



CEDE

DOCUMENTO CEDE 2006-36
ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)
SEPTIEMBRE DE 2006

EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS DE LOS CONFLICTOS CIVILES: UNA EVALUACIÓN PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA *

ANA MARÍA IBÁÑEZ**
ANDREA VELÁSQUEZ***

Resumen

El impacto del desplazamiento sobre el bienestar de los hogares genera vulnerabilidades que deben ser atendidas por políticas especialmente dirigidas a este grupo de la población. Sin embargo, las dinámicas del desplazamiento forzoso imponen retos importantes al momento de diseñar las políticas necesarias. En casos de conflictos de baja intensidad, como es el caso colombiano, el principal reto se presenta en el momento de identificar la población desplazada. Dado que la mayoría de los desplazamientos ocurren de forma individual, un sistema de asistencia basado en mecanismos de oferta implica costos muy altos. En Colombia, el Sistema Único de Registro (SUR) es el encargado de la asistencia a la población desplazada. El SUR es un sistema basado en mecanismos de demanda en el que la población desplazada debe acudir a las oficinas del gobierno para poder acceder a la asistencia estatal. El objetivo de este trabajo es evaluar dicho sistema e identificar en qué medida los mecanismos de demanda pueden excluir grupos particulares de la población desplazada, a partir de una encuesta de hogares aplicada a 2.322 hogares desplazados ubicados en 48 municipios y 21 departamentos de Colombia. Para alcanzar dicho objetivo, la investigación analiza en qué medida los sistemas de ayuda basados en mecanismos de demanda pueden excluir grupos particulares de la población objetivo; examina las características de los hogares que influyen sobre la decisión de declarar y la inscripción en el SUR; y, determina la medida en la que la exclusión depende de las decisiones del hogar en la etapa de declaración o de decisiones institucionales en la etapa de registro. Los resultados muestran que la exclusión depende en gran medida de las decisiones del hogar y en menor medida de determinantes institucionales. La decisión de declarar depende en gran parte de la vulnerabilidad de los hogares después del desplazamiento, del estatus económico en el municipio de origen, y del proceso de migración.

Palabras clave: Mecanismos de demanda, migración forzada, focalización, conflicto civil.

Clasificación JEL: R23, I38, D74.

* Este estudio fue financiado por GDN y USAID y hace parte del estudio "Hacia una política proactiva para la población desplazada". Agradecemos el apoyo y los comentarios de la Conferencia Episcopal, Klaus Deininger, Padre Maurizio Pontin, Pablo Querubin, Fanny Uribe y Andrés Moya, quienes hicieron parte del grupo de investigación. Carmen Elisa Flórez, Alejandro Gaviria, Fabio Lozano y Manuel Ramírez dieron comentarios valiosos a lo largo del estudio.

** Profesora Asistente. Facultad de Economía, Universidad de los Andes. aibanez@uniandes.edu.co

*** Asistente de Investigación. Facultad de Economía, Universidad de los Andes. andrea-v@uniandes.edu.co

IDENTIFYING VICTIMS FROM CIVIL CONFLICTS: AN EVALUATION FOR FORCED DISPLACED POPULATION IN COLOMBIA

Abstract

The dynamics of forced migration pushes households to extremely vulnerable conditions; therefore, the need to design particular policies for the displaced population is unquestionable. However, forced displacement poses several challenges to policy-makers. During low intensity conflicts, such as the Colombian case, the main obstacle arises when identifying the victims of forced migration to funnel aid. In these cases, since victims migrate individually and spread over the territory, the identification of victims is difficult and channeling aid through supply-driven mechanisms is prohibitively expensive. In order to locate the victims during low intensity conflicts, an alternative, adopted by the Colombia government, is to provide aid through demand-driven programs. In Colombia, a demand-driven mechanism, named SUR by its Spanish acronym, was designed to assist the displaced population. Displaced household must approach government offices to declare, under oath, the facts of displacement in order to have access to SUR and thereby state programs. This paper evaluates SUR and identifies whether demand-driven approaches to assist the displaced population reach the entire displaced population. The paper uses a survey applied to 2.322 household located in 48 Colombian municipalities. We identify to what extent a demand-driven approach, like SUR, exclude particular groups of the displaced population; we examine what household characteristics determine the decision to declare and final registration in SUR; and, we analyze whether exclusion of some groups is caused by behavior of displaced households or by deliberate targeting of government offices. Our results reveal that exclusion from the demand-driven approach adopted in Colombia is mainly caused by households' decisions while institutional determinants play a lesser role. The decision to declare is shaped by vulnerability of the household, previous economic status in the municipality of origin, and the migration process.

Key words: Demand-driven mechanisms, forced migration, targetin, civil conflict.

JEL Classification: R23, I38, D74.

1. INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzoso es una consecuencia de los ataques directos a la población civil, se han convertido en una estrategia de guerra por parte de los actores armados. Como tal, las víctimas del conflicto han aumentado *pari passu* al incremento en conflictos civiles en el mundo. Durante los conflictos civiles, el despoblamiento territorial se convierte en una estrategia de guerra de los grupos armados que buscan aumentar su control territorial, desarticular las bases sociales, intimidar la población a bajo costo y aumentar los recursos económicos por medio de la apropiación de activos valiosos (Azam y Hoeffler, 2002). Las cifras globales de desplazamiento forzoso demuestran la tendencia creciente de los ataques a la población civil: durante las últimas décadas el total de desplazados aumentó de 17.5 millones en 1997 a 25 millones en 2005 (ACNUR, 2006).

La necesidad de políticas particulares hacia la población desplazada es innegable. El desplazamiento forzoso constituye una violación de los derechos humanos y las víctimas tienen derecho a recibir protección y a ser beneficiarias de políticas de reparación. El desplazamiento genera pérdidas importantes de activos, acceso limitado a servicios públicos, destrucción de redes sociales, desintegración familiar, altas tasas de desempleo y condiciones de vida precarias en el municipio receptor (Cohen y Deng, 1998; Ibáñez y Querubín, 2004; Ibáñez et. al. 2006; Mooney, 2005). El impacto del desplazamiento genera vulnerabilidades en los hogares desplazados que deben ser atendidas por políticas especialmente dirigidas a este grupo de la población.

Sin embargo, las dinámicas del desplazamiento forzoso imponen retos considerables en el diseño de las políticas necesarias. El primer obstáculo se presenta en la etapa de identificación de la población desplazada. Cuando los conflictos son de alta intensidad, los desplazamientos ocurren de manera masiva y el Estado se encarga de localizar las víctimas en campos especialmente construidos para atenderlas. La identificación de las víctimas se facilita puesto que al ocurrir de forma masiva el desplazamiento se convierte en un fenómeno visible para las autoridades estatales. Por otro lado, la identificación de población desplazada durante conflictos de baja intensidad se dificulta pues en raras ocasiones los desplazamientos ocurren de forma masiva. La gran mayoría de los desplazamientos ocurre de forma individual y las víctimas se dispersan a lo largo del territorio, por lo que las autoridades enfrentan mayores dificultades en su identificación.

Identificar la población desplazada y brindarles la ayuda necesaria es, por lo tanto, más difícil durante conflictos de baja intensidad. En dicho caso, la ayuda no se brinda a través de mecanismos de oferta, como en el caso de los conflictos de alta intensidad, sino a través de mecanismos de demanda. Cuando la ayuda se ofrece a través de mecanismos de demanda, los individuos deben acercarse a las oficinas del Estado y probar su condición de desplazados para poder obtener los beneficios estatales. Es así como la entrega de la ayuda estatal depende enteramente de las decisiones de los hogares y enfrenta, por ende, dos obstáculos. Por un lado, la población desplazada se ubica usualmente en áreas marginadas en donde la difusión masiva sobre los beneficios de los programas estatales resulta muy costosa. Más aun, en muchos casos los individuos desplazados no confían en un Estado que no tuvo la capacidad de prevenir el desplazamiento inicial. Por otro lado, los beneficios de los programas para la población desplazada crean incentivos para que otros grupos vulnerables de la población se declaren como desplazados del conflicto. Los programas basados en mecanismos de demanda deben crear incentivos dirigidos a que los individuos se acerquen a las oficinas estatales y al mismo tiempo crear las

restricciones necesarias para evitar que otros grupos vulnerables de la población logren acceder a los programas diseñados para la población desplazada.

Colombia ofrece un ejemplo interesante en la implementación de sistemas de asistencia basados en mecanismos de demanda. El conflicto armado en Colombia ha crecido vertiginosamente durante los últimos años y ha durado más de 40 años. La intensificación del conflicto armado ha incrementado los ataques hacia la población civil, causando el desplazamiento de más de 1.8 millones de personas entre 1995 y 2006. Más aun, la expansión territorial del desplazamiento ha sido considerable y en la actualidad, el 90 por ciento de los municipios colombianos han sido expulsores o receptores de población, además la mayoría de los desplazamientos ocurre de forma individual¹ (76.1 por ciento de un total de 1'814.964 individuos desplazados²). Con el fin de mitigar el impacto del desplazamiento forzoso, Colombia ha diseñado una legislación específica para la población desplazada en la cual se contemplan paquetes de ayuda para las víctimas de la violencia. Para acceder a los beneficios determinados por la legislación colombiana, es requisito indispensable la inscripción en el Sistema Único de Registro (SUR). El objetivo del SUR es identificar legalmente a la población desplazada y cuantificar la demanda real por ayuda estatal. El SUR es entonces, un sistema basado en mecanismos de demanda en el cual la población desplazada debe rendir una declaración legal acerca de los hechos causantes del desplazamiento frente a cualquier entidad del Ministerio Público. Una vez realizada la declaración, las Unidades Territoriales de la Red de Acción Social (RAS) valoran la información y en un término de 15 días determinan la inclusión de los hogares en el SUR.

El objetivo de este trabajo es evaluar el sistema de ayuda a la población desplazada basado en un mecanismo de demanda y establecer si ha logrado su tarea principal: cubrir la totalidad de los individuos desplazados sin excluir a grupos particulares de esta población. Para alcanzar tal objetivo, la investigación explora tres aspectos. En primer lugar, se analiza en qué medida el sistema de ayuda basado en mecanismos de demanda, como el SUR, puede excluir grupos particulares de la población desplazada. En segundo lugar, se examinan las características de los hogares que determinan la decisión de declarar y la inscripción en el SUR. Por último, se determina si la exclusión depende de decisiones del hogar o de una focalización deliberada por parte de las oficinas del Estado hacia grupos particulares de la población. El análisis de estas preguntas se basa en una Encuesta aplicada a 2.322 hogares desplazados a finales de 2004 y principios de 2005.

Los resultados de la investigación muestran que la exclusión de los programas estatales en el caso del SUR depende en un porcentaje elevado de las decisiones del hogar y, en menor medida, de determinantes institucionales. Un poco más del 70 por ciento de los hogares desplazados son inscritos en el SUR, cerca del ocho por ciento no declara voluntariamente y el 15 por ciento constituye el porcentaje de hogares excluidos. La decisión de declarar depende de la vulnerabilidad de los hogares después del desplazamiento, del estatus económico en el municipio de origen, y del proceso de migración. Para este grupo de hogares, los incentivos de declarar son mayores ya que los beneficios esperados pueden mitigar el impacto inicial del desplazamiento y la posibilidad de recuperar los activos abandonados aumenta.

¹ "Conforme al acuerdo establecido con el gobierno nacional, el CICR brinda ayuda humanitaria de emergencia principalmente en los casos de desplazamiento masivo. Según las clasificaciones de la Red de Solidaridad Social aceptadas comúnmente, un éxodo o desplazamiento masivo se registra cuando las personas desplazadas constituyen un grupo de más de 10 hogares o más de 80 personas." (Piffano, 2004)

² Red de Acción Social www.red.gov.co. Fecha de corte: 30 de Junio de 2006

El documento está compuesto por cuatro secciones. La segunda sección describe las tendencias globales del desplazamiento forzoso, en especial aquellas del caso colombiano, y explora el enfoque de las políticas hacia esta población, a nivel internacional y nacional. En la tercera sección se analiza el modelo de declarar, se describen los datos usados y se discuten los resultados econométricos encontrados. En la cuarta sección se discuten las conclusiones.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. *El desplazamiento forzoso: contexto internacional*

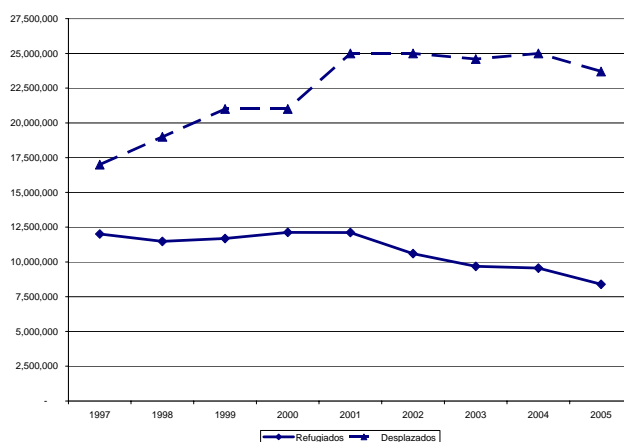
Durante las últimas décadas, el desplazamiento forzoso exhibe una tendencia creciente en el ámbito internacional que contrasta con los limitados esfuerzos de los gobiernos nacionales e internacionales para prevenir su incidencia y mitigar su impacto. El objetivo de esta sección es examinar la evolución del desplazamiento forzado en el contexto internacional así como la respuesta de los organismos internacionales y los gobiernos nacionales para abordarlos.

Desde el fin de la Guerra Fría, los conflictos entre Estados han disminuido dando paso a un incremento notorio de los enfrentamientos armados al interior de los Estados. Las guerras entre Estados han disminuido en un 40 por ciento en los últimos 50 años y en el 2005 se redujeron de 37 a 24 conflictos (IDMC, 2006). La tendencia de las guerras civiles, sin embargo, exhibe el sentido opuesto al aumentar su incidencia desde 1950 hasta finales de la década de los noventa. Asimismo, la naturaleza de los conflictos ha cambiado y los grupos armados ilegales son ahora los protagonistas de las guerras y sus principales víctimas son la población civil (IDMC, 2006).

Como consecuencia, el número de las víctimas civiles de los conflictos ha aumentado *pari passu* con el incremento de conflictos civiles y hoy el número de refugiados y población internamente desplazada³ sobrepasa los 30 millones de personas (ACNUR, 2006). La Gráfica 1 muestra la evolución de la población desplazada y la población refugiada durante el periodo comprendido entre 1990 y 2004. La evolución del desplazamiento interno y de la población refugiada ha sido opuesta durante las últimas décadas: mientras los refugiados han disminuido, los desplazados han aumentado. En la actualidad, la población refugiada se calcula alrededor de los nueve millones, después de alcanzar un pico de 18 millones en 1992. La población desplazada, por su parte, ronda alrededor de los 25 millones, más del doble de la refugiada, y presenta un crecimiento sostenido desde 1990, aumentando en 1.6 millones en 2004 (ACNUR, 2006; IDMC, 2006). Su incremento se debe, por un lado, a la mayor frecuencia de conflictos civiles internos frente a conflictos entre estados y, por otro lado, a la creciente hostilidad en países extranjeros hacia la población refugiada (ACNUR, 2006).

³ La población civil víctima del conflicto armado, de la violencia generalizada o de abusos sobre sus derechos humanos, que atraviesa las fronteras del país en búsqueda de mejores condiciones de vida, es la población refugiada. Los civiles que migran por las mismas razones que los refugiados, pero se quedan en el país de origen por algún motivo, constituyen la población internamente desplazada (ACNUR, 2006). Los refugiados están protegidos por unas leyes bien establecidas por organismos internacionales, sin embargo el mismo marco legislativo no existe para los desplazados internos. La ayuda hacia esta población depende de los gobiernos locales y por respeto a la soberanía de las naciones, no hay cabida para leyes internacionales.

Gráfico 1. Evolución de la población desplazada y la población refugiada: 1997-2004



Fuente: ACNUR y IDMC

El Cuadro 1 muestra la distribución regional para 2004 de la población desplazada. Durante el año 2004, la región de Latinoamérica y el Caribe provocó el 16.9 por ciento de los desplazamientos a nivel mundial. Según cálculos de la Red de Acción Social⁴ (RAS), el número agregado de desplazados en Colombia para 2004 alcanzó 1'598.632, cifra que equivale a alrededor del 40 por ciento del total Latinoamericano y el 6.7 por ciento del total mundial. África enfrenta la peor situación con 12.1 millones, más del 50 por ciento del total, de los 23.7 millones de desplazados en el mundo. Los cinco países con casos más graves de desplazamiento son Sudan, Colombia, Uganda, República Democrática del Congo e Irak. Dichas cifras son aun más relevantes si se tiene en cuenta que representan el 14.8 por ciento del total de la población en Sudan, el 6.9 por ciento en Uganda, el 4.5 por ciento del total de la población colombiana, más del cuatro por ciento en Irak y casi el tres por ciento en RDC (IDMC, 2006).

Cuadro 1. Distribución regional del desplazamiento forzado – 2004

Región	Desplazados Internos	Porcentaje total
África	12,100,000	51.05%
Asia	2,800,000	11.81%
Europa	2,700,000	11.39%
Latino América y el Caribe	4,000,000	16.88%
Medio Oriente	2,100,000	8.86%
Total	23,700,000	100.00%

Fuente: IDMC, 2006

Pese a la similitud en el proceso de migración y las condiciones de la población desplazada y la población refugiada, la respuesta internacional difiere significativamente. Para el caso del desplazamiento forzoso, la responsabilidad de atención recae sobre los gobiernos nacionales y la intervención de los organismos es posible solo cuando el Estado así lo permita. Por otro lado, el mandato internacional que protege a los refugiados garantiza que no sean expulsados del país receptor, ofrece asistencia humanitaria de emergencia, y provee apoyo en el proceso de asentamiento o de retorno en los casos en que sea deseado (ACNUR, 2006).

⁴ La Red de Acción Social es la agencia estatal encargada de la población desplazada.

La respuesta de los gobiernos nacionales no se compadece con la tendencia creciente del desplazamiento forzoso. Un estudio del Comité de Refugiados encuentra que, pese a mayores esfuerzos de los gobiernos nacionales para proteger a la población desplazada, en el 80 por ciento de los países con desplazamiento interno no provee asistencia completa o no brinda ayuda en absoluto (IDMC, 2006). Más aun, cerca de 13 países no cuentan con asistencia para la población desplazada y en un cuarto de los casos los gobiernos restringen la ayuda internacional (IDMC, 2006). Los países con programas públicos para la población desplazada se concentran en la asistencia humanitaria de emergencia, cuyo objetivo es cubrir durante los primeros meses las necesidades básicas.

Dadas la magnitud del desplazamiento y sus consecuencias negativas, es importante explorar cómo se genera este fenómeno. La literatura se ha concentrado más en teorizar el origen del conflicto y su posible impacto sobre la migración forzada como un subproducto del mismo que en entender los procesos de migración forzada, las consecuentes pérdidas económicas y sociales para la población afectada así como posibles políticas públicas para mitigar su impacto. Sin embargo, algunas investigaciones de ciencia política analizan los procesos migratorios durante los conflictos civiles. Tales trabajos analizan el desplazamiento forzoso como una estrategia deliberada de los actores involucrados y no un fenómeno aleatorio en el cual los victimarios y las víctimas toman decisiones específicas.

Azam y Hoeffler (2002) argumentan que la violencia contra la población civil durante el conflicto constituye una estrategia militar más de los actores armados. El desplazamiento de la población civil facilita la identificación del enemigo y afianza el control territorial. El modelo se basa en los procesos de desplazamiento de los países africanos en el cual el Estado es el principal responsable de dicho fenómeno. Al ser el Estado responsable directo de los movimientos forzados de población, la provisión de ayuda internacional para solucionar el conflicto puede producir efectos contrarios a los esperados y provocar aun más migraciones forzadas. Un gobierno con mayores recursos no asistiría a la población víctima del conflicto, al contrario aumentaría su capacidad militar en contra de la población civil. Los resultados de Azam y Hoeffler resultan del papel activo que juega el gobierno en los procesos de desplazamiento. Sus resultados no aplican al fenómeno colombiano ya que los principales autores responsables del desplazamiento forzoso son los grupos insurgentes y el gobierno, pese a causar un porcentaje bastante pequeño de desplazamientos, no expulsa población como estrategia de guerra. Sin embargo, algunos autores consideran que los ataques a la población civil colombiana tienen como uno de sus objetivos debilitar su apoyo a fuerzas enemigas y limitar las acciones colectivas. Según Lozano y Osorio (1999), en Colombia, un 65 por ciento de los individuos desplazados eran miembros activos de organizaciones campesinas y un 11 por ciento participaban en organizaciones políticas o laborales.

El modelo de Azam y Hoeffler (2002) se contrapone a otras aproximaciones que explican la violencia contra la población civil como una forma de financiamiento (Collier y Hoeffler, 1998; Collier y Hoeffler, 2001). Los actores armados, con escasos recursos para financiar sus actividades en el conflicto, buscan distintas alternativas de subsistencia, dentro de las cuales se encuentra el terrorismo contra la población civil. Los conflictos de tierras y la apropiación de tierras y de activos son una de las razones para atacar a la población civil y así causar la migración forzada. Dicha estrategia militar facilita la expansión del control territorial y la extracción de recursos (Ibáñez y Vélez, 2005). El terrorismo *per se* no aumenta los recursos financieros de los grupos armados, es por medio de las amenazas a la población civil y logrando su desplazamiento que pueden apropiarse de bienes productivos que aumentan su capacidad económica. En muchos países, entre ellos Colombia, Somalia y Sudán, los

grupos armados escogen deliberadamente sus víctimas con el objetivo de apropiarse de sus tierras y obtener el control sobre los recursos naturales (IDMC, 2006).

Los trabajos anteriores se concentran en analizar el comportamiento de los grupos armados y en entender los réditos tácticos, políticos y financieros de provocar la migración forzada de población civil. Sus resultados muestran cómo los movimientos forzados de población pueden constituir una estrategia deliberada de guerra de los grupos armados, ya sea para afianzar control territorial u obtener recursos, y no como un producto casual de la guerra.

Además de explorar el comportamiento de los agentes responsables del desplazamiento, es importante conocer las reacciones de la población civil frente a las agresiones en su contra. Ello permite identificar posibles políticas para prevenir el desplazamiento y entender sus consecuencias. Unas primeras aproximaciones para analizar el comportamiento de la población civil frente a las amenazas de los grupos armados se encuentra en los trabajos de Moore y Shellman (2004), Lubkemann (2005) y Engel e Ibáñez (2006).

Moore y Shellman (2004) analizan el proceso de decisión de hogares e individuos que deben migrar para evitar ser víctimas de un conflicto armado. El principal detonante de la migración es la violencia en el lugar de origen y, bajo esta premisa, se desarrolla un modelo para identificar los determinantes de la probabilidad de migrar. Dicho modelo se construye a partir de tres supuestos. El primer supuesto arguye que la probabilidad de migrar aumenta a medida que la utilidad esperada de migrar es mayor a aquella de permanecer en el lugar de origen. El segundo explica que los individuos son seres racionales que valoran su libertad y su vida, y el tercer supuesto afirma que los individuos tienen la capacidad de observar los determinantes de posibles amenazas a su vida y libertad. A partir de éstos, los autores desarrollan un modelo que explica la migración forzada e incorporan variables que miden la violencia por parte del Estado, por parte de grupos insurgentes y el nivel de democracia (el respeto por los derechos humanos). Las estimaciones indican que, si bien las variables de ingreso⁵ y el grado de democracia en los países influyen sobre el nivel del desplazamiento forzoso, su impacto no es significativo. De otro lado, las variables que caracterizan la violencia⁶ en los países ejercen una influencia significativa en la probabilidad de migrar.

Lubkemann (2005), por su parte, basa su trabajo en los diferentes procesos de desplazamiento que se originaron en Mozambique durante el conflicto civil que duró de 1977 a 1992. El autor analiza el fenómeno de las migraciones forzadas desde la perspectiva antropológica, basándose en variables sociales, políticas y culturales. Afirma que, al interior de Mozambique se originaron distintas guerras (guerras fragmentadas), debido a las diferentes tensiones sociales y objetivos micro-políticos, definidos a nivel local de la comunidad o incluso a nivel del hogar, en el lugar de origen. Por consiguiente, la migración forzada en Mozambique siguió diferentes patrones enmarcadas por las diferentes luchas políticas, y las expresiones sociales y culturales propias de cada región que determinaron las características del conflicto y del desplazamiento.

Un esfuerzo por analizar los determinantes del desplazamiento a nivel del hogar, enfocándose en el caso colombiano, se encuentra en el trabajo de Engel e Ibáñez (2006). Al igual que los trabajos de Moore y Shellman (2004) y Lubkemann (2005), el

⁵ En este trabajo la variable de ingreso tiene como objetivo medir las oportunidades económicas de los individuos. Con este fin se podrían usar los salarios, sin embargo por restricciones de datos se usa como proxy el Producto Nacional Bruto (PNB) per capita.

⁶ Para medir la violencia se usan datos agregados a nivel del país. Se usan dos medidas de violencia: los eventos de genocidio y las violaciones de derechos humanos.

modelo de este trabajo asume que un hogar migra cuando la utilidad esperada de migrar es mayor que aquella de permanecer en el lugar de origen. La función de utilidad depende de la percepción de seguridad, el ingreso y la calidad de vida en origen y recepción, los costos de la migración y las características socio-demográficas del hogar. Las características del hogar determinan también las preferencias de los individuos, y cómo los hogares evalúan el *trade-off* entre una creciente inseguridad debido a la violencia en origen, y el riesgo de un deterioro en las condiciones de vida en recepción después del desplazamiento. Los resultados encuentran que, aunque las percepciones de seguridad son determinantes en la decisión de migrar, las variables económicas son también significativas, pero su impacto es inferior. Es importante resaltar, sin embargo, que, si bien las causas económicas pueden en algunos desplazamientos influir tangencialmente en la decisión, la violencia es el principal determinante.

El impacto del desplazamiento sobre sus víctimas es sustancial. Debido al proceso de la migración se rompen los vínculos familiares, se destruyen las redes sociales, se pierde el acceso a tierras y el cubrimiento de servicios básicos tales como la salud, la educación y los servicios públicos es limitado o nulo (ACNUR, 2006). La migración intempestiva obliga a las víctimas de la violencia a abandonar no solo sus viviendas y tierras, sino electrodomésticos, y medicinas, entre otros. Dichas pérdidas aumentan la vulnerabilidad de los desplazados (Mooney, 2005). Asimismo, los hogares se fragmentan lo cual provoca el cambio de roles en el hogar: las mujeres en algunos casos se convierten en jefe del hogar y los niños deben interrumpir sus estudios para incorporarse en el mercado laboral.

Además de empezar con recursos escasos en el lugar de recepción, los migrantes encuentran dificultad para acceder al mercado laboral, a la educación y a la cobertura de la salud; hecho que hace aun más precaria su situación. El mercado laboral urbano, y sus exigencias, no son compatibles con las habilidades agrícolas del desplazado. En la mayoría de los casos el vínculo laboral es en el sector informal, que no ofrece ninguna seguridad a largo plazo, aumentando así la probabilidad del hogar de caer en un estado de pobreza crónica (Ibáñez et al., 2006). En el caso colombiano, el desplazamiento aumenta la vulnerabilidad de los hogares ya que la tasa de desempleo incrementa para todos los miembros de la familia, y aun después de un año de asentamiento el desempleo en la población desplazada es mayor al de la población pobre urbana. De igual manera, la asistencia educativa, aunque aumenta con relación al municipio de origen, no alcanza los niveles de la población pobre e indigente urbana. En cuanto a la cobertura de salud, aunque se logran alcanzar tasas de afiliación incluso superiores a las de la población pobre, las precarias condiciones de vida de los desplazados aumentan la probabilidad del deterioro de las condiciones de salud (Ibáñez y Moya, 2006).

La población civil es la principal víctima de la dinámica actual del conflicto, los ataques deliberados hacia ésta se han convertido en una estrategia militar de los actores armados para afianzar su control territorial y en algunos casos como medio de financiación económica. Ello ha derivado en un crecimiento sostenido del desplazamiento forzoso durante las últimas dos décadas y en grupos de población que enfrentan, como consecuencia, condiciones precarias en los municipios de origen debido a la pronunciada pérdida de activos y dificultades para acoplarse en los municipios de recepción. Si bien hay un incipiente desarrollo de la legislación internacional sobre el tema, la responsabilidad de la atención a la población desplazada recae sobre los gobiernos locales, quienes en un alto porcentaje de los países han decidido no adoptar políticas activas para mitigar el impacto del desplazamiento.

2.2. El desplazamiento forzoso en Colombia

El desplazamiento en Colombia es consecuencia de la intensificación del conflicto armado. El desplazamiento de población es en algunos casos una consecuencia fortuita del enfrentamiento entre los grupos armados al margen de la ley, pero en otros es una estrategia deliberada de guerra para despejar territorio, expandir el control territorial bajo su dominio y apropiarse, de manera ilegal, de activos valiosos (Reyes y Bejarano, 1998). La expulsión de población se ha convertido, además, en una estrategia militar para impedir las acciones colectivas, destruir las redes sociales e intimidar a la población, logrando de esta manera controlar a la población civil (Henao et al, 1998).

La magnitud del desplazamiento forzoso en Colombia alcanza los 1'814.964 individuos⁷, que equivalen al 4.4 por ciento de la población colombiana y al 13.7 por ciento de la población rural. El desplazamiento abarca además casi todos los municipios del país y, según datos de Acción Social, 997 municipios son en la actualidad expulsores o receptores, es decir más del 90 por ciento del total de municipios en el país. La expulsión y la recepción de población desplazada se concentra en algunos municipios: el 57 por ciento de la expulsión proviene de 78 municipios mientras que sólo 44 municipios reciben el 66 por ciento la población desplazada⁸. Los municipios con un mayor índice de presión⁹, es decir aquellos que reciben más población desplazada como porcentaje de su población, fueron en el 2005: Quibdó, Sincelejo y Florencia, con índices entre el 20 y el 26 por ciento. Los municipios con mayor índice de intensidad¹⁰, es decir, aquellos con mayor número de individuos que salen del municipio por cada cien mil habitantes son, Bojayá, Cocorná, y El Tarra con índices entre el 82 y 94 por ciento.

Los grupos armados al margen de la ley son los principales responsables del desplazamiento forzoso en Colombia. Para diciembre de 2005, casi el 42 por ciento de las expulsiones fueron responsabilidad de los grupos guerrilleros, el 17 por ciento por grupos paramilitares, el 0.5 por ciento por fuerzas militares y casi el 15 por ciento por otros actores. A junio del 2006, la responsabilidad de la guerrilla como causante del desplazamiento descendió al 30 por ciento y aquella de los grupos paramilitares al 10 por ciento. De manera sorprendente, los desplazamientos sin información sobre el autor aumentaron del 26 por ciento al 50 por ciento entre 2005 y 2006. La mayor parte de las migraciones forzadas en Colombia se realizan de manera individual, es decir el núcleo familiar o en grupos pequeños. Hasta junio de 2006, el total de desplazamientos individuales ascendía al 76.1 por ciento y el porcentaje de desplazamientos masivos al 23.9 por ciento, según datos de Acción Social.

El impacto económico y social del desplazamiento es sustancial. La migración se realiza, por lo general, de manera intempestiva y, por ende, las familias deben abandonar todos sus activos. El valor promedio de la pérdida de activos, teniendo en cuenta la vivienda y los activos, sin incluir la tierra, está alrededor de los nueve millones de pesos por hogar. El abandono de predios en promedio representa pérdidas de más de tres millones de pesos y las pérdidas por cesar la producción agrícola se estiman en dos millones de pesos anuales (Ibáñez et. al., 2006). Al agregar estas cifras para el total de la población desplazada, las pérdidas de activos equivalen

⁷ www.red.gov.co Red de Acción Social. Fecha de Corte 30 de Junio de 2006

⁸ Más de la mitad de la población desplazada proviene de Antioquia, Bolívar, Magdalena, Cesar, Chocó y Putumayo y el 47.7% se ubica en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Sucre, Valle, Magdalena y Bogotá.

⁹ Número de desplazados en el municipio receptor cómo porcentaje de la población total del municipio.

¹⁰ Número de desplazados expulsados en un municipio por cada cien mil habitantes.

al 1.7 por ciento del PIB, el abandono de tierras afecta 1.2 millones de hectáreas¹¹ y el lucro cesante de la producción agrícola implica pérdidas anuales de un 2.1 por ciento del PIB agropecuario.

Las consecuencias del desplazamiento sobre el bienestar de las víctimas son considerables. El desplazamiento causa, en primer lugar, una fragmentación del hogar. Debido al desplazamiento mismo o durante el proceso migratorio algunos hogares se fragmentan, perdiendo al jefe del hogar o a otros miembros, ya sea por asesinatos, abandono del hogar o una estrategia de los hogares para continuar explotando los activos del hogar en el municipio de origen. Casi un cuarto de los hogares desplazados se fragmentan debido al desplazamiento; 31.5 por ciento de estas fragmentaciones responden a la búsqueda de diversas fuentes de ingresos, en algunos casos permitiendo que ciertos miembros del hogar permanezcan en el lugar de origen y en otros, accediendo al retorno de algunos miembros al municipio de origen después del desplazamiento. Esta estrategia parece ser efectiva para mejorar las condiciones económicas de los hogares (Ibáñez y Moya, 2006). Sin embargo, en algunos casos la fragmentación no responde a decisiones estratégicas de los hogares: en el 19 por ciento de los casos con jefatura femenina (7.4 por ciento del total de los hogares desplazados) las mujeres asumieron la jefatura porque el jefe permaneció en el lugar de origen, por abandono o porque murió o fue asesinado. La fragmentación del hogar impone cambios drásticos sobre los hogares, emocionalmente porque la mujer asume en la mayoría de los casos la jefatura del hogar, y económicamente porque hay menos personas contribuyendo a los ingresos del hogar. Estos hogares enfrentan condiciones más adversas en el municipio receptor.

El acceso al mercado laboral se dificulta. En el mercado laboral, las habilidades laborales de los individuos desplazados, no se ajustan a las exigencias de las zonas urbanas, en la mayoría de los casos la inserción al mercado laboral es en el sector informal, que no garantiza estabilidad económica. Los datos revelan que las tasas de desempleo aumentan después del desplazamiento para todos los miembros del hogar, del 1.7 por ciento al 16.1 para los jefes de hogar, y del 6.9 por ciento al 12 por ciento en recepción para los otros miembros. Además, las tasas de desempleo son mayores a las de los pobres urbanos y aunque las tasas de desempleo mejoran con el paso del tiempo, después de un año de asentamiento son apenas similares a aquellas de los hogares indigentes (Ibáñez y Moya, 2006).

En Colombia, el impacto del desplazamiento y el limitado acceso al mercado laboral se refleja sobre el consumo agregado y el ingreso equivalente. El consumo agregado anual por adulto equivalente desciende de \$1.8 millones en el municipio de origen, a \$1.1 millones en recepción, ocasionando una pérdida de 35.7 puntos porcentuales (Ibáñez y Moya, 2006). Aun más grave es el hecho de que con el tiempo de asentamiento el consumo por adulto equivalente continúa disminuyendo: después de un año de asentamiento dicho indicador es menor al de los tres primeros meses. La caída en el consumo agregado se puede explicar, por un lado, por las pérdidas de activos y, por otro lado, por las adversas condiciones laborales a las que se enfrenta la población desplazada en los municipios receptores. El choque negativo sobre las tasas de empleo tiene repercusiones sobre el ingreso laboral que cae de \$2.2 millones en origen a \$959 mil en recepción, ocasionando una caída alrededor del 57%. Sin embargo, a mayor tiempo de asentamiento, el ingreso laboral aumenta pero después de un año es aun menos de la mitad que el percibido antes del desplazamiento.

¹¹ Esta cifra equivale al doble del número de las hectáreas que han sido entregadas por los programas de reforma agraria.

Las condiciones de vida en el municipio receptor se ven gravemente afectadas por la incapacidad de generar ingreso. En el caso de la educación, salud y servicios públicos, la cobertura suele ser mejor en los municipios receptores, sin embargo, las condiciones de los desplazados están muy por debajo de aquella de los pobres urbanos. Después del desplazamiento, la tasa de asistencia educativa para los menores de 18 años aumenta del 54 por ciento en el municipio de origen al 72 por ciento en el receptor; porcentaje inferior a aquel de los pobres urbanos (89%) e incluso a aquel de los indigentes urbanos (87%). Los resultados son contrarios para la educación secundaria. En este caso, la tasa de asistencia educativa desciende del 74.8 por ciento al 68.2 por ciento. En ambos casos las tasas son menores a las de pobres e indigentes urbanos. Una posible explicación del resultado de las tasas de educación secundaria, es que los menores de edad entre los 12 y 17 años deben en muchos casos abandonar sus estudios para vincularse al mercado laboral y generar ingresos para el hogar. Por otro lado, el acceso a servicios de la salud aumenta del 46.6 por ciento en origen, al 67 por ciento en recepción y alcanza niveles más altos a aquellos de los pobres e indigentes urbanos. Sin embargo, las condiciones de salud de los hogares desplazados no logran mejorar a causa de las precarias condiciones de vida y de las enfermedades adquiridas durante el proceso del desplazamiento.

Los resultados del trabajo de Ibáñez y Moya reflejan pérdidas sustanciales sobre el bienestar de los hogares desplazados. Primero, las pérdidas de activos son considerables y la fragmentación de los hogares ocurre con frecuencia. Segundo, las condiciones de vida en el municipio de recepción son precarias y en muchos casos peores a aquellas de los pobres e indigentes urbanos. Tercero, el tiempo de asentamiento no parece mejorar las condiciones de vida significativamente. Los hogares desplazados en recepción enfrentan condiciones altas de vulnerabilidad y por lo tanto, tienen una alta probabilidad de caer en un estado de pobreza crónica.

2.3. Políticas de atención para la población

El aumento sostenido de la población desplazada y sus precarias condiciones contrasta con el incipiente desarrollo de las políticas públicas, tanto por parte de los Estados como de los organismos internacionales, dirigidas hacia esta población. Pese a que es indiscutible la necesidad de adoptar políticas decididas, no hay un consenso sobre la naturaleza y la magnitud de la ayuda hacia la población desplazada. En la gran mayoría de países, donde el fenómeno está presente, aun no se ha diseñado un marco legislativo especial para esta población y, en los países con un desarrollo legislativo en el tema (p.ej. Colombia), la aplicación se dificulta por diferentes motivos.

En el ámbito internacional los avances son limitados debido, en buena medida, a que la responsabilidad de la atención hacia la población desplazada recae sobre los Estados y no sobre la comunidad internacional. Una primera contribución de las Naciones Unidas es la formulación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, documento que constituye una guía de políticas para asistencia dirigida hacia la población desplazada. Aunque su aplicación no es obligatoria, se ha convertido en un llamado de atención a los gobiernos para fortalecer las políticas hacia la población desplazada. Dichos principios guía han sido, asimismo, la base del marco legislativo que protege los derechos de los desplazados en algunos países, entre los cuales Colombia es un caso ejemplar (ACNUR, 2006).

El principal obstáculo en la atención a la población desplazada sucede en el proceso de implementación de la legislación. Weiss (1999) identifica algunas dificultades en la provisión de asistencia humanitaria. En primer lugar, los recursos asignados por los gobiernos a los programas especiales para la población desplazada no se compadecen con sus necesidades. En segundo lugar, la población desplazada, al

convertirse en una población itinerante y en constante movimiento, es difícil de identificar y de monitorear. Por último, el derecho a la soberanía de las naciones limita la labor de los organismos internacionales e impide la intervención internacional cuando el abuso a los derechos humanos de las víctimas es lo suficientemente grave y amerita, por ende, una intervención internacional.

En Colombia, la política para el desplazamiento contempla cuatro etapas: la prevención, la asistencia humanitaria de emergencia, la estabilización socioeconómica y la cesación de la condición de desplazamiento. La Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) proporciona ayuda con el fin de generar las condiciones mínimas de subsistencia durante los primeros meses del desplazamiento¹². Una vez finalizada la ayuda humanitaria de emergencia, se inicia la estabilización socioeconómica que pretende promover la reinserción de la población desplazada en la vida productiva del lugar de recepción, o el de origen en los casos en el que el retorno sea deseado y existan las condiciones necesarias¹³. En el momento en el que los hogares recuperan su capacidad productiva y no necesitan asistencia especial, la condición de desplazamiento forzado cesa y dejan de ser potenciales beneficiarios de los programas asistenciales (Ibáñez y Moya, 2005).

México, Perú y Guatemala, con procesos de desplazamiento similares a Colombia, han aproximado la asistencia a la población desplazada de manera diferente. En Perú y Guatemala la población desplazada no ha recibido la protección necesaria y sus legislaciones no contemplan mecanismos para garantizar la restitución de las propiedades y la estabilización socioeconómica de los desplazados. Más aun, aunque en los dos casos el conflicto se ha disipado o ya finalizó, los hogares desplazados aun enfrentan condiciones extremas de pobreza y padecen una fuerte discriminación. Además el hecho de no haber sido registrados y no contar con documentos de identificación, impone dificultades para acceder a la asistencia estatal, al mercado laboral, y a servicios de salud y educación. En los tres países, la asistencia estatal se ha limitado a implementar políticas contra la pobreza y no focalizadas a una población con características especiales, por sus necesidades y vulnerabilidad particular (ONU, 2004).

Por otro lado, en el continente Africano, donde se enfrenta la peor situación a nivel mundial, la respuesta ha sido inadecuada (IDMC, 2006). Los problemas surgen debido a la débil o no existente respuesta al fenómeno del desplazamiento, asistencia humanitaria limitada, falta de recursos económicos y falta de coordinación con los organismos internacionales. Angola, Burundi, Liberia y Uganda son los únicos países que han logrado adoptar los Principios Rectores propuestos por la ONU, pero los alcances han sido limitados en gran parte por los problemas anteriormente señalados (IDMC, 2006). En otros casos se ha respondido con políticas activas: en Ghana se confiscaron armas en la región del Norte con el objetivo de disminuir los niveles de violencia que causan el desplazamiento; Mozambique se ha encargado de promover un papel activo de la comunidad internacional; y en Rwanda se han establecido áreas permanentes de establecimiento para la población desplazada que no puede retornar (Cohen y Deng, 1998).

Es evidente que el desplazamiento forzoso se ha convertido en un fenómeno de grandes proporciones, que actualmente afecta alrededor de 25 millones de personas y tiene un impacto importante sobre el bienestar de los individuos. Los gobiernos tienen

¹² La AHE incluye, alimentos esenciales, agua potable, alojamiento, vivienda, servicios médicos, orientación a la población desplazada, y apoyo nutricional y psicosocial.

¹³ Durante la etapa de estabilización socioeconómica, el Estado otorga acceso a tierras, crédito, asistencia técnica, capacitación, infraestructura básica y comercialización, seguridad alimentaria, atención en salud, empleo, disposición de vivienda y equipamiento urbano.

la obligación de desarrollar políticas activas hacia la población desplazada y hacer un esfuerzo por lograr su óptima implementación. En el caso colombiano, aunque ya se ha logrado un avance legislativo significativo, la implementación de las políticas es aun incipiente.

3. DETERMINANTES DE DECLARACIÓN E INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA ÚNICO DE REGISTRO

El acceso a la asistencia especial para población desplazada en Colombia está condicionado al registro en el Sistema Único de Registro. Dicho sistema fue creado con el fin de identificar a las personas que se consideran legalmente desplazadas para así caracterizar y cuantificar la demanda real por atención estatal. Para acceder al SUR, los hogares desplazados deben rendir una declaración frente a cualquier entidad del Ministerio Público¹⁴. Las Unidades Territoriales de la Red de Acción Social valoran, en un término de 15 días, la declaración rendida por el hogar y, dadas ciertas condiciones, aceptan o niegan su registro en el SUR¹⁵. Una vez los hogares son registrados en el SUR, tienen derecho a acceder a la ayuda estatal para la población desplazada.

El proceso de declaración y registro en el SUR está determinado, en buena medida, por las decisiones de los hogares, quienes deciden declarar, y por el comportamiento de las entidades estatales. Un papel activo por parte del gobierno, identificando los hogares desplazados resulta muy costoso para el caso colombiano ya que la mayoría de los desplazamientos ocurren en forma individual. Por lo tanto, los mecanismos de oferta no son posibles en Colombia, y la mejor opción es adoptar un mecanismo de demanda en donde las víctimas del desplazamiento deben acercarse a las oficinas del Ministerio Público para rendir declaración y ser registradas. No obstante, este mecanismo enfrenta problemas debido a que conduce a un subregistro y grupos particulares de la población pueden resultar excluidos.

El objetivo de esta sección es explorar el proceso de declaración y registro en el SUR con el fin de identificar cuáles hogares acceden a la ayuda estatal y el papel de las variables institucionales en este proceso. Para alcanzar tal objetivo, se especifica el proceso de decisión de declarar ante el SUR en un modelo de comportamiento, se examina el proceso de declaración y registro y se estima la probabilidad de declarar ante el SUR y la probabilidad de estar registrado en el SUR.

3.1. La decisión de declarar ante el SUR

El proceso de declaración e inscripción en el SUR depende, parcialmente, de las decisiones del hogar. Antes de iniciar el proceso de inscripción, es necesario que las familias desplazadas estén informadas acerca del SUR, de los procedimientos requeridos para la inscripción y de los beneficios que conlleva la inscripción. Pese a estar informados acerca del SUR, algunos hogares deciden no declarar, ya sea porque consideran los beneficios de declarar bajos, los trámites burocráticos excesivos o prefieren mantener el anonimato. Por último, la inscripción en el SUR se hace efectiva

¹⁴ En la declaración se consigna información acerca de los municipios de expulsión y recepción, las fechas del desplazamiento y los hechos que dieron lugar al desplazamiento. Se debe, además, suministrar información acerca de los miembros del hogar tal como nombres, apellidos, género, estado civil, edad, profesión u oficio del jefe del hogar y su nivel de escolaridad.

¹⁵ Los hogares no son incluidos en el SUR cuando la declaración es contraria a la verdad, cuando el desplazamiento no se produjo por los hechos contemplados en la Ley 387 de 1997 o cuando la solicitud de inscripción se realiza un año después de sucedido el desplazamiento.

si el hogar desplazado cumple con las características previstas en la Ley 387 de 1997. Cada una de estas etapas está determinada por las características del hogar y por las condiciones del municipio receptor.

Con el fin de evaluar el proceso de inscripción en el SUR, se analizarán las tres etapas: (i) la probabilidad de estar informado acerca del SUR, (ii) la probabilidad de declarar; y (iii) la probabilidad de estar registrado. Cada etapa permite analizar las posibles falencias en el proceso de registro. Al examinar la probabilidad de estar informado acerca del SUR, se establece si los procesos actuales de difusión cubren a todos los grupos de la población desplazada o si, por el contrario, algunos grupos no están debidamente informados de sus derechos. El análisis de la decisión de declarar ante el SUR revela los mecanismos de decisión de los hogares desplazados y cómo estos mecanismos afectan la decisión de buscar ayuda estatal. Por último, la probabilidad de estar inscrito en el SUR muestra si el proceso de inscripción en el SUR es aleatorio y no beneficia grupos particulares de la población desplazada, tal como contempla la Legislación, o si, por el contrario, hay algún mecanismo de focalización que significa una mayor inclusión en el SUR de grupos particulares de la población desplazada.

La probabilidad de estar informado acerca del SUR depende de características del hogar (Z), del proceso de desplazamiento (M) y del municipio receptor (R). La educación de los miembros del hogar, un mayor ingreso, un vínculo estrecho con organizaciones sociales y la inserción en los mercados laborales, incrementan la probabilidad de obtener y procesar información acerca del SUR y sus beneficios. De otro lado, los hogares vulnerables, con acceso restringido a redes sociales y viviendo en condiciones precarias, tienen menores oportunidades de obtener este tipo de información. El proceso de desplazamiento puede influir tangencialmente en la capacidad de obtener información; por ejemplo, los desplazamientos masivos cuentan obligatoriamente con el apoyo de la Red de Acción Social quien debe informar a las víctimas acerca de sus derechos y de las ayudas estatales disponibles. Por último, el municipio receptor puede jugar un papel importante en las políticas para la población desplazada. Un municipio activo en la política social, con capacidad institucional y con recursos de inversión, puede establecer un contacto estrecho con sus habitantes, iniciar campañas de información masiva y ser activos en la atención para la población desplazada. La probabilidad de que el hogar i residente en el municipio j esté informado acerca del SUR y de sus beneficios está entonces definida por

$$\Pr(\text{informado SUR})_{ij} = f(Z_i, M_i, R_j).$$

La probabilidad de declarar ante el Ministerio Público, para luego ser inscrito en el SUR, está determinada por los beneficios y costos para el hogar desplazado de llevar a cabo el proceso. El registro en el SUR convierte al hogar desplazado, de manera inmediata, en beneficiario de los programas estatales para la población desplazada. Los beneficios, entonces, están atados a las condiciones del hogar desplazado en el municipio receptor, a qué tanto se ajustan los programas a las necesidades del hogar y a la necesidad de recuperar activos en el municipio de origen. Condiciones precarias de vida tales como la falta de empleo, una vivienda inadecuada, una mala salud, la ausencia de servicios públicos y la inseguridad alimentaria, conducen al hogar a solicitar ayuda por parte del Estado y obtendrán beneficios tangibles de su inscripción en el SUR. Asimismo, hogares con niños en edad escolar, con madres lactantes o gestantes o con adultos mayores se benefician más de la ayuda estatal para la población desplazada. Por último, al certificar legalmente su condición de desplazados, los hogares obtienen beneficios del SUR ya que en un futuro pueden iniciar procesos para recuperar activos perdidos como consecuencia del desplazamiento. Hogares con pérdidas pronunciadas de activos en el municipio de

origen, tales como tierras, la vivienda y activos no productivos, pueden, por ende, obtener beneficios de estar registrados en el SUR.

Los costos monetarios, los costos de oportunidad del tiempo y la pérdida del anonimato constituyen los principales costos de rendir declaración ante el Ministerio Público. Para rendir declaración, el jefe del hogar debe trasladarse, en varias oportunidades, a una entidad del Ministerio Público, lo cual implica un costo monetario que, para el caso de la población desplazada, es elevado dado que no cuentan, por lo general, con ningún tipo de ingresos. Los trámites necesarios para llevar a cabo el proceso requieren de tiempo que podría ser dedicado a generar ingresos. Ello es particularmente cierto para la población desplazada quien está vinculada en un alto porcentaje a actividades informales. Por último, algunos hogares prefieren preservar el anonimato para evitar ser víctimas de nuevo de los actores armados. El registro en el SUR significa abandonar el anonimato y es, por lo tanto, un costo para algunos hogares¹⁶. Además, los hogares que requieren preservar el anonimato pueden ser aquellos que se desplazaron después de ser víctimas directas de la violencia, es decir aquellos que sufrieron amenazas directas, asesinato de un miembro de la familia, entre otros. Tanto los beneficios como los costos del registro están determinados por las características del hogar, por las condiciones del municipio receptor y por el proceso de desplazamiento.

Los beneficios y costos de declarar no son observables y dependen de la medida en la que se ajusten los programas a las necesidades del hogar y de las características del municipio receptor. El objetivo es analizar el impacto de cada una de estas variables dentro del modelo para conocer en qué medida están afectando la probabilidad de declarar ante el SUR. La probabilidad de que el hogar i declare en el municipio j está representada por

$$prob(\text{declaracion SUR}) = prob\left(\{B(x_i, y_{ij}, w_i, z_j, \varepsilon_{ij}) - C(x_i, y_{ij}, w_i, z_j, \mu_{ij})\} > 0\right)$$

donde x_i representa las características del hogar, y_{ij} es un vector que representa las condiciones del hogar i en el municipio j , w_i es el estatus económico en el municipio de origen y z_j son las características del municipio de recepción, ε_{ij} y μ_{ij} son términos aleatorios.

Las características del hogar juegan un papel importante en el proceso de declaración. El género del jefe del hogar, la fragmentación del hogar como consecuencia del desplazamiento, la estructura del hogar, el capital humano y la pertenencia a minorías étnicas son características del hogar que pueden determinar los beneficios y costos de declarar. Se presume, por lo general, que los hogares con jefatura femenina son más vulnerables, pero Núñez y Espinosa (2005) demuestran que en el caso colombiano el género del jefe del hogar no incide en la probabilidad de ser pobre. Más aun, la caída en bienestar debido al desplazamiento parece ser similar para los hogares con jefatura femenina y con jefatura masculina (Ibáñez y Moya, 2006).

Estudios cualitativos, sin embargo, han encontrado que dicho resultado no se puede generalizar para el caso de la población desplazada. Un porcentaje elevado de las mujeres jefes del hogar son viudas a causa del conflicto y, además de perder a su

¹⁶ Un ejemplo de la pérdida de anonimato fue mencionado por la población desplazada encuestada en este estudio. Un hombre desplazado mencionó que, en el momento de hacer la fila para rendir declaración, aparecieron los actores armados que lo habían amenazado en su lugar de origen. Desistió entonces de continuar el proceso de declaración.

esposo y llegar a un lugar nuevo, deben salir a buscar trabajo, algo para lo cual no estaban preparadas y mucho menos en un ambiente completamente desconocido (ACNUR, 2003).¹⁷ Algunos de los beneficios del programa estatal incluyen, entre otros, acceso preferencial a educación, programas de capacitación, generación de empleo y apoyo en los hogares múltiples del ICBF, beneficios que tienen un impacto más fuerte en familias con mujeres cabeza de familia. De otro lado, los costos de declarar pueden también ser mayores para este grupo de familias. Cuando el jefe del hogar es femenino, puede ser el único adulto del hogar y, por consiguiente, el costo de ir a declarar es mayor pues el sustento solo lo aporta la mujer y en muchos casos no tiene con quien dejar a los menores de edad mientras realiza los trámites requeridos.

La fragmentación del hogar debido al desplazamiento reduce las estrategias disponibles para enfrentar el desplazamiento y puede aumentar la vulnerabilidad del hogar. Es importante, sin embargo, tener en cuenta las razones que conllevaron a la fragmentación del hogar. Algunos hogares se fragmentan para maximizar las estrategias de generación de ingresos y ciertos miembros del hogar permanecen en el origen para continuar explotando los predios agrícolas. En este caso, el núcleo familiar podría estar recibiendo transferencias de los familiares que abandonaron el hogar y su vulnerabilidad podría ser menor. Otros hogares se fragmentan cuando el jefe del hogar es asesinado o cuando el jefe abandona el hogar después del desplazamiento. En este último caso, la mujer se convierte en jefe del hogar debido al abandono de su cónyuge y su vulnerabilidad es bastante mayor. El acceso a ayuda estatal puede ser en estos casos fundamental para evitar descensos pronunciados en el bienestar del hogar.

De igual forma, la estructura del hogar puede reflejar la vulnerabilidad de los hogares y su disposición a declarar. Las características de la estructura del hogar que denotan las necesidades de la familia y que dan una señal sobre su vulnerabilidad son el tamaño, la tasa de dependencia y la edad del jefe del hogar. La tasa de dependencia denota el número de generadores de ingreso en el hogar. La influencia de la edad del jefe del hogar sobre la probabilidad de declarar es difícil de establecer *a priori*. Aunque los jóvenes son más inexpertos y encontrar trabajo puede ser más difícil, son por otro lado más flexibles y cuentan con la energía necesaria para poder rebuscarse sus ingresos más fácilmente. Además, los jefes del hogar mayores pueden ser más vulnerables.

El cúmulo de capital humano, representado por los años de escolaridad de los miembros del hogar y por los conocimientos no formales para competir en los mercados laborales, determina de igual forma, los beneficios y costos de declarar. Las variables de capital humano pueden dividirse en dos grupos: el nivel educativo de los miembros de la familia y la ocupación del jefe de hogar en el origen. En el primer grupo son relevantes el nivel de educación del jefe de hogar y el promedio de los años de educación de los miembros mayores de 18 años, y en el segundo las actividades agrícolas del jefe de hogar.

Al declarar en el SUR, las familias son beneficiarias de programas de generación de ingresos y de capacitación laboral, además de contar con acceso a salud y educación. Hogares con mayores niveles educativos podrán sacar mayor provecho de dichos programas. De otro lado, los adultos que se dedicaban a actividades agrícolas en el municipio de origen deben adquirir nuevas habilidades para competir en el mercado

¹⁷ Según un testimonio reportado en el estudio del ACNUR, la falta de tierra, la discriminación, la falta de solidaridad y el enfrentarse a una sociedad diferente y a un mercado laboral tan estrecho y desconocido para el que no cuentan con las habilidades necesarias, las coloca en una posición de desventaja con respecto a la de los hombres.

laboral urbano y, por lo tanto, los programas de capacitación laboral y de generación de ingresos son necesarios. Es importante resaltar que, en algunos casos, los bajos niveles de escolaridad son un obstáculo para la efectividad de dichos programas. Por último, los costos de declarar son seguramente menores para los hogares más educados pues cuentan con un mayor cúmulo de información y el proceso de los trámites se facilita.

Una de las características más relevantes y de mayor atención para la implementación de las políticas es la etnia del hogar. Evidencia cualitativa indica que las minorías étnicas son víctimas de la discriminación en los municipios receptores y enfrentan condiciones económicas más complicadas. Los hogares que pertenecen a minorías étnicas sufren además una doble discriminación: por ser desplazados y por pertenecer a una minoría. Ello deriva en un estado de vulnerabilidad más alto y, por consiguiente, acceder a servicios públicos, a vivienda y al mercado laboral puede ser más difícil. Por lo tanto, el registro en el SUR aporta mayores beneficios y puede ser la vía más eficiente para eliminar dichas barreras. De otro lado, evidencia cualitativa ha encontrado que el proceso de declaración se complica para las minorías étnicas debido a barreras culturales y de lenguaje (ACNUR, 2004).

Las condiciones de vida en el municipio receptor son un determinante en el modelo. El acervo de capital social en el municipio de recepción, representado por los contactos y la participación en organizaciones formales en el municipio receptor, y las condiciones de salud de los miembros del hogar pueden influenciar la decisión de declarar ante el SUR. Al conocer el área geográfica y los programas estatales así como ayudar en el cuidado de los niños el día de presentar la declaración, los contactos personales pueden disminuir los costos de declarar. Por otro lado, es probable que los beneficios de declarar sean menores ya que los contactos pueden ofrecer un apoyo a los hogares, en particular durante los primeros meses después del desplazamiento, y la urgencia de declarar se pospone como consecuencia de esto. Al pertenecer a organizaciones formales en el municipio receptor, las familias pueden obtener información acerca de los programas disponibles para la población desplazada, asesoría legal para declarar ante el SUR y mecanismos para mitigar el impacto del desplazamiento. Las condiciones de salud de la población desplazada se deterioran debido a la nutrición deficiente, a las precarias condiciones de vivienda y al proceso mismo de desplazamiento. Tener algún miembro del hogar con alguna incapacidad física o enfermedades mentales aumenta la vulnerabilidad de los hogares, ya que se trata de personas que necesitan atención y cuidado médico especial y demandan, por tanto, gastos monetarios significativos. Hogares con personas que requieren atención especial, pueden mostrar una mayor propensión a buscar ayuda estatal pues de esta manera acceden a los servicios médicos y las medicinas necesarias pueden ser financiadas por las entidades de salud.

El estatus económico en el municipio de origen y la posesión de activos – representado por el porcentaje de tierras perdidas, la vivienda propia y el consumo – pueden determinar los beneficios de declarar. La pérdida de tierras puede incentivar a las familias desplazadas a declarar ante el SUR por dos razones. Por un lado, el deseo de recuperar las tierras aumenta la probabilidad de declarar, y por otro, la pérdida de tierra, al constituir el activo principal del que derivaban su sustento, significa una caída sustancial de los ingresos del hogar. Asimismo, la tenencia de vivienda propia en origen podría aumentar la probabilidad de declarar de los hogares, incentivados por el deseo de recuperarla. El consumo en origen refleja la posición económica de los hogares. Es de esperar que los hogares con mejor estatus económico cuenten con mejor acceso a información y tengan mayores alicientes para recuperar su posición inicial. Mayores niveles de consumo podrían, entonces, estar relacionados con mayor probabilidad de declarar.

Por último, las características del desplazamiento son también determinantes en el proceso de declaración. Cuando el desplazamiento ocurre de forma masiva, los hogares cuentan obligatoriamente con el apoyo del Estado, quien informa a las víctimas acerca de sus derechos, de las ayudas estatales disponibles y registra a los hogares automáticamente. En el caso del desplazamiento reactivo (cuando el hogar se ve afectado por un evento concreto en su contra), el miedo de perder el anonimato en estos casos implica costos muy altos y es probable que los hogares prefieran no declarar. Este caso merece atención porque la vulnerabilidad de estos hogares es muy alta y por el miedo a declarar podrían verse excluidos de los beneficios estatales. Por último, la duración del desplazamiento podría influir negativa o positivamente sobre la probabilidad de declarar. A mayor tiempo en el municipio receptor, es probable que la vulnerabilidad disminuya y la necesidad de acceder a programas especiales es menor. Sin embargo, a medida que se afianza el proceso de asentamiento, las familias desplazadas poseen más información y tienen más probabilidad de conocer el SUR y el proceso administrativo para acceder a los beneficios estatales.

El proceso de declaración es el primer paso para acceder a los programas de ayuda estatal, pero no garantiza el acceso efectivo a todos los programas estatales. Una vez los hogares rinden declaración, las Unidades Territoriales de la RAS deben valorar, en un término de 15 días, la declaración rendida por el hogar y, dadas ciertas condiciones, aceptar o negar su registro en el SUR. Los hogares no son incluidos en el SUR cuando la declaración es contraria a la verdad, cuando el desplazamiento no se produjo por los hechos contemplados en la Ley 387 de 1997 o cuando la solicitud de inscripción se realiza un año después de sucedido el desplazamiento. Con excepción de estos casos, todos los individuos que rinden declaración deben ser registrados automáticamente en el SUR. Si en la etapa de registro, algunas características de los hogares aumentan la probabilidad de registro, no debe ser por alguna focalización por parte de las organizaciones estatales, sino por el proceso inicial de la declaración. Los hogares registrados en el SUR, deben tener las mismas características de los que rinden la declaración: si el sistema funciona correctamente, no debe discriminar ni favorecer a hogares o individuos con características especiales, ya que en el momento en el que ocurre el desplazamiento, todos los hogares son vulnerables y tienen necesidades que deben ser cubiertas de manera igualitaria.

3.2. Los datos

Los datos del estudio provienen de la Encuestada Detallada de Hogares Desplazados -2004. El estudio aplicó encuestas cuantitativas a una muestra de 2.322 hogares desplazados en 48 municipios y 21 departamentos del país. Las encuestas fueron aplicadas por la Sección de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal. Dado que las cifras disponibles de la población desplazada son muestras sesgadas de la magnitud del fenómeno del desplazamiento, de su distribución municipal y de sus condiciones socioeconómicas, se construyó una muestra para eliminar dichos sesgos. La muestra, construida por la Universidad de los Andes, toma como punto de referencia el Sistema RUT de la Conferencia Episcopal. Dicho sistema contenía, en el momento de definición de la muestra, información de 32.093 hogares y cerca de 150.000 personas. La encuesta recoge información acerca de las causas y los actores responsables del desplazamiento, características del hogar, tenencia de tierras, acceso a mercados laborales antes y después del desplazamiento, asistencia educativa antes y después del desplazamiento, y deseo de retorno. La encuesta se aplica a los hogares desplazados que se acercan a las 3.764 Parroquias de la Iglesia Católica a solicitar apoyo.

Para corregir el sesgo de la muestra del Sistema RUT, se definieron dos submuestras. La primera muestra se construyó con base en el Sistema RUT y se seleccionó una muestra estratificada de 3.000 hogares RUT que debían ser localizados por los encuestadores de la Conferencia Episcopal. Por cada hogar RUT encuestado, el encuestador debía aplicar la encuesta a un hogar No-RUT localizado en la vecindad inmediata. La muestra final está compuesta por 794 hogares RUT y 759 hogares No-RUT. Una vez se finalizó el proceso de aplicación de la encuesta, se calcularon los factores de expansión con datos del Sistema RUT y el Sistema Único de Registro de la Red de Solidaridad Social, el cual contiene información acerca de la población desplazada registrada en las bases de datos del Gobierno.

Por último, se elaboró una submuestra cuyo objetivo era evaluar el impacto de los programas de generación de ingresos dirigidos a la población desplazada. Para tal fin, se escogieron 769 hogares beneficiarios de los programas de USAID ejecutados por CHF, FUPAD y OIM. Los operadores de las tres organizaciones enviaron listas de sus beneficiarios que permitían seleccionar una muestra aleatoria de beneficiarios. Las encuestas de beneficiarios se realizaron en los mismos municipios de las submuestras para los hogares RUT y No-RUT. Se aplicó, además, el mismo cuestionario.

3.3. Estadísticas descriptivas

El objetivo de esta sección es analizar el proceso de inscripción al Sistema Único de Registro. La sección examina los índices de cubrimiento en cada etapa del proceso de inscripción, los tiempos transcurridos desde el inicio del proceso hasta su culminación y el acceso a los distintos tipos de ayuda. Asimismo, se analizan las características de los hogares informados acerca del SUR, de los hogares que declaran ante el Ministerio Público para hacer parte del SUR y de los hogares inscritos en el SUR.

El Cuadro 2 presenta los porcentajes de cubrimiento en cada una de las etapas del proceso. Los índices denotan un cubrimiento aceptable del Sistema Único de Registro, aunque se evidencia una carencia en la etapa final. En primer lugar, un porcentaje elevado de hogares desplazados (85.1%) están familiarizados con el SUR. En segundo lugar, casi el 78 por ciento de los hogares decide rendir declaración ante una entidad del Ministerio Público para su posterior registro en el SUR. Las principales razones para no rendir declaración son el desconocimiento acerca de los beneficios que acarrea la inscripción en el SUR (36.9%) y de los trámites necesarios para el registro (34.2%). Por lo tanto, una política de difusión de los beneficios de estar inscritos en el SUR y de los trámites necesarios para el registro en el SUR podría expandir aun más su cubrimiento. Un porcentaje menor (12%) no declara porque considera que los trámites son demasiado complicados y el seis por ciento piensa que declarar en el SUR no va a cambiar su situación. Una proporción pequeña de la población desplazada no declara para proteger su anonimato en el municipio de recepción, lo cual refleja que los problemas de seguridad en el municipio de recepción solo afectan un porcentaje reducido de la población desplazada. En tercer lugar, cerca del 71 por ciento de los hogares desplazados son finalmente inscritos en el SUR. Por último, se observa que sólo el 56 por ciento de los inscritos en el SUR recibe ayuda, lo que muestra una falla en esta etapa del proceso ya que casi la mitad de las familias desplazadas, después de pasar por todos los pasos necesarios y aceptar los costos que implican, no obtiene la ayuda necesaria. Es importante conocer las causas de la falta de cobertura en esta fase del proceso, no solo para mejorar el programa en su totalidad sino porque esta etapa es crítica y, si los individuos no ven los resultados, podría desincentivar a otros posibles beneficiarios.

Los indicadores que se presentan en el Cuadro 2 permiten estimar el número de personas desplazadas en Colombia y el número de hogares desplazados beneficiarios

de la ayuda estatal. Según datos de la Red de Acción Social a Junio de 2006, estaban inscritas en el SUR 1'814.964 personas en condición de desplazamiento, correspondientes a 410.330 hogares. Dado que dicha cifra equivale, según datos de la EDHD-2004, a un 70.44 por ciento de los hogares desplazados, el número de personas desplazadas en Colombia sería aproximadamente de 2'576.610, es decir 582.524 hogares. Los datos revelan que el 56.3 por ciento de los hogares han sido beneficiarios de la ayuda estatal, lo cual significa que la ayuda estatal ha cubierto a un poco más de 230 mil hogares o 1'021.462 personas en condiciones de desplazamiento.

Cuadro 2. Proceso de Inscripción – Sistema Único de Registro

Variable	Porcentaje	Valor	Valor
		Agregado Hogares	Agregado Individuos
Total Población Desplazada		582,524	2,576,610
Conoce el Sistema Único de Registro	85.1%	495,903	2,193,468
Rindió declaración para registro en SUR	77.7%	452,738	2,002,541
Razón para no declarar – No conoce beneficios de estar registrado	36.9%		
Razón para no declarar – No conoce los trámites para el registro	34.2%		
Razón para no declarar - Los trámites son complicados	12.4%		
Razón para no declarar - No sirve para nada	6.2%		
Razón para no declarar - Mantener el anonimato	2.2%		
Hogares inscritos en SUR	70.4%	410,330	1,814,964
Hogares que recibieron ayuda después de quedar inscritos	56.3%	230,934	1,021,462

Fuente: Cálculo de los autores con base en ENDH-2004

Es importante detenerse en el tema de la magnitud del desplazamiento forzoso en Colombia. En el caso colombiano, hay un debate importante en torno a las cifras del desplazamiento. Las principales fuentes estadísticas son el Sistema Único de Registro (SUR) de la Red de Acción Social (RAS) y el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (SISDHES) de la Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES). La diferencia de las cifras surge debido a la definición de desplazado adoptada por cada una de las entidades, de los años de referencia y de los sistemas de recolección de información.

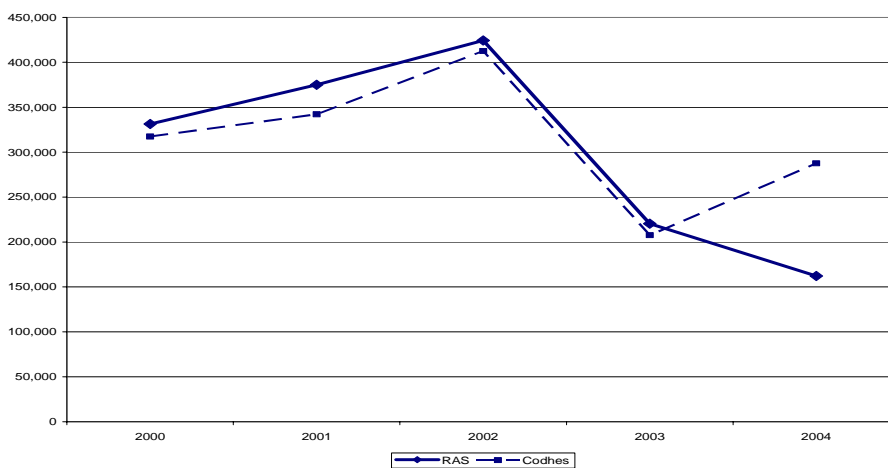
Las cifras del SUR corresponden a los hogares que son registrados efectivamente en el sistema, después de rendir declaración y ser aceptada por las entidades del Estado. Esta metodología excluye a los hogares que no rinden declaración, a los hogares cuya declaración no es considerada válida y a los hogares que rinden declaración tras un año de desplazamiento. Las cifras del SUR tampoco incluyen las migraciones a causa de la fumigación a cultivos ilícitos y a los hogares que superan su condición de desplazado y retornan a su municipio de origen. Las cifras de CODHES, que reportan casi el doble de población desplazada, se basan en el método de “estadística por consenso”, el cual recolecta información proporcionada por organizaciones de desplazados, ONG de Derechos Humanos, autoridades locales y regionales, además de la de 34 periódicos, 10 revistas y noticieros del país. A diferencia de la RAS, CODHES incluye en sus registros a los desplazados por fumigaciones, a los que llevan más de un año en condición de desplazados y no excluye los hogares que retornaron o superaron la condición de desplazados (Ibáñez y Moya, 2005).

La discrepancia en la definición de desplazamiento y en las metodologías para estimar la magnitud del desplazamiento han derivado en cifras discordantes por parte de ambas entidades. A partir de la información del SUR, el gobierno reportó para junio de

2006 1'814.964 personas desplazadas mientras CODHES¹⁸ estimó dicha cifra en 3'410.486 personas.

Pese a las divergencias en las magnitudes del desplazamiento entre los dos sistemas de información, hasta el año 2003 las tendencias en las cifras de CODHES y la RAS son bastante similares. Sin embargo, a partir de 2003, mientras que para CODHES el número de personas ha aumentado, para la RAS, el descenso de este número ha persistido desde el 2002. El Gráfico 2 muestra las diferencias de las cifras calculadas por CODHES y la RAS. El gráfico cubre a partir de 2000, ya que el SUR fue creado en 1999 y los datos anteriores a este año no son significativos.

Gráfico 2. Individuos desplazados

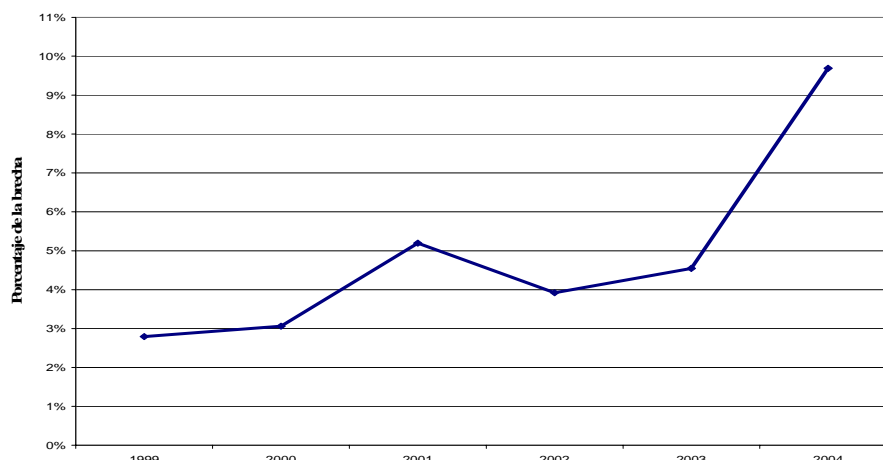


Fuente: RAS y CODHES

Es importante analizar las causas del subregistro, y conocer en qué grado depende de la decisión del individuo en el momento de declarar y de la decisión de los funcionarios públicos en el momento de inscribir o no a un hogar. El proceso de inscripción merece atención. Las cifras muestran que la brecha entre declaración y registro ha aumentado de menos del tres por ciento en 1999 a casi el diez por ciento en el 2004 (Gráfico 3). A pesar de que a partir del 2002 el porcentaje de los hogares declarantes ha disminuido en casi 22 puntos porcentuales hasta 2004, la caída en el porcentaje de los hogares inscritos ha sido mayor (casi 28 puntos porcentuales).

¹⁸ Fecha de Corte: Febrero de 2006

Gráfico 3. Brecha entre declaración y registro



Fuente: Cálculo de los autores con base en ENDH-2004

Los tiempos transcurridos entre las distintas etapas del proceso muestran también un elemento crítico del programa. Tal como muestra el Cuadro 3, los procesos son prolongados. En promedio, los hogares deben esperar más de un mes entre el momento de rendir declaración y ser inscritos en el SUR, y dos meses entre la inscripción en el SUR y la recepción de la primera ayuda estatal. En total, los hogares esperan más de tres meses desde el momento de registro en el SUR hasta la recepción de la primera ayuda, espera que se hace en unas condiciones sumamente precarias.

Cuadro 3. Tiempo transcurrido entre distintas etapas

Variable	Número días
Tiempo entre rendir declaración y registro en SUR	46.52
Tiempo entre registro SUR y recepción de ayuda	62.12
Tiempo entre rendir declaración y recepción primera ayuda	108.65

Fuente: Cálculo de los autores con base en ENDH-2004

Por otro lado, aunque el SUR es la principal condición para acceder a la ayuda estatal, en la práctica la declaración en el SUR no necesariamente se traduce en la recepción de ayuda estatal. Además, un porcentaje pequeño de los hogares desplazados que recibe ayuda cuenta con el paquete completo de asistencia diseñado para la población desplazada. El Cuadro 4 revela que los hogares beneficiarios de la ayuda estatal sólo reciben, en la gran mayoría de los casos, un tipo de ayuda. Más aún, el cubrimiento de programas estatales, en contraste con los programas no estatales, es superior en servicios sociales típicamente prestados por el Estado tales como los servicios de salud, el apoyo educativo y el acceso a vivienda. No obstante, la asistencia diseñada especialmente para la población desplazada es escasa y menor frente a las entidades no estatales. Por ejemplo, las agencias no estatales cubren el 11.0 por ciento de los programas de generación de ingresos, mientras la ayuda estatal cubre el 3.7 por ciento. Dicha cifra debe ser analizada con precaución puesto que los programas de generación de ingresos son canalizados a través de Organizaciones No Gubernamentales y no son provistos de manera directa por el Estado. Por lo tanto, las diferencias pueden ser menores.

Cuadro 4. Ayuda Recibida

Tipo de Ayuda	% Hogares que recibieron ayuda	
	Estatal	No Estatal
Asistencia humanitaria de emergencia	29.4%	62.4%
Cubrimiento en salud	26.0%	6.6%
Ayuda Educativa	12.9%	5.2%
Generación de Ingresos	3.7%	11.0%
Vivienda	5.2%	4.5%
Tierras y capacitación agrícola	1.0%	0.8%
Atención psicosocial y nutrición para niños	2.9%	8.6%

Fuente: Cálculo de los autores con base en ENDH-2004

El Cuadro 5 presenta las características de los hogares que conocen el SUR, declaran ante el SUR, son registrados y reciben ayuda. El conocimiento acerca del SUR parece estar ligado al estatus económico del hogar en el origen, a la estructura del hogar y a ciertas características del proceso de migración. Los propietarios de vivienda en el municipio de origen, variable que puede reflejar el estatus económico previo al desplazamiento, conocen el SUR con más frecuencia. Es posible que su mejor posición económica les permita acceder con mayor facilidad a la información acerca de los programas estatales.

Los hogares con jefes mayores conocen el SUR con más frecuencia así como los hogares más grandes. El mayor tamaño de las familias informadas acerca del SUR puede ser el resultado de políticas estatales explícitas en este sentido o de la mayor capacidad de acumular información por parte de un núcleo familiar más grande. El desplazamiento reactivo es más común entre los hogares que conocen el SUR. Los desplazamientos reactivos son, por lo general, más visibles para las autoridades y, en un alto porcentaje, los hogares se desplazan masivamente. Cuando los desplazamientos son masivos, funcionarios estatales asisten a la población desplazada y el registro en el SUR es automático. Por lo tanto, están debidamente informados acerca de sus derechos, del SUR y de los programas estatales. Por último, la duración del desplazamiento es mayor en los hogares que conocen el SUR, lo que demuestra que con el tiempo los hogares se familiarizan con las condiciones de vida en el municipio de recepción y aprenden a buscar más eficazmente información sobre las ayudas estatales.

Las características de los hogares que declaran o no declaran ante una entidad del Ministerio Público presentan diferencias significativas en casi las mismas variables del caso anterior. El desplazamiento masivo y el reactivo parecen también influir en la decisión de declarar, pero la duración del desplazamiento pierde su significancia. Encontrar que el porcentaje de desplazamientos reactivos es mayor en el grupo de los que declaran es sorprendente, ya que los costos relacionados con la pérdida del anonimato pueden ser considerables para este grupo de la población.

Una mejor posición económica en el sitio de origen parece ser un determinante importante para declarar ante el SUR. Es probable que la pérdida de activos, bienes y tierras sea mayor para dichos hogares y, por lo tanto, enfrentan altos incentivos para declarar ante el SUR como un paso inicial en el proceso de recuperación de activos. Como resultado, los propietarios de tierras son más frecuentes entre los hogares que declaran ante el SUR. Sin embargo, el mayor promedio en el tamaño del hogar¹⁹ y el

¹⁹ Testimonio de una mujer afro colombiana desplazada en Bogotá "Por la falta de tierra, nos toca hacer construcciones en espacios muy reducidos, donde vivimos con nuestras familias. En nuestra cultura las familias son muy numerosas, la mayoría de los hogares afros están compuestos por entre 5 y 8 personas, porque en nuestros territorios hemos tenido suficiente espacio para que podamos tener toda la familia que

porcentaje de hogares con jefatura femenina que declaran en el SUR, pueden reflejar que hogares más vulnerables están acudiendo al SUR. Es importante entonces estimar la probabilidad de declarar ante el SUR para controlar por los diversos factores.

¿Quiénes son inscritos finalmente en el SUR? Las diferencias emergen una vez se analizan las características de los hogares inscritos en el SUR y los hogares no inscritos. El tamaño del hogar, tener algún miembro del hogar con enfermedad mental o incapacidad física, y haberse desplazado por ataques directos (desplazamiento reactivo) parece mostrar que efectivamente los hogares más vulnerables son quienes acceden con más frecuencia al SUR. Los hogares inscritos tenían más acceso a la tierra y la propiedad de vivienda es más común. La duración del desplazamiento difiere para los hogares inscritos y no inscritos en el SUR. El promedio de los días desde la migración del municipio de origen hasta el día de aplicación de la encuesta es mayor para los inscritos, lo cual es de esperar pues quienes llevan más tiempo en el municipio de recepción seguramente han podido recoger información acerca de cómo convertirse en beneficiarios de los programas para población desplazada. El resultado de los desplazamientos masivos es una vez más el esperado porque como se mencionó anteriormente los desplazamientos masivos son automáticamente registrados por Acción Social.

¿Quiénes acceden finalmente a la ayuda estatal? Las estadísticas descriptivas presentadas en el Cuadro 5 muestran que los hogares con mayor tamaño, mayor estatus económico y los que migran masivamente hacen parte en mayor proporción del grupo que recibe ayuda. La única variable que es significativa exclusivamente en esta etapa es la pertenencia a minorías étnicas. Dichos resultados reflejan que la probabilidad de recibir ayuda depende en gran parte de los determinantes del proceso de declaración y no parece existir focalización por parte del Estado en la asignación de la ayuda. Sin embargo, un análisis más riguroso estadísticamente se realiza adelante por medio de las estimaciones econométricas.

Cuadro 5. Características hogares que conocen, declaran, son inscritos y reciben ayuda del SUR

Variable	No Conocen SUR	Conocen SUR	No Declaran SUR	Declaran SUR	No Inscritos SUR	Inscritos SUR	No Ayuda SUR	Ayuda SUR
Jefatura Masculina	64.03%	62.56%	63.86%	62.49%	60.96%	63.27%	61.34%	63.49%
Jefatura Femenina debido al abandono de algún miembro	7.19%	9.35%	6.51%**	9.65%**	7.92%	9.45%	8.05%	9.66%
Hogares que mantienen contacto con los familiares que abandonaron el hogar	0.36%	1.37%	0.48%	1.42%	0.74%	1.41%	0.98%	1.40%
Edad jefe del hogar – años	43.50	42.43	42.94	42.48	42.05	42.72	42.44	42.63
Edad jefe del hogar al cuadrado– años	2129.88**	1968.33**	2054.15	1973.17	1969.89	1993.04	2003.57	1978.93
Escolaridad jefe del hogar-años	5.51	5.70	5.51*	5.71*	5.58	5.70	5.61	5.71
Minoría étnica – Jefe de hogar	22.66%	24.42%	24.58%	24.13%	24.13%	24.24%	0.22*	0.25*
Agricultura en origen - Jefe de hogar	57.91%	57.95%	60.24%	57.45%	55.62%	58.66%		
Tamaño del Hogar	4.69***	5.22***	4.81***	5.24***	4.78***	5.28***	5.05**	5.22**
Dependencia	0.34	0.34	0.34	0.35	0.35	0.34	0.35	0.34
Porcentaje de tierras abandonadas	0.21**	0.27**	0.20***	0.28***	0.21***	0.28***	0.23***	0.28***
Acceso a créditos informales en origen	9.68%	11.93%	11.30%	11.74%	11.72%	11.65%		
Vivienda propia en origen	56.63%***	69.46%***	60.1%***	69.62%***	60.44%***	70.21%***		
Consumo en origen por adulto equivalente	1,783,071	1,750,907	1,741,174	1,757,699	1,710,904	1,768,123	1,952,135	1,646,977
Algún miembro participó en alguna organización - Recepción	30.22%	31.18%	32.05%	30.85%	30.94%	31.10%	0.31	0.31
Algún miembro con posición de liderazgo - Recepción	3.24%**	6.17%**	6.51%	5.67%	6.26%	5.68%	6.83%	5.26%
Algún miembro con enfermedad mental o incapacidad física	7.91%	9.40%	7.23%	9.65%	7.18%**	9.84%**	8.66%	9.53%
Tiene contactos en el lugar de recepción	67.74%	70.63%	69.47%	70.46%	69.78%	70.44%		
Días desde que abandonaron el lugar de origen	1242.72*	1359.38*	1272.73	1361.20	1232.05***	1380.08***	1312.98	1363.15
Desplazamiento Reactivo	79.57%***	87.14%***	82.69%**	87%**	83.88%*	86.95%*		
Migración con gente de otros pueblos	3.23%**	6.87%**	2.4%***	7.31%***	2.56%***	7.61%***	3.16%***	8.22%***

Fuente: Cálculo de los autores con base en ENDH-2004

*Significativo al 10%

**Significativo al 5%

***Significativo al 1%

En el cuadro 6 se muestran los resultados de los determinantes de las probabilidades de conocer, declarar, ser inscrito en el SUR y recibir ayuda estatal. Los resultados de las estimaciones confirman algunas de las conclusiones enunciadas anteriormente. Una mayor probabilidad de conocer el SUR está asociada con la estructura del hogar, las condiciones económicas en el origen y las características del proceso de migración. Los hogares con jefatura femenina, debido al desplazamiento, muestran una probabilidad mayor de conocer el SUR, al igual que la variable de contacto con los familiares que abandonaron el núcleo familiar. Tales resultados demuestran que los hogares más vulnerables pueden ser más activos en la búsqueda de asistencia estatal como estrategia para mitigar el impacto del desplazamiento. La probabilidad de conocer el SUR aumenta con la edad del jefe del hogar, sin embargo, hay un límite de edad a partir del cual el efecto empieza a ser negativo. El signo de la variable del tamaño del hogar refuerza la hipótesis según la cual los hogares más vulnerables son aquellos que conocen los beneficios de las ayudas estatales: a medida que aumenta el tamaño del hogar la probabilidad de conocer al SUR se incrementa.

Asimismo, los hogares con mejor posición económica previa al desplazamiento conocen el SUR con más frecuencia. La tenencia de vivienda propia en el municipio de origen, determina asimismo la probabilidad de conocer el SUR. Dos razones, que se complementan, pueden explicar este último resultado. En primer lugar, los hogares con un mejor estatus económico en el origen sufren pérdidas de activos y de bienestar más profundas y enfrentan, como consecuencia, incentivos más altos para buscar el apoyo del Estado, ya sea para recuperar activos o para recuperar sus niveles anteriores de bienestar. En segundo lugar, dichos hogares pueden contar con un mayor cúmulo de información y con canales para acceder a la información acerca de los programas estatales.

Los resultados anteriores se refuerzan para la estimación de la probabilidad de declarar. Cabe de nuevo mencionar que la declaración en el SUR es voluntaria, depende de las decisiones de los hogares y los factores institucionales no juegan necesariamente un papel importante. Emergen nuevas variables, que caracterizan la vulnerabilidad del hogar, como significativas. Los hogares más grandes, con jefatura femenina a causa del desplazamiento, con jefes previamente dedicados a actividades agrícolas y con algún miembro del hogar que adquirió una incapacidad o enfermedad mental como consecuencia del desplazamiento, son más propensos a declarar ante el SUR. Los hogares más vulnerables declaran con mayor probabilidad con el fin de recibir la ayuda estatal y así subsanar el impacto negativo del desplazamiento. Al igual que en el caso anterior, la edad del jefe del hogar presenta la forma de una U invertida, es decir jefes del hogares jóvenes o bastante mayores tienen una menor probabilidad de declarar.

De nuevo, la posesión de activos en el municipio de origen es un incentivo para buscar la protección estatal. La vivienda, el porcentaje de tierras abandonadas y el acceso a créditos informales en el origen son significativas y presentan el signo esperado. El porcentaje de tierras abandonadas y la tenencia de vivienda propia aumentan la probabilidad de declarar. La variable del acceso a créditos informales en el origen disminuye la probabilidad de declarar. El acceso a créditos informales en el origen denota que los hogares contaban con extensas redes de apoyo en el origen. Dichas redes pueden continuar operando después del desplazamiento y, por ende, puede no ser urgente buscar ayuda estatal.

El desplazamiento reactivo y la migración masiva influyen positivamente sobre el proceso de declaración. En el caso del masivo, el resultado es el esperado, a causa las políticas de Acción Social hacia este tipo de migraciones. El signo de la variable del desplazamiento reactivo parece contra intuitivo ya que los costos que implica la

pérdida del anonimato son muy altos para estos hogares. Sin embargo, el resultado tiene sentido si se considera que el desplazamiento reactivo implica una migración intempestiva que puede causar mayores pérdidas de activos y, por lo tanto, mayor vulnerabilidad en el municipio receptor.

Por último, las variables que denotan el capital social del hogar parecen no ejercer ningún efecto sobre la decisión de declarar. Los contactos en el municipio de recepción y la participación en organizaciones formales no determinan la decisión de declarar. Parece ser que el capital social no es un mecanismo efectivo para difundir información y que el apoyo para mitigar el desplazamiento no es suficiente para suplir la ayuda estatal.

La focalización hacia ciertos grupos de la población desplazada no parece ser un comportamiento adoptado por las entidades estatales, según lo muestran los resultados de la probabilidad de estar inscritos. Las variables significativas en la probabilidad de declarar, situación determinada por el comportamiento de los hogares desplazados, son nuevamente significativas en la probabilidad de estar inscrito en el SUR. Ello denota que la inscripción en el SUR está más determinada por decisiones de la población desplazada que por restricciones institucionales.

La vulnerabilidad del hogar es, de nuevo, determinante, para estar registrado en el SUR. La edad del jefe de hogar muestra que la probabilidad de inscripción se incrementa conforme la edad del jefe del hogar aumenta. Ello puede ser consecuencia de la mayor vulnerabilidad de los hogares con jefes mayores debido a su dificultad a adecuarse a un nuevo mercado laboral. La jefatura masculina aumenta la probabilidad de ser inscrito, al igual que la jefatura femenina. Por otro lado, el tamaño del hogar y algún miembro en la familia con enfermedad mental o incapacidad física continúan siendo significativas.

Algo similar sucede con las condiciones económicas del hogar en el municipio de origen. Las variables socioeconómicas que son significativas para la probabilidad de declarar son asimismo significativas para la de estar inscritos en el SUR y presentan el signo esperado. El acceso a créditos informales en el lugar de origen disminuye la probabilidad de estar inscrito en el SUR. El signo del porcentaje de tierras abandonadas corrobora la hipótesis sostenida a lo largo del capítulo: los hogares con una mejor posición socioeconómica antes del desplazamiento son registrados en el SUR con mayor probabilidad. Las variables del proceso de desplazamiento, reactivo y masivo, son también en esta etapa significativas e influyen positivamente sobre la probabilidad de ser inscrito.

En síntesis, se puede afirmar que en la fase final de inscripción, el cubrimiento del SUR parece ser aleatorio y no favorecer grupos particulares de la población desplazada. Los resultados reflejan que la mayoría de las variables significativas son aquellas de la etapa de declaración, es decir que la inscripción no está focalizada por el Estado hacia hogares con características particulares y depende en gran parte del proceso de declaración. Al tener el mismo signo y significancia en ambas etapas del proceso, los resultados muestran que las variables de decisión juegan un papel importante en ser o no registrado en el SUR. Ello señala que el proceso de registro depende en mayor grado del proceso de decisión de los hogares que de las decisiones institucionales en el proceso de inscripción.

Una vez los hogares están inscritos en el SUR, son elegibles para la ayuda estatal dirigida hacia la población desplazada. A diferencia de la probabilidad de estar inscritos, algunas variables que antes no eran significativas lo son en la etapa de recepción de ayuda. La jefatura masculina y femenina, la edad y edad al cuadrado del

jefe del hogar, el porcentaje de tierras abandonadas y los desplazamientos masivos continúan siendo significativas. Ello demuestra que las variables significativas en el proceso de declaración son determinantes de la recepción final de ayuda.

De otro lado, la participación en organizaciones en el municipio de recepción, que antes no era significativa, tiene un impacto significativo, pero negativo. Al contar con una mayor red de contactos sociales en el municipio de recepción, los hogares pueden apoyarse en las redes sociales durante el proceso de asentamiento y enfrentar, por tanto, unas mejores condiciones. Su signo negativo puede reflejar que el Estado esté focalizando la ayuda a hogares más vulnerables.

Cuadro 6. Estimaciones para la probabilidad de Conocer, Declarar, Ser registrado y Recibir Ayuda en el SUR

Variable ^a	Probit			
	Coeficiente			
	(t-estadístico)			
	Conocer	Declarar	Ser Registrado	Recibir Ayuda
Jefatura Masculina	0.0666	0.1163	0.1380*	0.1422**
	-0.72	-1.45	-1.82	-2.18
Jefatura Femenina debido al abandono de algún miembro	0.2694*	0.4165***	0.3733***	0.3187***
	-1.81	-3.13	-3.08	-2.88
Hogares que mantienen contacto con los familiares que abandonaron el hogar	0.7955*	0.6340*	0.4133	0.2946
	-1.68	-1.68	-1.36	-1.1
Edad jefe del hogar - años	0.0352**	0.0271*	0.0234*	0.0418***
	-2.13	-1.81	-1.64	-3.18
Edad jefe del hogar al cuadrado- años	-0.0004**	-0.0003**	-0.0002	-0.0004***
	(-2.51)	(-1.98)	(-1.6)	(-3.19)
Escolaridad jefe del hogar-años	0.0088	0.0076	0.0085	0.0022
	-0.47	-0.46	-0.56	-0.15
Minoría étnica - Jefe de hogar	-0.1347	-0.1052	-0.1373	0.0669
	(-1.24)	(-1.09)	(-1.53)	-0.83
Agricultura en origen - Jefe de hogar	-0.0412	-0.1285*	-0.0257	
	(-0.49)	(-1.73)	(-0.37)	
Tamaño del Hogar	0.0404**	0.0364**	0.0541***	0.0138
	-2.09	-2.1	-3.27	-0.94
Dependencia	0.239	0.2199	0.0576	0.1646
	-1.4	-1.44	-0.4	-1.24
Porcentaje de tierras abandonadas	0.093	0.1792**	0.1504**	0.1411**
	-0.98	-2.17	-1.95	-2.07
Acceso a créditos informales en origen	-0.0592	-0.1758*	-0.2681***	
	(-0.45)	(-1.61)	(-2.62)	
Vivienda propia en origen	0.2192***	0.1688**	0.0955	
	-2.6	-2.25	-1.35	
Consumo en origen por adulto equivalente	0	0	0	0
	-0.33	-0.33	-0.35	(-1.19)
Algún miembro con liderazgo en alguna organización - Recepción	0.2783	-0.1699	-0.1578	-0.2114*
	-1.45	(-1.22)	(-1.19)	(-1.64)
Algún miembro con enfermedad mental o incapacidad física	0.1523	0.2241*	0.2276**	0.0998
	-1.1	-1.82	-1.99	-1
Tiene contactos en el lugar de recepción	0.1289	0.0668	0.0374	
	-1.58	-0.92	-0.55	
Días desde que abandonaron el lugar de origen	0	0	0	0
	-0.05	(-0.03)	-0.23	-0.34
Desplazamiento Reactivo	0.2631***	0.2030**	0.1470*	
	-2.61	-2.16	-1.65	
Migración con gente de otros pueblos	0.1725	0.6240***	0.5795***	0.5874***
	-0.87	-3.43	-3.52	-4.13
Constante	-0.7829	-1.0325***	-1.3102***	-1.620***
	(-1.79)	(-2.62)	(-3.50)	(-4.76)
Número de observaciones	2257	2280	2310	2309
R-cuadrado	0.1482	0.1197	0.1342	0.1197

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

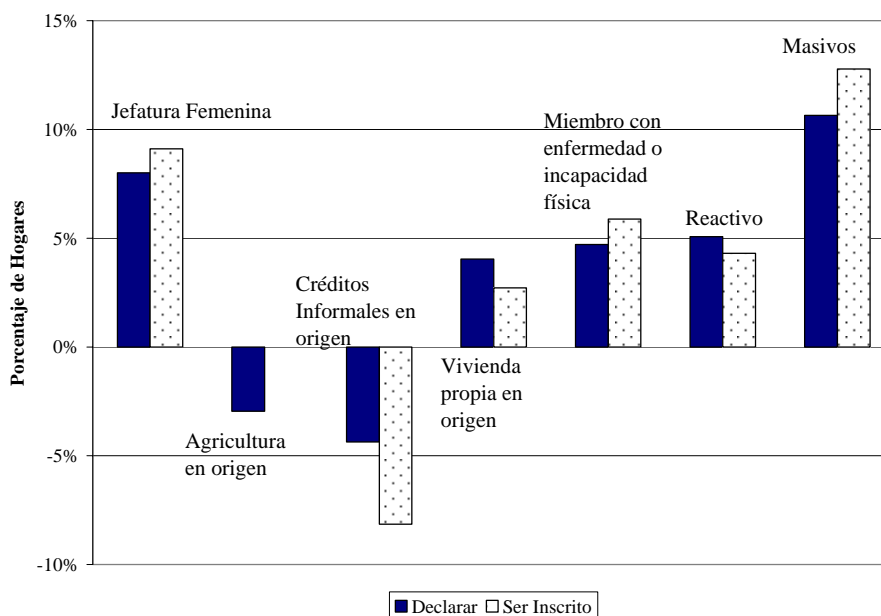
a Incluye controles departamentales

*** Significativo al 1%, ** Significativo al 5%, * Significativo al 10%

Los efectos marginales de la probabilidad de declarar y ser inscrito en el SUR (Gráfico 4), muestran las variables discretas que tienen un mayor impacto en la probabilidad de declarar y de ser inscritos. La jefatura femenina debido al abandono del jefe del hogar y el desplazamiento masivo, son las variables que tienen un mayor impacto sobre cada uno de los procesos. La primera demuestra que el cambio en la estructura del hogar aumenta su vulnerabilidad por la disminución de ingresos. Por otro lado, los hogares que se desplazaron masivamente son los que tienen mayor probabilidad de declarar y, a la vez, de ser inscritos en el SUR. La variable de los desplazamientos masivos es una medida de las políticas activas del Estado hacia la población desplazada, ya que éstos son automáticamente registrados en el SUR. El hecho de que la variable de los desplazamientos masivos sea la que presenta un mayor efecto marginal sobre la probabilidad de ser inscrito y de recibir ayuda, demuestra que una política activa por parte del Estado en la etapa de la inscripción puede tener efectos positivos sobre la recepción final de la ayuda estatal.

Al comparar los efectos marginales de las variables estimadas para la probabilidad de declarar y ser inscrito en el SUR, parece evidente la focalización en esta última etapa hacia los hogares más vulnerables. Las variables que representan la vulnerabilidad de los hogares presentan efectos marginales mayores para el proceso de registro, mientras que los efectos marginales para las variables que miden estatus económico se debilitan. Resulta evidente el incremento de los efectos marginales en las variables de jefatura femenina, hogares con miembros con alguna incapacidad física o enfermedad mental y desplazamiento masivo.

Gráfico 4. Efectos Marginales de la probabilidad de Declarar y de ser Inscrito en el SUR para variables discretas

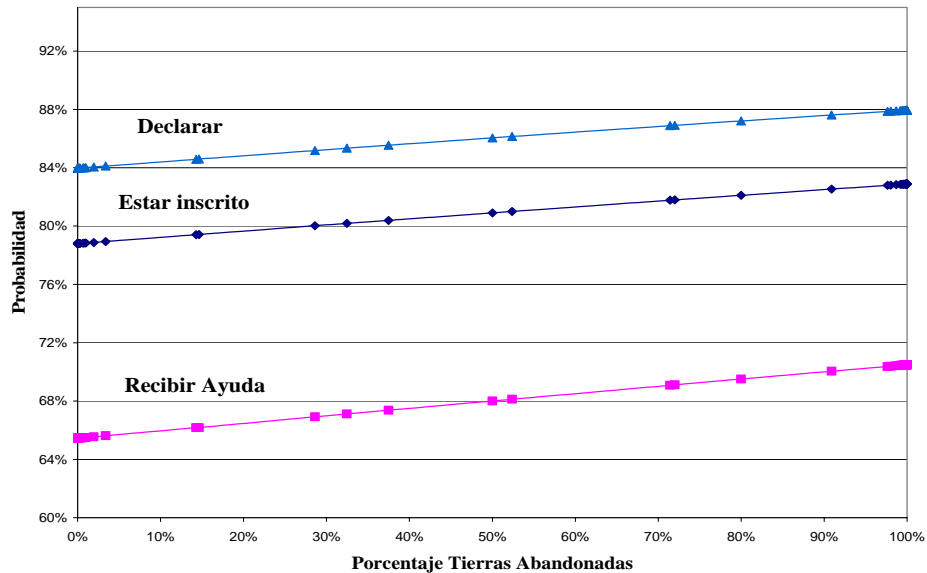


Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Los siguientes gráficos confirman los resultados anteriores. Los hogares que quieren recuperar activos tienen una mayor probabilidad de declarar. Sin embargo, la propiedad de activos en el origen pierde importancia en los procesos de inscripción y de recepción de ayuda (Gráfico 5). En las últimas etapas, parece no haber focalización hacia los hogares con propiedades en el lugar de origen. Por otro lado, el tamaño del hogar (Gráfico 6) sí parece ser una variable de focalización en el proceso de inscripción. A medida que el tamaño del hogar es mayor, el efecto marginal sobre la

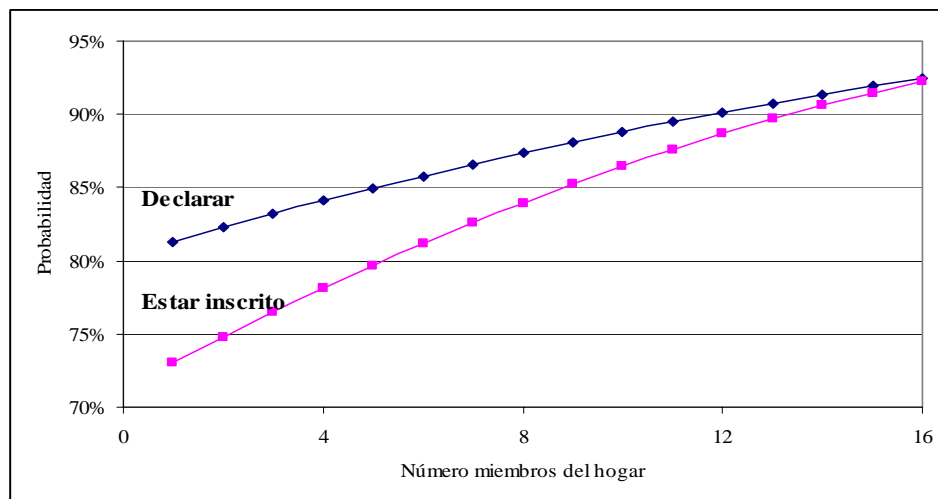
probabilidad de ser inscrito aumenta, resultado que refleja la focalización hacia los hogares más vulnerables, dado su tamaño, en la etapa de registro.

Gráfico 5. Efectos del porcentaje de tierras abandonadas sobre la probabilidad de Declarar, ser Inscrito y recibir Ayuda en el SUR para variables discretas



Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Gráfico 6. Efectos del número de miembros del hogar sobre la probabilidad de Declarar y de ser Inscrito en el SUR para variables discretas



Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Las conclusiones de los cuadros anteriores son diversas e identifican ajustes para llevar a cabo en la política de asistencia a la población desplazada y aspectos que, al estar funcionando de manera adecuada, se deben fortalecer. Por un lado, los índices de cobertura del proceso de inscripción en el SUR, pese a no ser del cien por ciento, son satisfactorios ya que cerca del ocho por ciento de los hogares decide no declarar

voluntariamente y el siete por ciento es excluido. Sin embargo, en la última etapa del proceso, la etapa más crucial, surgen fallas puesto que solamente un poco más de la mitad de los inscritos recibe efectivamente algún tipo de ayuda y de este 56 por ciento no todos reciben la totalidad de la asistencia necesaria. La asistencia estatal parece ser más efectiva para los servicios sociales típicamente prestados por el Estado ya que la ayuda especial para la población desplazada presenta aun vacíos. Otro aspecto débil del programa son los extensos periodos de tiempo transcurridos entre las distintas etapas del proceso. Posibles causas de los largos procesos pueden ser, por un lado, la dificultad para responder de una manera rápida a una crisis humanitaria de las magnitudes actuales y, por otro lado, la dispersión en las responsabilidades de atención a la población desplazada.

Las estimaciones econométricas muestran que los hogares más vulnerables y con mejor posición económica en el municipio de origen son los más propensos a conocer, declarar, ser inscritos en el SUR y finalmente recibir la ayuda. Las decisiones de los hogares parecen ser fundamentales en el proceso de registro, mientras que las decisiones institucionales no parecen influir significativamente en el proceso. En el proceso de registro, por lo tanto, la focalización hacia grupos particulares de la población es mínima y se dirige hacia los hogares más vulnerables.

4. CONCLUSIONES

En periodos de conflicto civiles, la identificación de las víctimas, por ejemplo la de la población desplazada, es un paso fundamental para lograr implementar los programas de protección, asistencia humanitaria y reparación. Cuando el conflicto es de baja intensidad, la identificación de la población desplazada es más compleja pues en la mayoría de los casos los desplazamientos ocurren en forma individual, a diferencia de los desplazamientos masivos, comunes durante conflictos de alta intensidad. En Colombia el desplazamiento afecta cerca del 4.4 por ciento del total de la población, y dada la baja intensidad del conflicto se ha adoptado un mecanismo de demanda para lograr identificar las víctimas del conflicto.

Los resultados de este trabajo muestran que los mecanismos de ayuda basados en la demanda pueden limitar el cubrimiento total de los programas, restringiendo el acceso a grupos particulares de la población. Más del 30 por ciento de los hogares desplazados en Colombia no están registrados en el SUR y, por lo tanto, no son beneficiarios de los programas especialmente diseñados para este grupo de la población. El 22 por ciento de los hogares no está registrado por razones involuntarias, por ejemplo por no tener información acerca del SUR o por que después de haber declarado les fue negado el acceso al sistema; el restante ocho por ciento corresponde a decisiones voluntarias de los hogares.

Para poder estar registrado en el SUR los hogares deben acercarse a las oficinas del Ministerio Público a rendir una declaración bajo juramento. Ello implica que la inscripción en el SUR depende en gran parte de las decisiones del hogar en el proceso de declaración. Los resultados muestran que la vulnerabilidad de los hogares, su estatus económico en el municipio de origen, y algunas características del proceso del desplazamiento son los determinantes de la decisión de declarar. Los incentivos de declarar para los hogares vulnerables son claros: los hogares más vulnerables requieren de asistencia estatal con mayor urgencia. A los hogares con mejor posición económica los incentiva la recuperación de los activos abandonados y recobrar el estatus original.

Los determinantes de la decisión de declarar y ser inscrito en el SUR son similares. Sin embargo, la magnitud de los coeficientes de las variables que reflejan la

vulnerabilidad de los hogares aumenta en el proceso de registro, mientras que aquellas del estatus económico en origen pierden importancia. Estos resultados demuestran que en el proceso de registro existe focalización hacia los hogares más vulnerables.

Dados los resultados anteriores, es importante analizar la eficiencia del mecanismo de demanda adoptado en Colombia. Cuando el conflicto es de baja intensidad, como en el caso colombiano, la identificación de la población desplazada se dificulta dado que los desplazamientos ocurren en la mayoría de los casos en forma individual. Adoptar mecanismos de ayuda basados en la oferta, implica una búsqueda activa de la población desplazada por parte de los organismos estatales y por ende, unos costos muy altos. Pese a los problemas que el SUR presenta, el cubrimiento alcanza el 70 por ciento y solo un 22 por ciento es excluido por razones involuntarias. Los resultados muestran que adoptando algunas políticas de ajuste, el SUR puede acercarse al cubrimiento “universal” de la población.

Sin embargo, los mecanismos de demanda enfrentan problemas, por un lado, grupos particulares de la población son excluidos de los programas y, por otro lado, algunos grupos desinformados acerca de los beneficios estatales deciden no declarar. En primer lugar, el sistema excluye a los hogares desinformados pero la difusión de la información parece ser aleatoria. Con el fin de aumentar el registro en el SUR, se podrían implementar campañas masivas de información en las que se proporcione información detallada acerca del SUR y los beneficios de ser registrado. Con el fin de lograr un contacto más personal con los hogares afectados, estas campañas pueden ser complementadas con programas de difusión locales que canalicen la información por medio de organizaciones sociales. En segundo lugar, el proceso de registro crea una brecha entre declaración y el registro, cerca del ocho por ciento de los hogares declaran, pero no son registrados. Aunque esta brecha debe existir, ya que algunos individuos se declaran como desplazados sin serlo para poder acceder a los beneficios estatales, es necesario minimizar el riesgo de excluir equivocadamente a los hogares realmente desplazados. Los mecanismos de identificación deben ser afinados y los trabajadores del gobierno encargados de tomar la declaración deben estar debidamente entrenados. En tercer lugar, otro grupo de la población desplazada decide no declarar voluntariamente a causa de falta de información. Para estos casos, la difusión de la información por medio de campañas masivas puede ser útil para incentivar la declaración en el SUR.

Por último, una vez los hogares son registrados en el SUR, deben recibir el paquete completo de ayuda estatal. No obstante, sólo un poco más de la mitad recibe ayuda, y un pequeño porcentaje recibe el paquete completo de la ayuda diseñada para la población desplazada. Además, el sistema no es eficiente en la provisión de ayuda y los hogares deben esperar cerca de tres meses para recibir la primera ayuda desde el momento de la declaración. Resulta evidente que las principales fallas del SUR emergen en esta última etapa del proceso. Las campañas de difusión en la etapa de declaración pierden el efecto esperado si el proceso de recepción de ayuda no es mejorado. La cobertura debe mejorar en esta etapa y los tiempos deben reducirse para que los beneficios del registro en el SUR sean los esperados.

REFERENCIAS

- ACNUR (2003). *La población desplazada en Bogotá: una responsabilidad de todos*. ACNUR, Proyecto Bogotá Cómo Vamos. Bogotá, Colombia.
- ACNUR (2004). *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia*. Organizaciones de las Naciones Unidas. Bogotá, Colombia

- ACNUR (2006). *The State of the World's Refugees*. New York: Oxford University Press.
- Azam, J.P. y A. Hoeffler (2002). *Violence against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?*. Journal of Peace Research. Vol. 39, No 4, 461-485.
- Cohen, R. y F. Deng (1998) *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington D.C: Brookings.
- Collier, P. y A. Hoeffler (1998). On the Economic Causes of Civil War. Oxford Economic Papers, No. 50.
- Collier, P. y A. Hoeffler (2001). *Greed and Grievance in Civil War*. Working Paper, World Bank, Washington, D.C.
- Engel, S. y A. M. Ibáñez (2006). *Displacement due to Violence in Colombia: A Household Level Analysis*. próximo a publicar en Economic Development and Cultural Change.
- Henao, H. et al. (1998). *Desarraigo y futuro. Vida cotidiana de familias desplazadas de Urabá*. Cruz Roja Colombiana, Cruz Roja. Medellín, Colombia.
- Ibáñez, A.M. y P. Querubin (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Documento CEDE 2004-23. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, A. M., y A. Moya (2005). *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Informe final presentado al Banco Interamericano de Desarrollo. Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Ibáñez, A.M. y C.E. Vélez (2005). *Civil Conflict and Forced Migration: The Micro Determinants and the Welfare Losses of Displacement in Colombia*. Documento CEDE 2005-35. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, A.M., A. Moya, y A. Velásquez (2006). *Hacia una política para la población desplazada en Colombia*. Informe final presentado a USAID.
- Ibáñez, A.M. y A. Moya (2006). *¿Cómo El Desplazamiento Forzado Deteriora El Bienestar De Los Hogares Desplazados?: Análisis Y Determinantes Del Bienestar En Los Municipios De Recepción*. Documento CEDE 2006-26. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- IDMC (2006). *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2005*. Ginebra: Internal Displacement Monitoring Centre. Norwegian Refugee Council.
- Lozano, F.A. y F.E. Osorio (1999). *Horizontes de comprensión y acción sobre el desplazamiento de población rural en Colombia (1995-1997)*. CODHES. Bogotá, Colombia.
- Lubkemann, S.C. (2005). *Migratory Coping in Wartime Mozambique: An Anthropology of Violence and Displacement in 'Fragmented Wars'*. Journal of Peace Research. Vol. 42, No 4, 493-508.
- Mooney, E. (2005). *The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern*. Refugee Survey Quarterly. Vol. 24, No 3, 9-24.
- Moore, W.H y S.M. Shellman (2004). *Fear of Persecution. Forced Migration, 1952-1995*. Journal of Conflict Resolution. Vol. 40, No 5, 723-745.
- Naciones Unidas (2004). *Regional Seminar On Internal Displacement In The America*. Ciudad de México: The Brookings Institution – Sais Project On Internal Displacement.
- Núñez, J. y Espinosa, S. (2005) *No Siempre Pobres, No Siempre Ricos: Vulnerabilidad En Colombia*. Documento CEDE 2005-15. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Núñez, J. y Espinosa, S. (2005). *Exclusión E Incidencia Del Gasto Social*. Documento CEDE 2005-16. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Reyes, A. y A.M. Bejarano (1998). *Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea*. Análisis Político. Vol. 5, 6-27.

Weiss, T.G. (1999). *Whither International Efforts for Internally Displaced Persons*. Journal of Peace Research. Vol. 36, No 3, 363-373.