

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN LABORAL
PARA LOS DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA EN EL VALLE
DEL CAUCA**

**STEFANY VIEDA PARRA
MARÍA FERNANDA BONILLA LÓPEZ**

PROYECTO DE GRADO

PROFESORA:

BLANCA ZULUAGA

**UNIVERSIDAD ICESI
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS
ECONOMÍA
SANTIAGO DE CALI
DICIEMBRE DE 2012**

CONTENIDO

I.	Introducción.....	4
II.	Revisión de literatura.....	7
III.	Situación de los desplazados en el Valle del Cauca.....	11
IV.	Oferta Estatal: Repaso al Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015	13
V.	Oferta Estatal: Repaso al Plan Integral Único para la Población en Situación de Desplazamiento PIU 2011-2013.....	17
VI.	Probabilidad de empleo de la población desplazada.....	18
VII.	Conclusiones y recomendaciones.....	24

BIBLIOGRAFÍA

ANEXO

Resumen

Los programas de estabilización laboral hacen parte de la política pública de ayuda hacia la población desplazada del Gobierno Nacional. La estimación de un modelo logit sobre la probabilidad que tiene un individuo, y mas específicamente un desplazado por la violencia, de encontrarse ocupado, muestra claramente que los desplazados por la violencia se encuentran en una desventaja en el mercado laboral con respecto al resto de la población. En especial, en el Valle del Cauca la probabilidad de un desplazado de estar ocupado es 14,1% menor si se compara con la ciudad de Bogotá. Con el análisis de las políticas hacia la población desplazada que plantea el Plan de Desarrollo del Valle del Cauca 2012-2015 y el Plan Integral Único hacia la Población Desplazada 2011-2013, se permite dar una mirada sobre los esfuerzos que el Estado ha estado llevando a cabo hacia la recuperación socioeconómica de la población víctima del desplazamiento. Se sugiere entonces que los recursos del Estado se deben canalizar hacia la estabilización laboral más que hacia transferencias monetarias asistencialistas, para lograr una verdadera recuperación de la población en condición de desplazamiento.

Palabras Clave: Desplazamiento forzoso, estabilización socioeconómica, asistencia estatal, programas de generación de ingresos.

I. Introducción

El desplazamiento forzado en Colombia es generado por los ataques contra la población civil por grupos al margen de la ley, o por la necesidad de evitar posibles ataques debido al conflicto interno armado por el que atraviesa el país hace más de 50 años. Los grupos armados al margen de la ley usan como estrategia militar el aumento de su poder, ya sea económico o político, y han encontrado en los ataques a la población civil una de las formas más eficaces para debilitar el Estado, con el consecuente despoblamiento territorial, la intimidación, las amenazas y la apropiación de activos de aquellas personas víctimas de la violencia. La expansión territorial del conflicto armado ha significado que el desplazamiento forzado afecte a la gran mayoría de los municipios del país. Según datos de Acción Social, un poco más del 95% del total de municipios colombianos son receptores o expulsores de desplazados.

La estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia al llegar a un municipio receptor, es un proceso mucho más lento si se compara con el resto de la población que habitan en las zonas urbanas del país. La naturaleza del conflicto armado ha mostrado que la mayoría de los hogares desplazados provienen de áreas rurales del país, y se han dedicado la mayor parte de su vida a labores agrícolas. Así, su inadecuada experiencia laboral para las áreas urbanas a donde llegan los desplazados, hace que se aumenten las tasas de desempleo, y disminuyan las alternativas para la generación de ingresos.

Según Ibáñez y Velázquez (2008), las principales habilidades agrícolas con que cuentan estas personas desplazadas son poco demandadas en áreas urbanas, además los desplazados se ven en la tarea de competir con el resto de la población urbana, sin contar con la experiencia laboral adecuada ni con el nivel educativo requerido. Por lo tanto debido a la limitada experiencia laboral, las personas desplazadas al llegar a un municipio receptor,

deben vincularse a trabajos que requieren poca experiencia y conocimientos, con salarios muy bajos y en general no tienen más opción que ubicarse en el sector informal, inclinándose hacia el comercio al por menor (donde se incluyen las ventas ambulantes) y el servicio doméstico. La gran mayoría de estos trabajos no les ofrecen a los desplazados algún tipo de cobertura en seguridad social, y lo que es peor aún, no les permiten algún día salir de la pobreza y superarse económicamente.

Adicionalmente, la dependencia dentro de los hogares es significativa, un poco más del 37% de la población desplazada vive con cierto grado de dependencia hacia otros miembros de su familia, lo que de alguna manera influye negativamente en la generación de ingresos en los hogares desplazados. Los hogares de las personas desplazadas por la violencia, son por lo general más grandes en tamaño que los hogares de las personas pobres e indigentes que habitan en zonas urbanas del país, lo cual muestra una mayor vulnerabilidad en comparación con el resto de la población colombiana. En promedio el tamaño de los hogares desplazados es de 5,75, frente a un 4,4 de los hogares pobres urbanos (Ibáñez y Moya, 2006). Aunque en primera instancia se pueda pensar que el tamaño del hogar puede reflejar su capacidad de generar ingresos, en el caso de los desplazados como ya lo nombramos anteriormente, el grado de dependencia es bastante alto, y el mayor número de personas en el hogar se debe principalmente a la cantidad de niños y adultos mayores que dependen económicamente de las personas en edad productiva de cada hogar.

Por un lado, los hogares desplazados muestran una tasa de analfabetismo la cual es mayor que la del promedio nacional, y así mismo los años de educación del jefe de hogar y el cónyuge son menores frente al promedio nacional. Todo ello lleva a un bajo bienestar económico y social de los hogares desplazados en el municipio receptor, al dificultarse aún más la vinculación y adaptación al mercado laboral que exigen las áreas urbanas del país. Todo lo anterior, incrementa cada vez más la probabilidad de caer en trampas de pobreza de las cuales es muy difícil salir. Adicionalmente, las pérdidas de activos en las que incurren los desplazados son muy significativas, y la recuperación del estatus económico

que tenían antes de llegar a los municipios receptores es muy difícil de alcanzar. Todo ello limita la capacidad para acceder a créditos formales o informales, que le permitan al desplazado buscar la manera de generar sus propios ingresos y salir adelante económicamente. Así, La caída en la tenencia de activos y la dificultad para insertarse en los mercados laborales se derivan en caídas sustanciales en el bienestar económico y coloca a los hogares en una trayectoria de bajos ingresos, donde perpetúa su pobreza.

Por otro lado, la dificultad para que el hogar desplazado pueda generar ingresos en el municipio receptor, hace que los menores de edad tengan que abandonar sus estudios e ingresen al mercado laboral para poder ayudar con las necesidades del hogar. Esta interrupción escolar de los jóvenes, en el corto plazo puede mitigar el impacto del desplazamiento, pero en el largo plazo puede implicar una transmisión intergeneracional de la pobreza al reducir la inversión en capital humano en los hogares desplazados, y al limitar las oportunidades para acceder a trabajos de mejor calidad en el futuro.

Más grave aún es que los hogares con jefatura femenina parecen ser aún más vulnerables, debido a que en ellos la tasa de dependencia es más alta, menos individuos están en la capacidad de generar ingresos, lo cual hace que la salida de la situación de pobreza sea cada vez más difícil. Por lo general, estos hogares deben recurrir aún más a la ayuda de sus hijos para solventar los gastos del hogar, por lo que la tasa de asistencia educativa disminuye. Así mismo, la discriminación, en el lugar de recepción, limita considerablemente las opciones laborales de la población desplazada. En especial las mujeres y los miembros de comunidades indígenas sufren una discriminación más fuerte en las zonas urbanas.

La ayuda estatal para la población desplazada se divide en tres etapas: prevención, ayuda humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica; hasta el momento, la ayuda estatal designada hacia los programas de estabilización socioeconómica ha sido poco efectiva, debido al bajo presupuesto asignado y la falta de voluntad política para mitigar el efecto del desplazamiento al largo plazo. En cambio las políticas implementadas para

proveer ayuda humanitaria de emergencia han sido más efectivas y ello ha implicado una alta dependencia de la población desplazada hacia la ayuda estatal debido a la incapacidad de generar suficientes ingresos para cubrir sus necesidades mínimas sin depender de la ayuda del Gobierno.

Por lo tanto, examinar el desempeño de los hogares desplazados en los mercados laborales y los programas de generación de ingresos, es fundamental para explorar las posibilidades de dicha población para superar las condiciones de pobreza y mejorar el bienestar económico en el corto y en el largo plazo. Lo que a su vez, representaría una herramienta útil para diseñar programas laborales o de generación de ingresos que sean efectivos para este segmento de la población.

El objetivo del presente trabajo es entonces, analizar la efectividad de las políticas de estabilización laboral propuestas hasta el momento, dirigidas a la población desplazada en el Valle del Cauca. Para ello describiremos las políticas de estabilización laboral en el Valle del Cauca para la población desplazada, planteadas en los dos últimos planes de desarrollo. Y, por último contrastaremos los resultados con evidencia empírica y con la revisión de la literatura referente al tema. Discutiremos primero los datos usados para nuestro análisis empírico y seguidamente realizaremos nuestro análisis econométrico con la regresión de un modelo logit, en el cual calcularemos la probabilidad de que un desplazado por la violencia pertenezca al mercado laboral en el Valle del Cauca. Finalmente, expondremos las conclusiones y recomendaciones de política que puedan ser útiles para mejorar la situación socioeconómica de los desplazados por la violencia en el Valle del Cauca, y en todo el país en general.

II. Revisión de literatura

Las migraciones forzadas representan una pérdida significativa para el bienestar de la población civil víctima de este fenómeno. El impacto negativo de las migraciones es más

fuerte cuando la población afectada no tiene una dotación significativa de activos, su capital humano es bajo y sus ingresos son limitados, como en el caso de la población desplazada por la violencia. Así, los hogares no tienen cómo adquirir recursos monetarios para fomentar actividades productivas, que les permitan suavizar su consumo ante el choque negativo que recibieron en sus ingresos a causa de la migración forzada.

Según Helo (2009), la población desplazada en Colombia, además de sufrir un choque que desestabiliza sus condiciones iniciales de bienestar, tiene un perfil que exacerba los efectos negativos de la migración. Es decir, “Un poco más del 72% de la población desplazada son mujeres, niños menores de 15 años y adultos mayores de 65 años, su nivel educativo no supera la secundaria y predominan las personas que sólo completaron primaria. Por último, una parte significativa de los hogares tiene jefatura femenina como consecuencia de la pérdida del cónyuge en el lugar de origen. En conjunto, estas condiciones aumentan la vulnerabilidad de las personas desplazadas y justifican la atención especial que los gobiernos, entidades no gubernamentales, organismos internacionales y la academia han prestado al tema en los últimos años”¹.

La implementación de los programas hacia la estabilización socioeconómica hace parte del plan integral del Estado colombiano a disposición de los afectados por las migraciones involuntarias, y tienen como objetivo ayudar a la población desplazada a recobrar su capacidad productiva, para que estos puedan subsistir de manera autónoma sin depender a largo plazo de la ayuda estatal. Según Ibáñez (2008), pese a la atención que ha recibido la población en condición de desplazamiento, estos programas parecen no haber funcionado efectivamente. Y advierte que la evaluación de este tipo de políticas, sobre todo las que hacen parte de la estabilización socioeconómica como los programas de acceso a la vivienda, generación de ingresos, entre otros, es fundamental para determinar si los recursos se han manejado eficientemente, o si es necesario replantear las estrategias del Gobierno en cuanto a las ayudas que ofrece dirigidas a la población desplazada.

¹ Helo (2009: 3)

Carter y Barret (2006), muestran que la caída en los ingresos que sufre la población desplazada y la dificultad para adaptarse a sus nuevas condiciones de vida, lleva a que los hogares adopten estrategias de supervivencia costosas. Entre ellas, la reducción del consumo presente para la protección de activos, o la venta de activos productivos. De igual manera, pueden reducir la inversión en educación, la asistencia escolar y el gasto en alimentación. Advierten que estas estrategias tienen un impacto negativo en el corto y largo plazo, lo cual intensifica su vulnerabilidad. Además, según Ibáñez y Moya (2006), en la mayoría de los casos, estas personas no pueden adaptarse a su nueva vida sin la ayuda de un tercero, ya sea estatal, internacional o entidades gubernamentales; y por lo tanto, hacen que los desplazados por la violencia dependan enteramente de los programas, soluciones y recursos que el Estado pone a su disposición.

Helo (2009), evalúa si el programa de generación de ingresos que financia USAID ha logrado mitigar la caída en los salarios de la población que escoge participar en éste tras la migración forzada. Encuentra que los beneficiarios del programa derivan salarios de aproximadamente 17,5% más altos que los que no lo hacen. Sin embargo, demuestra que no es suficiente para igualar las condiciones que tenían estas personas desplazadas anteriormente en su municipio de origen, y por lo tanto, no se estaría cumpliendo con los mandatos de la ley 387 de 1997. En esta ley, el Gobierno enmarca la legislación y las medidas que se deben adoptar para la prevención del desplazamiento forzoso y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de las víctimas. En la misma, se considera que un desplazado deja de serlo en el momento en que se logra una consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento. Sin embargo, hasta el momento los resultados en esta materia han sido precarios y la fase de estabilización socioeconómica representa la gran debilidad de la política para la población desplazada.

Por otro lado, el Conpes² ha mostrado en varias oportunidades que los efectos de las políticas de estabilización socioeconómica no han dado buenos resultados. Muestran que los procedimientos de acceso a los programas son restrictivos para la población desplazada y no se contemplan criterios válidos para ofrecer la ayuda. Asimismo, muestran que la ausencia de seguimiento y articulación de los diferentes programas del Gobierno dirigidos a la población desplazada, son un obstáculo para la política en su conjunto. Adicionalmente, la Corte Constitucional, señaló en la sentencia T-025 que debido a la situación de desconocimiento masivo, generalizado y sistemático de los derechos constitucionales de la población desplazada por la violencia, y a las falencias estructurales de la respuesta estatal que compromete a varias entidades públicas, los desplazados viven en un ‘estado de cosas inconstitucional’, y por lo tanto de ahí se deduce que: “el 57% de la población registrada como desplazada no ha recibido todavía ayuda humanitaria de emergencia y el 80,5% de la población no haya accedido a ningún programa de generación de ingresos”³.

Ibáñez y Velázquez (2008) encuentran que los programas de generación de ingresos, capacitación laboral y microcréditos para la población desplazada, se basan en políticas y programas ya existentes para la población pobre, y han sido levemente modificadas para responder a las particularidades de la población desplazada. Sin embargo, advierten que las características especiales de la población desplazada, demandan esfuerzos adicionales con el fin de que se garanticen impactos significativos. “La pérdida de activos físicos que enfrentan impone un reto mayor al diseño de políticas públicas dirigidas a otorgar microcréditos a la población desplazada. Debido a esta pérdida, la población desplazada no cuenta con un colateral que sirva como garantía financiera, en el momento de acceder a créditos, ni con capital para invertir. El bajo nivel de capital físico y humano con que cuentan, dificulta la creación de microempresas que logren reducir la vulnerabilidad económica de la población desplazada”⁴.

² Conpes (1999) y Conpes 3115 de 2001

³ Corte Constitucional Sentencia T-025

⁴ Ibáñez y Velázquez (2008:44)

Además advierten que los programas especialmente diseñados para los desplazados, tales como los de estabilización socioeconómica, cuentan con una baja asignación presupuestal y un escaso cubrimiento. Ello ha significado que la población desplazada aún no se haya incorporado satisfactoriamente a las actividades productivas en el lugar de recepción, no sea capaz de cubrir sus necesidades básicas y tenga una alta dependencia de la ayuda estatal. Es importante entonces que las entidades estatales se concentren en promover programas de estabilización socioeconómica, cuyo objetivo sea lograr una verdadera recuperación económica de la población desplazada⁵.

III. Situación de los desplazados en el Valle del Cauca

La evolución del desplazamiento forzado por el conflicto armado en el Departamento del Valle del Cauca, ha dependido en gran parte de los movimientos de los grupos al margen de la ley que operan y han operado en el departamento tales como las AUC, FARC-EP, ELN y las BACRIM. Así pues, los actos terroristas⁶ y las acciones subversivas⁷ de estos grupos pueden ofrecer una aproximación a la situación del conflicto armado interno y su impacto en el volumen de desplazamiento forzado en el país, situación bastante similar a la que ocurre en el Valle del Cauca.

Según la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación a nivel nacional, entre el año 2002 y 2007, el número de artefactos explosivos que fueron detonados y los que fueron desactivados por la Fuerza Pública, tuvo una marcada disminución pasando de 1.645, 1.258, 724, 612, 646 y 387, respectivamente. No

⁵ Ibáñez y Velázquez (2008:53)

⁶ Según la Policía Nacional, se entiende acto terrorista como “cualquier acto que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, poniendo en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas, o las edificaciones, o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos”

⁷ Según la Policía Nacional, se entiende acción subversiva las “acciones hostiles cometidas por los grupos subversivos en contra de la Institución policial y en algunos casos contra la población civil. Estas acciones incluyen: los ataques a instalaciones policiales, ataques a aeronaves, ataques urbanos, contactos armados, emboscadas, hostigamientos, incursión a poblaciones y asalto a poblaciones”

obstante, todos los esfuerzos realizados y recursos empleados, a partir de 2008 a 2011, este indicador presentó un repunte: pasando de 486, 489, 471 a 564, respectivamente (la variación entre 2010 y 2011, fue de un 20% superior entre un año y otro).

Por su parte, entre 2003 y 2008, según la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación a nivel nacional, el número de acciones subversivas pasó de 437, 218, 267, 167, 75 y 52, respectivamente. A partir de 2009 hasta 2011, al igual que el indicador descrito en el anterior párrafo, esta tendencia presentó un notable incremento, pasando de 161, 128 y 151, respectivamente (la variación entre 2010 y 2011, fue de un 18% superior entre un año y otro).

El conflicto armado produjo entonces que en el Valle, según cifras del Sistema de Información para la Población Desplazada de Acción Social, el número de personas expulsadas en condición de desplazados pasara de 446 a 3.665 luego a 8.365 y posteriormente a 16.814 desde 1998 a 2001. En los años 2002 y 2003 esta cifra tuvo un incremento más marcado, al pasar de 9.131 a 19.226 personas expulsados en condición de desplazados. Para el año 2004 esta tendencia se contrajo, al ubicarse en 5.404 casos. No obstante en los años de 2005, 2006 y 2007, el número de personas expulsadas en condición de desplazados creció sustancialmente, 7.690 casos, a 17.360 y 21.393, respectivamente. En los últimos cuatro años, a excepción del año 2011, esta tendencia se ha reducido significativamente, pasando de 20.252, a 8.241, 6.704 y 15.918, respectivamente.

En general, el desplazamiento forzado de personas, independiente de la modalidad en la que se genere, ha tocado seriamente a tres sectores de la población vallecaucana: indígenas (Florida, Pradera y Jamundí), comunidades negras (Dagua y Buenaventura) y los niños. Según cifras del Sistema de Información para la Población Desplazada de Acción Social, la población indígena y afrocolombiana, expulsada en condición de desplazada, entre 1998 y 2011, corresponde al 1,36% y 34,26%, respectivamente.

El 82.61% de los desplazados se concentran en ciudades como Cali, Buenaventura, Tuluá, Palmira y Jamundí. Es de anotar que el Valle, al igual que casi todo el territorio nacional, no sólo tiene la grave condición de expulsar a sus campesinos a causa del conflicto armado, sino que además posee la característica de ser un departamento receptor.

Este fenómeno es de una dimensión aun mucho mayor que la expulsión. Según cifras del Sistema de Información para la Población Desplazada de Acción Social, en 1998 y 1999 habían llegado al Valle 393 y 3.361 personas en condición de desplazados recibidos. Esta cifra se disparó en el 2000 y 2001 llegando a niveles de 16.319 y 28.875 personas, respectivamente. Esto coincide con el recrudecimiento del conflicto armado en el resto del país. Para el año 2002 la tendencia cedió un poco, registrándose 20.654 casos. Sin embargo en 2003, la cifra repuntó, alcanzando las 23.900 personas recibidas en condición de desplazamiento. Para 2004, la tendencia decreció, con un total de 9.367 personas. Para 2005, 2006 y 2007, la tendencia volvió a dispararse pasando de 12.855 a 21.705 y luego, 28.058, respectivamente. Los últimos cuatro años, estas cifras se han reducido significativamente, desde 26.634 a 13.710, luego 11.890 y 6.656, respectivamente.

En general, la movilidad del departamento está caracterizada por una mayor cantidad de recepciones que de expulsiones. Para el periodo desde 1998 al año 2011, han sido expulsados por el conflicto armado 160.609 personas y han sido recibidas en el departamento 224.377 personas. Lo cual indica una tasa promedio de expulsión de 246 por 100.000 habitantes y una tasa promedio de 360 recepción de por 100.000. Esta situación es crítica, teniendo en cuenta que el 47,53% de los desplazados son hombres y el 52,47% son mujeres y que el 35% son menores de 18 años. Así mismo, las personas desplazadas aumentan el porcentaje de población en condición de pobreza y vulnerabilidad.

IV. Oferta Estatal: Repaso al Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015

La estrategia de atención integral y reparación a las víctimas, expuesta en el Plan de Desarrollo 2012-2015 del Valle del Cauca “El Valle Vale”, reconoce dos componentes claves. Estos son, prevención y protección y reparación integral.

En el componente de prevención y protección, cabe resaltar la necesidad manifiesta del Plan de Desarrollo de coordinar la Política Nacional Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario propuesta por el Ministerio de Defensa Nacional, cuyos componentes son (i) plan nacional de acción de Derechos Humanos y (ii) prevención de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, (iii) educación y cultura en Derechos Humanos, (iv.) protección, (v) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, e (vi) igualdad y no discriminación.

También se encuentra estipulada la elaboración de una política de prevención, atención y reparación integral a víctimas de graves violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, cuya ejecución y difusión es compartida con las administraciones locales de cada uno de los municipios del departamento.

Por otra parte, en cuanto al acceso al sistema educativo de la población víctima del conflicto armado, entre ellos las víctimas del desplazamiento forzado, se reglamenta la exención de todo tipo de costos académicos en las instituciones oficiales de educación preescolar, básica y media. Para garantizar la permanencia en el sistema educativo, en coordinación con los municipios del departamento, se gestionan recursos para la entrega de útiles escolares, transporte, uniformes, entre otras prestaciones.

En lo referente a la continuidad en los ciclos de educación en adultos, esta responsabilidad recae en mayor proporción sobre los municipios con Secretarías de Educación certificadas (para el Valle: Cali, Palmira, Tuluá, Buga, Cartago, Buenaventura y Candelaria).

En coordinación con los municipios del departamento y según la Ley 1448 de 2011, la ayuda humanitaria inmediata a las víctimas del desplazamiento forzado, es la primera etapa de atención y consiste en auxilios para alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia,

transporte de emergencia y alojamiento transitorio. A su vez, se garantiza asistencia funeraria, en caso de ser necesario. Esta ayuda es proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población y se suministra desde el momento en que se presenta la declaración, hasta que se realice la inscripción en el Registro Único de Víctimas⁸.

La atención humanitaria de emergencia, es la segunda etapa de atención y es la ayuda a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.

La tercera etapa de atención es la atención humanitaria de transición que corresponde a la ayuda que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

En cuanto a la afiliación al sistema de seguridad social y salud, la cobertura de la asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria, y la atención de urgencia y emergencia en salud, se encuentra de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Finalmente, en coordinación con los municipios del departamento se aplicará la operación y sostenimiento de los Centros que sean creados por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, utilizando la estructura

⁸ Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la mencionada Ley.

organizacional y física, territorial y nacional existente. Si en el municipio no se cuenta con uno de estos Centros Regionales de Atención y Reparación, entonces se designa un responsable que garantice la atención efectiva a las víctimas.

En el desarrollo de los anteriores lineamientos, está presente un enfoque diferencial, es decir, un enfoque que permite dar tratamiento especial a la ejecución y aplicación de políticas en favor de los grupos poblacionales más vulnerables, definiéndolas por separado para favorecer los derechos de estos, sin afectar los de los demás grupos pero siempre orientadas a eliminar toda forma de exclusión.

Ahora, los objetivos que persigue el componente de reparación integral, se encuentran estrechamente relacionados con políticas de estabilización socio-económica para la población desplazada.

En el componente de reparación integral se busca contribuir con la ejecución de la política habitacional para las víctimas, coordinando con los municipios la generación de alternativas que incentiven el desarrollo y ejecución de proyectos de vivienda para la población víctima, habilitar suelo para la construcción de viviendas, ejecutar proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social.

En cuanto a la generación de ingresos y vinculación laboral a la población víctima del conflicto armado, se promueven proyectos productivos para la generación de ingresos así como también la implementación de la política de empleo y programas de educación para el trabajo para la población víctima del desplazamiento forzado. Por otra parte, en coordinación con los municipios del departamento, se ponen a disposición todos los servicios para quienes contemplen la posibilidad del retorno y la reubicación.

Finalmente, el Plan de Desarrollo Departamental, realiza especial énfasis en la conformación y fortalecimiento de las Mesas de Participación de las Víctimas, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y los Centros Regionales de Atención y Reparación a

Víctimas, esto con el fin de difundir y garantizar el cumplimiento del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas de acuerdo con los principios y lineamientos definidos en la Ley 1448 de 2011.

V. Oferta Estatal: Repaso al Plan Integral Único para la Población en Situación de Desplazamiento PIU 2011-2013

En el proceso de implementación del PIU en Cali, el Programa Municipal de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento Forzado cuenta con cinco líneas de acción las cuales son: Atención Socio jurídica, Atención Psicosocial, Generación de ingresos, Fortalecimiento de las Organizaciones y Espacios de Interlocución.

La línea de acción relacionada con la generación de ingresos, es aquella que desarrollaremos con mayor detalle dado el interés de nuestra investigación. Esta línea de acción busca el fortalecimiento de la capacidad socio productiva de la población desplazada y la estrategia habitacional Barrio taller. Con estas se propende el desarrollo del emprendimiento y el fortalecimiento de iniciativas productivas de comercialización de bienes y/o servicios de la población en situación de desplazamiento en la Comuna 21 de Cali. Mediante la elaboración de convenios se pretenden realizar programas de asesorías capaces de desarrollar cadenas de comercialización que generen de manera efectiva y sostenida la generación de ingresos para esta población.

Más específicamente, la estrategia habitacional Barrio taller, planea ser desarrollada en la zona de Potrero Grande en la Comuna 21 de la ciudad de Cali. Su objetivo principal es el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada por medio de la generación de emprendimiento y fortalecimiento de iniciativas productivas de comercialización y/o servicios en dicha comuna. Con el proyecto habitacional Barrio Taller se pretende dar acceso a una solución de vivienda nueva para la población en situación de desplazamiento y disminuir el déficit habitacional de la misma. Cabe agregar que existe un componente

que busca la promoción de la convivencia juvenil en jóvenes en situación de desplazamiento.

Para llevar a cabo este objetivo, se llevaran a cabo actividades programas de asesorías para el emprendimiento y fortalecimiento de iniciativas productivas, más específicamente el desarrollo de cadenas de comercialización. Se estima que el costo total de la implementación de este proyecto, Barrio Taller, alcanza los \$528.000.000, financiados directamente por el Sistema Nacional de Atención en Integral a Población Desplazada, SNAIPD, de Acción Social.

Este proyecto, está fundamentado en dos componentes. El primero, un componente social, compuesto por proyectos tales como convivencias juveniles y redes sociales y vivienda para todos. Y el segundo, un componente productivo, compuesto por proyectos de centros de comercio, micro centro de abastos y escuelas de promoción de destrezas.

El componente social integrado a Barrio Taller dispone de un presupuesto de \$50.000.000 y desarrolla actividades de sensibilización de jóvenes frente a la propuesta, fortalecimiento de niveles organizativos de los jóvenes y vinculación a iniciativas productivas. Por otra parte, el componente productivo integrado a Barrio taller dispone de un presupuesto de \$200.000.000 y desarrolla actividades relacionadas con microcentros de Abastos, con asocio de las plazas de mercado de Cali, la implementación de estrategias de venta de productos de consumo masivo, especialmente alimentos, en lugares dispuestos por el Municipio a manera de pequeños centros de abastos.

VI. Probabilidad de empleo de la población desplazada

Para realizar el análisis empírico en este trabajo se usó la Encuesta de Calidad de Vida 2011, para encontrar la probabilidad de que un desplazado por la violencia esté ocupado laboralmente en el Valle del Cauca. Esta encuesta fue aplicada a 74.406 hogares, la cual cuantifica y caracteriza las condiciones de vida de los pobres y de los no pobres,

comprendiendo también el fenómeno de la pobreza, al incluir variables relacionadas con la vivienda, los servicios públicos y los miembros del hogar (educación, salud, cuidado de los niños, fuerza de trabajo, gastos e ingresos), tenencia de bienes y percepción del jefe o del cónyuge sobre las condiciones de vida en el hogar⁹.

Para encontrar a la población desplazada por la violencia en la ENCV2011, se usó una de las preguntas que le hacen a los individuos textualmente: “¿Cuál fue la razón principal para cambiar su lugar de residencia al municipio actual?”. Una de las opciones válidas para responder era: “Amenaza o riesgo para su vida, su libertad o su integridad física, ocasionada por la violencia”. A esta pregunta 1.957 hogares contestaron afirmativamente. Esta variable se definió como “desplazado” y representa una variable dummy que toma el valor de 1 si el individuo es desplazado por la violencia y 0 en caso contrario. Sin embargo, hay que tener en cuenta que es posible que esta variable disponga de algún error de medición, puesto que la persona que fue víctima de desplazamiento forzado, podría tener razones de seguridad para no contestar sinceramente esta pregunta. Pese a ello, y debido a que dicha encuesta no dispone de ningún módulo específico que pueda dar cuenta de ello, decidimos seleccionar esta variable como una proxy que mida el fenómeno del desplazamiento forzado.

Se tomó en cuenta como variable dependiente a la población que registró estar ocupada laboralmente, definiendo como “ocupado” una variable dummy que toma el valor de 1 si el individuo se encuentra trabajando, y 0 en caso contrario. Como variables explicativas, tomamos en cuenta a los “años de educación” como una variable continua que representa los años que el individuo ha dedicado a lo largo de su vida a educarse; el “sexo” del individuo que toma el valor de 1 si el individuo es mujer, y 0 si es hombre; se tiene en cuenta además la “edad” del individuo y la edad al cuadrado “edad2” para medir el efecto del ciclo vital; además una variable dummy que toma el valor de 1 si el individuo es “casado” y 0 en caso contrario, e igualmente para la variable “jefehogar” que toma el valor de 1 si el individuo que responde la encuesta es el jefe o cabeza del hogar. Adicionalmente,

⁹ www.dane.gov.co

se tomaron en cuenta variables dummies para cada una de las regiones del país: Atlántica, Oriental, Central, Pacífica, Antioquia, Valle, San Andrés y Providencia, Orinoquia y Amazonia, tomando como control a la ciudad de Bogotá.

A priori podríamos esperar por todo lo anteriormente expuesto, que si el individuo es desplazado exista un efecto negativo sobre la probabilidad de que el individuo se encuentre ocupado. Los años de educación, se esperaría que tuvieran un efecto positivo sobre que el individuo esté laboralmente ocupado, así mismo cuando el individuo es jefe de hogar y está casado. Igualmente, esperaríamos que a mayor edad del individuo, mayor probabilidad exista de estar ocupado, y que disminuya esa probabilidad después de un cierto número de años debido a la teoría del ciclo vital del individuo. Sin embargo, podríamos esperar que el ser mujer disminuya la probabilidad de estar ocupado, debido en parte a la discriminación laboral que aún persiste hacia las mujeres y además por ser ellas quienes principalmente se encargan de las labores del hogar.

Realizamos la estimación de un modelo logit usando a toda la muestra de la encuesta y estimamos el siguiente modelo:

$$\begin{aligned}
 ocupado_i = & \beta_0 + \beta_1 añoseducacion_i + \beta_2 sexo_i + \beta_3 edad_i + \beta_4 edad^2_i + \beta_5 casado_i \\
 & + \beta_6 jefehogar_i + \beta_7 desplazado_i + \beta_8 Atlantica_i + \beta_9 Valle_i \\
 & + \beta_{10} Sanandresprovidencia_i + \beta_{11} Orinoquia_i + \beta_{12} Amazonia_i + \varepsilon_i \\
 & n = 1,2,3 \dots, 74.406
 \end{aligned}
 \tag{1}$$

De esta estimación podemos decir que tanto al incrementarse los años de educación y la edad del individuo, se incrementa la probabilidad de estar ocupado, así mismo cuando el individuo es jefe de hogar. Sin embargo, ser casado y desplazado no es significativo para esta estimación. Por otro lado, todas las regiones del país, exceptuando San Andrés y Providencia que no resultó ser significativa para el modelo, disminuyen la probabilidad de estar ocupado en comparación con la ciudad de Bogotá.

Tabla 1 – Estimación modelo 1

	logit1 b/se
ocupado	
años_educacion	0.031*** (0.003)
sexo	-1.484*** (0.032)
edad	0.269*** (0.006)
edad2	-0.003*** (0.000)
casado	0.012 (0.036)
jefehogar	0.111*** (0.032)
desplazado	-0.088 (0.089)
Atlántica	-0.389*** (0.053)
Oriental	-0.218*** (0.057)
Central	-0.328*** (0.058)
Pacífica	-0.216*** (0.049)
Antioquia	-0.286*** (0.065)
Valle	-0.284*** (0.066)
SanAndrésprovidencia	0.058 (0.074)
OrinoquiaAmazonia	-0.150* (0.075)
_cons	-4.064*** (0.103)
Adj. R-Square	
Number	74406.000
Log-Likel	4129.436
Number	-2.00e+07
F	
j	

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Fuente: Stata.

Para darle una interpretación más clara a estos resultados, usamos la estimación de los efectos marginales de este modelo, la cual muestra que¹⁰:

¹⁰ Ver en Anexo la estimación de los efectos marginales para esta primera estimación.

- ✓ Con un 99% de confianza, en promedio un año adicional de educación, incrementa la probabilidad que el individuo se encuentre ocupado en 0,7%.
- ✓ Con un 99% de confianza, en promedio ser mujer disminuye la probabilidad de estar ocupado en un 3,51%.
- ✓ Con un 99% de confianza, en promedio un año más de vida incrementa en 6,6% la probabilidad de que el individuo se encuentre ocupado.
- ✓ Los coeficientes que acompañan a las variables casado y desplazado no son significativos ni con un 90% de confianza, por lo tanto estos no tiene un efecto marginal sobre la probabilidad de que un individuo se encuentre ocupado.
- ✓ Con un 99% de confianza, en promedio el ser jefe de hogar incrementa en 2,7% la probabilidad de que el individuo se encuentre ocupado.
- ✓ Y dentro de las regiones, teniendo en cuenta que nuestra región de interés es el Valle del Cauca, con un 99% de confianza en promedio un individuo que habite en el Valle del Cauca tiene 6,8% menos probabilidad de encontrar un empleo en comparación con la ciudad de Bogotá.

Posteriormente, conservamos en nuestra muestra sólo aquellos individuos que contestaron de manera afirmativa a la pregunta si la razón del cambio de residencia al municipio actual se debió a amenaza o riesgo para su vida, su libertad o su integridad física, ocasionada por la violencia, es decir, realizamos la estimación únicamente sobre la población desplazada de la encuesta. Esta muestra, como anteriormente se dijo, consta de 1.957 hogares. Así pues, se estimó la siguiente regresión.

$$\begin{aligned}
 ocupado_i = & \beta_0 + \beta_1 añoseducacion_i + \beta_2 sexo_i + \beta_3 edad_i + \beta_4 edad^2_i + \beta_5 casado_i \\
 & + \beta_6 jefehogar_i + \beta_7 Atlantica_i + \beta_8 Valle_i \\
 & + \beta_9 Sanandresprovidencia_i + \beta_{10} Orinoquia_i + \beta_{11} Amazonia_i + \varepsilon_i \\
 n = & 1,2,3 \dots, 1.957
 \end{aligned}
 \tag{2}$$

De esta segunda estimación las únicas variables significativas para el modelo son el sexo y la edad. Así decimos que el ser una mujer desplazada tiene un efecto negativo sobre la

probabilidad de estar ocupado, y a mayor edad del desplazado existe una mayor probabilidad de que éste se encuentre ocupado, como se observa en la Tabla 2.

Sin embargo, para poder interpretar los resultados obtenidos, usamos la estimación de los efectos marginales y obtuvimos que¹¹:

- ✓ Con un 99% de confianza, en promedio el ser una mujer desplazada disminuye la probabilidad de encontrarse ocupada en un 36%.
- ✓ Con un 99% de confianza, en promedio un año más de vida, incrementa en 7,29% la probabilidad que un desplazado se encuentre ocupado.
- ✓ Por último, con un 90% de confianza, en promedio encontrarse en el Valle, disminuye en 14,10% la probabilidad que un desplazado se encuentre ocupado, en comparación con Bogotá¹².

Dado que las anteriores estimaciones se realizaron bajo datos de corte transversal, es posible encontrar la presencia de un problema econométrico, en particular, la heteroscedasticidad.¹³No obstante, descartamos el problema de heteroscedasticidad en nuestras estimaciones dado el análisis gráfico y la prueba de White.

¹¹ Ver en Anexo 2 la estimación de los efectos marginales para este segundo modelo.

¹² Cabe aclarar que la significancia de este coeficiente es sobre la estimación del efecto marginal que se presenta en el Anexo 2.

¹³ En el Anexo 3 se encuentran las gráficas de cada una de las variables y la predicción de los residuos, para verificar gráficamente la presencia de heteroscedasticidad.

Tabla 2 – Estimación modelo 2

	logit2 b/se
ocupado	
años_educacion	0.016 (0.017)
sexo	-1.567*** (0.200)
edad	0.301*** (0.034)
edad2	-0.004*** (0.000)
casado	-0.055 (0.222)
jefehogar	0.207 (0.200)
Atlántica	0.101 (0.390)
Oriental	0.305 (0.362)
Central	-0.037 (0.354)
Pacífica	0.114 (0.318)
Antioquia	0.248 (0.393)
Valle	-0.625 (0.384)
SanAndrésprovidencia	0.319 (0.804)
OrinoquiaAmazonia	0.205 (0.453)
_cons	-4.896*** (0.637)
Adj. R-Square	
Number	1957.000
Log-Likel	124.654
Number	-5.77e+05
F	
j	

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Fuente: Stata.

VII. Conclusiones y recomendaciones

Diferentes entidades gubernamentales del país, han desarrollado programas enfocados hacia la estabilización socioeconómica de la población desplazada, para que esta se adapte adecuadamente en los distintos municipios receptores de desplazados. Sin embargo, pese al esfuerzo que se ha realizado se observa que aún existen debilidades en esta política. Hoy

en día muchos desplazados, no tienen acceso a las políticas de estabilización socioeconómica del Gobierno, o por diversas razones, deciden no incluirse en ellas.

A lo largo de este trabajo, se identificaron algunas falencias que persisten en la imposibilidad para que una persona desplazada, se establezca laboralmente en el municipio receptor que lo acoge. Así mismo, teniendo en cuenta lo propuesto por el Plan de Desarrollo del Valle del Cauca 2012 – 2015 y el Plan Integral Único para la Población en Situación de Desplazamiento PIU 2011-2013, se da al lector una mirada de las políticas públicas que el Gobierno Nacional y Departamental del Valle del Cauca, están llevando a cabo para favorecer la situación socioeconómica de la población víctima del desplazamiento forzoso.

Adicionalmente, se realizó una estrategia empírica para determinar la probabilidad de que un individuo, y más específicamente un desplazado por la violencia se encuentre inserto en el mercado laboral. De los resultados obtenidos en las diferentes estimaciones, se encontró que un desplazado en el Valle del Cauca en promedio tiene 14,1% menos probabilidad de encontrar un trabajo en comparación con la ciudad de Bogotá. Además, una mujer desplazada en Colombia tiene el 36% menos de probabilidad de encontrarse trabajando. Estos resultados fueron significativos en la estimación de los efectos marginales del modelo.

Esta crítica situación que actualmente viven los desplazados en Colombia, y mas específicamente en el Valle del Cauca, fue la principal motivación para realizar este trabajo. Y esperamos que los resultados que aquí se mostraron, permitan identificar algunos factores clave, para que las políticas que hoy en día están en vigencia sean dirigidas a mejorar la situación socioeconómica de los desplazados hacia un largo plazo. Con el fin de reducir la alta dependencia estatal que hoy en día se evidencia en la población desplazada, se recomienda que más bien se formulen políticas públicas dirigidas a promover la independización del desplazado de la ayuda estatal y que este sea capaz de alcanzar un nivel de vida que sea igual o mejor del que tenía antes del desplazamiento.

La estimación del modelo logit que aquí se presenta es una primera aproximación que puede presentar ciertas limitaciones, tales como los datos con los que se cuenta, ya que no se está usando una encuesta dirigida especialmente a la población desplazada, y los supuestos que aquí se plantearon pueden llegar a ser implausibles dadas las características propias que determinan a la población en situación de desplazamiento.

Por último esperamos que los lineamientos que aquí se presentan, puedan contribuir al diseño de programas que sean más efectivos para que la población en condición de desplazamiento pueda establecerse laboral y económicamente sin depender de la ayuda del Estado en el largo plazo. Políticas públicas tales como el Barrio Taller presentada en el Plan Integral Único para la Población en Situación de Desplazamiento PIU 2011-2013, son políticas que pueden tener un efecto muy positivo en la población desplazada, incentivando la generación de ingresos de manera independiente de la ayuda estatal, y que pueden lograr una verdadera recuperación socioeconómica de la población desplazada.

BIBLIOGRAFÍA

Carter. M.R. y C. Barret (2006). The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: Anasset Based Approach, *Journal of Development Studies* 42(2): 178-199

Helo, Juliana (2009). Una evaluación de los programas de estabilización para la población desplazada en Colombia: Estimación de un modelo estructural. Universidad de los Andes, Serie Documentos Cede, 2011-31, ISSN 1657-7191.

Ibáñez, A. y Velázquez, A. (2008). El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas. CEPAL – Serie Políticas Sociales No. 145.

Ibáñez, A. y Moya, A. (2006). ¿Cómo El Desplazamiento Forzado Deteriora El Bienestar De Los Hogares Desplazados?: Análisis Y Determinantes Del Bienestar En Los Municipios De Recepción. Documentos CEDE 003789, Universidad de los Andes-CEDE.

Juan Pérez, Ángel Alejandro., Kizys, Renatas., y Manzanedo Del Hoyo, Luis María. (2002). Proyecto E-Math: heteroscedasticidad. Universitat Oberta de Catalunya (UOC)

ANEXO

Anexo 1 – Estimación de los efectos marginales para el modelo 1

Marginal effects after logit

y = Pr(ocupado) (predict)
= .44440866

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[95% C.I.]	X
años_e~n	.0075333	.00064	11.76	0.000	.006278 .008789	6.00086
sexo*	-.3515541	.00692	-50.80	0.000	-.365117 -.337991	.510616
edad	.0663134	.00133	49.88	0.000	.063708 .068919	35.7787
edad2	-.0007612	.00002	-47.87	0.000	-.000792 -.00073	1629.52
casado*	.003015	.00889	0.34	0.734	-.014401 .020431	.46538
jefe~o~r	.0273397	.00781	3.50	0.000	.012025 .042655	.647719
despla~o*	-.0216156	.02164	-1.00	0.318	-.064039 .020808	.029509
Atlánt~a*	-.0941932	.0126	-7.47	0.000	-.118898 -.069488	.208098
Oriental*	-.0533401	.01369	-3.90	0.000	-.08017 -.026511	.175621
Central*	-.0793057	.01373	-5.77	0.000	-.106222 -.052389	.118424
Pacífica*	-.0527013	.01187	-4.44	0.000	-.075959 -.029444	.074
Antioq~a*	-.0695661	.01559	-4.46	0.000	-.100126 -.039006	.138213
Valle*	-.0689102	.01563	-4.41	0.000	-.099539 -.038282	.100454
SanAnd~a*	.0143231	.01847	0.78	0.438	-.021879 .050525	.001143
Orinoq~a*	-.0366174	.01811	-2.02	0.043	-.072111 -.001124	.014518

(*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Fuente: Stata

Anexo 2 – Estimación de los efectos marginales para el modelo 2

Marginal effects after logit

y = Pr(ocupado) (predict)
= .41062133

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[95% C.I.]	X
años_e~n	.0038063	.00412	0.92	0.355	-.004259 .011872	3.67082
sexo*	-.362864	.04227	-8.59	0.000	-.445706 -.280022	.502943
edad	.0729518	.00786	9.28	0.000	.057543 .088361	36.7362
edad2	-.0008527	.00009	-9.05	0.000	-.001037 -.000668	1699.98
casado*	-.0132981	.05381	-0.25	0.805	-.118754 .092158	.492666
jefe~o~r	.050064	.04827	1.04	0.300	-.044549 .144677	.643163
Atlánt~a*	.0245153	.09545	0.26	0.797	-.162563 .211594	.155697
Oriental*	.0746944	.08938	0.84	0.403	-.100497 .249886	.187736
Central*	-.0088976	.08523	-0.10	0.917	-.175951 .158156	.160427
Pacífica*	.0277235	.0778	0.36	0.722	-.124757 .180204	.097792
Antioq~a*	.0606337	.09721	0.62	0.533	-.129893 .251161	.165395
Valle*	-.141044	.07968	-1.77	0.077	-.297214 .015126	.077037
SanAnd~a*	.0786995	.20091	0.39	0.695	-.315075 .472474	.000189
Orinoq~a*	.0504362	.11239	0.45	0.654	-.169834 .270707	.018868

(*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Fuente: Stata

Anexo 3 – Gráficos de las variables contra los residuos



