



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

Derecho a la vivienda para los desplazados



Balance de la política pública
de estabilización socioeconómica

Acceso a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada y ejercicio de los mismos

SERIE III

Análisis de políticas públicas nacionales en derechos humanos

Defensor del Pueblo

Jorge Armando Otálora Gómez

Vicedefensor del Pueblo

Esiquio Manuel Sánchez Herrera

Secretario General

Alfonso Cajiao Cabrera

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

Mauricio Vesga Carreño, Defensor Delegado

Nadia Valentina Pérez Rodríguez, Profesional Especializada

Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos

Hernando Toro Parra, Coordinador

Equipo Administrativo del Programa de Acción Regionalizada

Sandra Bibiana León Rosas, Coordinadora

Óscar Daniel Clavijo Jiménez

Sandra Marcela Lozano Reinoso

Martha Luz Vega Guerrero

Diagramación e impresión

Imprenta Nacional

© DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Calle 55 No. 10-32

Apartado Aéreo: No. 24299 Bogotá, D. C.

Tels.: 314 7300 – 314 4000

www.defensoria.gov.co

Twitter: @defensoriaCol

Diseño de portada: Iván Mauricio Delgado

Foto: Autor: Julio Granados

ISBN: 978-958-8571-99-7

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar total o parcialmente, citando la fuente.

Bogotá, D. C., noviembre de 2014

Agradecimientos a:

Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la realización de los Derechos Humanos
Rosa Amelia Fernández, Profesional Universitaria

Defensoría del Pueblo, Regional Bogotá

Rubén Darío Montoya

Defensor Regional del Pueblo

2006 - febrero 2013

Ruth Adelina Garcés Bonna

Asesora Regional de Desplazamiento

Elizabeth Niño Ascanio

Asesora para la participación e incidencia en las políticas públicas

Defensoría del Pueblo, Regional Caldas

Gustavo Restrepo Pérez

Defensor Regional del Pueblo

Febrero 2000 - septiembre 2013

Ana María Hernández

Asesora Regional de Desplazamiento

Defensoría del Pueblo, Regional Ocaña

Juan Manuel Reyes

Defensor Regional del Pueblo

Mayo 2009 - mayo 2013

Édgar Duarte

Defensor Comunitario

Albeiro Acosta,

Asesor para la participación e incidencia en las políticas públicas

Defensoría del Pueblo, Regional Santander

Dilmar Ortiz Joya

Defensor Regional del Pueblo

Abril de 2009 - diciembre 2012

Lucy Stella Pabón Dulcey

Asesora Regional de Desplazamiento

Contenido

	Pág.
PRESENTACIÓN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	11
1. DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y GENERACIÓN DE INGRESOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.....	19
1.1. Marco Normativo y Jurisprudencial de la política de vivienda y generación de Ingresos	21
1.1.1. Reconocimiento del Desplazamiento Forzado por parte del Estado Colombiano (1995-1997).....	21
1.1.2. Desarrollo del marco general de la Política de Atención a la Población Desplazada (1997 – 2004)	25
1.1.3. Política de Atención a la Población Desplazada ajustada al goce efectivo de los derechos de la población desplazada (2004 - 2010).....	31
1.1.4. Impactos de la transición legislativa en las políticas de vivienda y generación de ingresos – de la etapa de estabilización social y económica a las políticas de restitución (2011 - a la fecha).....	42
2. CONSIDERACIONES SOBRE LAS RESPUESTAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN LOS INFORMES DE RESPUESTA A LAS ÓRDENES 8 Y 10 DEL AUTO 219 DE 2011	59
2.1. Las respuestas del Gobierno, siguen sin reportar el nivel de goce efectivo de derechos alcanzado a partir de sus propuestas.....	63
2.2. Sigue sin ser clara cuál es la particularidad de la política de generación de ingresos, que garantice el restablecimiento de este derecho de la población desplazada.	67
2.3. La construcción de la ruta de generación de ingresos y de vivienda de la población desplazada, requiere ser validada con la información actual de la situación de esta población.....	69
3. VALORACION DE LOS MECANISMOS DE ACCESO DISEÑADOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y GENERACIÓN DE INGRESOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA	75
3.1. CARACTERIZACIÓN DEL CONTENIDO Y DISFRUTE DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LAS COMUNIDADES FOCALIZADAS:	79
3.2. CARACTERIZACIÓN DEL CONTENIDO Y DISFRUTE DEL DERECHO A GENERAR INGRESOS POR PARTE DE LAS COMUNIDADES FOCALIZADAS:.....	84
3.3. CONTENIDO DE LA OFERTA LOCAL PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA EN CONDICIONES DE DIGNIDAD PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA.....	85

3.4	CONTENIDO DE LA OFERTA LOCAL PARA EL ACCESO AL DERECHO A LA GENERACION DE INGRESOS.....	88
3.5	VALORACION DE LOS NIVELES DE ARTICULACION ENTRE LA OFERTA, LA DEMANDA Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS EVALUADOS POR PARTE DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.....	90
3.5.1	No se han superado las barreras de acceso de la población para el ejercicio de estos derechos:.....	91
3.5.2	El compromiso y gestión territorial para la garantía de estos derechos sigue siendo insuficiente.....	97
3.5.3	Dificultades de las comunidades y población desplazada de ejercer el derecho a la participación y control social:.....	100
4.	CASOS DOCUMENTADOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	105
4.1.	INFORMES DE POLÍTICAS PUBLICAS DE VIVIENDA Y GENERACION DE INGRESOS, DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL OCAÑA.....	107
4.4.1.	Estudio de Caso Colinas de la Esperanza de Ocaña	113
4.1.2	Estudio del caso de la comunidad desplazada asentada en el predio Villa Esperanza de El Tarra:	133
4.2.	INFORME DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y GENERACION DE INGRESOS, DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL SANTANDER.....	140
4.2.1	Estudio de caso de Altos de Betania en Bucaramanga.....	148
4.2.2.	Estudio de caso sobre Generación de Ingresos de la población afrocolombiana desplazada en Bucaramanga.....	166
4.2.3	Estudio de caso acceso a la Generación de Ingresos en la Población desplazada con discapacidad desplazada ubicada en la Ciudad de Bucaramanga	189
4.3.	INFORME DE POLÍTICAS PUBLICAS DE VIVIENDA Y GENERACION DE DE INGRESOS, DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL CALDAS.....	199
4.3.1	Estudio del caso de la comunidad desplazada asentada en las comunas San José y Bosques del Norte en la ciudad de Manizales.....	199
4.4.	INFORME DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOGOTÁ	215
4.4.1	Estudio del caso de la comunidad desplazada asentada en las localidades de Suba y Bosa en la ciudad de Bogotá.....	215
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEFENSORIALES	231
5.1.	Conclusiones	233
5.2	Recomendaciones defensoriales	235

Presentación

La Defensoría del Pueblo en desarrollo de su mandato constitucional y legal, ha venido promoviendo, divulgando y acompañando a las comunidades en riesgo, desplazadas, confinadas, retornadas y reubicadas, con el fin de empoderarlas en el ejercicio de sus derechos, así como promoviendo la acción estatal para la protección de los mismos.

Teniendo en cuenta que el desplazamiento forzado conlleva la vulneración masiva y sistemática de múltiples derechos fundamentales, como la vida, la libertad, la seguridad, la dignidad, así como el derecho al trabajo, la educación, la salud, y la vivienda; El Gobierno Nacional ha venido emitiendo políticas públicas en el marco de la Ley 387 de 1997, que establece “las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, la consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia de la República de Colombia”, además viene diseñando e implementando planes, programas y proyectos dirigidos a restablecer estos derechos de las comunidades víctimas.

Esta Ley fija una etapa fundamental para el restablecimiento de los derechos de la población desplazada, que ha conjurado con el concurso de las entidades del Estado, la etapa de emergencia humanitaria, denominada de “consolidación y estabilización socioeconómica”, a través de la cual se le asigna al Gobierno la necesidad de promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales y urbanas. De manera particular programas relacionados con: (...) “1. Proyectos productivos” (...). 5 “Atención en vivienda urbana y rural” (...).

No obstante lo anterior, pese al diseño y despliegue de estos planes, programas y proyectos implementados en las comunidades en riesgo, desplazadas, confinadas, retornadas y reubicadas, en el año 2004 se constató la existencia de una dislocación entre las políticas y el bajo nivel de acceso y ejercicio de los derechos de estas comunidades y de sus integrantes individualmente considerados, a través de la sentencia T- 025 de 2004 que “declaro el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado”, y desde este año a la fecha ha emitido órdenes al gobierno nacional, que han

sido complementadas a partir de diferentes autos de la Corte Constitucional, mediante los cuales, se le han dado luces al Gobierno para superar las falencias identificadas, garantizar el restablecimiento de los derechos de las comunidades desplazadas y para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

En esta ocasión la Defensoría del Pueblo, a través de este informe, presenta el estado actual de la realización de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos por parte de la población desplazada, basando el análisis en los resultados de actividades desplegadas con grupos focales de hombres y mujeres de las comunidades víctimas de desplazamiento asentadas en los cascos urbanos de dos localidades de Bogotá Distrito Capital, de Manizales, de Bucaramanga, de Ocaña y El Tarra, a través de las acciones de acompañamiento a estas comunidades por parte de los equipos en terreno, visitas defensoriales, y en el marco de los talleres para la aplicación de las herramientas metodológicas diseñadas por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada para medir ejercicio de estos derechos.

El presente texto es el reflejo de tres años de seguimiento a estos derechos por parte de los equipos nacional y en terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada y en este sentido, corresponde a un momento estratégico de balance de una metodología de seguimiento.

Por ende, la publicación de este informe es importante para describir la situación de las comunidades, incidir en la incorporación del enfoque de derechos y los mandatos de la HCC en el diseño e implementación de estas políticas dirigidas a garantizar su estabilización social y económica y brindar a la población desplazada, a las organizaciones, a las ONG, a los organismos internacionales, a las Defensorías Regionales y a los equipos de atención especializada, herramientas conceptuales y metodológicas de seguimiento a estas políticas de vivienda y generación de ingresos en el nivel territorial.

Este informe también hace recomendaciones defensoriales a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas - SNARIV en los niveles nacional y territorial para la revisión y ajuste de estas políticas para garantizar el goce efectivo de estos derechos.

JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ
Defensor de l Pueblo



*Municipio de Algarrobo, departamento de Magdalena
Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada
Nadia Valentina Pérez Rodríguez*

Introducción

Con el fin de resolver las implicaciones de las condiciones socioeconómicas que genera el desplazamiento forzado, en particular, el ejercicio de los derechos al trabajo y la vivienda en condiciones de dignidad, desde mediados de la década de los noventa se han ido materializando una serie de directivas e instrumentos de política¹, dentro de los cuales sobresalen los mandatos que al respecto fija la Ley 387 de 1997², que reconocen, por parte del Estado colombiano, el desplazamiento forzado como un problema socialmente relevante que exige la acción decisiva e inmediata de las instancias públicas y gubernamentales.

Sin embargo, los preceptos formales han mostrado una dislocación permanente con las acciones llevadas a cabo por las instancias gubernamentales responsables de diseñar e implementar las políticas que de allí emanan, que han impactado tímidamente en el restablecimiento y restitución de los derechos de la población desplazada, lo que motivó, por parte de la Honorable Corte Constitucional, la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), que conlleva la reformulación de las políticas de atención integral a la población desplazada por la violencia y su efectivo cumplimiento, entre ellas las que conducen al ejercicio y goce de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada³.

- 1 En ese año se emite el documento CONPES 2804 “Programa Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la Violencia”, que establece tres aspectos determinantes de la política de atención a la PD, como es la Definición de desplazado, las fases de atención humanitaria y las competencias institucionales. En este documento se estableció la primera estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica. De acuerdo con esta, en materia de vivienda, sería el Inurbe la entidad encargada de atender dicha problemática a partir de la asignación de subsidios. En materia de generación de ingresos, se planteó la creación, en la órbita de la Presidencia de la República de dos líneas de acción prioritarias: a) Proyectos Productivos (en la que se incluían el acceso al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, estímulos para el fomento de la microempresa y comercialización de alimentos básicos) y b) Atención Social (que incluía programas de generación de empleo).
- 2 La Ley 387 de 1997 retoma los lineamientos del documento CONPES 2804, e incorpora los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, expedidos por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1997.
- 3 Esta distancia entre el marco constitucional colombiano y las falencias en la protección efectiva a la población desplazada en estos derechos, dieron origen a que en la Sentencia T-025 de 2004 la Honorable Corte Constitucional ordenara: i) se diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales, cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional; (ii) se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos; (iii) se

En este sentido, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada de la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con sus funciones legales y constitucionales, y en el marco de las estrategias del Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos, ha venido haciendo seguimiento a la reformulación de estas políticas, con el fin de promover e incidir en la incorporación del enfoque de derechos y los mandatos de la HCC en el diseño e implementación de los instrumentos de gestión y ofertas que se ejecutan para garantizar el disfrute pleno de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, y por otro lado, acompañando y analizando con las comunidades desplazadas, si las rutas e instrumentos de acceso a estos derechos garantizan o permiten que las mismas, una vez se han reintegrado localmente, han retornado o se han reubicado de manera individual o colectiva a partir del goce efectivo de estos derechos, esté ingresando a una etapa de estabilización social y económica, por medio de la cual, logra su autonomía y reconstrucción de su proyecto de vida.

De acuerdo con lo anterior, para hacer una evaluación del ejercicio y disfrute de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, y establecer la concordancia de este ejercicio con los mandatos legales y jurisprudenciales, la Defensoría del Pueblo, ha partido de la información brindada por las comunidades desplazadas focalizadas en Bogotá en las localidades de Bosa y Suba, en Manizales en la Comuna San José y Bosques del Norte, en el municipio de Bucaramanga, en El Tarra en el asentamiento Nueva Esperanza y en Ocaña, en el asentamiento Colinas de la Esperanza, con quienes las Defensorías Regionales de esos municipios y Distrito Capital realizaron el estudio de caso, cuyos resultados se han tomado para este informe, como muestras representativas del ejercicio actual de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, en los contextos urbanos.

modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; (iv) se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional;(v) se realicen los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos. (Sentencia T- 025/2004, p. 65). El auto retoma las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 y además ordena el replanteamiento de las políticas de vivienda y generación de ingresos, no solo por el rezago mostrado, sino porque su diseño actual amenaza con perpetuar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Por tal razón, el presente documento se estructura a partir de cuatro capítulos, tal como se expone a continuación:

En el capítulo 1, se realiza una descripción de las Políticas de Vivienda y Generación de Ingresos de la Población Desplazada, partiendo del reconocimiento del desplazamiento forzado, y de las implicaciones que el mismo trae en las condiciones sociales y económicas de la población que se ve obligada a huir de sus lugares de origen, o de su actividad económica habitual, lo que implica una serie de acciones estatales, dirigidas a garantizar el restablecimiento de estos derechos de las comunidades desplazadas.

De acuerdo con lo anterior, en este capítulo se abordan: i) Las implicaciones del reconocimiento del desplazamiento forzado por parte del Estado colombiano (1995-1997), ii) El desarrollo del marco general de la Política de Atención a la Población Desplazada (1997-2004), iii) La Política de Atención a la Población Desplazada ajustada al goce efectivo de los derechos de la población desplazada (2004-2010) y los impactos de la transición legislativa en las políticas de vivienda y generación de ingresos – de la etapa de estabilización social y económica a las políticas de restitución (2011 - a la fecha).

Teniendo como conclusión principal, *“que aunque se ha realizado un despliegue normativo y se han diseñado e implementado políticas públicas para garantizar el acceso y ejercicio de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, aún y ante la reciente reformulación de estas políticas, no se podría considerar que a partir de estas nuevas disposiciones y políticas diseñadas puedan acceder de manera plena y gozar efectivamente estos derechos, y a partir de ello recuperar la autonomía, el autosostenimiento y la reconstrucción de su proyecto de vida, y por tanto se pueda levantar el Estado de Cosas Inconstitucional en esta materia”*.

Por otra parte, en el ámbito de la reciente reformulación del marco normativo dirigido a la reparación integral de las víctimas, y con el propósito de responder a la orden de la HCC de superación de los vacíos protuberantes en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, se emite en el año 2011, la Ley 1448 de 2011, que ha sido reglamentada a través de los decretos 4800, 4801, 4802, 4803 y 4829 de 2011, entre otros, y que cuenta además, con unos lineamientos de política pública social y económica, a través del documento Conpes 3726 de 2012, cuyo marco de política, planes, programas y proyectos en construcción, han venido impactando la implementación de las

políticas de vivienda y generación de ingresos de la población desplazada, tal como se describe en el documento, y que pueden conducir a una disminución de las herramientas previamente diseñadas para el ejercicio de los derechos de la población desplazada en su calidad de víctimas.

En el segundo capítulo, se presentan las consideraciones sobre las respuestas del Gobierno nacional, a los interrogantes de la HCC en el marco de las órdenes 8 y 10 relacionadas con el derecho a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, del auto 219 de 2011, por medio del cual se declara la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarada en el año 2004, a través de la sentencia T-025 de 2004.

De la evaluación de las respuestas del Gobierno nacional, la Defensoría del Pueblo, encuentra que: i) Los informes de gobierno siguen sin reportar el nivel de goce efectivo de estos derechos alcanzados a partir de sus propuestas, ii) Continúa sin ser clara cuál es la particularidad de la política de generación de ingresos, que garantice el restablecimiento de este derecho de la población desplazada, y iii) La construcción de la ruta de generación de ingresos y de vivienda de la población desplazada, requiere ser validada con la información actual de la situación de esta población.

En el tercer capítulo, con base en la información sistematizada y analizada a partir de los estudios de caso construidos con las comunidades y población desplazada, en las localidades de Suba y Bosa en Bogotá D. C, en Bucaramanga, en El Tarra y Ocaña y en Manizales, se realiza una valoración de los mecanismos de acceso diseñados para el ejercicio del derecho a la vivienda y generación de ingresos, de donde se derivan los siguientes hallazgos y conclusiones: i) Que no se han superado las barreras de acceso de la población para el ejercicio de estos derechos, ii) El compromiso y gestión territorial para la garantía de estos derechos sigue siendo insuficiente y iii) Que existen dificultades de las comunidades y población desplazada de ejercer el derecho a la participación y control social.

Finalmente, en el cuarto capítulo de este informe, se presentan los resultados de los estudios de casos regionales, elaborados por los equipos en terreno que desarrollan acciones en el marco del Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos que atienden y acompañan a las comunidades y población desplazada de las Defensorías Regionales de Bogotá, Caldas, Santander y Ocaña.



*Comunidad Pueblo Nuevo, cuenca del río Jiguamiandó
Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada
Horacio Guerrero*

1. Descripción de las políticas de vivienda y generación de ingresos de la población desplazada

1.1. Marco normativo y jurisprudencial de la política de vivienda y generación de ingresos

El reconocimiento oficial de la problemática del Desplazamiento Forzado y su ingreso a las agendas de los gobiernos nacionales desde mediados de la década del noventa, ha tenido un desarrollo normativo que ha procurado dar respuesta, en el marco de los distintos momentos de la confrontación armada, al reconocimiento de los derechos de la población que ha visto vulnerados de manera sistemática sus derechos. Este proceso se puede observar desde tres momentos cronológicos que explican los desarrollos propuestos y el carácter incremental de la política pública de atención a la Población Desplazada (PD), cuyas características principales, como se explicará más adelante, han sido la contingencia y la inmediatez, expresadas en la definición de acciones que se focalizan en coyunturas específicas de corto alcance y que rara vez se ajustan a los principios legales e institucionales que debieran orientarlas.

Por otra parte, la reciente expedición de la Ley 1448 de 2011, su reglamentación y la construcción de las políticas públicas dirigidas a atender y reparar integralmente a las víctimas, trae consigo unas implicaciones en el ejercicio de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, que podemos señalar como un cuarto periodo cronológico.

De esta manera, a continuación se presentará un breve recorrido por la evolución normativa y jurisprudencial en materia de vivienda y generación de ingresos de PD.

1.1.1. Reconocimiento del Desplazamiento Forzado por parte del Estado colombiano (1995-1997).

Si bien el Desplazamiento Forzado (DF) no es una problemática reciente en la historia colombiana⁴, el fenómeno en el cual se enmarca la tragedia humanitaria

4 Para el historiador Gonzalo Sánchez, problemáticas como la del actual desplazamiento forzado tiene su origen en el periodo conocido como la Violencia, el cual adquiere una importancia capital y explica el desarrollo y motivaciones de los actores intervinientes en el conflicto armado colombiano, en razón de sus efectos sobre las mentalidades colectivas, la tenencia de la tierra y su impacto sobre el tejido social: “El primero y más visible (...) el que mayor impacto dejó en la memoria colectiva, fue el de la combinada mezcla de terror oficial, sectarismo partidista y política de tierra arrasada. Las imágenes que han quedado

de nuestros días tiene su origen a mediados de la década de los ochenta, cuando grupos guerrilleros y paramilitares exacerbaron la comisión de este delito en razón del avance de dos procesos históricos concomitantes, vinculados con la expansión de la confrontación armada a casi la totalidad del territorio nacional y la consolidación de la economía ilegal proveniente del contrabando y el narcotráfico.

Es así como se considera que:

La economía del narcotráfico marcó un hito en el desarrollo del conflicto armado y en la colonización de tierras. Este impulso, en muchas regiones del país, reglas de convivencia ante la ausencia del Estado y provocó un aumento significativo del delito del *desplazamiento*. (Defensoría del Pueblo, 2005: 26).

En este sentido, aun cuando el fenómeno del DF había tenido un desarrollo ascendente de más de diez años, solo hasta 1995 el gobierno nacional lo reconoce como un problema relevante dentro de su agenda y lo precisa como un aspecto a intervenir desde la definición de las primeras directrices de política pública en la materia, con la expedición del documento Conpes 2804 de 1995: “Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia”.

Entre sus objetivos se propone “en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento de los desplazados, generar condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada”.

En este se establecen tres aspectos determinantes de la política de atención a la PD, algunos de ellos vigentes hasta el día de hoy, como la definición de persona desplazada, las fases de atención humanitaria y las competencias institucionales.

En el documento se estableció la primera estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica. De acuerdo con esta,

En materia de vivienda, sería el Inurbe la entidad encargada de atender dicha problemática a partir de la asignación de subsidios.

de este proceso son imborrables y en buena medida son las que le han dado su sello distintivo a la Violencia. Sus manifestaciones afectaron irreversiblemente la vida, la integridad física, la sicología y los bienes de centenares de miles de colombianos”. (Sánchez, 1989: 140).

En materia de generación de ingresos:

Se planteó la creación, en la órbita de la presidencia de la República, de dos líneas de acción prioritarias: a) Proyectos productivos (en la que se incluían el acceso al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, estímulos para el fomento de la microempresa y comercialización de alimentos básicos) y b) Atención social (que incluía programas de generación de empleo).

La implementación de estas estrategias en materia de estabilización social y económica, previstas en el marco del “Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia”, fueron evaluadas por el Gobierno nacional, y su resultado dio origen a la emisión del Conpes 2924 de 1997, a través del cual el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, presenta al Consejo Nacional de Política Económica y Social, documento por el cual actualiza y adecúa lo relacionado con la estructura y las competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política consignada en el documento Conpes 2804 de 1995.

Evaluación que en materia de estabilización social y económica donde se encuentran incluidos los planes, programas y proyectos en materia de vivienda y generación de ingresos para población desplazada, establece que: “Las acciones para la estabilización socioeconómica, el retorno voluntario o la reubicación de las familias y personas desplazadas han sido pocas y muy puntuales. Bajo estas condiciones era poco factible articular, en forma integral, a las demás organizaciones públicas y privadas interesadas en ejecutar acciones a favor de la población desplazada”⁵.

En ese marco de las políticas sociales y económicas, se materializa legalmente el reconocimiento del desplazamiento forzado en 1997, con la expedición de la Ley 387, la cual hasta el día de hoy ha sido el marco general de la política pública de atención a la PD. Este desarrollo legal retoma algunos de los elementos propuestos en el Conpes 2804, tales como la definición de desplazado y la ruta de atención humanitaria, pero los complementa con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, expedidos por la Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR) en 1997. Estos definen a nivel internacional “los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el despla-

5 Tomado de Documento CONPES 2924 de 1999.

miento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración”.

En lo atinente a vivienda y generación de ingresos, esta ley retoma lo proyectado en el documento Conpes 2804, por cuanto define en su artículo 17 “De la consolidación y estabilización socioeconómica”, que

El Gobierno nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

1. Proyectos productivos.
2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.
3. Fomento de la microempresa.
4. Capacitación y organización social.
5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad.

En el artículo 19 “De las instituciones”, se establece que para la atención en vivienda y generación de ingresos, las entidades encargadas de dichas materias serán:

1. El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.
2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.
3. El Instituto de Fomento Industrial, a través de los programas de Pro-pyme y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a períodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la presente ley.

4. El Instituto Nacional de la Reforma Urbana (Inurbe) desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

1.1.2 Desarrollo del marco general de la Política de Atención a la Población Desplazada (1997-2004).

La expedición de la Ley 387 no solamente derivó en un desarrollo normativo posterior que permitiera su cabal aplicación, sino que también sirvió como base para la actualización y redefinición de algunas de las directrices de política pública consignadas en el Conpes 2804 de 1995 y 2924 de 1997, con la expedición del documento Conpes 3057 de 1999: “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”, el cual se emitió con el objetivo de “mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, la protección, la atención humanitaria, el retorno, la reubicación y la estabilización social y económica de la población desplazada”.

Da cuenta de la ampliación de las estrategias dirigidas a garantizar la estabilización social y económica de la siguiente forma:

a. En materia de vivienda urbana y rural para la población desplazada:

Se aumentan los beneficios establecidos en la Ley 397 de 1997 para la población desplazada desde una comprensión ampliada de la tragedia humanitaria que supone el DF. Se establece así, que el esquema de acceso a la vivienda rural y urbana deberá⁶:

- i) Incorporar la aceptación de los bienes inmuebles perdidos por la población desplazada como aporte al esquema de soluciones habitacionales.
- ii) Promover la construcción y/o reparación de vivienda a través del programa de generación de empleo de emergencia, así como el de alimentos por trabajo (a través del convenio de la Red de Solidaridad Social con el Programa Mundial de Alimentos).

6 De acuerdo con el documento Conpes 3057 de 1999, le correspondía a la Red de Solidaridad Social, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y al Departamento Nacional de Planeación diseñar un esquema flexible para facilitar el acceso a una solución habitacional para aquellas familias desplazadas que, por razones de seguridad, no pueden regresar a su sitio de origen o no pueden acceder a la tierra.

- iii) Definir mecanismos especiales de acceso al crédito para apoyar la reparación de viviendas que hayan quedado inhabitables como consecuencia del conflicto armado.

Es importante mencionar que, los programas desplegados en esta época bajo el marco normativo fijado por la Ley 387 de 1997, tuvieron como espíritu de intervención, dar una respuesta humanitaria a los desplazados, quienes hasta ese momento no habían encontrado cómo acceder al restablecimiento de su derecho a la vivienda.

De acuerdo con lo anterior, se puede ver cómo se asignan nuevas responsabilidades a entidades nacionales con funciones sectoriales en materia de vivienda como era el Instituto Nacional de Vivienda de Interés y Reforma Urbana- (Inurbe) en la asignación de los subsidios en dinero para el acceso a la vivienda por parte de la población desplazada.

En este periodo, se emiten en materia de vivienda urbana y rural las siguientes leyes:

- Ley 3ª de 1991, “por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT), y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 388 de 1997, “modifica parcialmente la Ley 3 de 1991”.
- Ley 546 de 1999, “por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinados a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones”.
- Del mismo modo, los decretos:
 - Decreto 2569 de 2000, “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997, y se dictan otras disposiciones”.
 - Decreto 951 de 2001, “por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”.

- Decreto 555 de 2003, “por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)”
- Decreto 975 de 2004, “relacionado con el subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas”.

En este periodo se expiden algunos decretos que reglamentan la Ley 387 y otras leyes que regulan aspectos relacionados con la atención a la PD, especialmente el Decreto 2569 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, especifica como componentes de la estabilización socioeconómica “la vivienda y la incorporación en la dinámica económica y productiva y además en el ámbito rural, el acceso a la tierra para fines productivos”. De esta manera se delimita y hace más operativa dicha fase de atención humanitaria⁷.

El Decreto 951 de 2001, establece de manera clara y específica la naturaleza del subsidio familiar de vivienda para población desplazada, los otorgantes y postulantes, sus formas de asignación, su aplicación, los tipos de solución habitacional a los que se destina (vivienda usada, mejoramiento de vivienda,

7 En este sentido el artículo 26 establece que los componentes vivienda y tierra serán suministrados a través de los sistemas que para tales efectos desarrollen el Banco Agrario, el Inurbe y el Incora, dentro de sus planes de atención a población desplazada, los cuales podrán, subsidiariamente, ser apoyados por la Red de Solidaridad Social, y a los cuales accederán en procura de satisfacer los derechos vulnerados en tal materia, preferencialmente, las personas que al momento del desplazamiento, previa verificación de la Red de Solidaridad Social, contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o una vivienda. De la misma manera, el artículo 27 establece con mayor especificidad los “montos de la ayuda en materia de estabilización socioeconómica”. Señala este que el Consejo Directivo de la Red de Solidaridad Social a propuesta del Director de esta entidad, definirá anualmente conforme a la asignación presupuestal de las entidades miembros del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, a la naturaleza de las necesidades por atender en la consolidación y estabilización socioeconómica de dicha población y en atención a los criterios de igualdad y solidaridad, los montos máximos expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes con los que se atenderá cada grupo familiar en tal materia, y determinará los porcentajes necesarios que se distribuirán en los siguientes conceptos: subsidio para tierra; subsidio para vivienda; apoyo para seguridad alimentaria; incorporación a la dinámica productiva. En estos conceptos se incluirán los costos relativos a la capacitación, asistencia técnica integral y gestión para la comercialización.

arrendamiento, adquisición de materiales de construcción), el valor del subsidio, las modalidades de postulación, la distribución territorial, los criterios de calificación de las postulaciones y asignación, la fórmula para la calificación y asignación, los requisitos que deben presentar las entidades oferentes de programas de vivienda para desplazados, las fuentes de financiación, el esquema de operación institucional, las responsabilidades de las entidades nacionales y la participación de los entes territoriales en la política habitacional para población desplazada.

b. Frente a la generación de ingresos:

En esta etapa se diseñan programas dirigidos a garantizar la productividad de la población en la fase de estabilización social y económica diseñados por la Presidencia de la República y contando con el aporte de recursos internacionales como se menciona a continuación.

De acuerdo con lo anterior, en materia de generación de ingresos, si bien se continúa con el derrotero trazado inicialmente, enfocado a los proyectos productivos y la generación de empleo, el escalamiento del conflicto armado y la dinámica ascendente del DF produjo una movilización de recursos provenientes del componente social del Plan Colombia hacia ese componente específico de la política general. Este último se orientó al empoderamiento de las comunidades victimizadas con el propósito de generar “condiciones de autosubsistencia previas al retorno o a la reubicación” y la “capacitación a organizaciones comunitarias, sociales y empresariales, para la promoción de proyectos productivos”.

Asimismo, la creación de microempresas, y en materia de proyectos productivos, se estableció el diseño de mecanismos especiales para otorgar créditos y apoyar el establecimiento de canales de comercialización.

No obstante lo anterior, y aunque los desarrollos normativos durante esta segunda etapa tuvieron avances importantes en la estructuración de diseños institucionales que permitieran dar soluciones a hechos sobrevivientes como los que supone el conflicto armado y el DF, no tuvieron el impacto esperado en la población objetivo.

Lo anterior se debió, entre otras razones, a la persistencia del problema por cuenta del escalamiento del conflicto y a la resistencia de las entidades encargadas de su cumplimiento a destinar los presupuestos necesarios y asumir como prioritarias dichas determinaciones legales y de política.

Es así como, el propio Gobierno nacional, reconoce en sus documentos de política social y económica que “las políticas diseñadas han enfrentado una dispersión de competencias (...), así como la ausencia de un sistema de seguimiento y de un sistema de indicadores de gestión que permitan definir responsabilidades institucionales y generar un marco para la rendición de cuentas. Igualmente, la concentración de actividades en las instituciones del Estado ha impedido articular y complementar sus acciones con las de organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias internacionales con amplia experiencia (...)”⁸.

c. Pronunciamientos judiciales relacionados con el derecho a la vivienda:

La Corte Constitucional, en lo referente al cumplimiento de los compromisos institucionales y la garantía de los derechos de la población desplazada en materia de vivienda y generación de ingresos, es prueba de la evidente dislocación de unas políticas y preceptos legales que se prescriben atendiendo a la más alta doctrina constitucional, pero que, en la mayoría de los casos, no logra superar su etapa formal.

En relación con el derecho a una vivienda digna y su goce efectivo por parte de los desplazados, en las sentencias T-327 de 2001, T-098 de 2002, T-602 de 2003 y T-1027 de 2003, llaman la atención sobre la protección a elementales garantías y derechos de la persona, como el de la vida en condiciones de dignidad, la salud en conexión con ella, la integridad personal, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, el derecho a una vivienda digna, la educación, la alimentación mínima, la prohibición del destierro, entre otros, además de los prevalentes, asegurados por el artículo 44 de la Carta Política y por el Derecho Internacional en favor de los niños. (Sentencia T-327 de 2001).

De la misma manera, se reitera la necesidad de velar por la especial protección de los derechos derivados de la condición de desplazado, que de acuerdo con la misma sentencia, son:

“el derecho a la vida, a la paz, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, la integridad personal, la dignidad humana, la educación –particularmente de los menores que se ven obligados a huir–, la vivienda en condiciones dignas. Frente a tales vulneracio-

8 Tomado de Documento Conpes 3057 de 1999, página 5.

nes el Estado colombiano, siendo consecuente con su naturaleza de Estado Social de Derecho, tiene la obligación de brindar atención a los desplazados para que cesen las privaciones del goce de los derechos fundamentales por este grupo poblacional. Al existir tal obligación, se genera el consecuente derecho en cabeza de los desplazados de ser atendidos con prontitud, y en condiciones que respeten su dignidad humana, por parte de las entidades del Estado competentes para prestar apoyo y protección”.

d. *Pronunciamientos judiciales relacionados con la generación de ingresos:*

Frente a las consecuencias del desplazamiento forzado, en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, donde se encuentra el trabajo y la generación de ingresos, la jurisprudencia de la Corte “se ha detenido en las condiciones de la población rural del país, y ha destacado cómo las condiciones socioculturales del campesinado, así otrora no fueran las mejores, han sido trastocadas por la violencia que ha irrumpido en el campo, generando zozobra y desarraigo en la población y condenándola al destierro, a cambio de proteger su vida y su integridad”. (Sentencia T-721 de 2003).

Es así como en la citada Sentencia, la Corte Constitucional, establece que:

“Además de los efectos devastadores del tejido social de quienes se ven intempestivamente compelidos a dejarlo todo, para defender su vida e integridad, la Corte ha considerado la proyección adversa del sentimiento de pérdida, incertidumbre y frustración que el desarraigo genera, en cuanto este impide a los afectados reconstruir su vida familiar, social, cultural, psicológica y económica.

La Sala Sexta de Revisión, en reciente decisión, consideró otros factores que igualmente reflejan la situación de incertidumbre y desolación de la población desplazada, e influyen en su comportamiento, dijo la Corte i) que en general se trata de personas que “*proviene de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua*”; y ii) precisó que las experiencias vividas les infunden una profunda desconfianza institucional”.

Esta posición ha sido reiterada en diferentes fallos judiciales de la HCC (SU-1150 de 2000 y T-768 de 2003).

Así las cosas y teniendo en cuenta los continuos llamados de la Corte Constitucional para dar cumplimiento a dichos preceptos y las órdenes impartidas a las distintas instancias y funcionarios encargados de responder a las demandas expresadas por las poblaciones y personas víctimas del DF para su materialización, se produjo la declaratoria de estado de cosas inconstitucional (ECI). Lo que genera un viraje de la política pública de atención a la población y define las coordenadas institucionales en la materia hasta nuestros días.

1.1.3 Política de Atención a la Población Desplazada ajustada al goce efectivo de los derechos de la población desplazada (2004-2010)

En atención a las dislocaciones evidentes entre los aspectos formales de la legislación, las directrices de política y su efectivo cumplimiento, la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025 de 2004, reconoce la existencia del ECI, señalando que:

En materia de generación de ingresos:

Los derechos sistemáticamente vulnerados y a los cuales no se han dado respuestas idóneas son:

11. El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales. Para la interpretación de estos derechos resultan relevantes los principios 1 a 3, 18, 21, 24 y 25, que establecen criterios para garantizar medios para la obtención de un nivel de vida adecuado y la protección de sus propiedades o posesiones.

En relación con la vivienda digna:

14. El derecho a una vivienda digna, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.

Teniendo en cuenta dicha situación, a través de la cual se hace evidente la distancia entre el marco constitucional colombiano y las falencias en la protección efectiva de la PD, la Sentencia ordena que

i) se diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales, cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional; (ii) se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos; (iii) se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; (iv) se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional; (v) se realicen los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos. (Sentencia T-025/2004, p. 65).

A su vez, para la superación del estado de cosas inconstitucional expresado en la vulneración “masiva y continua de los derechos de la población desplazada originada en factores estructurales (...) las prestaciones programáticas que surgen de un derecho fundamental le imponen un derrotero a la administración en el diseño de políticas públicas que gradualmente aseguren el cumplimiento de las mismas”.

La expedición de esta sentencia, entonces, puede verse como un punto de ruptura en la trayectoria de la atención al desplazamiento por dos razones fundamentales: en primer lugar, obliga a organizaciones gubernamentales a la inclusión de acciones destinadas a hacer efectivos los derechos de las poblaciones víctimas, brindarles la protección integral y otorgarles los mínimos requerimientos para su restitución; en segundo lugar, las compromete a su efectiva realización desde la cuantificación y cualificación de dichos procesos, con la adopción de metas e indicadores de goce de efectivo de los derechos que, anteriormente no eran tenidos en cuenta debido a la precariedad de la atención prestada.

Para asegurar el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025, de 2005 hasta 2009 dicho tribunal expidió más de 60 Autos en los que se insta a las autoridades públicas y diversos sectores sociales a monitorear el avance en las acciones previstas en dicho fallo⁹.

⁹ **Autos** 2011: **Auto** 219. **Autos** 2010: **Autos** 383 y 385. **Autos** de 2009: 314, 266, 225, 011, 009, 008, 005, 004; **Autos** de 2008: 284, 251, 237, 117, 116, 93, 092, 054, 052. **Au-**

Estos Autos han hecho un recuento detallado de las falencias, avances y retrocesos de la política de atención a la PD desde la observancia de cada una de las fases de atención establecidas por el decreto 250 de 2005, particularizando en aquellos elementos determinantes para la superación del ECI.

Por tal razón, a continuación se enunciarán los autos más relevantes relacionados con las acciones llevadas a cabo y previstas en materia de vivienda y generación de ingresos, así como la respuesta institucional a estos y la sentencia que los motiva, desde la mención a las leyes, decretos y documentos de política pública emitidos en este período.

a) Respuestas del Gobierno nacional para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de vivienda y generación de ingresos de la población desplazada:

Una primera medida tomada por el Gobierno nacional frente a las exigencias de la Corte Constitucional, fue la expedición de los decretos 250, 273, 2100, 2675 y 4427 de 2005, que reformulaban los principios orientadores de la acción en materia de desplazamiento y daban respuesta, al menos formalmente, a los principales señalamientos de la sentencia T-025.

El Decreto 250 de 2005 “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”, incluyó como principios orientadores de la atención a la PD, aspectos cruciales para el restablecimiento de los derechos vulnerados, según lo dispuesto por el alto tribunal y no tenidos en cuenta con anterioridad, como: un enfoque diferencial, un enfoque territorial, un enfoque humanitario, un enfoque restitutivo y un enfoque de derechos. De la misma manera, el Decreto especifica con mayor detalle, atendiendo a los principios arriba señalados, cuatro líneas de acción que dan norte al cumplimiento del Plan Nacional en cada una de las fases de atención, a saber: Acciones Humanitarias, Desarrollo Económico Local, Gestión Social y Hábitat. La atención en vivienda y generación de ingresos, que como ya se señaló, se ubican en la fase de estabilización socioeconómica, se despliegan en las líneas de acción de Hábitat y Desarrollo Económico Local.

En materia de vivienda:

tos de 2007: 262, 251, 250, 249, 248, 236, 234, 233, 219, 218, 208, 207, 206, 200, 180, 171, 170, 169, 167, 131, 130, 121, 109, 102, 101, 82, 81, 58 y 27. Autos de 2006: 334, 335, 336, 337, 333, 266 y 218. Autos de 2005: 176, 177 y 178.

La línea de hábitat atiende las necesidades habitacionales básicas orientadas “a una solución de vivienda que brinde espacios adecuados a sus ocupantes en condiciones sanitarias, servicios públicos, calidad de estructura adecuados y seguridad de la tenencia de la solución obtenida”.

Frente a la generación de ingresos:

La línea de Desarrollo Económico Local contempla la capacitación y recalificación para la producción que “promoverá el desarrollo de procesos de capacitación en economía solidaria dirigidos a la población retornada o reubicada que desee organizarse con fines productivos” y la promoción de programas de generación de ingresos rural y urbano en los que “podrán contemplarse actividades económicas que propendan por ser rentables y sostenibles, individuales o colectivas, que busquen cumplir con condiciones de atención masiva, participativa y cofinanciadas”.

Como apoyo a dicho decreto se emitió el documento Conpes 3400 de 2005 orientado a definir “metas e indicadores, así como con la programación de los recursos presupuestales de las entidades que hacen parte del SNAIPD”.

Estos documentos, además de los decretos que se enuncian a continuación, que se centran de manera específica en la vivienda, son la respuesta inicial de las instancias gubernamentales a la superación del ECI.

- Decreto 2675 de 2005, “por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 951 de 2001 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia”.
- Decreto 2100 de 2005, “por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 951 del 24 de mayo de 2001”.
- Decreto 4427 de 2005, “por el cual se modifica parcialmente el Decreto 973 de 2005”.

b) Evaluación de la HCC a las respuestas institucionales para la garantía de los derechos a la vivienda y generación de ingresos de la población desplazada:

Aunque se pretendió que estos marcos normativos permitieran superar las barreras de acceso identificadas para el ejercicio pleno del derecho a la vivienda y

a la generación de ingresos de la población desplazada, como lo mostrarán los autos subsiguientes, estos no fueron suficientes para restituir de manera efectiva los derechos de la PD.

La labor de verificación al cumplimiento de los autos en mención y a los indicadores establecidos en el auto 116 de 2008 por la Corte Constitucional donde se incluyen (los de vivienda y generación de ingresos) se concluyó que, a pesar de los avances y los esfuerzos llevados a cabo por el Gobierno nacional, todavía no se configuraba un escenario en cual fuera posible considerar la superación del ECI. Para ello, se expidió el auto 008 de 2009: “Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004”.

c) Falencias identificadas en el auto 008 de 2009 en la política de vivienda para población desplazada:

La Corte Constitucional establece que en materia de vivienda existen:

- i) “Fallas en la concepción de las leyes plasmadas vigentes.
- ii) Los hogares desplazados no cuentan con suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado. Esa es una de las razones principales por las que se ejecutan tan pocos subsidios de vivienda.
- iii) La política de vivienda actual constituye un mecanismo ineficiente en términos de la adecuada destinación de recursos para la ayuda de la población desplazada, y no es idóneo para la protección del goce efectivo de los derechos de dichas víctimas de la violencia.
- iv) La Corte considera que seguir emitiendo órdenes para seguir ejecutando la misma política sería perjudicial no solo para los millones de desplazados que en todo caso no recibirían ayudas de vivienda, sino para la política de atención a la población desplazada en su integridad, pues provocaría la destinación de una enorme cantidad de recursos para proteger a relativamente pocos desplazados en solo uno de los múltiples componentes de la política”.

En tal sentido, establece que la política de vivienda actual constituye un mecanismo ineficiente en términos de la adecuada destinación de recursos para la ayuda de la población desplazada, y al mismo tiempo, no es idóneo para la protección del goce efectivo de los derechos de dichas víctimas de la violencia.

Que dicha reformulación supone: i) La definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, ii) El diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, iii) La definición de un cronograma para su ejecución y iv) Su implementación y seguimiento”.

d) Falencias identificadas en el auto 008 de 2009 en la política de generación de ingresos:

Considera la Corte que:

- “i) No existe en realidad una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y alcanzar su estabilización socioeconómica, sino esfuerzos aislados y desarticulados orientados a flexibilizar algunos de los programas existentes para la superación de la pobreza y de fomento de pequeñas y medianas empresas.
- ii) Que no tienen en cuenta el origen esencialmente campesino de la población desplazada, los bajos niveles educativos y su capacidad para la formación de pequeñas y medianas empresas que sean viables y sostenibles, ni las oportunidades reales de generación de empleo tanto del sector público como del sector privado, a nivel nacional y territorial.
- iii) Las falencias en esta materia aumentan el riesgo de asistencialismo de la política de atención y la perpetuación de la entrega de ayuda humanitaria de emergencia.

De acuerdo con lo anterior, establece que

Los programas o proyectos de generación de ingresos para la población desplazada deben estar focalizados específicamente a dicha población, y han de ser sensibles a las necesidades y características de esta, partiendo desde la base de la desventaja en la que las personas desplazadas se encuentran en el mercado laboral en comparación con los pobres históricos. Además, debe propender por el logro del goce efectivo de sus derechos, como ya se ha resaltado.

e) Respuesta gubernamental a la HCC en el marco de las órdenes del auto 008 de 2009 en materia de vivienda:

En respuestas a estas órdenes el gobierno nacional a través de los informes de 30 de octubre de 2009 y 1 de julio de 2010, ha venido emitiendo los siguientes instrumentos legales e implementando medidas tales como:

- Promulga el Decreto 4911 de 2009, por medio del cual se modifican algunos artículos del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones relacionadas con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento. Este instrumento legal introduce, claridades y ampliaciones al uso del SFV en el ámbito rural y urbano, así:
- Establece como otorgantes del subsidio familiar de vivienda, el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario.
- El subsidio familiar de vivienda puede ser aplicado tanto en suelo urbano, como en suelo rural, e independiente de la modalidad en que fue asignado, siendo dichas formas de aplicación: i) mejoramiento de vivienda para hogares, propietarios, poseedores u ocupantes, ii) Construcción en sitio propio para hogares que ostenten la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano, en suelo rural según lo dispuesto en los decretos 973 y 2675/05 y sus modificaciones, iii) Adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad, y iv) Arrendamiento de vivienda para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.
- La regulación de los tipos de solución habitacional, será regido por lo dispuesto en el Decreto 2190 de 2009.
- Modifica los valores del subsidio tanto urbano¹⁰, como rural y establece que los hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, asignado a la PD por Fonvivienda, que a la fecha de emisión de dicho decreto no lo hubieren aplicado, tendrían un año contado a partir de la entrada en vigencia del mismo, para solicitar la actualización del valor del subsidio a los nuevos topes.
- Establece que la población desplazada perteneciente a comunidades indígenas, negras o afrocolombianas, podrán adquirir, construir o mejorar soluciones de vivienda, en propiedades colectivas, conforme a los

10 Adquisición de vivienda nueva hasta **30 SMMLV**, Adquisición de vivienda usada hasta **30 SMMLV**, Construcción en sitio propio **30 SMMLV**, Mejoramiento de vivienda hasta **15 SMMLV** y arrendamiento de vivienda hasta **12.5 SMMLV**.

mandatos constitucionales y legales, tradiciones y sistemas propios de cada comunidad.

Este Decreto del mismo modo, establece responsabilidades de los entes territoriales en la política habitacional de la población desplazada, y aportes de la nación para la promoción de la oferta y demanda, así:

- Las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital, en aplicación del principio de concurrencia, contribuirán con recursos económicos, físicos o logísticos, para ejecutar la política habitacional de población desplazada.
- Deberán además generar alternativas que incentiven el desarrollo y ejecución de proyectos de población en situación de desplazamiento, gestionarán la habilitación de terrenos para construcción de nuevas viviendas, entre otras.
- Autoriza que de los recursos del Presupuesto Nacional destinados para la política de vivienda de población desplazada y la generación de soluciones habitacionales a través de Fonvivienda, se podrá destinar hasta el 30%, para promoción de demanda y oferta.
- Finalmente, se establece que los hogares beneficiarios de subsidios familiares de vivienda, asignados por el Fondo Nacional de Vivienda, a través de convocatorias diferentes a las que se realicen en el marco de los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), podrán aplicarlos en una solución habitacional en los MISN, siempre y cuando acrediten los recursos complementarios para el cierre financiero.

Este decreto se emite tomando en consideración la reformulación de la política de vivienda para la población desplazada, de manera particular la necesidad de generar mecanismos que superen la oferta, para producir demanda de vivienda para población desplazada.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el subsidio de vivienda como mecanismo de acceso al derecho a la vivienda, no garantiza por sí solo el ejercicio; por ende, era necesario establecer un marco normativo que permitiera la corresponsabilidad de la nación, a las propuestas territoriales en materia de vivienda de interés social prioritario, donde se incluya en la oferta a la población desplazada.

En este sentido, se emiten decretos, que buscan la promoción de la oferta por parte de los entes territoriales, cuya contribución está en la disposición del te-

rreno urbanizable, la nación complementa con el subsidio de vivienda de población desplazada, y algunos recursos adicionales para garantizar la viabilidad de los proyectos, quedando a la población la opción de aplicar sus cartas de asignación a dichos proyectos de vivienda.

Es así como se expiden además en este periodo los siguientes decretos:

- Decreto 2190 de 2009, “por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”.
- Decreto 3450 de 2009, “por el cual se reglamenta el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda vinculado a Macroproyectos de Interés Social Nacional”.
- Decreto 2965 de 2009, “por el cual se reglamenta el artículo 6º de la Ley 1190 de 2008 y modifica parcialmente el Decreto 2675 de 2005 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia”.
- Decreto 4729 de 2010, “por el cual se modifica el artículo 14 del Decreto 951 de 2001, modificado por el artículo 5º del Decreto 2675 de 2005 y el artículo 5º del Decreto 4911 del 16 de diciembre de 2009”.
- Decreto 1160 de 2010, “por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005”.
- Decreto 0900 de 2012, “por el cual se modifican parcialmente los decretos números 2675 de 2005 y 1160 de 2010, y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural”.

En desarrollo de lo previsto en el Decreto 4911 de 2009, en lo relacionado con la promoción de la oferta y demanda, se expide la Resolución 1024 de 2011, derogada por la resolución 0691 de 2012 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “por medio la cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8º del Decreto 4911 de 2009”.

f) Respuesta gubernamental a la HCC en el marco de las órdenes del auto 008 de 2009 en materia de generación de ingresos:

Se elabora el documento Conpes 3616 de 2009, el cual establece los “Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”, que busca “desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica”.

g) Hallazgos y autos recientes en el marco del seguimiento de la HCC a la superación del ECI:

No obstante, la emisión e implementación de estos decretos, resoluciones, planes y programas propuestos por el Gobierno nacional, persiste una distancia entre las formulaciones y contenidos de política pública planteadas y el goce efectivo de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, en los ámbitos individual y colectivo, en los contextos urbano y rural, razón por la que la HCC en el marco del seguimiento al ECI, emite en el año 2010, los Autos 383 y 385, los cuales tienen como propósito fundamental conocer la posición del Gobierno actual sobre las propuestas, enfoques y diagnósticos presentados anteriormente y como las propuestas legislativas afectarán la atención de la PD.

“Del mismo modo, y en seguimiento a las respuestas desplegadas y dada la ineficacia de la respuesta del gobierno en la atención integral a la PD, en el marco de las órdenes de los autos 116, 008 de 2209, 383 y 385 de 2010, entre otros, establece a partir del auto 219 de 2011, la persistencia del ECI para la población desplazada”.

h) Pronunciamiento de la Corte en el auto 219 de 2011, en relación con la vivienda de población desplazada:

La HCC encuentra que si bien se verifican algunos cambios en los planteamientos de la política, no es posible observar una reformulación de la misma, del mismo modo, encuentra que los plazos propuestos para esta tarea han sido incumplidos, y además, que más que un replanteamiento integral, la política plasmada en las leyes y más normas vigentes, siguen sin responder a las necesidades de la población desplazada, como lo demuestran los mecanismos de facilitación de la vivienda, ya que el Gobierno insiste en el subsidio de vivienda como el vehículo legal más adecuado

para entregarle recursos del Estado, a la población más vulnerable y se limita a hacer algunos ajustes orientados a flexibilizar los requisitos tradicionales y generar nuevos mecanismos, pero bajo la misma orientación, y en consecuencia ordena el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la presentación de un informe que dé cuenta de las actividades, previstas para llenar los vacíos señalados en la T-025 de 004 y auto 008 de 2009.

De acuerdo con lo anterior y conforme a los avances en la reformulación de las políticas de vivienda y generación de ingresos de la población desplazada en el marco del Auto 219 de 2011, hemos podido identificar con base en la evaluación realizada con la población y comunidades desplazadas, en los casos demostrativos que se ilustran en este documento, que

Aunque se están haciendo reflexiones y propuestas de política pública para darle curso a su reformulación, la Defensoría del Pueblo, ha encontrado que las respuestas a la fecha, han girado en torno a medidas de ingeniería financiera (flexibilización de la oferta de vivienda, creación de estímulos para que se genere la oferta de tierra urbanizable por parte de los entes territoriales), con lo que se está dejando de lado la argumentación acerca de: i) Las estrategias concretas diseñadas para el cierre financiero, ii) La oferta disponible de vivienda nueva (proyectos de interés social prioritario), iii) La información sobre vivienda usada que sea de público conocimiento por parte de la población desplazada, y iv) Sobre el contenido del derecho per se, ya que no se está teniendo en cuenta la calidad de la vivienda y sus condiciones.

i) Pronunciamiento de la Corte en el auto 219 de 2011, en relación con la generación de ingresos de población desplazada:

La HCC concluye que a pesar de la adopción del Conpes 3616 de 2009, los instrumentos bajo los cuales se pretendía armonizar la oferta institucional para asegurar programas adecuados para la generación de ingresos para la población desplazada no fueron desarrollados, o han permanecido en etapa de formulación. Los programas ofrecidos carecen de la especificidad necesaria y no se definieron con claridad la cobertura, los plazos, el presupuesto, las metas y los resultados esperados, contradiciendo la Sentencia de Tutela T-025 de 2004 y las previsiones de Auto 008 de 2009. En consecuencia, la HCC solicita al Director del DNP, la presentación de un informe que dé cuenta de las actividades, previstas para llenar los vacíos previstos y señalados.

La Defensoría del Pueblo ha podido identificar que, las respuestas del gobierno nacional siguen sin reportar o dar cuenta del nivel de goce efectivo de derechos alcanzado a partir de sus lineamientos, teniendo en cuenta que: i) La propuesta no cuenta con un sistema claro de medición del nivel de ejercicio y disfrute del derecho a generar ingresos por parte de la población desplazada en su calidad de víctimas, ii) Sigue sin ser clara cuál es la particularidad de esta política de generación de ingresos, que garantice el restablecimiento de este derecho de la población desplazada, iii) La construcción de la ruta de generación de ingresos de la población desplazada propuesta, requiere ser validada con la información actual de la situación de esta población y con las mismas comunidades, y iv) Es necesario, que estas propuestas de Gobierno en materia de generación de ingresos se incorporen y fortalezcan en el marco de los cambios institucionales actuales.

Por lo que, en este momento, no se podría llegar a medir y establecer cómo a partir de estos cambios la población desplazada va a alcanzar la realización del derecho a la vivienda y a superar el ECI en esta materia.

Recientemente, y en el ámbito de la reformulación del marco normativo dirigido a la reparación de las víctimas, y con el propósito de responder a la orden de la HCC de superación de los vacíos protuberantes en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, se emite en el año 2011, la Ley 1448 de 2011, que ha sido reglamentada a través de los Decretos 4800, 4801, 4802, 4803 y 4829 de 2011, entre otros, y que cuenta además, con unos lineamientos de política pública social y económica, a través del documento Conpes 3726 de 2012, cuyos planes, programas y proyectos en construcción, han venido impactando la implementación de las políticas de vivienda y generación de ingresos de la población desplazada, tal como se describe en el acápite siguiente, y que pueden conducir a una disminución de las herramientas para el ejercicio de los derechos de la población desplazada.

1.1.4. Impactos de la transición legislativa en las políticas de vivienda y generación de ingresos – de la etapa de estabilización social y económica a las políticas de restitución (2011 – a la fecha)

En la Ley 387 de 1997, los planes, programas y proyectos encaminados a garantizar el acceso y ejercicio del derecho a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, se enmarcan en la fase de Estabilización Social y Económica, tal como se ha descrito en este documento, la cual se con-

cibe como una etapa de intervención multisectorial que apunta a reconstruir el plan de vida individual, familiar y comunitario, después de que se ha mitigado la vulnerabilidad extrema, a partir del desarrollo de una serie de actividades en diversos frentes: el económico¹¹, el acceso en condiciones de dignidad al sistema de protección social y educativo, el psicosocial, y el fortalecimiento comunitario y organizativo, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, la estabilización socioeconómica, aunque se mantiene vigente de manera expresa en el artículo 60 de la Ley 1448, se desdibuja cuando la oferta estatal y las acciones desplegadas para garantizar las condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno o del reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas en el marco de la Ley 1448 de 2011, se diseminan en el contenido de las diferentes medidas previstas en dicho marco normativo así:

a. En la política de vivienda para población desplazada

El acceso al derecho a la vivienda digna con los componentes que establecen los estándares internacionales y la jurisprudencia de la HCC¹², sale del campo de la atención integral, para ser ahora en el marco de la Ley 1448 de 2011, una medida de restitución y parte del contenido de la indemnización administrativa, teniendo como herramienta de acceso el subsidio en dinero o en especie de vivienda rural y urbano.

Así de acuerdo con el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011:

11 El artículo 17 de la Ley 387 de 1997: los programas de 1. Proyectos Productivos, 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, 3. Fomento de la Microempresa, 4. Capacitación y organización social. 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad y planes de empleo urbano y rural.

12 La HCC en sus fallos ha establecido que: “La población desplazada se encuentra en un estado de alta marginalidad, en razón de la privación de los bienes elementales y básicos para la subsistencia, lo que configura no solo una vulneración de derecho fundamental al mínimo vital, sino la carencia de condiciones materiales mínimas para el ejercicio de otros derechos constitucionales, como el trabajo, y la vivienda, y en general, la participación en la sociedad democrática”. (Sentencia T-585/06).

Estándares de la Vivienda Digna: El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la Observación No. 4 frente al contenido del derecho a una vivienda adecuada, se compone de siete elementos, a saber: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad de grupos en desventaja, lugar y adecuación cultural.

Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad o acceso preferente a programas de subsidio de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado.

Menciona, que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o la entidad que haga sus veces, o el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...), o la entidad que haga sus veces, ejercerá las funciones que le otorga la normatividad vigente que regula la materia con relación al subsidio de vivienda de que trata este capítulo (...).

Que el Gobierno nacional, realizará las gestiones necesarias para generar oferta de vivienda con el fin de que los subsidios que se asignen, en virtud del presente artículo, tengan aplicación efectiva en soluciones habitacionales.

En relación con la población desplazada, se accederá a los programas y proyectos diseñados por el Gobierno, privilegiando a la población mujeres cabeza de familia desplazadas, los adultos mayores desplazados y la población desplazada y discapacitada.

Del mismo modo, se menciona que se priorizará el acceso a programas de subsidio familiar de vivienda a aquellos hogares que decidan retornar a los predios afectados, previa verificación de condiciones de seguridad, por parte de la autoridad competente (...).”

Por otra parte, en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, que establece la indemnización administrativa, se menciona que para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno nacional:

“(...) V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda, y saneamiento básico, o VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.

(...)”

De acuerdo con lo anterior, podemos encontrar que si bien de manera explícita se menciona en el marco de la Ley 1448, que la población desplazada, accederá a los programas y proyectos diseñados por el Gobierno nacional en materia de vivienda, la Defensoría del Pueblo ha encontrado como resultado del segui-

miento a la implementación de la Ley 1448 de 2011, en relación con el ejercicio actual de este derecho por parte de la población desplazada, que:

a) No se ha definido de manera clara la coordinación de las ofertas en materia de vivienda, derivadas del desarrollo de la Ley 387 de 1997 y de la reciente Ley 1448 de 2011.

De acuerdo con lo anterior, no se encuentra, o no se hace evidente en el desarrollo de la Ley 1448 de 2011, ni el Decreto 4800 de 2011, ¿cuál será el mecanismo a través del cual se realizará la articulación de los planes, programas y proyectos que surgen de la política pública dirigida a la población desplazada, en el marco y despliegue institucional de la Ley 387 de 1997, decretos 951 de 2001 y 4911 de 2009 y las propuestas de la Ley 1448 de 2011?

Teniendo en cuenta que, en el marco de la estructura institucional diseñada en la Ley de Víctimas y Tierras, se esperararía que la instancia de coordinación de estas ofertas derivadas de los marcos normativos vigentes para las víctimas, entre las que se incluye las de desplazamiento forzado, tenga lugar en el Subcomité Técnico Nacional de Restitución¹³, donde asisten las entidades del SNARIV responsables de la oferta en materia de vivienda¹⁴; no obstante lo anterior, de la lectura del borrador de orientaciones técnicas a los comités territoriales de justicia transicional sobre la política de restitución de vivienda urbana y rural que surge del seno de esa instancia¹⁵, no se menciona cómo será el acceso a las medidas previstas en materia de vivienda para la población desplazada, y además cuál es la particularidad de esta oferta recientemente diseñada por el Gobierno dirigida a garantizar el restablecimiento y restitución de este derecho a las víctimas de múltiples y sistemáticas vulneraciones a sus derechos humanos, como es la población desplazada.

Por el contrario, lo que se observa es que el diseño de la política pública de vivienda para las víctimas, de acuerdo con el mencionado documento, se sustenta en la crisis humanitaria que vive Colombia, por cuenta de i) El conflicto armado, ii) por la ola invernal y iii) por la pobreza extrema y en cumplimiento de las

13 Previsto en el Decreto 4800 de 2011.

14 Ministerio de Vivienda, Ambiente y Territorio, Ministerio de Agricultura y Banco Agrario.

15 Documento borrador elaborado en el marco del Subcomité Técnico Nacional de Restitución.

leyes 1448 de 2011, 1450 de 2011 y Decreto Ley 4832 de 2011, y la Sentencia T-025 de 2004.

Sin que se haga mención de la Ley 387 de 1997, sus desarrollos normativos, y los programas dirigidos de manera especial y preferente a la población desplazada que se han diseñado en dicho marco, quienes además de ser afectadas por la actual crisis humanitaria del país, como ocurre con los damnificados de la ola invernal y la población en extrema pobreza, desde la ocurrencia de su victimización tras el desplazamiento forzado, se han visto enfrentados “*a un estado de marginalidad, en razón de la privación de los bienes elementales y básicos para la subsistencia*”¹⁶, razón por la que la HCC, ha establecido en reiterada jurisprudencia que la población desplazada, adquiera la condición de “*especial protección constitucional, lo cual obliga a que el tratamiento que reciba del Estado y la sociedad deba basarse en un enfoque diferencial*”¹⁷.

Enfoque que no se ha podido definir de manera clara en esta etapa de transición de la implementación de la Ley de Víctimas y Tierras, y ha empezado a hacer evidente, que por el contrario en el marco de los nuevos programas diseñados por el Gobierno nacional, no se está flexibilizando el acceso, sino por el contrario generando nuevos requisitos para la población desplazada.

Lo anterior, tomando en consideración y como ejemplo demostrativo, las recientes respuestas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de las solicitudes de información, elevadas a esta entidad por parte de la Defensoría del Pueblo, en seguimiento de los casos y acciones judiciales de vivienda de población desplazada¹⁸.

En dichos oficios, se informa que el mecanismo de acceso al derecho a la vivienda de la población desplazada, se deriva de lo preceptuado en el artículo 8° del Decreto 4911 de 2009, a través del cual se establece que de los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados para la política de vivienda para población en situación de desplazamiento y generación de soluciones ha-

16 Sentencia T-585/06.

17 Ibídem.

18 Los oficios de respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se emiten en el marco del seguimiento de la Defensoría del Pueblo Regional Santander a una acción de tutela de una persona desplazada en Bucaramanga, y la en el seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo Regional en el caso de la comunidad desplazada asentada en los barrios los Ángeles y las Margaritas de Carmen de Bolívar.

bitacionales asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), se podrá destinar hasta el 30% para la promoción de la demanda y la oferta.

Este procedimiento, requiere que el ente territorial municipal o departamental donde quiera asentarse el hogar desplazado debe haber participado en la convocatoria para participar”. Cambiar por “debe haber participado en la convocatoria para beneficiarse de los recursos de Fonvivienda destinados para los planes de vivienda para hogares desplazados.

De acuerdo con lo anterior, en el marco de este proceso de acceso, el hogar desplazado debe solicitar su participación en un proyecto de vivienda de interés social prioritario donde se asignen recursos de Fonvivienda para población desplazada, contando con carta de asignación del subsidio familiar de vivienda, o encontrarse en estado calificado o ser no postulado.

Por otra parte, en las respuestas del Ministerio mencionadas, se informa igualmente, que teniendo en cuenta que el Gobierno nacional, ha sancionado la Ley 1537 de 20 de junio de 2012, “por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”, la cual la otorga el marco normativo para el desarrollo del programa de vivienda gratuita, a título de subsidio en especie, donde los hogares desplazados hacen parte de los posibles beneficiarios de dicho mecanismo, al estar registrados en la base de datos del RUPD ahora RUV.

Teniendo como requisito para ser parte en la selección, que por disposición legal es competencia del Departamento de la Prosperidad Social (DPS), para el subsidio familiar de vivienda 100% en especie de acuerdo con el Decreto 1921 de 17 de septiembre de 2012, pertenecer a la red UNIDOS.

Mencionan en el oficio comentando, que el Departamento para la Prosperidad Social realiza la selección de los potenciales beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización que se determinan en el Decreto 1291 de 2012.

Una vez evaluada la población de acuerdo con los criterios establecidos en el Decreto 1291, enviará a Fonvivienda el listado que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios para cada proyecto de vivienda. El Fondo por su parte, postula los hogares, los verifica y devuelve el listado de los que cumplen requisitos al Departamento de la Prosperidad Social, quien selecciona

a los beneficiarios (...), en caso que los hogares excedan el número de viviendas por proyecto, se realiza el sorteo, conforme a los mecanismos que defina el Departamento de la Prosperidad Social, para el procedimiento.

De acuerdo con lo anterior, de conformidad con la respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se puede ver que no hay una articulación entre los programas diseñados actualmente para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda de la población desplazada, las cuales más allá de estar garantizando que los desplazados y desplazadas, como grupo poblacional víctima puedan participar en dicha oferta, la misma al carecer de un enfoque diferencial y no ser diseñada, ni dirigida de manera preferente a esta población, está imponiendo nuevos requisitos que no se encuentran en las ofertas vigentes para acceso a la vivienda urbana y rural de la población desplazada, y además no está teniendo en cuenta que el restablecimiento de los derechos de esta población tiene particularidades, que debe abordar aspectos colectivos y comunitarios, y la necesidad de promover que la oferta de las entidades del SNARIV se articulen en torno a la garantía de los derechos de la población en sus comunidades.

En ese sentido, al hacer una evaluación de las recientes propuestas del Gobierno nacional para garantizar el acceso a la vivienda de la población en extrema pobreza, donde se incluye a las víctimas de desplazamiento forzado, contenidas en la Ley 1537 de junio 12 de 2012, no se ve de manera clara cómo a través de este programa:

- i) Se va a garantizar la adquisición de vivienda de quienes cuentan con carta de asignación del subsidio de vivienda urbana, que a la fecha es un número aproximado de 39.000 hogares.
- ii) Se va a dar prioridad en el acceso a las madres cabeza de hogar, tal como lo establece la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011.
- iii) Se van a eliminar las barreras adicionales de acceso, que el nuevo programa impone a la población desplazada.
- iv) Se va a equilibrar el desbalance que va a generar en los territorios con capacidad para promover e implementar planes de vivienda para población desplazada y aquellos que por su categoría y capacidad no podrán ser parte en las convocatorias para formular proyectos.

Lo anterior, tomando en consideración que las entidades territoriales con dificultades financieras y de suelo urbanizable, como pasa en la

mayoría de los municipios de sexta categoría, no tendrán cómo implementar el programa, lo que va a generar un desbalance entre estas y las entidades territoriales que cuentan con mayores posibilidades, casi todas con oferta en la zona urbana, dificultando las opciones de la población de reubicarse en zonas rurales del país.

Por otra parte, preocupa a la Defensoría del Pueblo, que en el marco de los programas actuales, se insista en que es el subsidio de vivienda, ahora en especie, sea la herramienta a través de la cual las comunidades y población desplazada, accederán y gozarán efectivamente de su derecho a la vivienda digna, sin que se haya hecho una evaluación de este instrumento tal como lo ordenó la HCC en el marco del Auto 219 de 2011, y cómo se van a superar las falencias de la política de vivienda para garantizar el goce efectivo de este derecho por parte de la población desplazada.

- v) No se ve cómo se va a incorporar los mandatos y superar las falencias en la política pública de vivienda, identificados por la HCC en el marco de la Sentencia T-025 de 2004.

Aunque se hace alusión a la sentencia T-025 de 2004, el marco de la Ley 1448 de 2011, no se encuentra cómo se van a incorporar sus mandatos de protección en el diseño e implementación de esta política de vivienda, donde no se menciona como sustento el marco normativo vigente que cubre a la población desplazada, y donde además, las víctimas de desplazamiento forzado, que cuentan con un rezago de atención y goce efectivo de su derecho a la vivienda de más de 10 años, van a tener ahora que entrar a participar en la oferta de vivienda que se diseñe para los damnificados de la ola invernal y la población vulnerable en general.

Conforme a lo anterior, se observa tensión entre dos objetivos de política por realizar: por un lado, el Ministerio de Vivienda, Ambiente y Territorio y el Ministerio de Agricultura se encuentran replanteando la política de vivienda urbana y rural de la población desplazada, de acuerdo con las órdenes del Auto 008 de 2009, para lo cual esta entidad está centrada en generar estrategias que garanticen oferta de vivienda nueva con cierre financiero, para alcanzar el disfrute del derecho por parte de esta población, con base en el marco normativo

vigente¹⁹, y por otro lado, que las mismas instituciones que hacen parte del SNARIV, entre las que se encuentran estos dos Ministerios, en el seno de las discusiones del Subcomité Técnico Nacional de Reparación, se encuentran diseñando los planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar la restitución de la vivienda para las víctimas, incluidas la población desplazada, a partir de un marco normativo que hace parte de la Ley 1448 de 2011, pero con una oferta que obedece a una política sectorial nacional, dirigida a la población en “Extrema Pobreza”.

Lo cual en principio puede resolver una de las barreras de acceso al derecho a la vivienda de la población desplazada, como es el cierre financiero para la adquisición de las soluciones habitacionales, pero no se ve cómo con la implementación de estas nuevas propuestas en el marco de la Ley 1448 de 2011, se abordarán áreas que la HCC establece para la reformulación de esta política establecida, a saber²⁰:

- (...) Que la política que se diseñe esté dirigida primordialmente a proveer el acceso a “alojamiento y vivienda básicos” –elemento esencial del derecho a la subsistencia mínima, precisado en el principio rector 18–.
- Que la política que se diseñe haga parte de los esfuerzos para “proveer apoyo para el autosostenimiento” –tal como se deduce de los principios rectores 1, 3, 4, 11 y 18–.
- Que la política que se diseñe esté enfocada a satisfacer el goce efectivo de los derechos de toda la población registrada, durante un periodo de tiempo que pondere, de una parte la primacía del servicio prestado respecto de los derechos de las personas desplazadas, y de otra, las dificultades y restricciones para alcanzar dichos niveles de cobertura y protección.
- Que se defina el cumplimiento de las entidades territoriales, en especial en los POT y usos del suelo.
- Que se estimule la oferta para desplazados.
- Que se respete el enfoque diferencial y el enfoque de derechos.

19 Informe del 8 de noviembre en respuesta al auto 219 de 2011.

20 En el auto 008 de 2009, la HCC establece unos criterios que se deben tener en cuenta en la reformulación de la política de vivienda para la población desplazada.

- Que se dé prioridad a las madres cabeza de familia.
- Que tenga en cuenta el diseño y la adopción de medidas transitorias dirigidas a la protección de las personas que ya han realizado trámites para acceder a las ayudas estatales respectivas.
- Que se dé cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008 (...).”.

b. Impactos en la política de generación de ingresos para población desplazada:

La Generación de ingresos, como concepto amplio que implica que la población desplazada, de manera individual supere la línea de pobreza e indigencia, a partir del fortalecimiento de su capacidad productiva, que permita alcanzar por lo menos un ingreso autónomo del núcleo familiar, se dispersa en el marco de la Ley 1448 de 2011, en medidas de atención con ofertas del SENA y DPS en el marco de la atención humanitaria de transición, y se encuentra además previsto como una medida de reparación a partir como restitución del empleo rural y urbano.

En este sentido en el Decreto 4800 de 2011, establece en los artículos 66 a 70, como medida de estabilización social y económica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta que:

El Ministerio del Interior y del Trabajo, será el responsable del diseño, coordinación y seguimiento de los programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano, como lo señala la Ley 1448 de 2011 (...)

Además, de manera conjunta con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas diseñarán el Programa de Generación de Empleo Rural y Urbano.

En este sentido, el Ministerio de Trabajo y el SENA, crearán e implementarán respectivamente programas de capacitación para el empleo y emprendimiento, que preparen a las víctimas para los retos que exige la competitividad en el mercado laboral (...).”.

Del mismo modo, en la Ley 1448 de 2011, en su artículo 130 preceptúa, que la capacitación y la formación para el empleo son una medida de reparación.

Conforme a lo anterior, se empiezan a encontrar limitantes en materia de generación de ingresos para la población desplazada, a partir de la propuesta de marco normativo, ya que el contenido de este derecho fundamental, cuyo acceso se debe garantizar a partir de planes, programas y proyectos²¹, se reduce a la oferta que ofrece el SENA y el DPS, que recoge en cierta forma los lineamientos del Conpes 3616 de 2009²².

En materia de restitución se centra en capacitar y generar líneas de empleo urbano y rural, para las víctimas en general, sin tener en cuenta que los desplazados y desplazadas, que han salido de manera forzada de sus territorios cuentan con una vocación fundamentalmente agrícola y rural, quienes además esperan retornar a sus territorios o reubicarse en otros lugares del país, para recuperar su proyecto de vida comunitario, y no necesariamente asentarse en los cascos urbanos para ingresar al sector laboral.

Por otra parte, y en el marco del proceso de transición y ajuste normativo e institucional, el Gobierno nacional ha venido manifestando que la herramienta con la que dio respuesta a la HCC a las órdenes del auto 008 de 2009, es el Conpes 3616 de 2009, sin embargo, “sus lineamientos no fueron desarrollados, o han permanecido en etapa de formulación”, por lo que es deber del Ministerio de Trabajo seguir en su construcción y ejecución²³.

21 Estos planes, programas y proyectos deben contar con la oferta de las entidades del SNA-RIV que tienen responsabilidades en el marco de la política de generación de ingresos tales como: Ministerio de Educación, Icetex, Incoder, Bancoldex, Ministerio de las Comunicaciones y nuevas tecnologías.

22 Tomado de documento emitido por la Subdirección General del DPS elaborado el 23 de octubre de 2012, “De acuerdo con el CONPES 3726, por medio del cual se desarrolla el Plan Nacional de Atención Integral a las Víctimas (PNARIV), la oferta de generación de ingresos se enmarca en cinco fases: 1) Caracterización del perfil productivo de la población, 2) Orientación Ocupacional, 3) Educación y Formación para el Trabajo, 4) Iniciativas Productivas dependiendo de las características de la población, ya sea a nivel urbano (empleabilidad, apoyo a nuevos emprendimientos o fortalecimiento de iniciativas ya existentes) o rural (empleabilidad, asistencia técnica y/o proyecto productivo agropecuario si el beneficiario tiene acceso a tierras), y 5) Seguimiento y acompañamiento”.

23 Tomado de documento orientaciones técnicas a los Comités Territoriales de Justicia Transicional, elaborado en el marco del subcomité técnico nacional de restitución, donde se está diseñando la política de generación de ingresos de las víctimas, incluidas las de desplazamiento forzado.

Lo que significa que nuevamente, y en detrimento de los derechos del mayor número de víctimas en Colombia, como son los desplazados y desplazadas, se vuelve a iniciar el ciclo de reformulación de la política de generación de ingresos, ahora no a partir del aumento de la capacidad productiva como se concebía en el Conpes 3616 de 2009, y en contradicción con sus propios planteamientos²⁴, sino capacitando a los desplazados y desplazadas para que ingresen en el mercado laboral colombiano, a partir de unos lineamientos de una política sectorial nacional, como es la de trabajo y empleo, en el marco del plan nacional de desarrollo, y dejando a este sector el diseño de esta política de atención integral y reparación a las víctimas.

Si bien el documento Conpes, tiene en sus objetivos mejorar la mano de obra a través de la capacitación, el objetivo no es potenciar la demanda de esta, en tal sentido no se centra en la generación de empleo, sino en el aumento de la capacidad productiva de la población desplazada, y en el apoyo de proyectos productivos.

Por tal razón, en menos de dos años se vuelven a realizar cambios en términos de diseño y coordinación de los planes, programas, proyectos y ofertas, para garantizar la generación de ingresos de la población desplazada, ya que en la reciente respuesta a la HCC en el marco de las órdenes del Auto 219 de 2011, el Gobierno Nacional en cabeza del DNP (pie de página) (entidad líder de la política de generación de ingresos de la población desplazada), menciona que las entidades del SNARIV implementarán el plan de trabajo con un cronograma de 6 meses presentado ante la HCC, para avanzar en las acciones en el marco del CONPES 3616, las cuales serán diseñadas en el seno de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, instancia nacional colegiada creada para el diseño de dicha política dirigida al restablecimiento de los derechos de la población desplazada.”

Ahora en el marco de la transición institucional, ya no es el DNP el rector de la política de generación de ingresos, sino el Ministerio de Trabajo, quien debe elaborar los lineamientos de la política de empleo para las víctimas y se supone

24 Tomado de las Memorias del Foro Política de Generación de Ingresos para la Población Desplazada, Bogotá 3 de julio de 2009, de acuerdo con lo manifestado por funcionaria del Gobierno Nacional, la política de generación de ingresos “está centrada en la construcción de capacidades y a aumentar las posibilidades de que la población desplazada y población pobre extrema pueda acumular activos. Por lo tanto, no es una política de generación de empleo ni una transferencia de renta directa a las familias”.

que, además debería incorporar en la misma, las herramientas para desarrollar las acciones previstas en el Conpes 3616²⁵, que a la fecha de manera oficial no ha sido replanteado, el cual además fue ratificado en el informe presentado a la HCC en el marco del Auto 385 de 2010, y por tal razón hace parte de la política actual para población desplazada.

Por tal razón, es necesario que en este proceso de reformulación y ajuste de las políticas públicas de atención y restitución de los derechos de la población desplazada, en el marco de la reparación que se está definiendo en la Ley 1448 de 2011, se tenga en cuenta que, si bien, la población desplazada se encuentra al igual que la población vulnerable, en un estado de pobreza o pauperización, este estado que es temporal en principio, es consecuencia del desplazamiento, de sus secuelas y de la dificultad que tienen las víctimas, de manera particular la población desplazada por su extrema vulnerabilidad, para acceder al restablecimiento de sus derechos, en este caso, a aquella oferta o servicios, que permitirán que esta población a través de la generación de ingresos autónomos y gozar de manera efectiva de una vivienda digna, empiecen el camino de la reconstrucción de su proyecto de vida, en los aspectos individuales y colectivos.

En consecuencia, al plantear la provisión de vivienda y oferta de generación de ingresos para población desplazada con los marcos de política de población en pobreza extrema (CONPES 3616 de 2009, Política de Empleo, Ley 1537 de 2012 de las “100,000 viviendas gratis”), para que la primera acceda en su calidad de víctimas, requiere que en el despliegue de políticas dispuesto se incorpore el enfoque amplio de derechos que cobija a la población desplazada por su protección constitucional reforzada, para que permita, por un lado, que se pueda medir a partir de los indicadores de goce efectivo de derechos la pertinencia de la oferta para la realización de los mismos; y por otro, se establezca cual será la herramienta que permita que las ofertas en esta etapa de consolidación o estabilización de la población, sean armónicas y sistémicas, y no servicios individuales a los que accede la población por demanda, ante cada entidad y no como parte de una ruta coordinada y articulada en el marco del SNARIV y atendiendo que el desplazamiento forzado afecta de manera grave a las comunidades.

25 Estas ofertas se deben coordinar y diseñar en el subcomité de atención y asistencia que establece el Decreto 4800 de 2011.

Del mismo modo, es importante mencionar que esta dispersión actual de la política y su ofertas, está dirigida en su mayoría a la población que se encuentra asentada o ubicada en los contextos urbanos, sin desarrollar una oferta clara en lo rural, lo que ha venido generando vacíos y dificultades en el ejercicio del principio de dignidad y en la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación, los cuales han venido siendo promovidos, desde el mismo espíritu de la Ley 1448 de 2011, aunque con menciones puramente formales, ya que los programas y planes en materia de vivienda y generación de ingresos en estos procesos sigue siendo insuficiente.

De acuerdo con lo anterior, se puede ver que el escenario actual, es como hace cuatro años cuando se emitió el auto 008 de 2009, de rediseño de las políticas de vivienda y generación de ingresos, en medio de la transformación y ajuste institucional del SNAIPD al SNARIV, lo que actualmente está generando:

- i) Cambios en la concepción de las políticas, ya que las mismas se están sustentando como se ha descrito, en los lineamientos trazados para superar la pobreza, con base en la oferta dirigida a la población en extrema vulnerabilidad, donde incluyen a la población desplazada en su calidad de víctimas.
- ii) La nueva concepción de la política, está teniendo como resultado que la fase de estabilización social y económica tal como se concibe en la Ley 387 de 1997, se esté desdibujando a partir de generar ofertas sectoriales que hacen que las víctimas deban acceder a ellas de manera individual y por demanda, para poder ejercer sus derechos a la vivienda, y a la generación de ingresos.
- iii) Esta oferta no obedece a una política dirigida a que los desplazados de acuerdo con sus características, vulnerabilidades acentuadas y enfoques étnicos diferenciales, gocen efectivamente de sus derechos y además que participen de manera efectiva en la reconstrucción de su proyecto de vida individual o colectivo.
- iv) El análisis de las transformaciones institucionales, y de acuerdo con los programas señalados, se debería establecer explícitamente, cómo se van a acompañar los procesos de reintegración local o reubicación urbana, que son escenarios donde debería participar de manera articulada el SNARIV; para garantizar soluciones duraderas y gozar efectivamente de sus derechos a la educación, a la salud, a la movilidad, a la libre

circulación, a la vivienda y la generación de ingresos, en condiciones de seguridad y dignidad, y la participación efectiva y activa en el proceso de reconstrucción de su proyecto de vida, que en lo urbano no es solo individual, ya que deviene también de un proceso comunitario y organizativo fortalecido, que permitirá la inclusión de la población desplazada en las dinámicas sociales y productivas.

- v) Por otra parte, el proceso de ajuste interno de la Unidad de Víctimas, está produciendo que a la fecha, no se conozca el diseño de la ruta de acceso a las medidas de atención en materia de generación de ingresos, y la de restitución del empleo y la vivienda.
- vi) Aunque se menciona en las disposiciones legales, y ha sido reiterado por la jurisprudencia de la HCC, no se ve en el marco de las reformas, ni en la política actual de vivienda y generación de ingresos de la población desplazada, cómo se están incorporando de manera efectiva los enfoques étnicos y diferenciales, y además las prelación que se dan a las mujeres cabeza de hogar víctimas de desplazamiento forzado.
- vii) Por tal razón, se puede concluir de acuerdo con la evaluación de las respuestas del Gobierno nacional en el marco del auto 219 de 2011, y los lineamientos diseñados en el marco de la transición normativa, que aún no se puede establecer, si con las medidas propuestas se superen las barreras de acceso que se describen en este documento, para que la población desplazada realice sus derechos a la vivienda y a la generación de ingresos, y en ese proceso superen la etapa de vulnerabilidad acentuada para pasar a la estabilización social y económica.



*Comunidad del Pueblo Nuevo, cuenca del río Jiguamiandó
Defensoría Delegada para los
Derechos de la Población Desplazada
Horacio Guerrero*

2. Consideraciones sobre las respuestas del Gobierno Nacional en los informes de respuesta a las Órdenes 8 y 10 del Auto 219 de 2011

En el marco del seguimiento al ejercicio y goce efectivo de derechos a la generación de ingresos y la vivienda por parte de la población desplazada, la Honorable Corte Constitucional (HCC), en el Auto 008 de 2009 y, posteriormente en el Auto 219 de 2011, estableció la necesidad de la reformulación de estas políticas, “dada la gravedad de las falencias detectadas y los índices tan bajos de satisfacción²⁶”.

Esto, porque su implementación tenía debilidades estructurales en materia de: i) Coordinación entre la nación y el territorio, ii) contenido de los programas, iii) fortalecimiento institucional y iv) esfuerzo presupuestal, entre otras, que han redundado en un nivel crítico de insatisfacción del ejercicio de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, lo que se constata con la persistencia de las solicitudes de atención humanitaria de emergencia por parte de la población desplazada en general y, de manera particular, por parte de los grupos poblacionales más vulnerables como son las mujeres, los adultos mayores y los discapacitados, quienes no han logrado estabilizarse socioeconómicamente a través de la oferta estatal para acceder a la generación de ingresos y a la vivienda digna, como una de las formas de superar el estado de vulnerabilidad, y la dependencia a las ayudas estatales.

El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en su calidad del líder de la política de generación de ingresos de la población desplazada por designación del Consejo de Ministros en el año 2011, dio respuesta a la HCC señalando dos aspectos fundamentales: i) Un análisis de la política de generación de ingresos dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia (PVDFV), a partir de los argumentos presentados en el Auto, y ii) La metodología de trabajo para los próximos seis meses del año 2012, mediante la cual se avanzará en la definición e implementación de soluciones frente a las dificultades detectadas, buscando con ello, el goce efectivo de los derechos de la PVDFV. La cual cuenta con un documento de avance elaborado por el DNP y radicado en la HCC el 3 de mayo de 2012..

En el documento referido el DNP informa sobre el avance de las acciones relacionadas a los diez objetivos específicos con los cuales se identifican las acciones para dar solución a los vacíos señalados en el auto 219 de 2011²⁷. Del

26 Auto 008 de 2009.

27 Los objetivos mencionados en informe de 3 de mayo de 2012 son: 1. Analizar y reestructurar los programas para PVDFV con el fin de flexibilizar la oferta institucional. 2. De-

mismo modo, menciona, que en seguimiento al compromiso adquirido en el informe de 8 de noviembre de 2011, el 31 de mayo del presente año se entregará a la HCC el primer informe de avance con los resultados de las actividades, productos establecidos, metas y avances en las estrategias planteadas.

En materia de Vivienda, los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura, presentaron el 8 de noviembre del año 2011, a la HCC informe conjunto de respuesta a la orden 8 del Auto 219 de 2011, donde ratifican las líneas de atención²⁸ a la población desplazada en materia de vivienda, y el nuevo modelo de vivienda así:

“Con el fin de contribuir en el goce efectivo del derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado, superar las falencias encontradas en la política de vivienda en años anteriores y lograr la ejecución completa de los SFV que están pendientes por aplicar, este Gobierno plantea **un nuevo enfoque de política pasando de uno orientado a atender la demanda, a un enfoque mixto: de oferta y demanda, haciendo énfasis en instrumentos que garanticen la oferta de vivienda**”.

En el citado informe, el Gobierno nacional, presenta las acciones encaminadas a consolidar las transformaciones de la política, reconociendo la ineficacia e ineficiencia del modelo de vivienda basado únicamente en la demanda a través de los Subsidios Familiares de Vivienda (SFV) para la atención de la población desplazada, y las objeciones y falencias identificadas a lo largo del proceso de la Sentencia T-025 de 2004.

En consecuencia, presentan los resultados de las acciones emprendidas para garantizar el GED a la vivienda de la población desplazada, siendo estas: a)

terminar diferencias y semejanzas en la política de generación de ingresos para PVDFV y pobre extrema. 3. Definir los mecanismos de articulación de la política con Atención Integral Básica como elemento fundamental para caracterizar y elaborar el perfil ocupacional de la población. 4. Estudio y análisis de posibles servicios financieros para la PVDFV. 5. Establecer las competencias de los entes territoriales. 6. Definir metodologías de Asistencia Técnica Territorial. 7. Implementar mesas de Alianzas Público- Privadas en los territorios. 8. Incorporar el enfoque diferencial en los programas de Generación de Ingresos. 9. Diseñar el sistema de información para Generación de Ingresos y 10. Definir los mecanismos de articulación de políticas de Generación de Ingresos – Vivienda – Tierras.

28 Estas líneas y enfoque han sido anunciadas por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a la HCC en marzo y julio del año 2011.

Proyectos de vivienda urbana para población desplazada, b) Proyectos de vivienda rural para población desplazada, c) Instrumentos de coordinación entre la nación y las entidades territoriales, d) Vinculación a macroproyectos de interés social nacional, e) Vinculación de la población desplazada a la estrategia Unidos y f) Las formas de financiación.

De acuerdo con la información presentada por el Gobierno nacional, para dar respuesta a los interrogantes de la HCC, frente al ejercicio pleno de los derechos a la generación de ingresos y vivienda de la población desplazada, la Defensoría del Pueblo ha encontrado que:

2.1. Las respuestas del Gobierno, siguen sin reportar el nivel de goce efectivo de derechos alcanzados a partir de sus propuestas

a) En materia de generación de ingresos:

Se puede establecer que las acciones en las que se ha avanzado en la implementación de la política pública de generación de ingresos dirigida a la población desplazada, no permiten establecer si a la fecha, la reformulación de esta política tal como lo ordenó la HCC desde el año 2009, ha permitido el avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada, si se tiene en cuenta que los progresos se centran en el reporte de los logros o soluciones a los problemas operativos y de coordinación de las entidades nacionales, que cuentan con programas u oferta para la población desplazada²⁹, pero no se informa sobre cuántos hogares desplazados se han beneficiado de estos ajustes y cuáles son los avances en términos de rediseño de oferta, y la creación de nuevos planes y programas en el marco de las sesiones de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos para Población Desplazada³⁰, la cual, de acuerdo con los mencionados informes de gobierno, en su función de instancia técnica, tiene a su cargo además de la coordinación de la oferta de las entidades que la integran, la de-

29 Tal es el caso del DPS que actualmente cuenta con una oferta dirigida a generar alternativas para la población desplazada, tales como i) Capitalización microempresarial, ii) Incentivo para la capacitación para el empleo, iii) Mujeres ahorradoras en acción, iv) Mujeres productivas, v) Recuperación de activos improductivos, vi) Ruta de ingresos y empresarismo, y vii) Trabajemos unidos-Eganche laboral.

30 Mesa Técnica que hoy en día ha venido siendo sustituida por las sesiones del Subcomité Técnico Nacional de Reparaciones y en el de Atención y Asistencia.

finición de la ruta integral de generación de ingresos, cuyo avance aún no se reporta en los mencionados informes.

De la lectura de dichos documentos y los avances presentados por el DNP, pareciera que se estuviera dando prioridad a dar respuesta al fortalecimiento del diseño institucional para la generación de ingresos, con el fin de asignar o reasignar responsabilidades de las entidades nacionales, en cuanto a sus roles y rutas en materia de generación de ingresos según la “propuesta de arquitectura institucional para la gestión de los programas de Generación de Ingresos y su respectivo sistema de información gerencial a partir de una Evaluación Institucional, y la elaboración de un protocolo de Alianzas Público-Privadas”³¹, mas no, a la implementación de las herramientas que permitan la caracterización de la población (como el mencionado “sistema de información para la generación de ingresos” cuyo avance en la implementación tampoco se reporta), al estudio concreto de las necesidades particulares en lógica de restablecimiento de derechos en esta materia, con un enfoque diferencial y étnico y, además, con la participación de la población desplazada, quienes en su calidad de víctimas, son actores fundamentales en la construcción de los lineamientos de la política de la cual van a ser beneficiarios y que, además, les va a permitir la estabilización social y económica en los lugares de reintegración local, retornos o reubicación.

De acuerdo con lo anterior, aunque se menciona como uno de los objetivos para superar las debilidades de la política, el diseño del “Sistema de información de generación de ingresos”, y que el Gobierno menciona que cuenta con un borrador del mismo y un cronograma para su implementación, sería relevante que a los módulos sugeridos “módulo poblacional, módulo territorial, módulo de oferta y módulo de seguimiento y evaluación”, se incorporaran los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, establecidos en el Auto 116 de 2008³², los cuales permitirán conocer el avance en el goce efectivo del derecho a la generación de ingresos por parte de la población desplazada y, además avanzar en el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional que se encuentra vigente para la población desplazada en esta materia.

31 Informe DNP 3 de mayo de 2012.

32 Auto 116 de 2008.

b) En relación con la vivienda:

En el informe del Gobierno nacional, sobre los avances en la implementación de las estrategias de la política de vivienda, se informa sobre los impactos de la promoción de proyectos de vivienda urbana para población desplazada, estrategia que ha venido siendo impulsada por Fonvivienda en el marco del Decreto 4911 de 2009 y la resolución 1024 de 2011, a través de la cual:

- *“Se permite que los proyectos que cumplan con los requisitos establecidos en las normas de la materia, en especial la resolución mencionada, se permiten participar por los recursos de promoción de oferta que ha definido el Ministerio hasta por 7.5 SMMLV por vivienda incluida en el plan de vivienda que beneficie a hogares en situación de desplazamiento”.*

Como resultado de esta convocatoria, se encuentran en estado de elegibilidad³³ 100 proyectos ubicados en 79 municipios (20 departamentos), que se proyecta que representen 22.907 soluciones de vivienda.

Por otra parte, en relación con la vivienda rural, se menciona que la atención a las necesidades de vivienda de la población desplazada en el área rural, se realiza con la asignación de una parte de los recursos que recibe el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para corregir el déficit de vivienda en el sector rural, con la bolsa de recursos con destinación específica, y con la convocatoria a los entes territoriales, quienes en desarrollo del principio de subsidiaridad desempeñan el papel de oferentes del subsidio y presentan los proyectos de generación de soluciones de vivienda. Este esquema generó que en el año 2011 de 131 proyectos presentados por las entidades, 43 hayan sido elegibles beneficiando con los mismos en proyección a 2.054 familias desplazadas.

Finalmente, se mencionan los resultados de la vinculación de la población desplazada en los Macroproyectos de Interés Social Nacional, los cuales de acuerdo con el informe mencionado, en el año 2011, en los 10 Macroproyectos adoptados, se incorporaron hogares desplazados así: en Cali en el proyecto Altos de Santa Elena (40 hogares), en Medellín en el Proyecto Nuevo Occidente (68 hogares), en Neiva en el proyecto Bosques de San Luis (61 hogares). En

33 A la fecha no conocemos si estos proyectos obtuvieron la certificación de elegibilidad por parte de la entidad evaluadora que es la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), de conformidad con el Convenio No. 07 de 2011 suscrito por esta entidad y Fonvivienda.

relación con esta estrategia, es pertinente mencionar que el bajo impacto de la misma, obedece a que se requiere que la población contribuya con recursos propios para el cierre financiero de las soluciones de vivienda en estos proyectos, lo cual ha sido una de las mayores barreras de acceso a la vivienda digna de esta población.

De acuerdo con lo anterior, claramente se puede observar, que si bien se han generado vinculaciones de hogares desplazados a estas estrategias, el impacto de las mismas, es aún muy precario, si tenemos en cuenta que actualmente el Registro Único de Víctimas (RUV) da cuenta de 891.789 hogares, de los cuales aproximadamente 39.000 cuentan con carta de asignación del subsidio de Fonvivienda, 66.997 están en estado calificado, y no se cuenta con una cifra total que indique cuántos hogares no han podido gozar del derecho a la vivienda³⁴.

Por otra lado, de acuerdo con el marco internacional de derechos humanos que establece el contenido del derecho a la vivienda³⁵, el cual ha sido ratificado e incorporado por los indicadores de goce efectivo de derechos fijados en el auto 116 de 2008, la información actual reportada por el Gobierno Nacional, permite establecer que, la discusión actual del derecho a la vivienda para población desplazada se está centrando en resolver la accesibilidad económica³⁶, a través de la asignación de los subsidios en dinero o en especie, lo cual está dejando de lado, la medición de los otros siete contenidos del derecho a la vivienda digna, (disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad de grupos en desventaja, lugar y adecuación cultural), establecidos en la Observación No 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, los cuales hacen parte de la protección integral del derecho y por tanto su cumplimiento garantiza el restablecimiento y el ejercicio pleno del mismo.

Finalmente, en relación con la participación de la población desplazada en el diseño de la política, aunque la Defensoría del Pueblo reconoce el esfuerzo del Gobierno nacional en promover la generación de espacios para presentar y discutir con la población víctima los objetivos de la política de generación de in-

34 Fuente Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo Territorial.

35 Observación No 4 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

36 Entendida como “la necesidad de que el mantenimiento de la vivienda no genere gastos excesivos gastos soportables”, y con la posibilidad de acceder a una vivienda cuando se carece de esta (asequibilidad).

gresos y de vivienda, como fueron los talleres regionales de participación promovidos por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en su calidad de coordinadora del Sistema, a partir de la participación de los funcionarios y funcionarias de esta institución en estos espacios³⁷, se pudo constatar que su desarrollo no contó con una metodología, ni una pedagogía que permitiera una comprensión y, por tanto, un aporte de la población que era, en su mayoría víctima de desplazamiento, a las propuestas presentadas en dichos escenarios sobre la oferta en materia de generación de ingresos y los mecanismos de acceso a la vivienda. Por el contrario, hubo manifestaciones de inconformidad por parte de la población desplazada, quien no encuentra que se estén superando las barreras de acceso a este derecho a través de las propuestas presentadas en dichos escenarios.

2.2. Sigue sin ser clara cuál es la particularidad de la política de generación de ingresos, que garantice el restablecimiento de este derecho de la población desplazada

Teniendo en cuenta que una de las preguntas de la HCC al Gobierno nacional se dirige a poder conocer ¿cuál es la distinción, entre cuáles de los programas en el marco de los lineamientos del documento Conpes 3616 de 2009, están dirigidos a la población desplazada y cuáles a la población en condición de pobreza extrema?, de acuerdo con el informe del gobierno, de 8 de noviembre de 2011, se puede leer que, aunque se ha procurado la clarificación de la oferta de las entidades dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada, lo cual se puede apreciar en la enumeración de los programas para generación de ingresos del SENA, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del Ministerio de la Protección Social, de la antigua Acción Social, del Inocoder, del Ministerio de Agricultura, además de mencionar algunos programas en el marco del Documento Conpes 3616, como son el de empleo para población vulnerable a través de obras públicas y lineamientos de política, el manual del orientador laboral y los mapas de riesgo elaborados para el documento Conpes 3616 de 2009. Sin embargo, no se ve un hilo articulador de esta oferta, que permita establecer que estos programas hacen parte de una política de restitución y restablecimiento de derechos de la población desplazada, la cual a diferencia de la población

37 La Defensoría del Pueblo participó en los talleres realizados en Bucaramanga y Neiva, en el año 2011.

vulnerable, con quien se insiste en compararla, requiere por su naturaleza, por la múltiple victimización de la cual ha sido sujeta, por sus condiciones de vulnerabilidad asociada al conflicto y a las consecuencias del mismo, de políticas diferenciales en el marco de los derechos humanos.

De acuerdo con lo anterior, no se entiende cómo en el informe del Gobierno nacional del pasado 3 de mayo del presente año³⁸, se menciona que el avance en la identificación de la determinación de las diferencias y semejanzas en la política de generación de ingresos para PVDFV y pobre extrema, se centre en que se han consultado expertos en la materia “para trabajar en torno a una política robusta técnicamente, con estrategias diferenciadas de acuerdo con los perfiles productivos y entornos en los que se encuentra la población desplazada”, pero no se indique o informe, cuáles son los lineamientos que se deben tener en cuenta para que esta política social a la que se está incorporando a la población desplazada, contenga un enfoque o al menos una perspectiva de derechos y diferencial, que permita establecer cuáles son las distinciones entre la población en extrema vulnerabilidad y la población desplazada para superar las barreras identificadas, entre otras. Se debe recordar que la población desplazada no es el tipo convencional de beneficiario de estas políticas sociales y que por sus condiciones excepcionales generalmente no califica fácilmente a la oferta social, que en lo urbano no cuentan con una red social que le permita esperar o recibir apoyo de sus redes sociales y familiares a los resultados o tiempos para el ingreso a la oferta para generar sus propios ingresos, para quienes sus saberes no son fácilmente homologables, ni adaptables a los contextos urbanos en los lugares de reintegración local para acceder a las políticas de empleo y empleabilidad³⁹.

Es importante tener en cuenta y recordar, como lo ha resaltado la Corte Constitucional que

Por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad– que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fron-

38 Informe presentado por el Departamento Nacional de Planeación a la HCC en seguimiento a las órdenes del Auto 219 de 2011.

39 Informe presentado por el Departamento Nacional de Planeación a la HCC en seguimiento a las órdenes del Auto 219 de 2011.

teras del territorio nacional' para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades.

De acuerdo con lo anterior, es necesario que se sume al esfuerzo de robustecer técnicamente la política de generación de ingresos para la población desplazada y en extrema vulnerabilidad, la incorporación teórica de la perspectiva de derechos y diferencial, la superación de las barreras de acceso a la oferta de la población desplazada ya identificadas desde la sentencia T-025 de 2004, para que esta política garantice y promueva el restablecimiento y restitución del derecho al trabajo y a la generación de ingresos de la población desplazada; dando de esta forma respuesta a una de las preguntas de la Corte en el auto 219 de 2011, relacionada con “la flexibilización de la oferta de programas de generación de ingresos para que responda a las particularidades de la población víctima del desplazamiento forzado”.

2.3. La construcción de la ruta de generación de ingresos y de vivienda de la población desplazada, requiere ser validada con la información actual de la situación de esta población

a) Frente a la generación de ingresos:

En la ruta de generación de ingresos propuesta en el informe del Gobierno nacional, se puede ver que esta se proyecta como una “ruta indicativa y teórica de cómo debería darse la articulación programática para garantizar el acceso de la población a la oferta en materia de generación de ingresos”, siguiendo la lógica del documento Conpes 3616 de 2009, cuya oferta y requisitos de acceso aplican sin distinción a la población vulnerable y a la población desplazada, lo que puede generar que los requisitos y calificaciones necesarias para acceder a la oferta, no garanticen el restablecimiento de este derecho por parte de la población desplazada.

b) En relación con el derecho a la vivienda:

De acuerdo con el informe del Gobierno nacional, el acceso a la información sobre las rutas en materia de vivienda digna, se garantiza a partir de su inclusión en la Estrategia Unidos, la cual tiene como objetivo la superación de la pobreza extrema, y en donde a partir del seguimiento que realizan los cogestores de esta estrategia, se menciona que se brinda a la comunidad la información sobre vivienda y los aspectos del entorno territorial.

No obstante lo anterior, si bien esta estrategia permite que la comunidad pueda conocer el avance en el acceso a la oferta local o nacional en la materia, su campo de acción está limitado a los hogares que se encuentran inscritos en este programa, lo que no garantiza que el resto de la población que no se encuentra inscrita o las comunidades en las zonas rurales o urbanas, puedan acceder a la información que les permita ejercer su derecho. Lo que implica que además de esta estrategia, que está dirigida a hacer seguimiento a las familias desplazadas, se diseñe una ruta que incorpore el acceso al derecho a la vivienda, como sea parte de una estrategia de divulgación, que garantice que la población cuente con información amplia y suficiente para acceder a los planes, programas y proyectos diseñados para el restablecimiento del derecho a la vivienda.

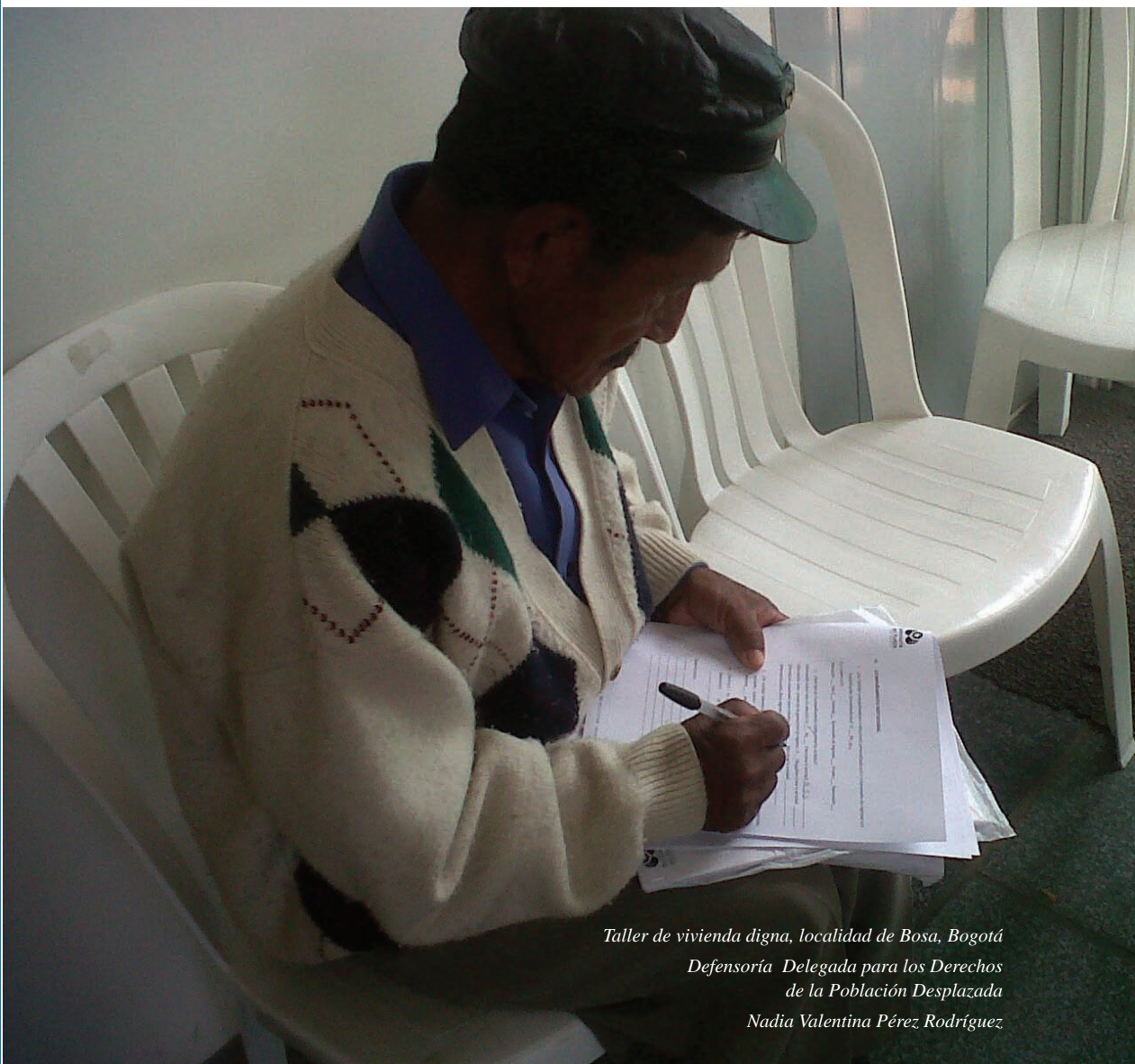
Por otra parte, preocupa a la Defensoría del Pueblo, que no se ve cuál es la articulación de la ruta de generación de ingresos, con la de atención integral de la población desplazada, que se encuentra en este momento en proceso de ajuste y armonización con las disposiciones de la Ley 1448 de 2011, y en materia de vivienda digna cómo se promoverán los planes, programas diseñados para garantizar el establecimiento de los derechos de la población desplazada, que son en cuanto a la fuente normativa y contenidos, diferentes a los que están siendo diseñados para garantizar la restitución del derecho a la vivienda, y el contenido de la indemnización administrativa que para la población desplazada está prevista a través del subsidio de vivienda urbano o rural, en el marco de la Ley de Víctimas y Tierras.

De acuerdo con lo anterior, es necesario, del mismo modo, que esta propuesta de ruta que en el momento cuenta con la suma de los programas de las entidades nacionales, se complemente y ajuste con la caracterización de la población desplazada en cada uno de los territorios y que esta tarea se realice contando con los representantes de las víctimas de desplazamiento forzado, que, deben participar en su diseño y validación.

Lo anterior teniendo en cuenta que, de acuerdo con el Documento Conpes 3726 de 2012, que fija los lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se cuenta con información precaria sobre las condiciones de las viviendas, y da cuenta del rezago en el acceso de las mismas que asciende al 56% de la población desplazada, frente a quienes cuentan con alguna solución de vivienda.

Del mismo modo, no se establece o no se refleja en los informes de Gobierno mencionados a lo largo de este texto, cómo esta ruta propuesta de generación de ingresos de población desplazada, que está centrada en la oferta programática sectorial del nivel nacional, y la de vivienda, se va a articular a los planes, programas y proyectos que se deben diseñar o se encuentran diseñados en los Planes Integrales Únicos, que serán incorporados en los Planes de Acción Territorial (PAT), y que serán aprobados por las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y los representantes de las víctimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

En el mismo sentido, no se menciona si la ruta va a ser promovida en los Centros Regionales de Atención, en las Unidades de Atención y Orientación (UAO) o en las personerías municipales y distritales, y en ningún momento se refleja la coordinación entre la nación y el territorio. A pesar que en el documento se enuncia como avance del Gobierno el establecimiento de las competencias de los entes territoriales en materia de generación de ingresos, la elaboración de una cartilla para la inclusión de la política en los planes de desarrollo y la implementación de las mesas de alianzas público-privadas en los territorios, no se ve como esas propuestas y escenarios se articulan con SNARIV en lo local.



*Taller de vivienda digna, localidad de Bosa, Bogotá
Defensoría Delegada para los Derechos
de la Población Desplazada
Nadia Valentina Pérez Rodríguez*

3. Valoración de los mecanismos de acceso diseñados para el ejercicio del derecho a la vivienda y generación de ingresos de la población desplazada

Es este capítulo, se presentan los resultados y conclusiones de las evaluaciones realizadas con la población desplazada, por parte de las Defensorías Regionales de Bogotá, Caldas, Santander y Ocaña.

Este ejercicio que fue realizado por las Defensorías Regionales y el equipo en terreno que desarrolló acciones del Programa de Acción Regionalizada para la Restitución de Derechos que atiende y acompaña a la población desplazada, tuvo como propósito constatar a partir de los estudios de caso⁴⁰, las dislocaciones que existen entre los contenidos de las políticas públicas nacionales y locales dirigidas a garantizar el acceso a los derechos a la vivienda y a la generación de ingreso de esta población y el goce efectivo de los mismos.

Para realizar el proceso de caracterización de las comunidades y población en el estudio de caso, las Defensorías Regionales eligieron pequeños grupos focales que se encuentran asentados en los cascos urbanos del Distrito y municipios, que llevan un tiempo considerable de ser reconocidos como desplazados, y de estar habitando en los cascos urbanos, tras el desplazamiento forzado de sus lugares de origen.

De acuerdo con lo anterior, y con el fin de dotar de herramientas metodológicas y conceptuales a los equipos en terreno de las Defensorías Regionales para realizar el análisis de las comunidades en el ejercicio de estos derechos en los casos priorizados, desde la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, se elaboró una herramienta de orientación conceptual y práctica, cuya construcción se hizo a partir del análisis de la normatividad vigente, la estructura institucional encargada de diseñar e implementar la oferta en esta materia y, además, tomando en consideración los indicadores de goce efectivo del derecho a la vivienda y a la generación de ingreso de la población desplazada, establecidos en el Auto 116 de 2008.

Es importante mencionar que este instrumento fue ajustado a lo largo del proceso de investigación defensorial, cuyo resultado fue el diseño de cuatro encuestas semiestructuradas, para ser aplicadas en el marco de los talleres con el

40 Tomado de documento elaborado por la Defensoría del Pueblo, Regional Bogotá que hace parte de este informe: el estudio de “caso está considerado como la metodología del estudio de caso” como el método apropiado para investigaciones a pequeña escala, en un marco limitado de tiempo, espacio y recursos, cuyos datos proceden de las prácticas y experiencias de las personas, en este caso víctimas de desplazamiento forzado y se consideran fuertemente basados en su realidad ya que se generan a partir de experiencias y prácticas reales”.

grupo focal de población desplazada (una de vivienda y otra de generación de ingresos) y otras dos para ser aplicadas en entrevistas o para proyectar oficios a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, que tienen responsabilidades en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de vivienda y generación de ingresos⁴¹.

Una vez realizado este paso metodológico, cada uno de los equipos de las Defensorías Regionales mencionadas, seleccionó el siguiente grupo de población desplazada con la que se trabajó en la recolección y evaluación de la información pertinente para el análisis de la efectividad de las políticas de vivienda y generación de ingresos, así:

- i) En Bogotá D. C, se seleccionaron dos grupos de población desplazada: el primero de ellos conformado por los integrantes de la asociación popular de desplazados 25 de Noviembre en Bosa, y el segundo con un grupo de población desplazada con mayoría de mujeres de la localidad de Suba. Se eligió documentar los casos de la población desplazada de estas localidades, dado que cuentan con un número considerable de población desplazada. La encuesta se aplicó a 63 personas, de las cuales 53 diligenciaron los formatos diseñados para vivienda.
- ii) En Caldas, se realizó el estudio de caso con un grupo focal de 55 hogares desplazados de la ciudad de Manizales, que cuenta con dificultades de oferta en materia de vivienda y generación de ingresos.
- iii) En Santander, la investigación se realizó con las comunidades desplazadas en Bucaramanga, priorizando un grupo de población desplazada que ha solicitado su acceso al Proyecto de Vivienda Altos de Betania, para el acceso al derecho a la vivienda y con grupos focales de población desplazada afrodescendiente y población desplazada con discapacidad, para evaluar su acceso efectivo al derecho a la generación de ingresos.
- iv) En Norte de Santander, el estudio de caso se hizo con la población desplazada que se encuentra ubicada en el asentamiento denominado

41 Estas últimas fueron el resultado de un trabajo realizado con las Asesoras de Regionales de Desplazamiento y de Formación para la Participación de la Defensoría Regional de Bogotá, Ruth Adelina Garcés Bona y Elizabeth Niño Ascanio, y contaron con la asesoría experta y apoyo técnico del Doctorante en Derecho de la Universidad del Rosario, Dr. Jorge Salcedo.

Villa Esperanza en El Tarra y en Ocaña en el asentamiento denominado Colinas de la Esperanza, donde existen serias barreras de acceso de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos.

La información para el análisis del ejercicio del derecho a la vivienda y a la generación de ingresos y las barreras que existen para su efectividad, se obtuvo a partir del diligenciamiento de las encuestas, las cuales se constituyen de cinco partes tendientes a contar con información sobre: i) La identificación y caracterización de la oferta local en materia de vivienda y generación de ingresos, ii) La calidad de las viviendas y el entorno en el que se encuentran ubicadas las comunidades desplazadas, iii) Si la comunidad ha contado con acompañamiento institucional para el acceso y ejercicio de sus derechos y iv) La inclusión de la oferta para el acceso a estos derechos, en la agenda local y en los instrumentos de gestión de la política pública de desplazamiento en el Distrito o Municipio, como son los Planes Territoriales de Desarrollo, Planes de Acción (PAT) y Planes Integrales Únicos (PIU).

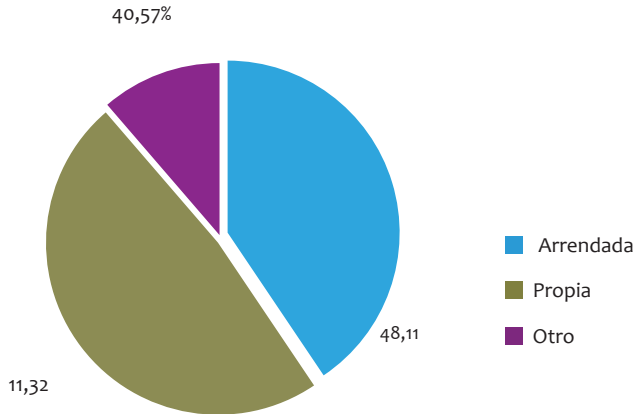
3.1 CARACTERIZACIÓN DEL CONTENIDO Y DISFRUTE DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LAS COMUNIDADES FOCALIZADAS

Las respuestas de la comunidad focalizada, permiten establecer que en los cinco casos documentados⁴², en relación con la oferta y contenido del derecho a la vivienda, existen las siguientes características:

- a) En relación con la vivienda actual:

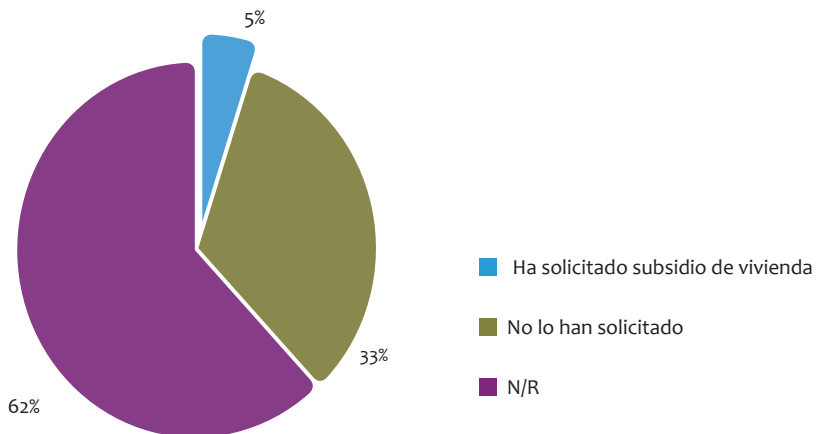
42 En Bogotá 53 integrantes de la Organización Popular 25 de Noviembre asentados en la localidad de Bosa, y la comunidad desplazada en Suba. En Manizales la herramienta fue aplicada a 55 familias desplazadas, en EL Tarra 54 familias que habitan el asentamiento Villa Esperanza en el casco urbano del municipio, y en Ocaña se focalizó la población desplazada asentada en el predio periurbano Colinas de la Esperanza en un predio ejido del municipio.

Gráfica 1. La vivienda donde reside actualmente es:



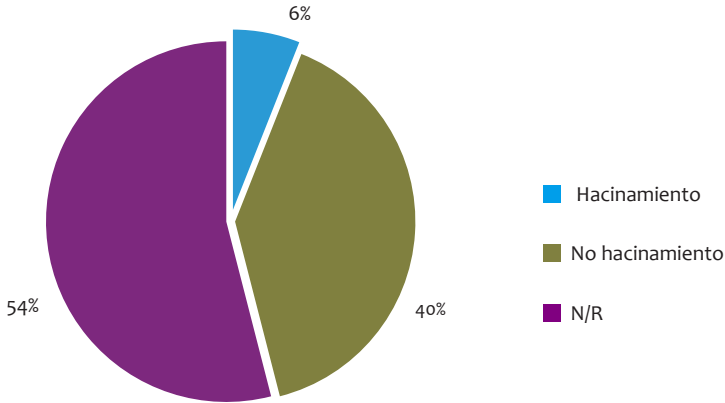
- b) Frente a la pregunta si ha solicitado el Subsidio de Vivienda para adquirir una solución de vivienda:

Gráfica 2. Ha solicitado subsidio de vivienda



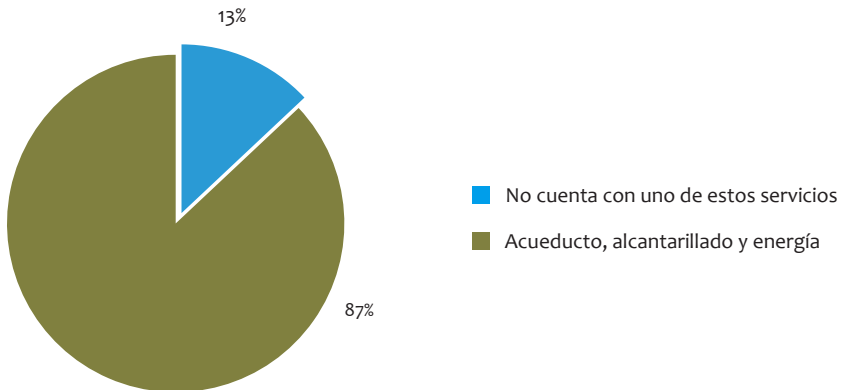
c) Frente a la calidad de la vivienda y condiciones de habitabilidad:

Gráfica 3. En cuanto a las condiciones que habitan



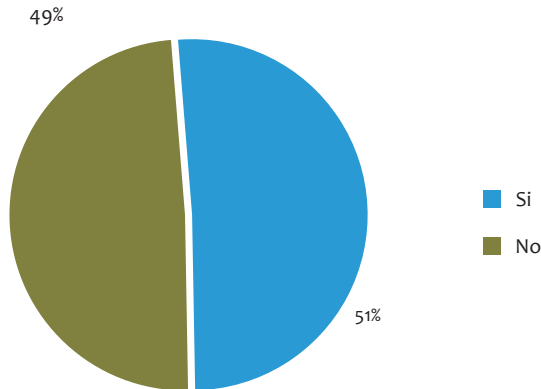
d) Con qué servicios públicos domiciliarios cuentan en sus viviendas:

Gráfica 4. Servicios públicos con los que cuenta la vivienda



e) El entorno de la vivienda:

Gráfica 5. Se encuentra ubicada la vivienda cerca a una fuente de contaminación o de riesgo



De acuerdo con las gráficas anteriores, se puede observar que en los casos priorizados, se encuentra que:

Que existen dificultades para acceder a una solución de vivienda digna y propia, que ha hecho que la mayoría de la población desplazada encuestada (212 hogares o núcleos familiares) viva en arriendo, en un porcentaje del 48.11%, otras vivan en albergues temporales y casas de familiares o amigos un 40.57%, y tan solo el 11.32% del total de los encuestados en la vivienda que habitan es propia. (Ver gráfica 1).

- Algunos de los hogares han solicitado subsidio de vivienda en un porcentaje de un 33%, pero la mayoría de ellos no lo han hecho en un porcentaje del 62%, del total de los encuestados. (Ver gráfica 2).
- En relación con las condiciones de las viviendas donde habitan actualmente, sean propias, arrendadas, de familiares o amigos o asentamientos temporales, se encuentra que el 54% de los encuestados vive en hacinamiento, que cuentan en su mayoría con los servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía y alcantarillado, en un porcentaje del 87%. (ver gráficas 3 y 4).

- Aunque en el caso del asentamiento Colinas de la Esperanza en Ocaña, que es en su mayoría de población desplazada, aún no han podido acceder al servicio de agua potable y saneamiento ambiental.
- En relación con las características y calidad de las viviendas en las que habitan, en el caso de las comunidades o población que se ha asentado en barrios legalizados, se puede establecer que sus viviendas han sido construidas, cuentan en su mayoría con pisos en cemento, seguido de baldosa, y tierra; las paredes son de bloque o concreto y cuentan con unidad sanitaria en la vivienda, los techos de las construcciones son en eternit, tablilla o zinc. En un porcentaje minoritario los techos de sus viviendas son de plástico o plancha.
- Por otra parte, la mayoría de las comunidades, se encuentran en sus lugares de habitación o entorno, en un porcentaje de un 51% del total de las encuestadas, cerca de una fuente de contaminación⁴³, o de riesgo.
- Finalmente, en relación con el entorno que permita la reconstrucción del proyecto de vida individual, el comunitario y la estabilización social y económica, se encuentra que los barrios o asentamientos donde puede la población desplazada acceder a su integración local, tienen problemas de planeación en el desarrollo de las construcciones⁴⁴, vías de acceso en algunos casos precarias, o con terrenos de riesgo de movilidad y problemas del entorno de tipo social como drogadicción, delincuencia común, zonas donde hay presencia de combos o pandillas, influencia de grupos armados, expendio y comercio de drogas y lugares de expendio y consumo de licor.**

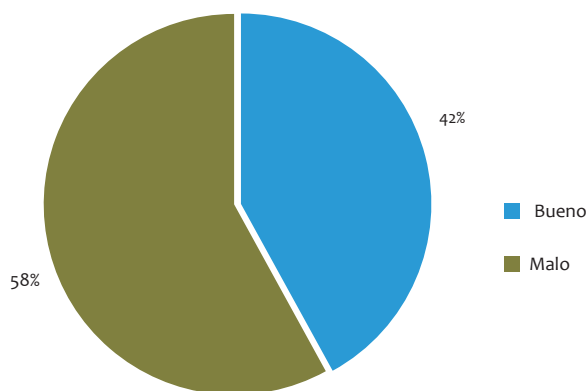
43 Se indagó sobre cercanía de las viviendas con fuentes de agua contaminada, botaderos de basura, de escombros, desagües residenciales, desagües industriales, zonas de riesgo natural, zonas de riesgo entrópico, zonas de extrema pobreza. En el caso de Ocaña en el asentamiento Colinas de La Esperanza, se encuentra que el asentamiento presenta riesgos de deslizamiento, lo que puede afectar las viviendas que se han construido con materiales no aptos para la zona y construcciones irregulares.

44 Casos de EL Tarra y Ocaña

3.2 CARACTERIZACIÓN DEL CONTENIDO Y DISFRUTE DEL DERECHO A GENERAR INGRESOS POR PARTE DE LAS COMUNIDADES FOCALIZADAS:

Las respuestas de la comunidad focalizada, permiten establecer que en los cinco casos documentados, en relación con la oferta y contenido del derecho a la generación de ingresos, existen las siguientes características:

Gráfica 6. Actualmente como es el nivel de seguridad alimentaria



De la información analizada, se puede observar que en los casos priorizados⁴⁵, se encuentra que:

- El nivel de seguridad o soberanía alimentaria posterior al desplazamiento forzado, es malo en un 58%. Teniendo en cuenta que los lugares de residencia o habitación habitual, la adquisición de los alimentos era por medio del cultivo, la cría de animales, y el intercambio con la comunidad, atendiendo a sus características culturales y usos del suelo⁴⁶.
- Como consecuencia de lo anterior, la forma actual de adquisición de los alimentos es la compra, y lo que ha conllevado a una disminución de la

45 La información sobre ejercicio a la generación de ingresos se deriva de los estudios de caso de El Tarra, Ocaña y Manizales. Grupos focales de 30 a 50 personas.

46 El grupo focal en El Tarra es el 56% y en Ocaña el 59%.

carga nutricional y proteínica, ya que posterior al desplazamiento, las raciones diarias se reducen a dos, y el consumo de lácteos, carnes, frutas y verduras, se limita considerablemente, porque empieza a depender de las posibilidades económicas de la población.

- Por otra parte, en relación con el cambio de las dinámicas productivas de la población tras el desplazamiento forzado, es claro que el escenario agropecuario inicial, se transforma en el ámbito urbano, en el acceso a la productividad a partir de oficios en el marco de la informalidad⁴⁷, con un salario que oscila entre los 300.000 pesos a 500.000, a los que generalmente solo accede uno de los miembros del grupo familiar, que generalmente no es sensible ni a las vocaciones o estudios previos a su desarrollo.
- Finalmente, de acuerdo con los resultados de las encuestas, la mayoría de los encuestados han recibido algún tipo de capacitación por parte del SENA⁴⁸, han recibido emprendimiento o proyecto productivo, pero casi ninguno genera ingresos estables a partir del proyecto, generalmente porque falta conocimiento del mercado o acompañamiento técnico para su implementación.

3.3 CONTENIDO DE LA OFERTA LOCAL PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA EN CONDICIONES DE DIGNIDAD PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA

La oferta local en el Distrito y municipios evaluados presenta el siguiente contenido:

47 Los oficios señalados por la comunidad focalizada encuestada en Manizales, El Tarra y Ocaña, se centran en el mototaxismo, conductores, obreros, servicio doméstico, ornamentadores, manicuristas, vendedoras y vendedores informales.

48 El 85% en Ocaña y 40% en Manizales.

Cuadro: La información se deriva de la documentación de los casos por parte de los equipos en terreno de las Defensorías Regionales de Bogotá, Caldas, Santander y Ocaña

Oferta /Planes, programas y Proyectos	Bogotá D. C	Manizales	Bucaramanga	El Tarra	Ocaña
Inclusión de la población desplazada en el Plan de Desarrollo Distrital.	Si se incluye como una meta en materia de vivienda de interés social prioritario.	En el Plan de Desarrollo de Manizales se aborda de manera general la referencia a políticas de atención para víctimas de la violencia, en relación con la vivienda el objetivo general es "Priorizar la construcción de vivienda de interés social para disminuir el déficit de vivienda en grupos vulnerables y en situación de riesgo".	En el Plan de Desarrollo Bucaramanga 2012-2015, en el eje "Bucaramanga Capital Sostenible", en el Subprograma hacia la prevención, atención y asistencia integral a las víctimas del conflicto armado, se proyectan acciones en materia de vivienda y generación de ingresos". En el PLU se caracteriza la situación de la población desplazada en el municipio, y se trazan metas para atender a la población.	En el Plan de Desarrollo Municipal, se menciona de manera expresa el compromiso de incrementar en un 20% los subsidios de vivienda nueva de interés social y en un 24% los de mejoramiento de vivienda, y la legalización de los terrenos de ocupación de vivienda. El Plan Integral Único incluye en relación con el derecho a la vivienda, se impulsará el logro de 100 soluciones de vivienda, 100 mejoramientos y se impulsará el desarrollo de un proyecto de vivienda rural que materialice 60 soluciones de vivienda.	No se menciona en el Plan de Desarrollo de Ocaña la proyección de proyectos de vivienda de interés social prioritario.
¿Existen actualmente proyectos de vivienda para población desplazada en el municipio?	El Distrito tiene dificultades para la disposición del suelo urbanizable, que permita generar oferta para la población desplazada. En el marco de la Ley 1537 de 2012, se espera que 8.100 viviendas sean para la población víctima y desplazada del Distrito.	No se está ejecutando ningún proyecto de vivienda en el municipio dirigido a la PD. No obstante lo anterior, en el Plan de Acción, se menciona que la Caja de Vivienda Popular presenta dentro de su programa de gestión de habitat un subprograma de vivienda nueva a realizarse en 48 meses, con una cobertura de 15 hogares.	Existe un proyecto en el terreno de la Familia Abril de 18.442 m ² localizado entre los desarrollados Ingesser y Betania de Villas de San Ignacio. Del mismo modo el Invisbu presentó una base de datos de 300 cabeza de familia para el proyecto La Estación con la Unión Europea y registros de 300 familias para el proyecto Altos de Betania.	Aunque existen proyectos los mismos no cubren la demanda.	La administración municipal, cuenta con una sanción para el desarrollo de proyectos de vivienda.
¿Las Cajas de Compensación Familiar informan a la población sobre los proyectos vigentes y la ruta de vivienda a la población?	Aunque se genera información general sobre los proyectos, esta no tiene en cuenta a la población desplazada, quien además manifiesta no tener conocimiento, ni acceso a la información sobre la misma.	En el municipio la Caja de Compensación de Caldas (Comfamiliares) es la encargada de difundir la información, entregar y recibir los formularios de las convocatorias que se han realizado (urbana 2007).	Lo hace el Instituto de Vivienda de Interés Social de y Desarrollo Territorial del municipio de Bucaramanga (Invisbu).	N/R	N/R

Oferta /Planes, programas y Proyectos	Bogotá D. C	Manizales	Bucaramanga	El Tarra	Ocaña
Razones de negación del subsidio	N/R	<p>a. Porque el hogar tiene una o más propiedades en un lugar diferente al de expulsión.</p> <p>b. Falta de inclusión en el RUP ahora RUV.</p> <p>c. Cuando el hogar ya había sido beneficiado con un subsidio de vivienda, por ser beneficiario de subsidio familiar diferente al de Fonvivienda, y</p> <p>d. Por cambios en la conformación del grupo familiar.</p>	N/R	N/R	N/R
Principales Barreras de Acceso Identificadas	No hay oferta suficiente que cubra la demanda de la población.	<p>a. Falta de convocatorias de vivienda urbana en el nivel nacional.</p> <p>b. Débil difusión de las convocatorias cuando se han presentado.</p> <p>c. La desactualización de la base de datos del Ministerio de Vivienda, para la verificación de los requisitos, la información errónea que algunos funcionarios dan a la población en relación con la separación de núcleos familiares.</p> <p>d. La insuficiencia de funcionarios para brindar asesoría.</p> <p>e. La Falta de verificación de Fonvivienda cuando ya han recibido otro subsidio.</p>	<p>a. Inexistencia de un Banco Inmobiliario o Centro de Información de oferta de vivienda, donde la población desplazada pueda recibir la información acerca de las viviendas nuevas o usadas que pueda adquirir en condiciones de favorabilidad.</p> <p>b. Ausencia de un espíritu solidario de parte del resto de la población civil que no es víctima de desplazamiento.</p> <p>c. Dificultades en la consecución de viviendas a bajo costo.</p> <p>d. Bajo nivel de liderazgo de la misma comunidad que pueden presentar como Organización Popular de Vivienda - Proyectos que los beneficien.</p> <p>e. Ausencia de Bancos de Materiales para la Construcción</p> <p>f. Ausencia de formulación de proyectos integrales que garanticen soluciones de vivienda con generación de ingresos para la población desplazada</p> <p>g. Dificultad y tramitología para el cobro de los subsidios</p> <p>h. Se mantienen los problemas dentro de los núcleos familiares.</p>	<p>a. Baja cobertura de la oferta.</p> <p>b. Las irregularidades en la implementación de los proyectos de vivienda de interés social prioritario, afectan la efectividad de los derechos de la PD.</p> <p>c. Predios ocupados por población desplazada sin legalizar.</p>	<p>a. Carencia de oferta dirigida a la población desplazada</p> <p>b. Las sanciones para la ejecución de proyectos de vivienda.</p>

3.4 CONTENIDO DE LA OFERTA LOCAL PARA EL ACCESO AL DERECHO A LA GENERACIÓN DE INGRESOS

La oferta local en el Distrito y municipios evaluados presenta el siguiente contenido:

Oferta /Planes, programas y proyectos	Manizales	El Tarra	Ocaña	Bucaramanga
Inclusión de la política o proyección en el Plan de Desarrollo	<p>El plan de Desarrollo de Manizales contempla en el área de Desarrollo Comunitario que el Programa "Banca de Oportunidades y Acción Social con el acompañamiento del DNP avanzarán en el desarrollo e implementación de productos financieros que permitan a las familias Red Juntos asegurarse para afrontar los principales riesgos que enfrentan". Se analizará la posible articulación con el Programa de enganche laboral en oportunidades ofrecidas mediante la construcción de infraestructura y vivienda de la Red Juntos.</p>	<p>En el plan de desarrollo existe un Programa denominado "Vivimos El Tarra con trabajo para todos" y el indicador de impacto para el cuatrienio es conseguir que el 10% de la población mayor de 18 años, esté capacitada para el empleo.</p> <p>En el Plan Integral Único del municipio se menciona a partir de una serie de estudios socioeconómicos, la formulación de proyectos, la formación conjunta con el SENA, el apoyo a los proyectos productivos formulados, el diseño de una ruta para acceder a la implementación de proyectos que generen ingresos. Del mismo modo, la gestión con entidades que tengan líneas de crédito asociadas a proyectos de emprendimiento y desarrollo empresarial a pequeña escala.</p> <p>Se plantea la creación de la bolsa de empleo para la PD y acompañamiento técnico a la PD con miras a realizar actividades agropecuarias.</p>	<p>En el Plan de Desarrollo (2012-2015), en el subprograma de Desarrollo Comunitario, la creación del "Programa Banco de Oportunidades", como estrategia de generación de ingresos y reconversión laboral.</p>	<p>En el Plan Nacional de Desarrollo, Capital Sostenible, 2012-2015, en el subprograma hacia la prevención, atención y asistencia integral a víctimas del conflicto armado, se proyectan acciones hacia la generación de ingresos:</p> <p>a. Actualización del Plan Integral Único.</p> <p>b. La realización del censo y caracterización de las víctimas del conflicto armado interno.</p>

Oferta /Planes, programas y proyectos	Manizales	El Tarra	Ocaña	Bucaramanga
¿Oferta en el municipio en capacitación para el empleo o empleabilidad?	<p>El SENA en la actualidad brinda capacitaciones.</p> <p>Por otra parte, no se incorpora en el Plan de Desarrollo municipal ninguna oferta dirigida a la población desplazada.</p>	El Sena ofrece las capacitaciones.	El Sena ofrece capacitaciones a la población desplazada.	En el plan de Desarrollo se proyecta la capacitación a 1000 personas víctimas del conflicto armado interno en temas técnicos para generación de ingresos.
¿Existe oferta pública o privada de proyectos productivos o capital semilla dirigidos a la población desplazada con perspectiva diferencial?	<p>La oferta de capital semilla, la realiza la Unidad de Víctimas de manera general sin perspectiva diferencial.</p> <p>En el caso de los proyectos ofertados por el municipio de Manizales, solo se ha implementado un proyecto de producción de huevos de codorniz, que beneficiará a 26 núcleos familiares.</p> <p>En relación con los proyectos productivos ofertados por la Unidad de Víctimas, no se conoce su impacto ya que se encuentran en proceso de diseño.</p>		El municipio no cuenta con cifras actuales sobre la protección y la promoción del empleo.	<p>En el plan de Desarrollo se proyecta la capacitación a 1000 personas víctimas del conflicto armado interno en temas técnicos para generación de ingresos.</p> <p>Se establece la coordinación interinstitucional para la estabilización de 100 familias de la población víctima de desplazamiento mediante proyectos de emprendimiento y fortalecimiento de las iniciativas económicas</p> <p>Apoyar a 100 familias víctimas del conflicto armado interno con proyectos productivos</p>
¿La entidad territorial ha establecido alguna línea de crédito o beneficios para la población desplazada?	No, a la fecha la entidad territorial no está aplicando ningún tipo de beneficio crediticio, ni programas especiales dirigidos a la población desplazada.	N/R	N/R	N/R

Oferta /Planes, programas y proyectos	Manizales	El Tarra	Ocaña	Bucaramanga
Principales Barreras de Acceso Identificadas	<p>a. Carencia de oferta</p> <p>b. Los proyectos productivos son ineficaces en términos de recursos y mercado para generar ingresos en la población</p>	<p>a. La oferta es insuficiente para garantizar el disfrute del derecho.</p>	<p>a. La oferta es insuficiente para garantizar el disfrute del derecho.</p>	<p>a. Ausencia de formulación de proyectos integrales que garanticen soluciones de vivienda con generación de ingresos para la población desplazada que facilite realmente procesos de estabilización social y económica.</p> <p>b. No hay una política constante de consecución de recursos con agencias y organismos internacionales de cooperación internacional para la cofinanciación de proyectos integrales (vivienda, proyectos productivos, capacitación de capital social, capacitación para el empleo) que garanticen una estabilización social y económica.</p> <p>c. Ausencia de una real y efectiva coordinación institucional para ejecutar y optimizar los impactos de los pocos proyectos existentes con un enfoque de derechos.</p>

3.5 VALORACIÓN DE LOS NIVELES DE ARTICULACIÓN ENTRE LA OFERTA, LA DEMANDA Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS EVALUADOS POR PARTE DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

De acuerdo con la información descrita en los acápites anteriores, donde se pudo describir el contenido del derecho que actualmente disfruta la población desplazada en los casos documentados, y la oferta local para garantizar el ac-

ceso a los mismos, podemos concluir que aunque se han diseñado estrategias y se ha venido reformulando desde el año 2009 la política de vivienda, para garantizar un tránsito de la demanda a la garantía de oferta, de la información que se recoge con el trabajo de investigación con las comunidades desplazadas que se encuentran habitando las zonas urbanas de los municipios focalizados podemos establecer que:

3.5.1 No se han superado las barreras de acceso de la población para el ejercicio de estos derechos

a. En materia de vivienda digna:

- Las barreras de acceso al derecho y ejercicio a la vivienda para la población desplazada persisten, ya que no hay oferta suficiente de vivienda nueva o usada que cubra la demanda real urbana y rural. Del mismo modo, a excepción de la propuesta de las “100.000 viviendas gratis”, no existen mecanismos para que la comunidad complemente económicamente los recursos para el cierre financiero, por lo que depende de manera exclusiva de los recursos del subsidio de vivienda en especie o en dinero.
- Estas debilidades de la oferta para el acceso al derecho a la vivienda, la demuestra además de la situación reportada por parte de las comunidades cuyos casos se han documentado, y además por el seguimiento a los fallos de tutela que la Defensoría del Pueblo en los niveles nacional y regional ha venido realizando, ya que en lo corrido del año, se ha remitido desde la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, para la coadyuvancia y seguimiento de las Defensorías Regionales, 15 fallos de tutela donde se protege a la población desplazada en su derecho a la vivienda.
- Del mismo modo, en el mes de noviembre de 2012, se recibió en la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, por parte del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), el Movimiento por la Paz (MPDL) y el Grupo de Derechos por la Paz, para el seguimiento de la protección de los derechos a la vivienda las comunidades desplazadas que se encuentran asentadas en los Montes de María, algunos casos, que muestran la per-

sistencia de las dificultades para el acceso a la vivienda digna, donde los fallos judiciales han sido favorables en la protección del derecho, se logra acceder de manera efectiva a su derecho a la vivienda digna.

- Lo anterior, teniendo en cuenta, que aunque las órdenes son perentorias y van dirigidas a la protección inmediata del derecho en conexidad con la vida y otros derechos fundamentales, la respuesta de los vinculados en los fallos no son oportunas, teniendo en cuenta que en las mismas se antepone la carencia de recursos, las dificultades con los terrenos, de coordinación de las ofertas o la gradualidad en la implementación de las soluciones, tal como se detalla en el siguiente cuadro.
- Casos documentados, por el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), el Movimiento por la Paz (MPDL), y el Grupo de Derechos por la Paz⁴⁹:

49 Las comunidades desplazadas de los Montes de María, el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA), el Movimiento por la Paz (MPDL) y el Grupo de Derechos por la Paz, realizaron en el mes de octubre del presente año una visita a la Defensoría del Pueblo, con el fin de hacer visible la situación de las comunidades, y solicitar el seguimiento de la entidad en el cumplimiento de los fallos judiciales que amparan el derecho a la vivienda digna de cuatro comunidades desplazadas en los Montes de María. De acuerdo con lo anterior, en seguimiento a esta visita, se están incorporando bajo su expresa autorización estos casos en este documento, los cuales serán remitidos además a la Defensoría del Pueblo Regional Bolívar para el seguimiento.

Ubicación	Hechos	Actuación Jurídica	Fallo	Seguimiento
<p>Comunidad "Las Margaritas", municipio de El Carmen de Bolívar</p>	<p>A partir de los años 2002 y 2003, la Comunidad del Barrio de "Las Margaritas", que ha sido víctima de desplazamiento en el marco del conflicto armado en la Región de los Montes de María, se ubicó en un predio rural del Municipio de El Carmen de Bolívar, de propiedad de la Alcaldía, destinado a alojamiento transitorio de la comunidad.</p> <p>En el año 2010 la Comunidad de "Las Margaritas", se vio obligada a salir de este predio, por desastre natural, al deslizarse las tierras donde se encontraba ubicada la comunidad.</p>	<p>El 7 de mayo de 2011 La Junta de Acción Comunal del Barrio "Las Margaritas" del Municipio de El Carmen de Bolívar, población desplazada y damnificados por la ola invernal de 2010, interpuso, Acción de Tutela contra la Alcaldía Municipal de El Carmen de Bolívar, Gobernación de Bolívar, Agencia Presidencial para la Acción Social Territorial Bolívar, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerios del Interior y de Justicia, Ministerio de la Protección y Seguridad Social y Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.</p>	<p>El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de El Carmen de Bolívar, concedió el 7 de julio de 2011 el amparo a la comunidad, y ordenó reubicar a las 136 familias.</p> <p>Se tramitó desacato de la orden 16 de septiembre de 2011.</p> <p>Se realizó una Audiencia Pública en el Municipio de El Carmen de Bolívar, en la que las autoridades locales se comprometieron a realizar acciones para proteger los derechos vulnerados de las personas de la Comunidad.</p> <p>El 12 de octubre de 2011, el Juez Promiscuo Municipal de El Carmen ofició a la Procuraduría para las acciones disciplinarias del Caso.</p> <p>El 9 de diciembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Bolívar confirmó el fallo de primera instancia.</p> <p>El 9 de febrero de 2012, el Consejo de Estado confirma la sentencia impugnada.</p>	<p>A la fecha las entidades responsables del cumplimiento y protección del derecho a la Vivienda digna de la comunidad "Las Margaritas", no reportan haber realizado las acciones pertinentes para proteger el derecho a la vivienda digna de esta comunidad.</p>

Ubicación	Hechos	Actuación Jurídica	Fallo	Seguimiento
<p>Comunidad de los "Ángeles" municipio de El Carmen de Bolívar</p>	<p>En el año 2001 entre 37 y 44 familias desplazadas de algunas veredas de El Carmen de Bolívar, se ubicaron en el Barrio los "Ángeles" zona rural cercana al casco urbano de El Carmen de Bolívar. Desde ese año se construyeron viviendas temporales con un área de cultivo en un predio rural de propiedad del municipio de El Carmen de Bolívar. La comunidad de los "Ángeles", debió salir del asentamiento por alto riesgo de desastre y requiere una solución duradera frente al derecho a la vivienda digna.</p>	<p>El 12 de abril de 2012, la Junta de Acción Comunal del Barrio "Los Angeles", del Municipio de El Carmen de Bolívar, población desplazada y damnificados por la ola invernal de 2010, interpuso, Acción de Tutela contra la Alcaldía Municipal de El Carmen de Bolívar, Gobernación de Bolívar, Agencia Presidencial para la Acción Social Territorial Bolívar, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerios del Interior y de Justicia, Ministerio de la Protección y Seguridad Social y Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.</p>	<p>El 8 de mayo de 2012 el Tribunal Superior de Bolívar, concedió el amparo y ordenó proteger el derecho a la vivienda digna de esta comunidad.</p>	<p>A la fecha no se ha dado cumplimiento al fallo.</p>
<p>Comunidad de Porqueritas (San Juan Nepomuceno, Bolívar).</p>	<p>La Comunidad que habita el Barrio "Porqueritas", se encuentra conformada por población campesina (200 familias) Aproximadamente 200 familias de desplazamiento forzado de San José del Peñón o San José de Porqueras en el año 2002. Desde esa época se albergaron en el Colegio del Municipio de San Juan Nepomuceno y a finales del año 2002. Construyeron ellos mismos y con el acompañamiento humanitario de la Organización Movimiento por la Paz, 71 casas, que habitan en un área muy reducida, en alto grado de hacinamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> La Comunidad ha planeado la legalización del Barrio Porqueritas, y acceder a una vivienda digna. 	<p>El 19 de julio de 2012, se interpuso Acción Popular contra la Alcaldía Municipal de María La Baja, la Gobernación de Bolívar, el Ministerio de Vivienda, del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Salud y de la Protección Social.</p>		<ul style="list-style-type: none"> A la fecha no se ha proferido el fallo de la acción popular

- Las condiciones de habitabilidad de las comunidades son muy precarias, y aumentan el riesgo de pauperización, aumento de la vulnerabilidad acentuada, y dependencia de la ayuda humanitaria de emergencia.
- Las condiciones de las viviendas, temporales o en muy pocos casos definitivas, no son adecuadas para garantizar la dignidad de las comunidades desplazadas, ya que la mayoría de los núcleos familiares encuestados viven en hacinamiento, con riesgos de desastres naturales, con riesgos por el entorno social, y con imposibilidades de ejercer sus usos y costumbres.
- Esto ha generado, que en los últimos dos años, se hayan aumentado las ocupaciones de predios ejidos, o predios privados o abandonados, por parte de las comunidades desplazadas y vulnerables, que no encuentran otra solución para acceder a una solución de vivienda en condiciones de dignidad⁵⁰, quienes además dependen casi de manera exclusiva de la ayuda humanitaria, para solventar el mínimo vital.
- Finalmente, es evidente que los sujetos de especial protección constitucional⁵¹, no encuentran cómo materializar sus derechos, a través de la oferta existente, aunque en municipios como Bucaramanga se proyecta una oferta específica, y en los marcos legales y jurisprudenciales se establecen unas prelacións legales, las mismas no se materializan en acciones concretas que permitan que estos grupos de manera preferente adquieran herramientas para ejercer este derecho.

b. En materia de generación de ingresos:

- La oferta sigue siendo insuficiente, sin perspectiva diferencial y étnica, y dependiente en la mayoría de los casos a la oferta nacional que brinda el DPS, el SENA, o la Unidad de Víctimas.
- En relación con la perspectiva diferencial de las políticas públicas de atención dirigidas a garantizar el derecho a generar ingresos por parte de la población desplazada, encontramos que⁵²:

50 Caso de Ocaña en el asentamiento Colinas de La Esperanza, en El Tarra en el asentamiento Villa Esperanza, en Caldas en el predio San Mateo, en Bucaramanga en los sectores.

51 Mujeres, Adultos Mayores, Personas desplazadas con discapacidad, negros, raizales, palenqueros, afrodescendientes e indígenas.

52 En el marco del seguimiento y evaluación del ejercicio de los derechos por parte de la

- (i) Al no haber una caracterización de la población, en términos de etnia, edad, y discapacidad, los programas y planes proyectados, tienden a estar diseñados sin tener en cuenta las características culturales, sociales y particularidades de la población desplazada, que permitan garantizar además del acceso a una oferta, el restablecimiento de los derechos vulnerados, en los cascos urbanos donde se asienta la población, ii) Las propuestas de emprendimiento, y proyectos productivos dirigidas a esta población, al no contar en su diseño con la perspectiva étnica diferencial, tampoco garantizan el restablecimiento del derecho a generar ingresos, o la recuperación de la productividad, ya que son generales, sin tener en cuenta las vocaciones y saberes previos, y por tanto, no generan continuidad o sostenibilidad en los proyectos diseñados o implementados, y iii) En el caso de la población desplazada con discapacidad, que cuenta con una vulnerabilidad adicional, se requiere el diseño de programas especiales, que permitan superar las barreras de acceso de esta población a la oferta que garantice su autosostenibilidad y de sus cuidadores o cuidadoras, para no tener que depender de manera indefinida de la ayuda humanitaria, que se ha convertido en la fuente de ingreso, de esta población y su familia o cuidadores y cuidadoras.
- El deterioro cultural, social y económico de las comunidades desplazadas, no ha podido ser resuelto a partir del acceso a los derechos a la vivienda y generación de ingresos, tal como se describe en este documento.
- No se encuentra una apuesta encaminada a la generación de soluciones duraderas a la carencia de productividad de las comunidades desplazadas, ya que las ofertas se circunscriben al ingreso a la Red Juntos, que es una estrategia diseñada para la superación de la pobreza extrema, a la oferta en educación que realiza el SENA.

población desplazada, se realizaron en Bucaramanga dos investigaciones: la primera de ellas con población desplazada perteneciente a comunidades negras, que se ha integrado localmente en la ciudad de Bucaramanga, y tuvo como propósito establecer cómo se ha implementado y desarrollado la generación de ingresos en la población afrocolombiana víctima de desplazamiento forzado en Bucaramanga, y la segunda dirigida a indagar sobre los aspectos generales sobre la política de generación de ingresos de la población desplazada con discapacidad, de la ciudad de Bucaramanga.

- Por tal razón la población desplazada, se ve obligada a ingresar a la informalidad, a realizar oficios para los que no están preparados, a ser empresarios o emprendedores a partir de proyectos preestablecidos conforme a la oferta nacional o local, y a solventar el mínimo vital de los integrantes de sus núcleos familiares que en la mayoría de los casos se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, o son sujetos de especial protección constitucional que dependen de la ayuda humanitaria, la cual a la fecha no se recibe de manera constante.

3.5.2 El compromiso y gestión territorial para la garantía de estos derechos siguen siendo insuficientes

Aunque se han plasmado compromisos y menciones al acceso y ejercicio a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos para la población desplazada, en los planes de desarrollo de los municipios focalizados en este documento, la materialización de los mismos encuentra dificultades cuando:

a) En materia de vivienda y generación de ingresos:

- La oferta de vivienda nueva depende de manera exclusiva de los subsidios de vivienda nacionales (Fonvivienda), o complementarios como los que entrega Bogotá D. C. y Bucaramanga.
- Cuando no superan en las entidades territoriales la consecución, gestión u ordenamiento de tierra apta para la construcción de los proyectos de vivienda de interés social prioritario.
- En la medida en que no se destinan o complementan los recursos financieros suficientes para la formulación y ejecución de los proyectos de vivienda de interés social prioritario. Bien sea por la falta de voluntad política, o por las debilidades técnicas de los entes territoriales en la formulación e implementación de los proyectos.
- Al no existir un Banco Inmobiliario o Centro de Información de Oferta de Vivienda (como existía en Bogotá con Metrovivienda), que sistematice y organice la oferta de vivienda usada, o nueva; la comunidad y población desplazada, no cuenta con la información suficiente que le permita conocer: i) Dónde puede hacer efectiva la carta de asignación cuando cuenta con subsidio de vivienda nacional o complementario, ii)

Cómo acceder a los proyectos de vivienda de interés social prioritario, iii) Cómo puede complementar los recursos, a través de las líneas de crédito dispuestas.

- Aunque se menciona en el informe de Gobierno de respuesta a las órdenes de la HCC en el auto 219 de 2011, no se encontró en los municipios focalizados en este documento, la creación o funcionamiento de la ventanilla única de vivienda, o de una instancia territorial, o cómo en las personerías o UAOS, se brinda la información sobre trámite del subsidio, oferta de vivienda y acceso a la oferta local.
- No se tiene previsto, en ninguno de los entes territoriales focalizados, un banco de materiales de construcción, para la materialización de los subsidios de mejoramiento de vivienda, lo que hace que las comunidades en los casos rurales, o la población en lo urbano, vea disminuido el valor de los recursos, ya que además del costo elevado de los materiales, se debe deducir del mismo el transporte y disposición de los materiales, que corren riesgo en algunos ambientes climáticos húmedos de la geografía colombiana.
- Tampoco se ve en los documentos de política pública, la proyección de una estrategia a partir de la cual se diseñen proyectos que garanticen soluciones de vivienda y la generación de ingresos de la población; lo anterior, porque en los contextos urbanos la población accede de manera individual a la oferta, lo que da paso a la ruptura del tejido comunitario, y en lo rural porque los proyectos se dan a partir de la oferta dispuesta para los retornos y reubicaciones⁵³.
- Es necesaria la legalización de los predios ejidos o abandonados susceptibles de asignación, donde hay asentamientos de comunidades desplazadas, para que puedan acceder a soluciones duraderas en materia de vivienda y generación de ingresos.
- Del mismo modo, superar las dificultades que se han dado en la implementación de algunos proyectos de vivienda en el ámbito rural, como en el caso de la Comunidad de Bellavista en el municipio de Algarrobo

53 | La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, presentó en el mes de agosto del presente año a la HCC, un informe sobre los procesos de retorno y reubicación donde se da cuenta del ejercicio de los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos en el marco del principio de dignidad.

en el departamento de Magdalena, donde el fracaso de la implementación de la obra, asociada a fallas del constructor, han hecho que la comunidad no pueda gozar efectivamente de su derecho a la vivienda.

Esta misma situación se ha presentado en Villavicencio donde la comunidad desplazada del proyecto de “Vivienda Ciudadela San Antonio II Etapa”, ha tenido que recurrir a la acción de tutela para la protección de su derecho a la vivienda digna, el cual fue amparado mediante el fallo T-088 de 2011, con efectos inter comunis⁵⁴, protegió el derecho a la vivienda asociada con el derecho a la vida en condiciones de dignidad, de todas aquellas personas desplazadas que se encontraran a la espera de la entrega de su vivienda en este proyecto “Ciudadela San Antonio” de la ciudad de Villavicencio⁵⁵.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo Regional Sucre y el Defensor Comunitario, han venido coadyuvando a la comunidad desplazada del municipio de Tolú Viejo, realizando una acción judicial efectiva⁵⁶, para la garantía de su derecho a la vivienda digna, y la orden perentoria para la administración municipal de culminación y entrega efectiva de las soluciones de vivienda en el proyecto de vivienda en la zona rural del municipio.

- Esto ha traído como consecuencia, que para evitar el detrimento patrimonial en los proyectos de vivienda urbanos y rurales, se exijan pólizas de garantía, imposibles de adquirir por las constructoras con poca trayectoria, lo que complejiza que se pueda dar curso a los proyectos en lo rural y urbano, y que las Organizaciones Populares de Vivienda

54 La Corte está facultada para dictar fallos con efectos inter comunis, siempre que se observen rigurosamente los siguientes requisitos: (i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva. (T-088 de 2011).

55 El cumplimiento de las órdenes de este fallo judicial está siendo acompañado por la Defensoría del Pueblo Regional Meta, y de manera particular por la Asesora Regional de Desplazamiento.

56 Con la intervención y acompañamiento de la Defensoría se logró que se revocara el fallo, y se ordenara la culminación del proyecto y entrega de las soluciones de vivienda a la población desplazada del municipio vinculada en el proceso judicial de Jesús David Contreras y Otros contra el Alcalde Municipal de Tolú Viejo.

como es el caso de la 25 de Noviembre de Bogotá, no pueda ser quien participe en la construcción de sus viviendas.

- Finalmente, la poca coordinación institucional, genera que las ofertas de acceso a estos derechos se dispersen, y no permitan que las comunidades y población desplazada, accedan y gocen efectivamente de los mismos.

3.5.3 Dificultades de las comunidades y población desplazada de ejercer el derecho a la participación y control social

La evaluación del ejercicio de estos derechos con las comunidades y población desplazada con las que se construyó el estudio de caso, permiten establecer que

- Las comunidades y la población desplazada no conocen cómo acceder a estos derechos, la oferta vigente, ni los resultados de los cambios normativos y ajustes institucionales en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- En el mismo sentido, las Organizaciones de Población Desplazada, y las Organizaciones Populares de Vivienda, necesitan fortalecerse, empezando por el conocimiento de los marcos normativos vigentes, y las ofertas locales, para poder ejercer su derecho a participar e incidir en los escenarios dispuestos para ello, y además para poder ejercer control social sobre los proyectos donde se incluya a la población desplazada en su calidad de víctima.
- Esta debilidad dificulta que los cabildos, consejos comunitarios, y organizaciones de población desplazada, puedan hacer uso del procedimiento establecido en decretos como el 4911 de 2009, y 900 de 2012.
- El paso del SNAIPD al SNARIV, en el nivel local, ha traído consigo unos impactos en el diseño de las ofertas, planes y programas, para garantizar la fase de estabilización social y económica, lo que ha generado confusiones en las organizaciones y en los mismos entes territoriales, quienes en su agenda están dejando de hablar y asumir responsabilidades con los desplazados, para hablar de víctimas, lo cual en principio, no sería problemático, si en los desplazados no confluyera un rezago en la atención de más de 10 años, y unas protecciones constitucionales

reforzadas en el marco de un proceso judicial vigente, como es la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios.

- A la fecha, aunque se han conformado los Comités Territoriales de Justicia Transicional, no se sabe en el seno de los mismos, cómo se van a incluir las medidas de estabilización social y económica, si como atención o como reparación.
- Las dificultades actuales de coordinación del sistema han generado, barreras adicionales a la población, ya que existen demoras en los tiempos de la entrega de atención humanitaria de transición, dificultades para separar los núcleos familiares, para que los nuevos que se han conformado posterior al desplazamiento puedan ejercer el derecho a la vivienda.
- Finalmente, aunque se ha venido planteando como solución a las debilidades de oferta, incluir a los desplazados, para cubrir la demanda de las comunidades desplazadas, brindándoles cupos en las ofertas sectoriales dirigidas para superar la pobreza extrema, o en los proyectos de vivienda para población en extrema vulnerabilidad caso “100 viviendas gratis”, estas medidas *per se*, no garantizan que se generen reconstrucciones del tejido comunitario, ni adhesiones de los grupos vulnerables no desplazados, o de las otras víctimas, sin que se generen procesos participativos de las comunidades, y organizaciones, en el diseño de estas propuestas del Gobierno nacional.



*Municipio de Algarrobo, Magdalena
Defensoría Delegada para los Derechos
de la Población Desplazada
Nadia Valentina Pérez Rodríguez*



4. Casos documentados por la Defensoría del Pueblo

4.1. INFORMES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y GENERACIÓN DE INGRESOS, DEFENSO- RÍA DEL PUEBLO REGIONAL OCAÑA

a) *Información general del municipio de Ocaña- imensión físico-espacial*

La ciudad de Ocaña está localizada al nororiente del territorio colombiano, en el departamento de Norte de Santander. Presenta una extensión territorial de 627.72 km², equivalente al 0.0541% del país y el 2.76% departamental. La densidad poblacional es de 143,43 habitantes por km².

El municipio se encuentra en un rango altitudinal que oscila entre 400 a 2600 msnm, presentando como promedio 1500 msnm mientras que el régimen térmico varía entre 13 °C a 25 °C mostrando una temperatura promedio de 19 °C.

La división territorial a nivel urbano y rural es la siguiente:

El perímetro urbano está dividido por comunas. Ellas están distribuidas geoeconómicamente de la siguiente manera:

Comuna 1. Centro. José Eusebio Caro.

Comuna 2. Nororiental. Cristo Rey.

Comuna 3. Suroriental. Olaya Herrera.

Comuna 4. Suroccidental. Adolfo Milanés.

Comuna 5. Francisco Fernández de Contreras.

Comuna 6. Ciudadela Norte.

El área rural, está dividida en 18 corregimientos.

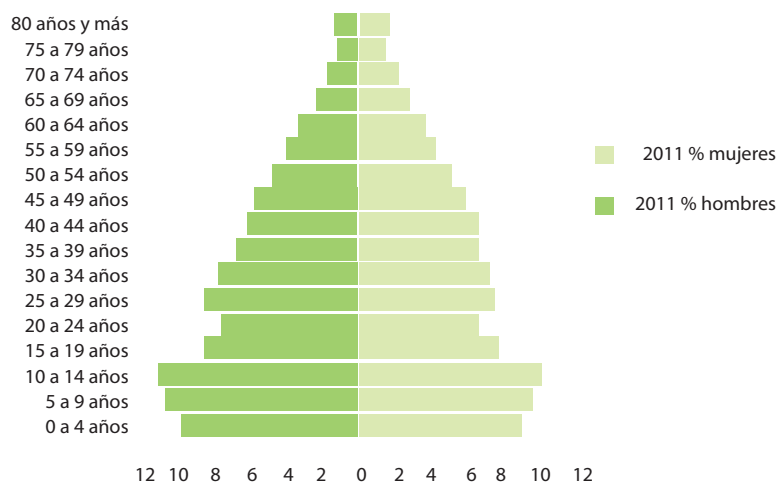


b) Dimensión poblacional

Demografía. La población de Ocaña es principalmente urbana con un 89.5% (85.233 habitantes), y el 10,5% (9.957 habitantes) reside en la zona rural, para un total de 95.190 habitantes, según las proyecciones del DANE. En el departamento Norte de Santander el 78% de sus habitantes reside en la zona urbana y el 22% en la zona rural, y en el país el 76% de su población habita en zonas urbanas y el 24% restante lo hace en zonas rurales (DANE, Edades_Simples_1985-2020).

En términos de habitabilidad, las estadísticas indican que el número de personas por hogar en Ocaña es de 3,9 (DANE 2005), un 68,2% de estos hogares está compuesto por 4 o menos personas (DANE 2005), y el 32,6% de la población de Ocaña nació en otro municipio (DANE 2005).

Gráfica 7. Pirámide poblacional. Ocaña 2011



Adulto mayor. La población de adultos mayores del municipio es del 10,85%, de los cuales 4.415 son hombres y 5.909 mujeres (DANE, Edades_Simples_1985-2020).

Infancia. Este segmento constituye una porción importante de la población de Ocaña, 11.612 son hombres y 11.099 mujeres (DANE, Edades_Simples_1985-2020).

Adolescentes (12-17 años). Los adolescentes son el 11,4% de la población ocañera, lo que equivale a poseer 5.549 hombres y 5.316 mujeres (DANE, Edades_Simples_1985-2020).

Jóvenes (18-26 años). En este segmento poblacional se ubica el 13% de los habitantes de Ocaña, equivalente a 6.528 hombres y 6.069 mujeres (DANE, Edades_Simples_1985-2020).

Mujeres. De los 95.190 habitantes del municipio de Ocaña registrados por las estadísticas del DANE, el 62,63% (59.719) son mujeres, distribuidas en un 91% (54.651) en la cabecera municipal y un 9% (5.068) en el resto del territorio.

Afrocolombianos. El 10,4% de la población residente en Ocaña se autorreconoce como raizal, palenquero, negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente; en cuanto a su distribución, este segmento poblacional es principalmente joven, ya que el 65% se encuentra entre los 0 y 34 años de edad. (DANE 2005). Actualmente, el porcentaje de afrodescendientes en la Red Unidos es muy baja 0,26% (DANE, Edades_Simples_1985-2020).

Población en situación de discapacidad. El 6,1% (2.903) de la población de Ocaña presenta alguna limitación permanente, de esta el 66,31% (1.925 personas) se encuentra afiliada a seguridad social (DANE, Edades_Simples_1985-2020).

Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. La población víctima de desplazamiento representa el 12,44% (11.843) a julio de 2011 (SIPOD Unidad de Atención y Orientación a la Población en Situación de Desplazamiento) de los habitantes de Ocaña, siendo el segundo municipio receptor de población víctima de desplazamiento en el departamento, y como centro poblado expulsor reporta 4.777 personas correspondientes a 1.205 familias.

c) Dimensión ambiental-Gestión de riesgo de desastres

El municipio cuenta con un porcentaje del territorio con susceptibilidad media a erosión y caída de bloques del 2,51%; un porcentaje del territorio con susceptibilidad media a erosión 2,69%; un porcentaje del territorio con susceptibilidad baja a caída de bloques y media susceptibilidad de erosión 5,58%; un porcentaje del territorio con susceptibilidad alta a deslizamiento 0,46%; un porcentaje del territorio con susceptibilidad media a deslizamiento 0,37%; un porcentaje del territorio con susceptibilidad media a inundación y baja susceptible a desli-

zamiento 0,34%; los barrios localizados en zonas de riesgo geológico por erosión, deslizamientos e inundación 70% (Plan de Desastres, año 2006).

d) Dimensión de bienes y servicios

Tránsito y movilidad. El transporte informal es uno de los principales problemas que tiene el municipio de Ocaña, lo que se reduce en un detrimento patrimonial del sector transportador formal organizado. El municipio a diciembre de 2011 contaba con tres mil seiscientos (3.600) mototaxistas según información de la Asociación de Trabajadores Independientes (ATI) del Municipio de Ocaña, de los cuales mil doscientos (1.200) son oriundos del municipio y el resto; es decir los dos mil cuatrocientos (2.400) son de la provincia y el sur del Cesar y Bolívar, quienes han visto en Ocaña una buena plaza para realizar su actividad informal.

Agua potable y saneamiento básico-Prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. En la actualidad, el sistema de distribución de agua de la ciudad cuenta con varios tanques de almacenamiento que mantienen durante el día niveles óptimos, situación que garantiza la no necesidad de bombear las 24 horas.

En la ciudad de Ocaña adicionalmente a la prestación del servicio de agua potable por parte de la Empresa de Servicios Públicos ESPO S. A. existen además, dos acueductos: el Acueducto Independiente La Esmeralda y la Asociación de Amigos y Usuarios del Acueducto Independiente (ADAMIUAIN), organizados para satisfacer las necesidades de la comunidad con un costo mínimo. La infraestructura del tanque de ADAMIUAIN cuenta con el diseño adecuado y estudios que garanticen la potabilidad del agua que se consume. (Análisis de la situación en salud vigencia 2010 alcaldía municipal de Ocaña- Conpes 140-2010).

Otros servicios públicos domiciliarios: Energía eléctrica, gas, internet. De acuerdo con los reportes del Sistema Único de Información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a octubre 2011, la cobertura del servicio de energía eléctrica es del 94.2%. Este servicio es prestado en el municipio por Centrales Eléctricas de Norte de Santander. Si bien es cierto que la cobertura del servicio es alta, también es cierto que en el municipio es muy común encontrarse con conexiones ilegales, sobre todo en los asentamientos

humanos de hecho, situación que evidencia riesgos a la población de dichos asentamientos y que genera pérdidas a la empresa prestadora del servicio.

El alumbrado público se financia en el municipio a través de un impuesto. Los recursos aportados por los contribuyentes son empleados para el sostenimiento y la ampliación de dicho alumbrado; sin embargo, encontramos deficiencias en su cobertura en escenarios deportivos y en los barrios clasificados en estratos 1 y 2.

En cuanto al servicio de internet encontramos en el municipio de Ocaña un número reducido de suscriptores, las cifras indican que para el año 2011 en el municipio solo se contaba con dos mil novecientos cincuenta y siete (2.957) suscriptores dedicados y diecisiete (17) suscriptores conmutados (Análisis de la situación en salud vigencia 2010-alcaldía municipal de Ocaña).

La cobertura del servicio de gas natural es del 39% (2010), si bien es cierto que viene creciendo, desde los niveles casi inexistentes del 2005, es necesario ampliarla para que el municipio cuente con gas domiciliario.

Ocaña cuenta con un importante porcentaje de cobertura en telefonía fija, el 60% según datos de Telefónica Telecom para el año 2011; sin embargo, dado el crecimiento de la telefonía celular es muy posible que este indicador no continúe creciendo.

Promoción de vivienda de interés social. El déficit cuantitativo de vivienda en el municipio es de un total de 3,6%, de los cuales en la cabecera es del 3,44% y en la zona rural del 4,04% (2005), (Archivo Secretaría de Planeación 2008); problemática que se agrava debido a la sanción del municipio para recibir subsidios del Estado, en discordancia con la alta recepción de la población desplazada y el elevado costo de los inmuebles.

El déficit cualitativo de vivienda en el municipio llega a un total de 46,23%, de los cuales en la cabecera es de 38% y en la zona rural es de 70,37% (2005). (Archivo Secretaría de Planeación, 2008).

Si bien el tema del déficit cuantitativo no es tan alto, el tema del déficit cualitativo resulta ser muy preocupante, pues casi la mitad de las viviendas en el municipio tienen problemas cualitativos.

En el año 2011 fueron entregadas cien (100) viviendas de interés social a familias en situación de vulnerabilidad y población víctima de desplazamiento (Secretaría de Vías, Infraestructura y Vivienda).

Debido a la falta de voluntad por parte de las autoridades competentes no existe un programa de legalización de predios rurales y urbanos en el municipio.

Desarrollo comunitario. El municipio cuenta con 112 Juntas de Acción Comunal en el sector urbano y 118 Juntas de Acción Comunal en el sector rural, sin embargo, aproximadamente el 30%, se encuentran inactivas o desintegradas, según información reportada por la Oficina de Participación Comunitaria a 31 de enero de 2012, por lo que se requiere un mayor y mejor acompañamiento por parte de la administración municipal para un funcionamiento integral.

La baja participación de la ciudadanía, sumada a la falta de espacios para la interacción e integración de la comunidad y el deficiente apoyo por parte de la administración, se manifiesta como debilidad en los procesos de autogestión y autonomía, situación que conlleva a problemáticas como el poco apoyo por parte de la ciudadanía y la desconfianza hacia los mismos canales de participación comunitaria.

e. Dimensión del desarrollo económico

Promoción y fomento al desarrollo económico. Ocaña se ha caracterizado por ser un municipio donde predominan las actividades comerciales y de servicios. Según los registros de Industria y Comercio por actividad económica, encontramos la siguiente distribución: Comercial 67,4%; Servicios 28,5%; Consultoría profesional 2,9%; Entidades financieras 0,2%; Fabricación 1%.

En el municipio se encuentran debidamente constituidas diez (10) empresas de transporte, de las cuales tres (3) prestan el servicio de transporte urbano Cootransurbanos Ltda., Cootranshacaritama Ltda., y Cootranserpic Ltda.; (ocho) 8 prestan el servicio intervederal e interdepartamental: Cootransurbanos Ltda., Cootranshacaritama Ltda. Cootransunidos Ltda., Cooptmotilón Ltda., Copestrán Ltda., Transporte Peralonso Ltda., Omega Ltda., Cotaxi Ltda., Cootragua Ltda. (Indicadores Económicos 2010, Cámara de Comercio).

Protección y promoción del empleo. El municipio no dispone de cifras actualizadas sobre la protección y promoción del empleo. Los datos con que cuenta hacen referencia a los muestreos que el DANE hace sobre Cúcuta y su Área Metropolitana. Por tal razón, acudimos a los datos municipales aportados por Cormicro para el año 2005, que nos indican el siguiente comportamiento en la determinación de la situación del empleo en Ocaña: el 18% de la población son trabajadores independientes, el 10% son empleados públicos, 2% vendedores

ambulantes, y consolida la información sobre el tema en una tasa de desempleo del 31.25%.

Pobreza. Existe un elevado nivel de pobreza en el municipio. Gran parte de la población carece de ingresos suficientes y aun cuando se toma en cuenta solo las NBI, su valor está casi 10 puntos porcentuales por encima del promedio nacional 17,7% (2009); el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas total es de 26,00%, ubicados así: en la cabecera 21,40% y en la zona rural 57,54% (2010); la proporción de población bajo la línea de pobreza 76% (2010); la proporción de población bajo la línea de indigencia 0,02% (2010). (Reporte de Familias Red Unidos para el Consejo de Política Social 26/01/2012).

4.4.1. Estudio de caso Colinas de La Esperanza de Ocaña

a. Descripción del proceso:

La población priorizada para el trabajo de campo asociado al estudio de caso, se focalizó en uno de los asentamientos existentes y urbados al casco urbano.

El asentamiento se denomina Colinas de la Esperanza. Este se encuentra localizado en un predio ejido municipal y, según plan básico de ordenamiento territorial, en una zona de baja susceptibilidad de erosión. Sin embargo y reconociendo las afectaciones que le han realizado al suelo invadido, el mismo se puede definir en una zona de alto riesgo de deslizamiento mitigable en unos lugares y no mitigable en otros.

Las familias encuestadas (34), fueron tomadas aleatoriamente y son una población que se caracteriza por su condición generalizada de desplazamiento forzado.

COLINAS DE LA ESPERANZA

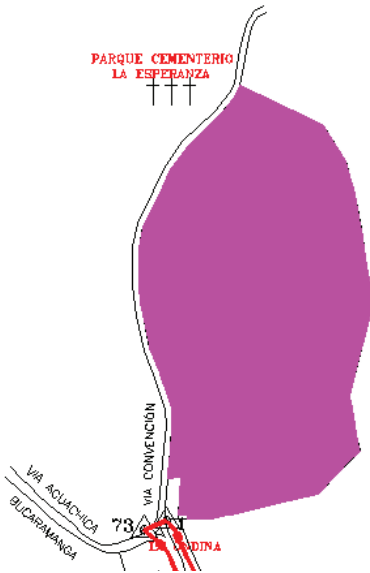


Aproximadamente desde el año 2005, algunas familias, aparentemente desplazadas, comenzaron a intervenir el terreno para asentarse y ejercer dominio de la zona. La administración municipal de la época (2004-2007), hizo caso omiso a esta actividad y todo el proceso “urbanístico”, comenzó a surtir efecto.

Hoy, como se puede evidenciar en algunas fotografías tomadas a finales del mes de septiembre, existen los servicios públicos de energía eléctrica, aseo y gas natural. Aun no existe el servicio de agua potable ni de saneamiento básico. Parece que la cota de servicios no puede ofrecer el mismo a toda la comunidad que se ha extendido y aumentado a lo largo del tiempo. Hoy existen nuevos “barrios” asentados y densifican cada vez más el lugar. Sin embargo, quieren asentarse ilegalmente, sin la planeación necesaria que garantice desarrollo para la comunidad.

Desde el punto de movilidad, todos los asentamientos adyacentes al sector tienen acceso a las vías nacionales de primer orden Ocaña-Convención y Ocaña-Aguachica, siendo estos, grandes ejes viales que garantizan la absoluta movilidad a todos los habitantes del sector.

Cabe anotar que las vías internas existentes en los asentamientos, no obedecen a ningún diseño; simplemente están habilitadas para el paso de vehículos, pero ocasionan alto riesgo. Los conductores de los vehículos que transitan por el lugar, aseguran que las altas pendientes que transitan ocasionan deslizamientos de los vehículos, los cuales ponen en riesgo de accidentalidad a grandes áreas del lugar.



Desde el punto de vista de riesgos naturales, es obvio notar que gran parte del sector se encuentra en alto riesgo de deslizamiento, ocasionado por la deficiente intervención que realiza la misma comunidad. Toda la infraestructura levantada, se realiza sin las mínimas normas básicas de construcción; por lo que es lógico pensar, que en algún momento pueden colapsar algunas viviendas que han sido levantadas, —además con materiales no aptos para la zona y mano de obra sin el conocimiento necesario—.

Pasando al campo específico del derecho a la vivienda, es lógico reconocer, que si el déficit cuantitativo de vivienda disminuye, debido a estas acciones ilegales, el déficit cualitativo no; pues, la gran mayoría de las viviendas existentes, no poseen, por poner dos variables en particular, ni pisos diferentes a la tierra ni un espacio habitacional mínimo que elimine el recurrente hacinamiento.

En estos momentos, la administración municipal, posee unas sanciones por parte del Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio, lo que hace imposible acceder a proyectos de vivienda de interés prioritario. Además, en el plan de desarrollo no existen dentro del programa de vivienda, recursos para compra de predios para el desarrollo de vivienda de interés prioritario. En términos generales, la política de vivienda, dentro del plan de desarrollo, está encausada a levantar las sanciones que tiene con el ministerio respectivo.

En el campo de la generación de ingresos, el municipio no dispone de cifras actualizadas sobre la protección y promoción del empleo. Los datos con que se cuenta hacen referencia a los muestreos del DANE sobre Cúcuta y su Área Metropolitana. Por tal razón, acudimos a los datos municipales aportados por la Corporación de Apoyo Microempresarial a la Región de Ocaña (Cormicro), que para el año 2005, indica el siguiente comportamiento en la determinación

de la situación del empleo en Ocaña: el 18% de la población son trabajadores independientes, el 10% son empleados públicos, 2% vendedores ambulantes, y consolida la información sobre el tema en una tasa de desempleo del 31.25%.

En el plan de desarrollo (2012-2015), existe dentro del programa desarrollo comunitario, la creación del programa banco de oportunidades, como estrategia de generación de ingresos y reconversión sociolaboral.

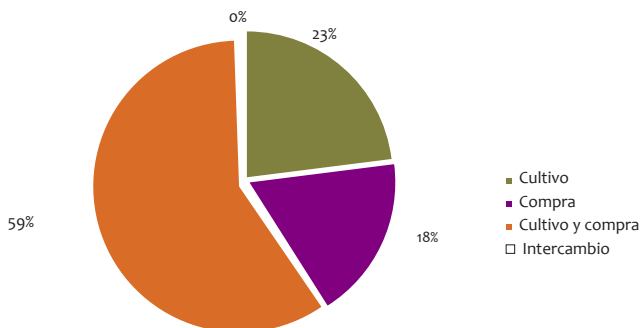
Dentro de la oferta institucional, el SENA es la única institución que en algún momento ha visitado a la comunidad y ofrecieron –en su momento– algunos programas de formación hacia la generación de ingresos.

b. Tabulación y análisis de las encuestas

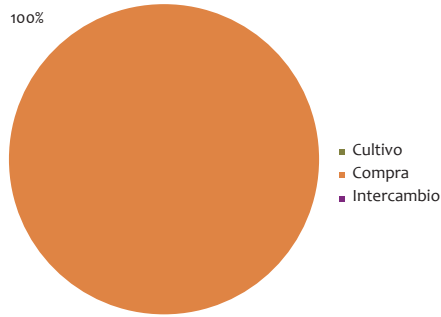
Derecho a la generación de ingresos

- **Identificación y caracterización de la demanda**

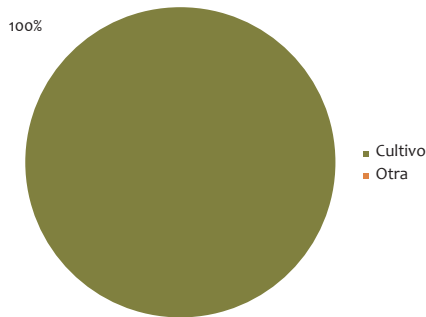
Gráfica No. 8. Obtención de los alimentos antes del desplazamiento



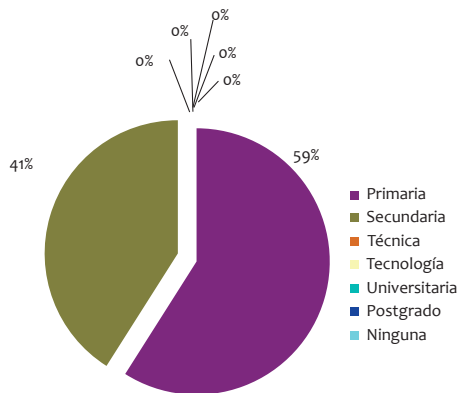
Gráfica 9. Obtención de los alimentos en la actualidad



Gráfica 10. Actividad productiva antes del desplazamiento



Gráfica 11. Grado de escolaridad

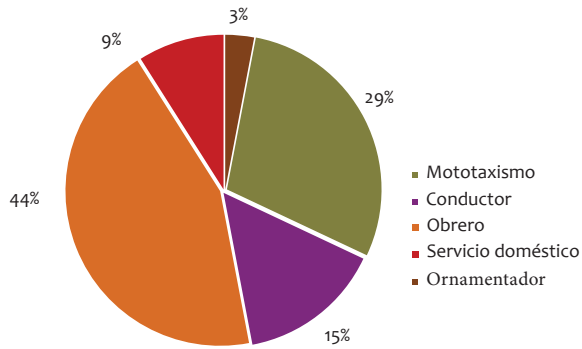


- **Identificación y caracterización de la oferta**

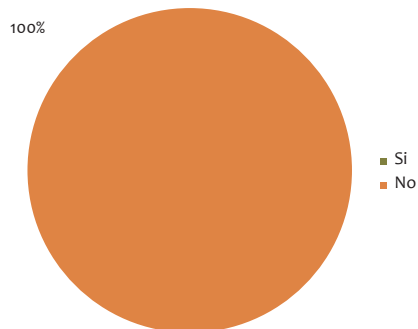
Ninguno de los encuestados (34), contaba con información relacionada con ese ítem.

Ejercicio del derecho

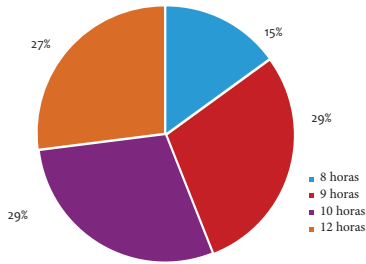
Gráfica 12. Actividad laboral



Gráfica 13. Relación de actividad con estudios realizados

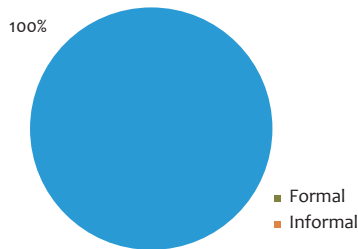


Gráfica 14. Horas laboradas al día



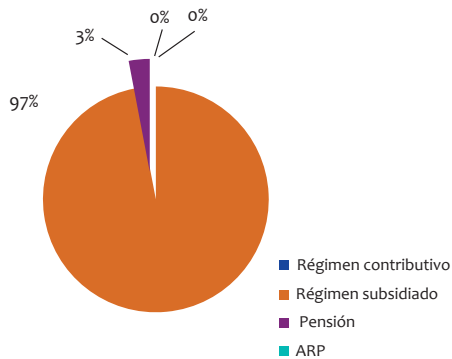
Ninguno de los encuestados realiza proyectos productivos

Gráfica 15. Consideración del empleo

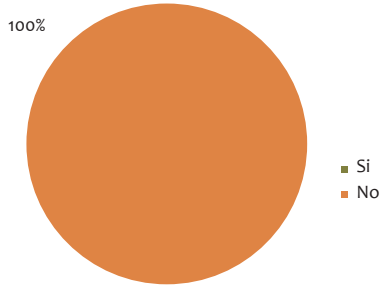


Los salarios oscilan entre \$300.000 y \$500.000

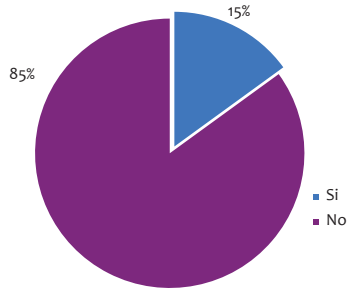
Gráfica 16. Seguridad Social



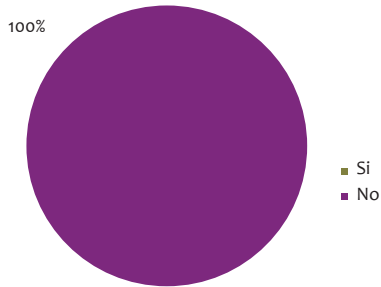
Gráfica 17. Actividad productiva/ Educación



Gráfica 18. Capacitación de trabajo por parte del Sena

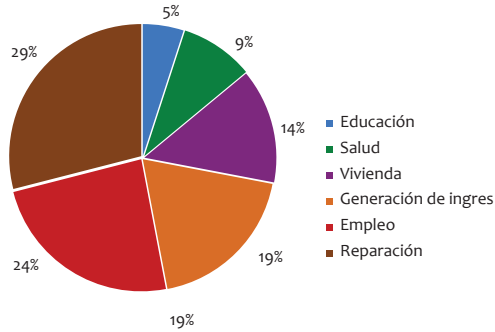


Gráfica 19. Conocimiento de casos exitosos de estabilización socioeconómica

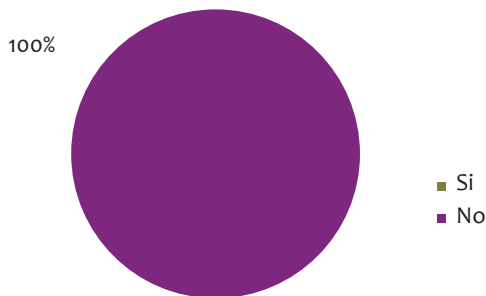


- **Acompañamiento institucional**

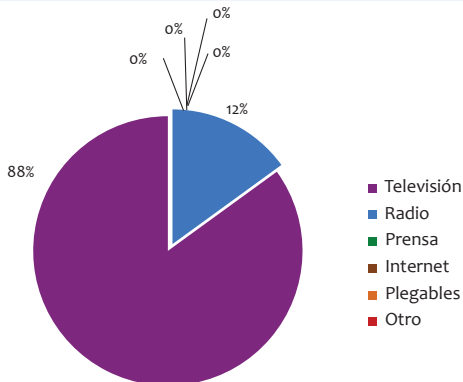
Gráfica 20. Acompañamiento institucional para generación de ingresos



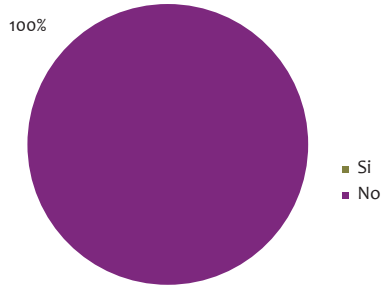
Gráfica 21. Acompañamiento institucional personalizados para generación de ingresos



Gráfica 22. Medio de información sobre oferta institucional



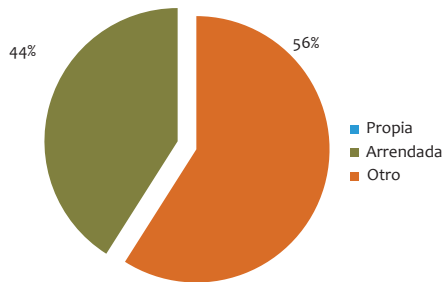
Gráfica 23. Participación con instituciones sobre generación de ingreso



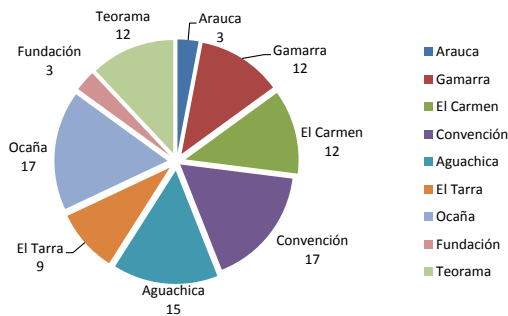
c. Derecho a la vivienda digna

- **Financiación de la vivienda**

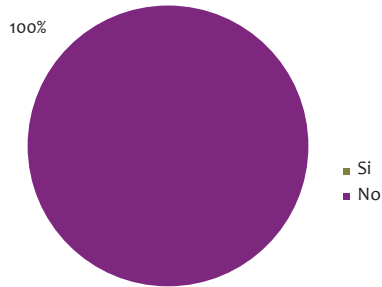
Gráfica 24. Grado de escolaridad



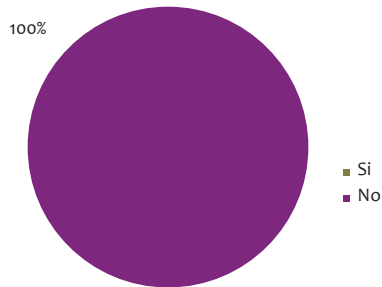
Gráfica 25. Dónde está ubicada la vivienda propia



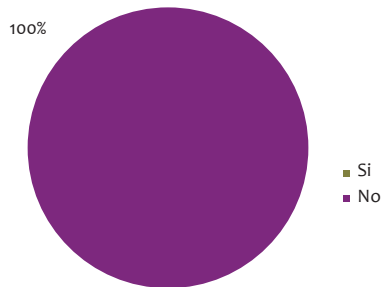
Gráfica 26. Ha solicitado subsidio de vivienda

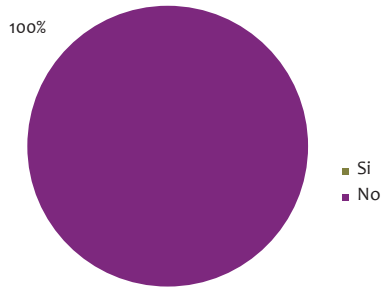


Gráfica 27. Se ha postulado a las convocatorias de vivienda

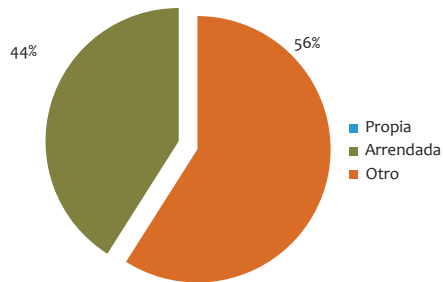
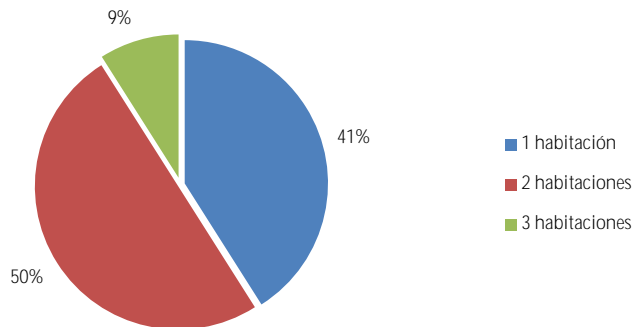


Gráfica 28. Tiene la totalidad de los recursos

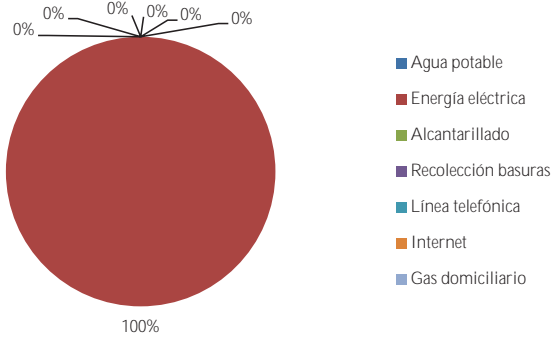


Gráfica 29. Tiene carta de asignación de subsidio de vivienda

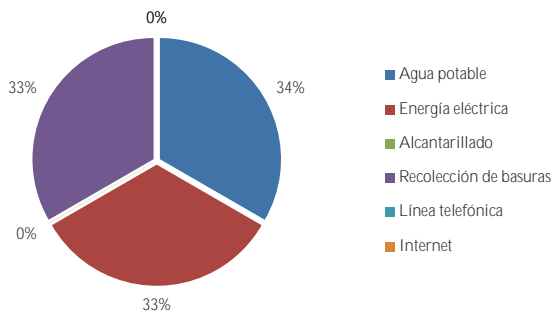
- **Calidad de la vivienda**

Gráfica 30. La vivienda donde reside actualmente es**Gráfica 31. En cuántas habitaciones vive**

Gráfica 32. Cuando le entregaron la vivienda tenía:



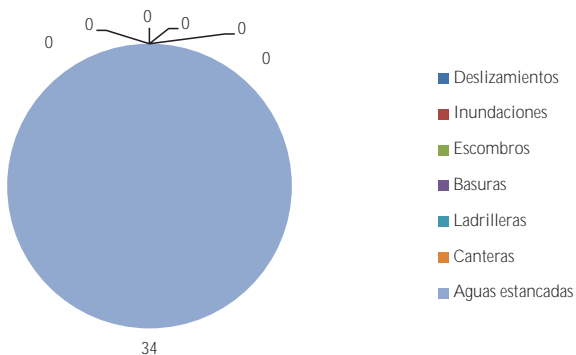
Gráfica 33. Actualmente, con qué servicios cuenta



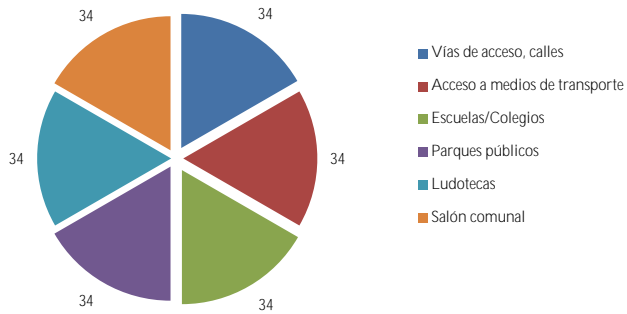
Unánimemente, consideran que los servicios públicos actuales son buenos.

- **Entorno**

Gráfica 34. Ubicación de la vivienda cerca de fuentes de

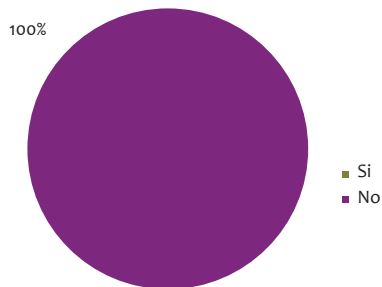


Gráfica 35. Indique si en su entorno tiene

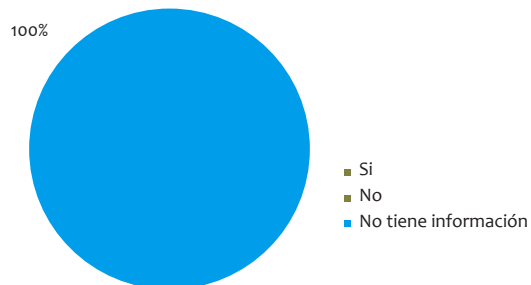


Acompañamiento institucional

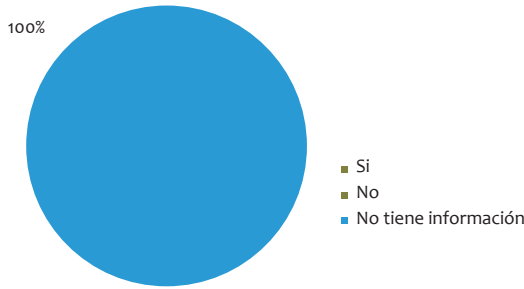
Gráfica 36. Ha recibido acompañamiento institucional para el acceso a vivienda digna



Gráfica 37. El plan de desarrollo contiene lineamientos sobre proyectos de vivienda dirigidos a víctimas



Gráfica 38. El gobierno municipal tiene actualmente proyectos de vivienda dirigidos a víctimas



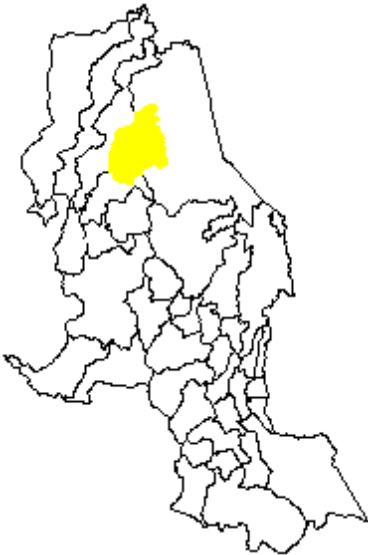
No han participado en eventos promocionados por la Alcaldía, ni por el Ministerio de Vivienda. Además ninguna caja de compensación familiar les ha informado sobre proyectos vigentes y la ruta de vivienda. Finalmente, ninguno de los encuestados participa en escenarios donde se planteen temas de vivienda.

d) Conclusiones finales

- Las políticas de vivienda y generación de ingresos son absolutamente deficientes. El desconocimiento de la oferta institucional es total.
- La falta de autoridad, pone en alto riesgo a las familias que invaden predios públicos.
- Las empresas de servicios públicos no piensan en la rentabilidad social sino en la económica. No importa si los predios a los que les prestan el servicio no poseen las mínimas especificaciones urbanísticas que se necesitan para prestar un servicio público. El caso particular del gas domiciliario es un ejemplo de ello. La siguiente fotografía muestra el alto riesgo en el que exponen a una familia, simplemente para facturar el servicio, que es a fin de cuenta lo que les interesa.

- Las empresas de servicios públicos son las que a fin de cuenta definen dónde se expande el área urbana y dónde no. Éste asentamiento por ejemplo, se legalizará algún día, pero con las fallas estructurales que hacen que no se genere el verdadero desarrollo para las comunidades.

a) Información relevante del municipio de El Tarra



El Tarra es un municipio ubicado en la parte central de la región del Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander, congruente con la fuente hídrica principal que lleva su mismo nombre, río Catatumbo, desembocando en el Lago de Maracaibo en la vecina República Bolivariana de Venezuela, cuya gran parte del territorio pertenece a una geografía de reserva natural y forestal con presencia de una comunidad indígena (Irocobingcayra). El municipio posee una extensión del territorio municipal de 687 km², que representa el 3,17% del territorio departamental y el 0,06% del territorio nacional y tiene una elevación promedio –en la cabecera municipal– de 200 metros sobre el nivel del mar. Es considerado

un municipio con una cultura autóctona, nacida de los mismos pobladores de la región y con muy poca influencia de los colonizadores externos que han traído desarrollo productivo en la región. Limita por el norte y el oriente con el municipio de Tibú; por el sur con el municipio de San Calixto y por el occidente con el municipio de Teorama.

Se caracteriza por desarrollar una actividad económica basada –enfáticamente– en la agricultura como fuente principal productiva de las familias; representada en cultivos transitorios, principalmente de maíz, caña y frijol, y cultivos permanentes como la yuca, cacao y el plátano, y cultivos de frutales como cítricos, zapotes y aguacates, principalmente.

El municipio tiene una división político-administrativa en la cabecera municipal o casco urbano, constituida por ocho (8) barrios debidamente legalizados y

dos asentamientos humanos, que se ocuparon ilegalmente desde el año 2008 y que aún no se encuentran formalizados territorialmente.

En el municipio existe una franja de territorio ocupado por la comunidad indígena que hace parte del resguardo indígena Motilón-Barí. Este grupo poblacional en el Catatumbo, se encuentra situado geográficamente al extremo norte del departamento, particularmente en los municipios de Convención, El Carmen, Teorama, Tibú y El Tarra.

b) División territorial en la cabecera municipal

De acuerdo a las cifras manejadas por la oficina del Sisbén, El Tarra posee una población a 2011 de 14.239 habitantes, con un asentamiento en el área urbana del municipio de 5.262 habitantes y 8.977 en el área rural.

c) Dimensión bienes y servicios

Su principal relación comercial la tiene con el municipio de Ocaña por ser equidistante con la región y su cercanía hacia la zona del sur del Cesar que conecta con la Región Caribe y la zona centro del país.



Vivienda: De un total de 4.708 núcleos familiares reportados en el municipio de acuerdo a los datos del Sisbén, existen 3.316 viviendas para albergar a las familias; se puede advertir que existe un déficit de 11% de vivienda de manera general en el municipio.

Aunque se observa que las coberturas en materia de vivienda son altas, no se puede desconocer que un gran porcentaje de las viviendas están en situaciones delicadas en su infraestructura, dada la mala utilización y baja calidad de los materiales en que han sido construidas; especialmente en aquellas familias de escasos recursos que no han podido realizar trabajos de mejoramiento. El programa de vivienda nueva para dotar de espacios dignos a la población vulnerable no ha tenido lugar para desarrollar este tipo de proyectos en el municipio.

De acuerdo con las cifras entregadas por la administración saliente 2008-2011, se alcanzó el mejoramiento de vivienda a 140 familias de escasos recursos económicos. Estas familias están ubicadas en la zona urbana y rural. Adicionalmente, se ejecutó un pequeño programa de construcción de 8 viviendas nuevas a familias vulnerables y en situación de pobreza extrema.

Generación de ingresos: El desarrollo municipal está ligado a la influencia de las transacciones comerciales principalmente, producto de la actividad de los diferentes establecimientos de comercio que están ubicados fundamentalmente en la cabecera municipal y otros en los centros poblados y que representan la mayor fuente de ingresos de los hogares del territorio municipal, en especial de la cabecera municipal, teniendo en cuenta que en el municipio no existen empresas o industrias que generen algún tipo de productividad y oportunidades a través de la transformación⁵⁷.

En el área urbana, los ingresos –en términos generales– obedecen a la dinámica comercial que se ocasiona por la existencia de establecimientos comerciales. El transporte informal –piratería– es una de las alternativas de subsistencia más comunes dentro del escenario urbano, rural e intermunicipal.

57 Plan de Desarrollo Municipal “VIVIMOS EL TERRITORIO DE CORAZÓN 2012-2015. Págs. 15-34.

Relación de establecimientos comerciales en la cabecera municipal

Tipo	Actividad económica	Cantidad
Tienda	Venta de víveres en tiendas y tiendas mixtas	83
Droguerías	Venta y distribución de drogas, medicamentos y perfumería	10
Restaurantes	Servicios de restaurante, estaderos, asaderos y piqueteadero	10
Salones de Belleza	Servicio de salones de belleza, peluquería, gimnasio y afines	11
Talleres	Servicio de reparación automotriz, mecánica y electrónica de motocicletas y vehículos	12
Almacenes	Venta y distribución de prendas de vestir, calzado y productos de cuero	32
Ferretería	Venta de materiales para construcción	13
Panadería	Panadería y bizcochería	3
Papelería	Venta de cacharrería y misceláneas	7
Pool y juegos de azar	Servicios de billares, casas de juegos, casinos y demás juegos de suerte y azar	22
Residencias	Servicios de hotel, hospedaje, residencias y lugares de alojamiento	9
Varios	Heladerías, fuentes de soda, cafeterías, foto-estudios, servicios, venta de minutos celulares, internet, etc.	27
Total de establecimientos de comercio		239

4.1.2 Estudio del caso de la comunidad desplazada asentada en el predio Villa Esperanza de El Tarra:

a) Descripción del proceso:

Perímetro urbano
Barrios
San Rafael
El Tarrita
Primero de Enero
Villanueva
Pueblo Nuevo
Comuneros
El Dorado
Buenos Aires
Asentamiento Villa Márquez
Asentamiento Villa Esperanza

La población priorizada para el trabajo de campo asociado al estudio de caso se focalizó en uno de los asentamientos existentes dentro del casco urbano. El asentamiento se denomina Villa Esperanza. Este se encuentra localizado en un predio de propiedad del municipio, que estuvo destinado a un proyecto de vivienda y que finalmente fue invadido por una gran mayoría de población desplazada, otro tanto de población vulnerable y una cantidad importante de “avivatos” que siempre aprovechan la situación. En la actualidad, el predio ha sido loteado para 600 familias. El 50% de ellas habita el territorio. El resto de lotes se encuentra en “engorde”, ya que las personas que lo invadieron en su momento no tienen ningún déficit de vivienda.

Las familias encuestadas (54) fueron tomadas aleatoriamente y son una población estigmatizada por cuenta del desplazamiento forzado.

A todo este proceso se le ha hecho un seguimiento desde el año inmediatamente anterior. En la administración pasada se realizaron algunas inversiones en vivienda y pueden identificarse en la siguiente tabla:

INDICADOR (millones de pesos)	2010	2011
Inversión total en el sector vivienda	66	90
Porcentaje de la inversión en el sector vivienda sobre el total de inversión municipal	1%	1%
Inversión en el sector con recursos del SGP propósito general	66	90
Inversión en el sector con recursos propios	-	-
Inversión en el sector con recursos de regalías	-	-

b) Nivel de participación de la población en la formulación del programa o proyecto

La participación en el municipio es absolutamente débil. En ningún proceso de planeación se ha tenido en cuenta a la organización social y menos a la sociedad civil en los procesos de asignación de recursos para políticas de vivienda y generación de ingresos –para nuestro caso–.

Los comités municipales de atención a la población desplazada no desempeñaron el rol funcional que les competía y solamente actuaban en reuniones ordinarias en donde simplemente se atendían casos prioritarios, como por ejemplo desplazamientos masivos y la atención de emergencia como acción gubernamental de contingente.

Hoy, los nuevos Comités de Justicia Transicional aún no reconocen su nuevo rol ante la implementación de la Ley de Víctimas y básicamente se reúnen para desarrollar el plan de acción que es impulsado por la administración municipal en su condición de secretaría técnica.

El desconocimiento absoluto de la nueva Ley de Víctimas puede causar una mínima incidencia en el diseño y confección de la política pública que se construya y se exprese a través del plan de acción municipal.

c) Control social de la población en la implementación del programa o proyecto

No es posible hacer control social si no existe conocimiento o formación básica de la Ley de Víctimas y los decretos reglamentarios que impulsan su implementación. Las organizaciones de víctimas no tienen la capacidad de asumir su rol y participar desde esa perspectiva en toda la política pública que sea implementada. Además, no existen veedurías ciudadanas que se ocupen del tema de las víctimas.

Las organizaciones de población desplazada existentes (2), no tienen la capacidad para hacer ejercicios de participación reales y efectivos, ya que todavía no poseen la formación necesaria para asumir sus tareas dentro del comité y de los respectivos subcomités creados, asociados a la vivienda y generación de ingresos.

c) Requisitos de acceso a la oferta

El derecho a la vivienda no es reconocido como tal. Esto se deduce del desgreño que ocasionan los constructores contratados para realizar obras, por ejemplo, de mejoramiento de vivienda. Existen contratos del año 2007 que todavía no han cumplido con el objeto del mismo; para el caso particular en mención, en febrero de 2012 –seis años después de contratado el objeto– la realización de treinta soluciones correspondientes a mejoramiento de vivienda y saneamiento básico tipo A. (Proyecto de Vivienda para Desplazados denominado Nuevo Mundo).

Luego de habersele entregado al contratista un anticipo del 50% de la obra \$82.338.199.000, todavía no se ha cumplido –ni siquiera con los 15 mejoramientos que se relacionan con el anticipo–. Todavía, algunos inscritos acuden a la administración municipal a preguntar si los compromisos pactados en febrero de este año se van a cumplir. Argumentan, además, que parte del material que se iba a entregar está deteriorado en el polideportivo municipal. (Anexo copias de contrato y requerimientos municipales).

En el tema de generación de ingresos solo se reconoce la presencia del SENA, que oferta el servicio de capacitación en temas asociados a la demanda de la comunidad en general.

Los medios de difusión no son la mejor alternativa para sensibilizar a la comunidad. Con relación a la política de vivienda, simplemente las familias esperan algún proyecto formulado y se postulan en función del mejor acercamiento que exista con la administración municipal de turno. No se priorizan las soluciones de vivienda. Aquí, el que más conozca las formas de acceder a la vivienda –muchas veces indigna– se hace al subsidio y accede al bien.

El tema de la generación de ingreso es más deficitario y la comunidad lo asume como cuestión personal y no como el derecho que se tiene para vivir una vida menos indigna.

d) Identificación y caracterización de la oferta

Desde el punto de vista institucional, se reconocen en el plan de desarrollo políticas públicas expresas. Una de ellas se compromete a incrementar en un 20% los subsidios de vivienda nueva de interés social. Otra se compromete con aumentar en un 24% los subsidios para mejoramiento de vivienda. Finalmente, un compromiso fundamental se resume en ampliar la legalización de terrenos de ocupación de vivienda.

En el tema de generación de ingreso, dentro del plan de desarrollo existe un programa denominado “Vivimos El Tarra con trabajo para todos” y el indicador para el cuatrienio es conseguir que el 10% de la población mayor de 18 años esté capacitada y estructurada para el manejo y desarrollo del empleo y el ingreso. Para ello, el SENA es el aliado estratégico para cumplir con ese indicador.

Todo el plan de desarrollo municipal fue articulado en su momento con el plan de desarrollo departamental, que a su vez lo hizo con el plan nacional de desarrollo.

El PIU, dentro del componente de generación de ingresos, presenta en su estrategia de política pública una serie de estudios socioeconómicos, formulación de proyectos, formación conjunta con el SENA, apoyo a los proyectos productivos formulados, diseño de la ruta para acceder a la implementación de proyectos que generen ingresos, gestionar con entidades que tengan líneas de crédito asociadas a proyectos de emprendimiento y desarrollo empresarial a pequeña escala. Finalmente, se plantea la creación de una bolsa de empleo para la población desplazada y se plantea un acompañamiento técnico a la misma con intención de realizar actividades agropecuarias en el sector rural.

Dentro de la política de vivienda, simplemente se expresa la atención ideal en la consecución de subsidios que logren disminuir el déficit cualitativo y cuantivo de las mismas. Para ello se impulsará el logro de 100 soluciones de vivienda, 100 mejoramientos y se impulsará un proyecto rural que materialice 60 soluciones.

Desde la mirada de la comunidad, vale la pena confrontar las políticas institucionales, consagradas en los planes de desarrollo, nacional, departamental y municipal, y articulados todos ellos con el PIU municipal. Para ello, se identificarán a continuación los resultados de la encuesta formulada a 54 familias que fueron tomadas como muestra para confrontar la postura institucional con

la realidad percibida por la comunidad desplazada del asentamiento conocido como Villa Esperanza.

e) Tabulación y análisis de las encuestas

Concordancia entre la propuesta de gobierno con los mandatos jurisprudenciales y legales.

- **Derecho a la vivienda digna.**

- Si el hogar o la persona cuenta con alojamiento temporal, ¿cuál es la situación actual de la vivienda, cuenta con contrato de arrendamiento escrito?

Se encuestaron 54 familias. De ellas cuatro tienen contrato de arrendamiento. Este contrato no tiene validez. El predio donde están las 54 familias es una invasión. Todos son poseedores.

- ¿Frente al espacio suficiente, las comunidades viven en situación de hacinamiento? ¿Cuántas personas ocupan el espacio?
- De las 54 familias, 10 (18,5%) reconocieron vivir en hacinamiento. Todas ellas, residen en una sola habitación.
- ¿Con qué servicios públicos cuentan?
- Todas las 54 encuestas ratifican la prestación –con cobertura y calidad– de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica.
- ¿Cómo funcionan?
- Su funcionamiento es óptimo.
- ¿La vivienda o el lugar de alojamiento temporal se encuentra ubicado en lugares lejos de fuentes de contaminación o riesgos para la seguridad e integridad de la población?
- Se reconoce como contaminación aquella originada por vertimientos de aguas residuales en la parte trasera de algunos predios.
- ¿Las viviendas ofertadas en los planes de vivienda de interés social prioritario dirigidas a la población desplazada cuentan con pisos, te-

chos, paredes exteriores y espacio suficiente (número de habitaciones en relación con número de ocupantes de la vivienda)?

Sí. Todas las 54 encuestas estuvieron de acuerdo en que las viviendas ofertadas cuentan con la infraestructura referenciada.

- ¿La vivienda contará con servicios públicos (agua, acueducto, energía, saneamiento básico)?
- Sí. Todos los proyectos tienen previsto este hecho.
- ¿El proyecto de vivienda, cuenta en su entorno con vías de acceso, carreteras, acceso a medios de transporte y escuelas?
- Sí. Todos los encuestados asienten.

Derecho a la Generación de Ingresos.

Concordancia entre la propuesta de Gobierno con los mandatos jurisprudenciales y legales.

- ¿Cómo era el nivel de seguridad alimentaria antes del desplazamiento?
- En esta parte se recomienda indagar por la manera como conseguían los alimentos básicos antes del desplazamiento, si los cultivaban, si los compraban o intercambiaban con la comunidad.
- ¿Cómo se conseguían los alimentos antes del desplazamiento?
- ¿Cómo es el nivel de seguridad alimentaria en la actualidad?
- ¿Cómo cambiaron las dinámicas productivas de la comunidad con el desplazamiento?

Drásticamente. El escenario agropecuario inicial se transformó en una absoluta informalidad. Aunque el mototaxismo es una de las alternativas más relevantes de la región, el Catatumbo se caracteriza por ser una zona productora de cultivos ilícitos y comercializadora de pasta de coca. En esta microeconomía informal se generan de una manera importante los ingresos de muchas familias víctimas del desplazamiento y habitantes de todos los niveles socioeconómicos.

g) Conclusiones finales

Frente a la vivienda

- ¿Existen actualmente proyectos de vivienda para la población desplazada en el municipio? De ser así, ¿cubren la demanda de la población?
Sí existen proyectos. No cubren la demanda.
- ¿La entidad territorial ha participado en las convocatorias de promoción de oferta y demanda, promovida por el Ministerio de Vivienda (Decreto 4911 de 9/Resoluciones 1024 de 2011 y 253 de 2012)?

No responden.

- ¿Las cajas de compensación familiar informan a la población sobre los proyectos vigentes y la ruta de vivienda de la población? (Identificar las fuentes de información sobre las ofertas gubernamentales y limitaciones de acceso).

No.

- Mencione cuáles son las principales razones de negación de los subsidios de vivienda para la población desplazada, o barreras de acceso al derecho a la vivienda efectivo.

No responden.

Cierre financiero

- ¿El proyecto asegura que se cubre todo el costo de la vivienda o las familias deben asumir un crédito hipotecario para completar el valor de la casa?

Normalmente se deben asumir créditos. La proyección de los costos nunca satisface las expectativas del proyecto.

Frente a la generación de ingresos

- ¿Existe en este momento en el municipio o entidad territorial oferta en capacitación para el empleo o la empleabilidad para poner en marcha proyectos productivos? El SENA ha sido la institución capacitadora por excelencia en toda la zona del Catatumbo. La oferta se produce en función de las necesidades que va expresando la comunidad.

- ¿Hay alguna oferta pública o privada de proyectos productivos o capital semilla dirigidos a la población desplazada con perspectiva diferencial (mujeres cabeza de hogar, población discapacitada)?
- Existen dos proyectos productivos que lideran las asociaciones de mujeres: ASCOMULCAF (Asociación Colombiana de Mujeres Líderes Cabeza de Familia) y ASOMAETA (Asociación de Madres de El Tarra).
- ¿La entidad territorial ha establecido alguna línea de crédito o beneficios para la población desplazada?
- No.
- ¿Existe una política de empleo local dirigida a la población desplazada (o de población vulnerable) en la que el gobierno incluya población desplazada y si es así qué problemas o posibilidades trae este enfoque? Existen dos personas desplazadas laborando en la administración municipal; una de ellas es el enlace de víctimas y la otra es asistente de la primera dama.
- Fijar (con ocasión de un proyecto) cuántas personas lograron la estabilidad socioeconómica luego de acceder a un proyecto de generación de ingresos.
- Los proyectos productivos no han sido sostenibles. La estabilidad económica ha sido transitoria. Los proyectos no son sostenibles en el tiempo.

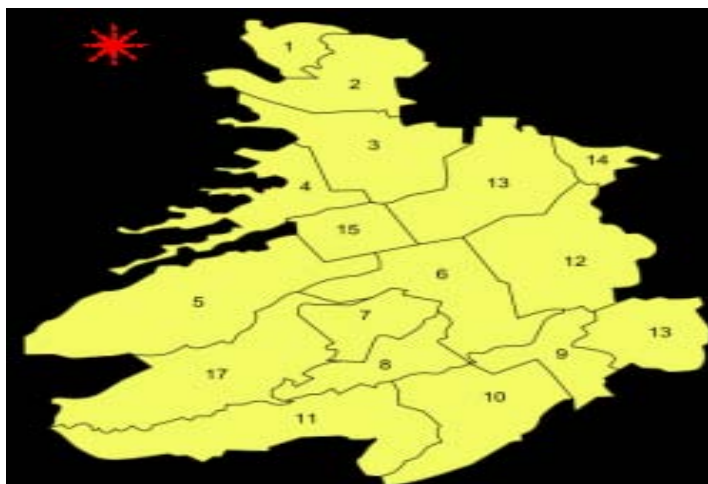
4.2. INFORME DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y GENERACIÓN DE INGRESOS, DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL SANTANDER

a) Información relevante del municipio de Bucaramanga - Dimensión físico-espacial:

Bucaramanga se encuentra en una terraza inclinada de la Cordillera Oriental a los 7° 08' de latitud norte con respecto al Meridiano de Bogotá y 73° 08' de longitud al oeste de Greenwich. El área de Bucaramanga es de 165 km², las diferentes altitudes de algunos puntos del suelo permiten que la ciudad se encuentre en varios pisos térmicos, se distribuyen en cálido 55 km², medio 100 km² y frío

10 km². La Población Víctima del Desplazamiento –PVD– en su mayoría está ubicada en las Comunas 1, 2 y 14, respectivamente, siendo la Comuna 1 en la que hacen mayor presencia, en barrios y asentamientos (Disponible en <http://www.bucaramanga.gov.co/Contenido>).

Bucaramanga, capital del departamento de Santander, limita por el norte con el municipio de Río Negro; por el oriente con los municipios de Matanza, Charta y Tona; por el sur con el municipio de Floridablanca y por el occidente con el municipio de Girón.



El suelo urbano de Bucaramanga se divide en 17 comunas. Dentro de cada comuna hacen parte: los barrios, asentamientos, urbanizaciones y otros (sectores con población flotante). Entre las comunas están: Comuna 1 Norte, Comuna 2 Nororiental, Comuna 3 San Francisco, Comuna 4 Occidental, Comuna 5 García Rovira, Comuna 6 La Concordia, Comuna 7 La Ciudadela, Comuna 8 Sur Occidente, Comuna 9 La Pedregosa, Comuna 10 Provenza, Comuna 11 Sur, Comuna 12 Cabecera del Llano, Comuna 13 Oriental, Comuna 14 Morrórico, Comuna 15 Centro, Comuna 16 Lagos del Cacique y Comuna 17 Mutis.

b) Dimensión poblacional

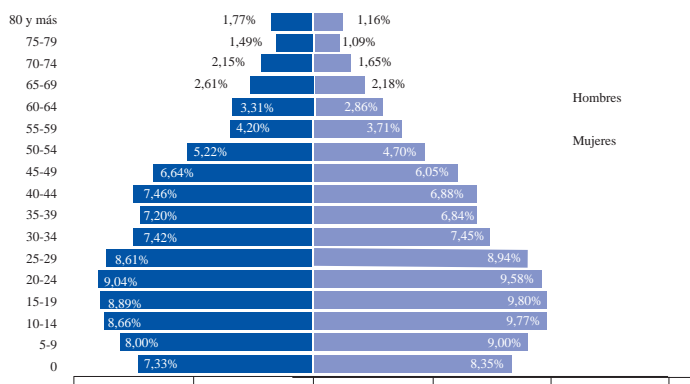
A diciembre de 2010, según proyecciones censo Dane 2005, aproximadamente 524.112 habitantes, distribuidos en 98.7% (517.286 habitantes) ubicados en

zona urbana y 1,3% (6.826 habitantes) en zona rural. Del total, el 52,2% son mujeres (273.461) y 47,8% son hombres (250.651).

Según censo Dane 2005, de la distribución de la población por género y grupo de edad, se muestra el comportamiento en el Gráfico 1, de Bucaramanga 2009. Esta pirámide que describe demográficamente en 2009 a Bucaramanga es del tipo conocido como “hucha”. Estas pirámides tienen en su distribución una base estrecha, se ensancha en el centro y disminuye suavemente hacia el vértice; corresponde a poblaciones donde la fecundidad es baja y se encuentran en proceso de envejecimiento.

Se puede establecer que la cantidad de nacimientos anuales ha disminuido paulatinamente en Bucaramanga, lo cual obviamente va a provocar un descenso en la tasa de natalidad. Un segundo elemento de interés es la interpretación que tienen las dos salientes o protuberancias en el patrón de la pirámide, tanto para hombres como para mujeres. Estos fenómenos se les ha llamado “baby boom” y se presenta a partir de 1963 y representa un leve incremento en la fecundidad y termina un poco después de 1973. El segundo es más una consecuencia del primero, comienza a partir de 1978 y concluye cerca del año 1990.

Gráfica 39. Bucaramanga, 2009

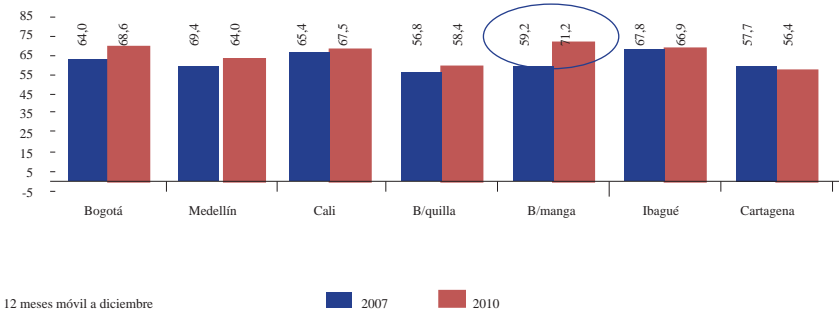


c) Dimensión económica

Del año 2007 a 2010 la participación de la población del AMB mayor de 10 años en el mercado laboral se incrementó de 59,2% a 71,2% y el desempleo

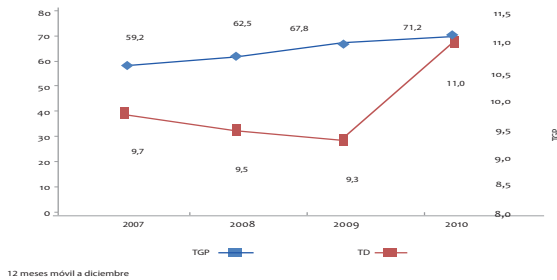
igualmente se incrementó pasando de 9,3% en 2009 a 11% en 2010 y a 11,6% a febrero de 2011:

Gráfica 40. Tasa global de participación (TGP) área metropolitana



Fuente: Bucaramanga cómo vamos - 2010.

Gráfica 41. Tasa de desempleo (TD) área metropolitana



Fuente: Bucaramanga cómo vamos - 2010.

A continuación se muestran los indicadores económicos para Bucaramanga (fuente: DANE. Diciembre 2010 - febrero 2011):

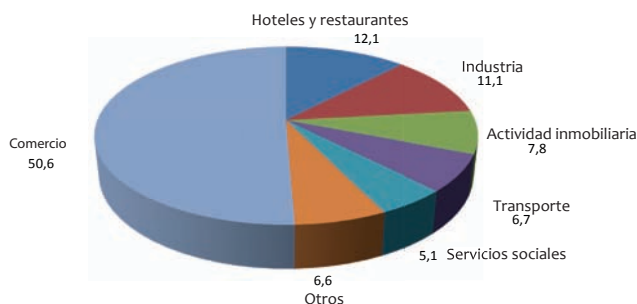
Indicadores económicos de Bucaramanga a febrero de 2011

Tasa de Desempleo (TD)	11,6%
Tasa Global de Participación (TGP)	69,0%
Tasa de Ocupación (TO)	61,0%
Tasa de Subempleo Subjetivo (TS Sub)	33,9%
Tasa de Subempleo Objetivo (TS Obj)	12,5%

Según el estudio de evaluación de impacto del Programa de Generación de Ingresos para la PVD del Área Metropolitana de Bucaramanga, a través de unidades productivas es la forma mediante la cual las familias/hogares pueden mejorar sus NBI. No obstante, hay una gran dificultad de la PVD, dado que las unidades productivas en emprendimiento o fortalecimiento muestran un alto grado de informalidad, sin utilidades más allá de la subsistencia, sin generación de empleo y sin desarrollo de marketing⁵⁸.

Uno de los hechos económicos más notables en Santander durante el primer tercio del año 2011, fue el aumento de 26,1% en la colocación de créditos por parte del sistema financiero, variación que no se observaba desde comienzos del año 2007. Esto significa que la disminución en la tasa de interés interbancaria cumplió con el propósito de reactivar el consumo. La distribución por sectores de empresas creadas en Bucaramanga durante el año 2010 se visibiliza en la Gráfica 2.

Gráfica 42. Distribución por sectores empresas creadas 2012



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2010.

La actividad constructora continúa registrando avances importantes no solo en materia de proyectos por realizar en el resto del año, sino también en la ejecución de obras y en la comercialización de inmuebles.

58 Evaluación del impacto del programa de generación de ingresos para la Población Víctima de Desplazamiento Forzado del Área Metropolitana de Bucaramanga, 2010. UIS.

d) Dimensión social

Hacia los servicios públicos, Bucaramanga tiene una muy importante cobertura en este servicio, la infraestructura del sistema público de alcantarillado que opera Empas está conformada por cerca de 750 km de redes locales instaladas, de las cuales en los últimos años se desarrolló por parte de la CDMB y ahora Empas, la reposición de los sectores identificados con alto deterioro y/o cumplimiento de su vida útil, llegando a tener un promedio anual de 6 o 7 km de redes cambiadas que podrían llevar a un valor integral del orden de 100 km repuestos. Empas estima pertinente adelantar la continuidad de las obras del Plan Maestro de reposición de redes (PMRR).

El Acueducto Metropolitano de Bucaramanga abastece de agua potable a 895.762 habitantes y 196.300 usuarios de los Municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón, con un sistema interconectado de acueducto con captación a filo de agua de los ríos Suratá, Tona y Frío, que garantiza un caudal mínimo de 3.015 litros por segundo con una confiabilidad del 100 por ciento, tratados en cuatro plantas con una capacidad instalada de 4.100 litros por segundo. Además cuenta con un 98% de cobertura nominal de agua y saneamiento básico.

La cobertura del servicio de Aseo se divide en varias empresas con 98.978 usuarios, correspondiendo a la EMAB el 84,55%, a las empresas Ciudad Capital el 11,60% y Limpieza Urbana el 3,85%. La recolección domiciliaria consta de 33 rutas atendidas directamente por la EMAB y 18 atendidas por el operador privado Rediba, clasificadas por el tipo de desecho.

Hacia la participación ciudadana, según la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga, comunitariamente la ciudad se encuentra organizada por:

- 206 Juntas de Acción Comunal,
- 200 grupos de la tercera edad,
- 3 centros de proyección de la tercera edad,
- 42 organizaciones juveniles que trabajan en 5 casas de la juventud,
- 15 organizaciones juveniles de emprendimiento productivo y sociocultural (proyecto Colombia).

Además existe un (1) Consejo Municipal de Juventud, 17 Juntas Administradoras Locales y una (1) Asociación de Trabajadores Rurales.

e) Dimensión ambiental

La topografía de Bucaramanga es en promedio un 15% plana, 30% ondulada y el restante 55% es quebrada. Tres grandes cerros se destacan a lo largo del territorio: Morro Rico, Alto de San José y El Cacique. Su parte hidrográfica está constituida por dos ríos principales El Río de Oro y el Suratá y por diez quebradas que son La Flora, Tona, La Iglesia, Quebrada Seca, Cacique, El Horno, San Isidro, Las Navas, La Rosita, Bucaramanga.

La temperatura en el municipio de Bucaramanga es media de 23 °C y su precipitación media anual es de 1.041 mm. Sus pisos térmicos se distribuyen en cálido 55 kilómetros cuadrados, medio 100 kilómetros cuadrados y frío 10 kilómetros cuadrados.

El hábitat para la vida de los ciudadanos se presenta con buenos equipamientos colectivos, espacios públicos y áreas verdes naturales que ayuden a la sostenibilidad de la ciudad en su conjunto será el referente de identidad para las comunidades y un criterio rector de la acción pública, a fin de elevar la calidad de vida mediante el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, disponibilidad, accesibilidad física y económica a los servicios, y de reconocimiento a los valores de los grupos sociales y culturales, dando prioridad a las zonas en condiciones de mayor pobreza, riesgo y vulnerabilidad.

El municipio de Bucaramanga no posee un estudio de vulnerabilidad y mitigación de riesgos, se cuenta con un estudio de amenazas, dentro de este se identificaron altas, medias y bajas por fenómenos de remoción en masa e inundación. Es posible afirmar que aproximadamente el 35% de los predios de Bucaramanga hace parte de barrios y asentamientos en proceso de formación, en muchos casos sometidos a problemas de hacinamiento, carencia de saneamiento básico, mala calidad de las viviendas, bajo nivel de acceso formal a los servicios públicos, entre otros. Sus habitantes se enfrentan a la imposibilidad legal de realizar acciones de mejoramiento a las viviendas y a los equipamientos públicos del entorno, las cifras así lo ratifican:

- 36.257 predios de la ciudad están afectados por el EMSI del AMB, por lo que no se permite ninguna intervención en los mismos, razón por la cual los subsidios de vivienda para PVD no han podido ser asignados sobre estos predios.

- La totalidad de los barrios en formación se encuentran en los estratos 1 y 2, es decir, bajo-bajo y bajo. Se observa el caso de Altos de Betania, urbanización de interés social proyectada para población víctima del desplazamiento, auspiciada por el Invisbu y la Unión Europea.
- Aproximadamente el 50% de los predios en amenaza alta están en las Comunas 1, 2 y 14.

El municipio de Bucaramanga se ha caracterizado por la fuerte presencia de la erosión fundamentalmente en las comunas 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 14 y la comuna 17. En Bucaramanga, los avances hechos a la fecha por la CDMB se han realizado en sectores de la escarpa occidental de la meseta de Bucaramanga, donde se adelantó un programa de obras de control de erosión enmarcado dentro del Plan General para el Control de la Erosión, que permitió controlar este fenómeno en las 28 zonas más críticas, pero aún persisten zonas en las que se requieren acciones que permitan anticipar las consecuencias que genera la erosión.

f) Infraestructura funcional: vivienda

En Bucaramanga, se observa concentración de edificios en la zona oriente de la ciudad, seguido de la zona sur y occidente, respectivamente. De las familias residentes en el municipio de Bucaramanga se han identificado una alta demanda de soluciones habitacionales cuyo precio es inferior a los 50 SMMLV de acuerdo a los siguientes ítems:

- Población en situación de desplazamiento: en el Departamento de Santander, el conflicto social y armado ha provocado el desplazamiento de alrededor de 55.000 personas, de las cuales aproximadamente 49.235 personas se han ubicado en la ciudad de Bucaramanga a marzo de 2011.

Se observa que en el sector formal de la construcción de vivienda no existe oferta de soluciones habitacionales para la población que se encuentra en estrato uno; estas familias habitan en albergues temporales, invasiones o inquilinatos.

- Mejoramiento de vivienda: mensualmente en el banco de datos del Invisbu se registran en promedio 421 solicitudes para programas de mejoramiento de vivienda en las distintas comunas y corregimientos del municipio; situación que se ha visto ratificada en los tres cabildos

comunales efectuados en las comunas 1, 2 y 14, en donde la dirigencia local ha solicitado al Sr. Alcalde proyectos de este tipo.

- Crecimiento de asentamientos subnormales o invasiones en las zonas periféricas de la ciudad y principalmente en los sectores de Colorados, Vijagual, sector de Chimitá, Provenza, Morrórico, vía a Matanza y sectores perimetrales de la comuna 17; esta situación se ve acrecentada por las urbanizaciones piratas que inician proyectos de vivienda en zonas de amenaza alta y sin el cumplimiento de requisitos mínimos tanto urbanísticos como ambientales y en general en situación de ilegalidad.
- Legalidad en la tenencia de viviendas: existen asentamientos intervenidos que no poseen título de propiedad y la mayoría se regula por las llamadas promesas de compraventa que no han sido elevadas a escritura pública y debidamente registradas por sus tenedores o poseedores y la mayoría de los cuales lo hace de buena fe, en esta situación se encuentran viviendas del sector del Café Madrid, María Paz, Villa Mercedes y el Cristal.
- Reubicación de antiguos beneficiarios del Incredial y el Inurbe; en la actualidad está pendiente de reubicar conjuntamente entre Inurbe, en liquidación, Alcaldía de Bucaramanga e Invisbu alrededor de 512 familias por acciones populares del año 2002.

4.2.1 Estudio de caso de Altos de Betania en Bucaramanga

El caso priorizado fue uno de los proyectos que tiene dentro de la oferta institucional para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia en Bucaramanga, el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio de Bucaramanga (Invisbu).

Con respecto a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, Bucaramanga ha realizado expulsión, con corte a 31 de marzo de 2011 en un acumulado de 3.883 personas víctimas del desplazamiento, correspondiente a 954 familias.

Según el lugar de declaración, a la ciudad han migrado con corte a 31 de marzo de 2011 un acumulado de 49.235 personas víctimas del desplazamiento, correspondiente a 11.371 familias.

De acuerdo con la recepción, en Bucaramanga han ingresado al RUPD con corte a 31 de marzo de 2011 un acumulado de 42.808 personas víctimas del desplazamiento, correspondiente a 9.945 familias.

Han ingresado al RUPD por desplazamiento masivo 93 personas, que representan un total del 0.43%, los restantes han sido por desplazamiento individual. Predominan las mujeres cabeza de familia entre la PVD, con un 64%. Refleja además que las mujeres, teniendo participación promedio del 64% en la población como jefes de hogar, no fueron quienes declararon al momento de ingresar al municipio en esa misma participación, sino un 11% menos de ellas.

Con respecto a la cobertura de vivienda en Bucaramanga, el INVISBU, presentó base de datos de 300 cabezas de familia para el proyecto La Estación con la Unión Europea y registros de 300 familias para el proyecto Altos de Betania, a marzo de 2011. Aproximadamente el 3% de la PVD, según base de datos de Infounidos Santander, habitan en viviendas con propiedad legalizada.

Del total de hogares revisados⁵⁹, el 78% cuenta con abastecimiento de agua potable y sistema de desagües, el 97% cuenta con energía, el 30% habita sin hacinamiento y el 32% tiene materiales adecuados en sus viviendas. Igualmente, desde el año 2006, se vienen entregando subsidios complementarios de vivienda a familias de población víctima del desplazamiento para soluciones individuales que superan los quinientos millones de pesos (\$500'000.000), dado que han primado los subsidios para soluciones de vivienda colectivas.

a) Breve descripción del proyecto:

Se plantea la construcción de 14 torres de 5 pisos, 6 apartamentos por piso, zonas verdes y de parqueo, con un área de cesión tipo A (3.534,33 m²) disponible para equipamientos comunales y zonas de esparcimiento, así como un local comercial. Los apartamentos son de dos (2) alcobas con baño, cocina, salón-comedor.

⁵⁹ La caracterización de la población víctima del desplazamiento forzado en el PIU, se recibió una base de datos de SIFA-Sipod a diciembre de 2010 con 23.199 registros (personas), una muestra importante, representativa estadísticamente y aproximada del 50% de la PVD existente en Bucaramanga, de los cuales en la depuración se encontraron 203 fallecidos, 14.428 registros repetidos. Por lo anterior, la base de datos definitiva quedó con 21.568 personas, entre niñas, niños, adolescentes y adultos.

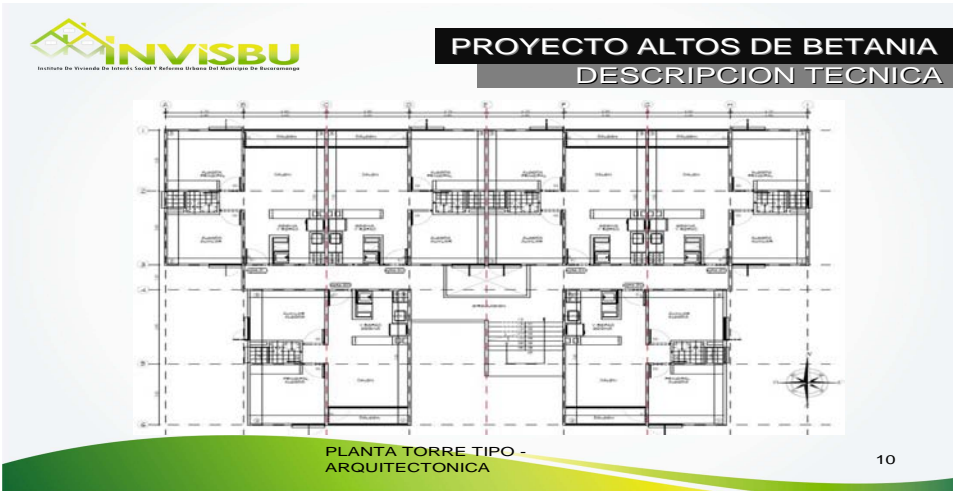
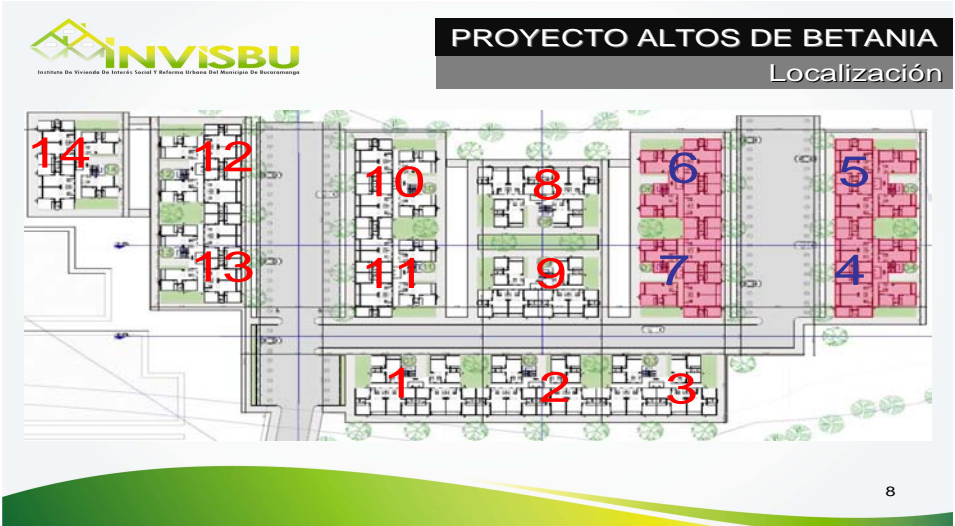
El área del predio es de 18.442 m², con un total de soluciones de 420 unidades de vivienda, tipología: vivienda multifamiliar, un área de lote de 42 m², área construida de 42 m² y la población objetivo de víctimas del conflicto armado desplazada, como de la ola invernal del 2010.

El proyecto fue presentado ante Findeter y para damnificados de la ola invernal 120 viviendas, con un valor del proyecto de \$ 4.499.040.000, subsidios solicitados por \$ 1.928.160.000, aportes municipales por \$ 899.575.411 y aportes donación por \$ 1.671.304.589.



PROYECTO ALTOS DE BETANIA

LOCALIZACION	DESCRIPCION
 <p style="text-align: center; font-weight: bold; font-size: small;">BARRIO CAFÉ MADRID-ZONA NORTE-BUCARAMANGA</p>	<p>Proyecto de Construcción de 14 Torres de 5 pisos, 6 aptos por piso, Zonas Verdes y de Parqueo, Área de Cesión Tipo A (3.534.33M²) disponible para equipamientos comunales y zonas de esparcimiento. Un local Comercial</p> <p>ÁREA DEL PREDIO: 18.442 MT²</p> <p>TOTAL DE SOLUCIONES: 420 Unidades de Vivienda</p> <p>TIPOLOGIA: Vivienda Multifamiliar</p> <p>AREA LOTE : 42MT²</p> <p>AREA CONSTRUIDA: 42MT²</p> <p>POBLACION OBJETIVA:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Desplazada -Ola Invernal 2010
 <p style="text-align: center; font-weight: bold; font-size: small;">ESPACIO PUBLICO</p>	 <p style="text-align: center; font-weight: bold; font-size: small;">CONVIVENCIA</p>





PROYECTO ALTOS DE BETANIA
CIERRE FINANCIERO

VALOR DE LA VIVIENDA	:	\$ 29.458.000
SUBSIDIO NACIONAL	:	\$ 15.450.000
SUBSIDIO DEPARTAMENTO	:	\$ 4.157.500
SUBSIDIO INVISBU	:	\$ 5.500.000
CREDITO INDIVIDUAL*	:	\$ 4.350.500

• **Crédito que otorgará INVISBU a cada beneficiario.**

En caso de contar con ahorro programado u otro recurso, el hogar puede aplicarlo al pago de la vivienda para bajar el valor del Crédito Individual.
Estos valores son variables dependiendo de cada caso particular.

12

Entre el trabajo social y comunitario que plantea el Invisbu estar realizando en cada proyecto se ha orientado a la determinación de las 300 familias de los residentes del proyecto La Estación, Ciudadela Café Madrid, Barrio Café Madrid, Asentamientos Humanos de las antiguas Bodegas de Ferrocarriles, Los Corrales y Hogar de Paso, beneficiando a 225 hogares en condición de desplazamiento y 75 hogares vulnerables.

Determinación de 300 familias de los residentes del proyecto fortalecimiento psicosocial por medio del Equipo Profesional del Invisbu, mediante visitas de acompañamiento (390) y asesoría psicosocial (390), talleres de formación y capacitación en diferentes áreas que garanticen su reintegración socioeconómica y el fortalecimiento de las comunidades receptoras de las misma.

Constitución de una Red Socio empresarial con los líderes naturales de dichas comunidades para articularlos con las organizaciones sociales y entidades públicas y privadas presentes o no en la zona, que garanticen la continuidad del proyecto en un futuro mediano y fundamentalmente, las que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, por medio de talleres de sensibilización, fortalecimiento y destrezas para el liderazgo, la convivencia y la resolución de conflictos, la comunicación asertiva y la asociatividad, entre otros.

De acuerdo a los planteamientos de la Directora del Invisbu⁶⁰, en este proyecto es imposible cobrar los subsidios de las 300 familias con carta cheque nacional, porque a ninguna empresa se le pudo comprar pólizas, los subsidios de la población desplazada han venido generando siniestros.

A pesar de contar el Invisbu con los predios y ya se están construyendo las redes de los servicios públicos, se tuvo que asumir el valor y por ello, se genera un mayor valor del 5% por apartamento por el costo financiero del constructor (quien debe buscar un banco para el préstamo de los recursos).

Los apartamentos se construirán con “cobro contra entrega”, por ello, se realizará licitación pública y una vez ejecutada la obra se pagaría. Por ahora, los apartamentos tendrán un costo de \$40 millones. No se ha podido coordinar con la Gobernación de Santander la entrega del subsidio departamental, por ello, el proyecto lo continuará la Alcaldía.

Igualmente, se mantiene la entrega de 180 subsidios complementarios, que pueden ser aplicados por las familias en otras ciudades fuera de Bucaramanga y su área metropolitana, aunque las viviendas tienen un alto costo y la aplicación del mismo ha sido difícil. Se entregarán los subsidios hasta agotar los mismos.

El Invisbu presentó propuesta de 3581 viviendas gratuitas en el ámbito nacional, pero solo ha sido viabilizado el proyecto de Campo Madrid con 1320 viviendas y aprobado ingreso a Fidubogotá, licencia constructor. Las víctimas serán seleccionadas de las familias por el Departamento de la Prosperidad Social (DPS).

Asimismo, está por ingresar a Fidubogotá el proyecto de la Inmaculada Etapa 1, con 1400 viviendas.

Otros proyectos (fuera de los dos anteriores), que se presentaron ante Findeter y fueron viabilizados para el programa de vivienda gratuita acorde a la Ley 1537 de 2012 se encuentran en espera, así:

Villas de San Ignacio, Etapa 13, con 101 soluciones

La estación Fase II y III con 360 soluciones

Tiburones, con 480 soluciones

Valladolid Fase 1, con 210 soluciones

60 Entrevista realizada a la Directora del Invisbu, Bucaramanga, octubre 29 de 2012.

Altos de Betania desplazados con 300 soluciones.

En total, los siete proyectos representan 3581 soluciones de vivienda.

b) Oferta institucional

De acuerdo a reunión del subcomité de reparación integral en Bucaramanga, se conoce la siguiente oferta institucional año 2012 por parte de Invisbu⁶¹:

PROGRAMA/ PROYECTO	DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	No. Cupos o Meta	VALOR
Asignación de subsidio familiar de vivienda municipal complementario para la adquisición de vivienda nueva o usada a familias víctimas del conflicto armado.	Otorgamiento de subsidio familiar de vivienda municipal complementario en dinero como apoyo al cierre financiero para la adquisición de unidades habitacionales nuevas o usadas a las familias que han sido víctimas del conflicto armado en su condición de desplazados. Asesoría y orientación en los trámites y banco inmobiliario disponible como oferta.	270 subsidios complementarios Municipales para la vigencia 2012.	\$1.082.000.000 (valor subsidio complementario de \$4 millones)

Requisitos para solicitar el subsidio complementario municipal vigencia 2012:

- Fotocopia del Subsidio Familiar de Vivienda, que les otorga el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda.
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía.

61 El Invisbu busca desarrollar la política de vivienda social del municipio de Bucaramanga, garantizando el derecho a la vivienda digna de los hogares en situación de vulnerabilidad, con un talento humano competente y comprometido. Asimismo, este Instituto promueve los proyectos de vivienda nueva, mejoramiento integral barrial, saneamiento básico y reubicación y titulación.

Adicionalmente, se les informa, que pueden comprar vivienda nueva o usada, en cualquier parte del país, la pueden adquirir en suelo urbano o rural.

Entre los proyectos que se van a desarrollar durante el cuatrienio 2012-2015 por el Invisbu:

Proyectos de vivienda de interés prioritario 2012-2015

PROYECTO No.	NOMBRE DEL PROYECTO	NOMBRE DEL LOTE	No. A PARTAMENTOS
1	LA INMACULADA	CLUB TELEBUCARAMANGA Y CLUB CHIMITA	1402
2	LA ESTACIÓN FASE I-II	CLUB FERROVIARIO	240
3	TIBURONES I-II	CLUB TIBURONES I y II	500
4	VALLADOLID	CÁRCEL MUJERES CDMB	500
5	VALLADOLID	CÁRCEL MUJERES ALCALDÍA	250
6	CAMPO MADRID	BETANIA CDMB	800

Dichos proyectos se construirán en lotes de propiedad del municipio ubicados en la zona noroccidental de Bucaramanga. Se encuentran en fase de organización y el desarrollo del mismo depende de las directrices que emane el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo a la Ley 1537 de junio de 2012, sobre vivienda de interés prioritario.

De igual manera la Ley 1537/2012-Artículo 12, con relación a la asignación de las viviendas, señala: **BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO DE VIVIENDA:** “Beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad

a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores”.

Asimismo, existe para 200 familias un proyecto urbano de reparaciones locativas, que beneficiará a población en condición de discapacidad y madres comunitarias, siempre y cuando cumplan con los requisitos y criterios de selección que se definan al momento de realizar las convocatorias, las cuales serán difundidas por los diferentes medios de comunicación.

b) Vivienda en el Plan Integral Único (PIU) (realizado en mayo de 2011) y su articulación con el Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2012-2015.

En el *Plan Integral Único (PIU) de Bucaramanga 201-2013*, se visibiliza que en esta ciudad hay una concentración de edificios en la zona oriente de la ciudad, seguido de la zona sur y occidente, respectivamente y de las familias residentes en Bucaramanga, identificaron como de alta demanda las soluciones habitacionales con precio inferior a los 50 SMMLV, especialmente por población víctima del desplazamiento forzado ya que 49.235 personas (a marzo de 2011) están ubicadas en la capital del departamento.

Pero es preocupante la situación ya que se plantea que en el sector formal de la construcción de vivienda no existe oferta de soluciones habitacionales para la población que se encuentra en estrato uno y por lo tanto, estas familias habitan en albergues temporales, invasiones o inquilinatos.

Hacia el mejoramiento de vivienda, se manifiesta que mensualmente en el banco de datos del Invisbu se registran en promedio 421 solicitudes para programas de mejoramiento de vivienda en las distintas comunas y corregimientos del municipio, situación ratificada en los tres cabildos comunales efectuados en las comunas 1, 2 y 14 por parte del Alcalde.

Asimismo, en Bucaramanga se ha venido generando un crecimiento de asentamientos subnormales o invasiones en las zonas periféricas y principalmente en los sectores de Colorados, Vijagual, sector de Chimitá, Provenza, Morrórico, vía a Matanza y sectores perimetrales de la comuna 17; situación que se ha acrecentado por las urbanizaciones piratas que inician proyectos de vivienda en zonas de amenaza alta y sin el cumplimiento de requisitos mínimos tanto urbanísticos como ambientales y en general en situación de ilegalidad.

Con respecto a la legalidad en la tenencia de viviendas, en el documento PIU expone que existen asentamientos intervenidos que no poseen título de propiedad y la mayoría se regula por las llamadas promesas de compraventa que no han sido elevadas a escritura pública y debidamente registradas por sus tenedores o poseedores y la mayoría de los cuales lo hace de buena fe; en esta situación se encuentran viviendas del sector del Café Madrid, María Paz, Villa Mercedes y el Cristal.

Hacia la reubicación de antiguos beneficiarios del Inscredial y el Inurbe, en la actualidad está pendiente de reubicar conjuntamente entre Inurbe, en liquidación, Alcaldía de Bucaramanga e Invisbu alrededor de 512 familias por acciones populares del año 2002.

En Bucaramanga se ha incrementado en más del 100% los asentamientos precarios a 2010 comparado con 1998. Igualmente, las viviendas afectadas por la ola invernal fueron en su mayor volumen en el año 2005 y más del 20% de las viviendas rurales son inadecuadas según datos de 2003.

Esta situación se vio reflejada en la caracterización que se hizo de la población víctima del desplazamiento forzado para el PIU, donde se trabaja con una base de datos de SIFA-Sipod a diciembre de 2010 con 23.199 registros (personas), una muestra importante, representativa estadísticamente y aproximada del 50% de la población víctima del desplazamiento existente en Bucaramanga, de los cuales en la depuración se encontraron 203 fallecidos y 1.428 registros repetidos. Por lo anterior, la base de datos definitiva quedó con 21.568 personas, entre niñas, niños, adolescentes y adultos.

El Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga (Invisbu), presentó una base de datos de 300 cabezas de familia para el proyecto La Estación con la Unión Europea y registros de 300 familias para el proyecto Altos de Betania (a marzo de 2011). Aproximadamente el 3% de la población víctima de desplazamiento, según base de datos de InfoUnidos Santander, habitan en viviendas con propiedad legalizada. Es así como del total de hogares, el 78% cuenta con abastecimiento de agua potable y sistema de desagües, el 97% cuenta con energía, el 30% habita sin hacinamiento y el 32% tiene materiales adecuados en sus viviendas.

Para un mayor cubrimiento de las familias víctimas del desplazamiento, existe un proyecto en el terreno de la Familia Abril de 18.442 m² localizado entre los desarrollos Ingesser y Betania de Villas de San Ignacio, consistente en 14

bloques de 5 pisos de altura, con 420 soluciones de 55 SMLV (\$29.458.000) y se encuentra desde el mes de diciembre en licenciamiento en la Curaduría No. 1, así como se logró cierre financiero del proyecto aplicando las cartas cheque que los desplazados ya tienen asignadas. Serán apartamentos de 42 m², con dos habitaciones, sala comedor, cocina, baño y balcón.

Esta asignación de oportunidad de vivienda es coherente con el hecho de que en la base de datos SIFA-Sipod 2010, el 64% de los jefes de hogar, son mujeres. Igualmente, desde el año 2006, se vienen entregando subsidios complementarios de vivienda a familias de población víctima del desplazamiento para soluciones individuales que superan los quinientos millones de pesos (\$500.000.000), dado que han primado los subsidios para soluciones de vivienda colectivas.

Al contrastar esta oferta visibilizada en el PIU Bucaramanga 2011-2012, se encontró que el *Plan de Desarrollo Bucaramanga 2012-2015 “Bucaramanga, capital sostenible”*:

Al plantearse dentro del plan la atención hacia las familias víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, se determinan falencias que dificultan la efectividad y el impacto de la política pública hacia esta población para el goce efectivo de sus derechos como:

- Niveles bajos de asesoría y acompañamiento permanente por parte del Ministerio del Interior y de Justicia.
- La coordinación interinstitucional de las entidades que pertenecen al Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAI-PD), se ve afectada por las dinámicas operativas de cada entidad.
- La no socialización por parte de las Instituciones del nivel nacional de los requerimientos y metodologías de acceso a los planes, programas y proyectos para la gestión de recursos en cada Ministerio que permita brindar atención integral a las personas en situación de desplazamiento forzado y víctimas del conflicto armado en Bucaramanga.
- A las dificultades en la coordinación a nivel local entre los gobiernos departamental, nacional y con las organizaciones de las víctimas del conflicto armado, hay que agregar la falta de concertación y corresponsabilidad en los esfuerzos presupuestales a todos los niveles.

- Bajo compromiso de los municipios expulsores en su corresponsabilidad presupuestal con los municipios receptores que asumen la atención integral a la población víctima del conflicto armado.
- Debilidades en la operatividad y aplicabilidad de los programas y proyectos en ámbito departamental y municipal respecto a los indicadores de goce efectivo de derechos, lo cual limita la planeación, seguimiento y evaluación.

En la parte programática del Plan de Desarrollo de Bucaramanga capital sostenible 2012-2015, en el subprograma hacia la prevención, atención y asistencia integral a víctimas del conflicto armado, se proyectan acciones hacia el derecho a la vivienda como a la generación de ingresos:

- i) En la actualización del Plan Integral Único (PIU) y lo estipulado para las víctimas del desplazamiento forzado.
- ii) Para ello, se define la realización del censo y caracterización de las víctimas del conflicto armado.
- iii) Coordinar interinstitucionalmente la estabilización de 100 familias de la población víctimas del conflicto interno armado mediante proyectos de emprendimiento y fortalecimiento de iniciativas económicas.
- iv) Capacitar a 1000 personas víctimas del conflicto armado en temas técnicos para generación de ingresos.
- v) Apoyar 100 familias víctimas del conflicto interno armado con proyectos productivos.
- vi) Asignar 180 subsidios complementarios para vivienda nueva o usada de la población víctima del conflicto armado.

Hacia la política pública de infraestructura de la ciudad, se reconoce que el principio de solución a la problemática enunciada, está en dar el enfoque de la vivienda como hábitat conformado por un sistema interrelacionado de procesos de asentamiento, medio ambiente y cultura; partiendo del desarrollo de la vivienda, servicios públicos, transporte y el acceso a los servicios sociales, que garanticen el mejoramiento de los niveles de la calidad de vida de la población.

Para atender la problemática del déficit de vivienda se define en el Plan de Desarrollo, que se aplicarán esquemas de gestión institucional como es la gestión

del suelo, promoción de proyectos y acompañamiento a las familias tanto en el acceso a la vivienda, como hacia su sostenibilidad.

Hacia la gestión del suelo se debe proveer el suelo urbanizado, suficiente para programas y proyectos que conduzcan a la satisfacción de programas de vivienda de interés social para los segmentos poblacionales con mayores carencias, a través de herramientas como son la modificación de POT habilitando nuevas zonas de expansión urbana y de otra parte generando suelo en proyectos de renovación urbana con o sin planes parciales; en el segundo, la formulación y gestión necesaria para estructurar los proyectos de vivienda por realizar bien sea por ejecución directa o con alianzas público-privadas. En el tercero se adelantará la gestión orientada al cierre financiero y al acompañamiento necesario a las familias para garantizar tanto el acceso a la vivienda como su sostenibilidad. Otra alternativa es la participación de proyectos de vivienda social de carácter metropolitano.

Se buscarán mecanismos para adoptar los planes parciales que se encuentran formulados para los barrios La Concordia y El Gaitán.

Entre los propósitos de esa política de infraestructura se resalta, la de intervenir el sector urbano construido de manera informal, con las reubicaciones, mejoramientos de vivienda, titulación de predios fiscales, legalización barrial y saneamiento básico, entre otros. En el sector rural, se realizará intervención a los tres corregimientos de la ciudad de Bucaramanga, mediante la construcción de viviendas nuevas y mejoramiento de viviendas.

Lograr que las familias ubicadas en barrios o asentamientos precarios, mejoren las condiciones de habitabilidad y salubridad, mediante la mitigación del riesgo, relocalización de las viviendas en verticalidad, titulación de predios, legalización de barrios, acceso a servicios públicos básicos, transporte y movilidad; en un entorno ordenado urbanísticamente, con espacios públicos de calidad y equipamientos comunitarios que permitan el fortalecimiento del tejido social.

Desarrollar y promover la oferta de proyectos habitacionales con calidad y sostenibilidad, para familias en situación de vulnerabilidad, damnificadas de olas invernales y/o localizadas en zonas de alto riesgo.

Entre los programas para desarrollar está el de vivienda y hábitat digno y saludable para Bucaramanga, donde se busca garantizar el acceso a la vivienda y el desarrollo de hábitat con calidad para la población más vulnerable de Bu-

caramanga, con subprogramas de promoción del hábitat, renovación urbana, mejoramiento integral barrial, hacia los servicios públicos, entre otros.


En la definición de proyectos estratégicos (de interés municipal y del AMB) se plantea en otros macroproyectos a nivel de vivienda:

- Plan de renovación urbana
- Plan Centro
- Proyectos de vivienda adicionales
- Proyecto integral de desarrollo urbano La Inmaculada
- Plan piloto de renovación urbana La Concordia
- Plan parcial Barrio Gaitán
- Proyecto de renovación urbana Parque Comunero.
- Proyecto Cárcel de Hombres

El desarrollo de los diferentes proyectos definidos en Bucaramanga hacia el derecho a la vivienda como a la generación de ingresos necesita de la continuidad de la estrategia de complementariedad con el Plan de Desarrollo Departamental “El Gobierno con la Gente” 2012-2015, donde se visibilizan las acciones hacia la asistencia y reparación integral a víctimas en el programa de “Atención a Víctimas” con metas en diferentes programas, como:

- Transversalizar en un 100% la aplicación del Plan Integral Único (PIU) 2012-2015 en los planes operativos de las secretarías e institutos descentralizados del departamento.
- Apoyar el programa de generación de empleo rural y urbano, diseñado por el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas con enfoque diferencial.
- Apoyar a 1000 víctimas en el departamento de Santander con enfoque de género y diferencial en fortalecimiento empresarial.
- Disminuir en 600 unidades de vivienda nueva de interés prioritario y social urbana y/o rural el déficit en el departamento, dándoles prioridad a población vulnerable, a las víctimas, con enfoque diferencial.

- Acompañar a cinco administraciones municipales en la formulación e implementación de proyectos de vivienda para población víctima del conflicto armado.
- Otorgar 1500 subsidios complementarios para cofinanciar la compra de vivienda nueva o usada a familias víctimas del conflicto armado.
- Apoyar el desarrollo de cinco (5) proyectos productivos para población víctima y vulnerable.
- Entre los recursos propios definidos para algunos de estos programas está:
 - Atención y rehabilitación para la estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto armado en condición de discapacidad en Santander con \$60 millones (Secretaría del Interior).
 - Apoyo a la implementación del programa de generación de empleo urbano y rural para víctimas del conflicto armado, con énfasis en jóvenes, mujeres, etnias y discapacitados con \$120 millones (Secretaría del Interior).
 - Fortalecimiento empresarial de 1000 familias víctimas del conflicto armado en zonas rurales y urbanas del departamento con énfasis en mujeres con \$120 millones (Secretaría del Interior).
 - Otorgar 1500 subsidios complementarios para cofinanciar la compra de vivienda nueva o usada a familias víctimas del conflicto armado con \$700 millones (Secretaría del Interior).
 - Apoyar el desarrollo de cinco (5) proyectos productivos para población víctima y vulnerable con \$50 millones (Secretaría de Agricultura).
 - Programa de fomento de oportunidades para las mujeres afectadas por todo tipo de violencias en Santander con \$45 millones (Secretaría de Desarrollo).
- Para el mes de mayo de 2011, el Instituto hace una evaluación de los avances del plan de desarrollo en materia de vivienda y obtuvo:



1. Avance sobre las metas del plan de Desarrollo

PROGRAMA	META DESCRIPCIÓN	VALOR	LOGRO			AVANCE	
			2008	2009	2010	TOTAL	%
Atención integral a la población de situación de desplazamiento	Número de subsidios complementarios otorgados para la adquisición de vivienda nueva o usada	521	69	18	96	183	35%
Soluciones habitacionales	Entregar y gestionar subsidios familiares de vivienda	2000	45	1631	106	1782	89%
	Realizar mejoramiento integral parcial a viviendas urbanas de VIP	800	0	0	386	386	48%
	Ejecutar mejoramientos de vivienda y saneamiento básico urbano para VIP	400	0	413	450	863	216%
	Ejecutar mejoramientos de vivienda y saneamiento básico rural	400	0	83	0	83	21%
	Reubicar familias del sector norte de la ciudad con acción popular	304	100	27	24	151	50%
	Registrar títulos de propiedad	1000	906	1.497	77	2480	248%

6

c) Conclusiones finales

- Deficiencia de tierra apta y a bajo costo para la construcción de proyectos de vivienda de interés social prioritario para la población desplazada.

En la encuesta realizada el 29 de octubre del presente año, se plantea por parte de la Directora del Invisbu que esta falencia ya está superada, al habilitarse mediante acuerdo No. 019 del 27 de julio de 2012 por parte del Concejo municipal, la autorización al Alcalde para ceder a título gratuito a favor del Invisbu, seis (6) lotes para vivienda, así:

Lote club chimitá junto con la casa de la Hacienda chimitá (10 hectáreas)

Lote Chimitá del costado occidental de la cárcel de mujeres (que forma parte del predio de mayor extensión de 4 hectáreas 2.471 m², del cual se desagregará (1 hectárea). Lote club Ferrovias (68.820 m²)

Lote 6 o saldo del F2 (28.881 m²)

Lote Club Tiburones (12.634.06 m², 9333.70 m²).

- Hacia la deficiencia de recursos financieros suficientes para la formulación y ejecución de proyectos que garanticen las soluciones de vivienda necesarias y acordes con la demanda real, esta limitante visibilizada el año anterior, ya está superada.
- Deficiencia en la asignación de recursos para subsidios complementarios para adquisición de vivienda en entes territoriales que albergaron a la población objeto de desplazamiento forzado.

- Insuficiente información sobre la cantidad real de subsidios familiares de vivienda, asignados por Fonvivienda o las Cajas de Compensación Familiar, que no han sido ejecutados a la fecha para proyectar procesos de atención en solución de vivienda a corto y mediano plazo que garanticen la cobertura necesaria de acuerdo a la demanda real.
- Se mantiene la necesidad de organizar el Banco Inmobiliario o Centro de Información de Oferta en Vivienda, donde la población desplazada pueda recibir la información acerca de las viviendas nuevas o usadas que pueda adquirir en condiciones de favorabilidad.
- Ausencia de un espíritu solidario de parte del resto de población civil que no es víctima del desplazamiento forzado para participar de manera efectiva y discriminatoria en las generaciones de soluciones de vivienda.
- La consecución de vivienda usada a bajo costo solo en los proyectos de vivienda ofrecidos por el Estado (Invisbu) en periodos pasados, ocasionando nuevos procesos de “desplazamientos internos en la municipalidad” que pueden desencadenar en nuevos procesos de invasión de predios públicos o privados que generan a su vez retrocesos en el goce efectivo de derechos.
- Ausencia de procesos de liderazgo propositivo en la población desplazada que puedan generar formas alternativas de gestión de recursos para la financiación de proyectos de construcción de vivienda como por ejemplo las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV).
- Ausencia de Bancos de Materiales para la Construcción, que faciliten la adquisición a bajo costo de los materiales de construcción necesarios para la realización de Proyectos de Autoconstrucción de Vivienda de las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) o la realización de las mejoras para garantizar condiciones favorables de salubridad en las soluciones de vivienda ya existentes.
- Ausencia de formulación de proyectos integrales que garanticen soluciones de vivienda con generación de ingresos para la población desplazada que faciliten realmente procesos de estabilización socioeconómica para un goce efectivo de derechos. Esta limitante se ha venido supe-

rando con la vinculación de proyectos por parte de la Unión Europea y ONG, cubriendo más de 800 familias.

- Ausencia de una política continua para la consecución de recursos con las Agencias u Organismos No Gubernamentales de Cooperación Internacional para la cofinanciación de proyectos integrales (vivienda, proyectos productivos, capacitación de capital social, capacitación para el empleo, etc.) que garanticen su estabilización socioeconómica efectiva para la población en situación de desplazamiento.
- Ausencia de una real y efectiva coordinación institucional para ejecutar y optimizar los impactos de los pocos proyectos existentes con un enfoque de derechos (vivienda, generación de ingresos, capacitación, salud, etc.).
- Esta limitante se ha venido superando, al contar los actuales proyectos de vivienda con otro enfoque, además solamente los apartamentos ubicados en el primer piso pueden disponer de espacio para poner sus negocios.
- Con respecto a la ocupación de hecho, invasión de terrenos posiblemente actos para la construcción de vivienda, se ha venido disminuyendo esta limitante al contarse actualmente con seis lotes para vivienda y a las personas reubicadas de estos predios, al establecer un plan de contingencia con pago de arriendo por seis meses y otros un año, aunque algunas familias no han aceptado este pago.
- La dificultad en cobros de subsidios y tramitología, se mantiene especialmente para el caso del proyecto La Estación.
- Personas inescrupulosas que cobran el trámite para la aplicación de cartas cheques.
- Problemas dentro de los núcleos familiares. Venta de viviendas VIS que son de proyectos del Invisbu.

4.2.2. Estudio de caso sobre generación de ingresos de la población afrocolombiana desplazada en Bucaramanga⁶²

a) Descripción del proceso

El objetivo general se centró en indagar aspectos generales de la generación de ingresos hacia la población afrocolombiana víctima del desplazamiento forzado ubicada en la ciudad de Bucaramanga)

b) Objetivos específicos

- Realizar una caracterización general de la población afrocolombiana víctima del desplazamiento forzado ubicada en la ciudad de Bucaramanga por medio de variables demográficas, sociales, económicas y culturales.
- Establecer las dificultades que se han presentado en el funcionamiento de los proyectos productivos de las familias afrocolombianas víctimas del desplazamiento forzado.
- Identificar los programas existentes a nivel departamental y municipal que permiten a la PVDF-Afro acceder a la generación de ingresos.
- Dar recomendaciones con base a las problemáticas evidenciadas durante el proceso investigativo.

c) Metodología

La investigación se desarrolló a partir de la metodología cuantitativa, lo cual permite que el conocimiento esté fundamentado en hechos comprobados empíricamente. También proporciona que el estudio adquiera mayor grado de validez y confiabilidad.

El tipo de investigación realizada fue un estudio descriptivo dado que se procura dar respuesta a “cómo es y se manifiesta el fenómeno”⁶³, para lo cual se

62 Análisis realizado por Ivonne Cecilia Cárdenas Ortiz, estudiante en práctica de Trabajo Social, con supervisión de la docente Andrea Hernández Quirama y la Asesora Regional de la Defensoría del Pueblo Regional Santander, Lucy St. Pabón D. El informe fue elaborado en el segundo semestre de 2011 e inicio de 2012.

63 HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto; FERNÁNDEZ Collado, Carlos y BAPTISTA Lucio, Pilar. (1999). Metodología de la Investigación. Editorial: Mcgraw-Hill. p. 71.

establecerán variables de tal manera que se puedan observar, medir, describir y analizar.

La técnica para la recolección de los datos, procesar y analizar la información fue la aplicación de un cuestionario para 20 familias desplazadas afrocolombianas, de un listado de 43 personas referenciadas que recibieron apoyo para emprender o fortalecer unidades productivas.

El proceso se inició con la identificación de instituciones que ofertan programas para las víctimas del desplazamiento forzado en torno a la generación de ingresos. Posteriormente, se formularon algunas preguntas referentes a los procesos de selección de beneficiarios, así como el acatamiento del enfoque diferencial en dichos programas.

d) Oferta institucional

Entre las falencias que se identificaron en el análisis de la oferta institucional sobre programas y proyectos productivos de generación de ingresos para la población víctima del desplazamiento forzado, fueron:

- Presupuesto insuficiente: la asignación de recursos insuficientes por parte del Estado para que la PVDF pueda acceder y acumular activos.
- Programas con mayor cobertura y disponibilidad de cupos.

Esta falencia se relaciona con la falta de recursos económicos para garantizar el acceso a toda la PVDF sin discriminación alguna, no solo a los programas y proyectos productivos para la generación de ingresos, también a activos fijos y capital productivo suficiente para consolidar la unidad productiva) Los recursos del Estado deben ser un medio para garantizar el goce efectivo de derechos.

- No hay un enfoque diferencial ni territorial en los programas de los diferentes niveles territoriales.

En entrevistas con funcionarios de los entes a nivel nacional y departamental se evidencia que son inadecuados los mecanismos para la selección de los beneficiarios, ya sea porque las convocatorias son cerradas (lo cual limita la participación de la población a un número reducido y se corre el riesgo de que en esa preselección, “caigan todos los grupos poblacionales menos la población afrocolombiana”⁶⁴), o abiertas (debido a la demanda de PVD que se postula,

64 Entrevista con funcionario.

son limitadas las posibilidades para que la PVDF-Afro sea beneficiada, primero por las limitaciones presupuestales ya conocidas, y segundo porque en muchos casos no se inscribe como afro-desplazada, sino en otro grupo poblacional).

Un factor que puede incidir negativamente en el ejercicio del derecho al acceso en condiciones de igualdad a toda la PVDF-Afro, es la forma como territorialmente se seleccionan los beneficiarios. Algunos proyectos se concentran en zonas específicas de la región o del casco urbano, sin dar la oportunidad al sector rural y a otros municipios.

- Acceso a capacitaciones de calidad

El SENA es la entidad encargada de realizar las capacitaciones para el desarrollo de proyectos productivos, pero es vital que para realizar las capacitaciones hay que tener presente que la mayoría de las personas víctimas del desplazamiento forzado, son oriundas de zonas rurales, lo cual significa que hay la probabilidad de que muchos de ellos sean analfabetas o tengan un nivel bajo de escolaridad, y aunque es un problema de fondo, en el corto plazo se deben generar estrategias para facilitar su proceso de construcción de conocimiento. Algunos contenidos se repiten en los dos programas; este tiempo se podría invertir en desarrollar otras temáticas orientadas a situaciones más prácticas y acordes con la actividad económica implementada)

- Seguimiento y acompañamiento permanente y durante más tiempo

Estos procesos se realizan en cortos periodos de tiempo. Algunas entidades operadoras reportan sobre un número significativo de unidades productivas que fracasan, entre otros factores, por la falta de orientación durante la consolidación de la misma⁶⁵.

Para que un proyecto productivo sea viable y sostenible requiere de un acompañamiento permanente que permita fundamentar las bases para superar por sí mismo las dificultades que se presenten en su funcionamiento.

d) Tabulación y análisis de las encuestas

A través de la variable sexo se puede observar que el fenómeno del desplazamiento forzado afecta en mayor magnitud a las mujeres afro, quienes represen-

65 Es por ejemplo el caso del último convenio entre Cajasan y la Alcaldía (Mayo-Septiembre de 2011). En el momento de la entrevista se conocía que de las 79 unidades productivas, solo estaban en funcionamiento 40 de ellas.

tan el 84% (16) de la población encuestada, frente a un 16% (3) que la mayor parte de la PVDF-Afro (48%) se encuentra entre los 31 y 45 años, y sus prioridades están enfocadas hacia el acceso a fuentes de generación de ingresos que permitan el sostenimiento de sus familias. En el ámbito psicosocial, el inicio o el fortalecimiento de lazos afectivos de pareja y con los hijos es un factor fundamental en la superación de las secuelas causadas por el desplazamiento forzado. El 26% está entre los 46 y 60 años, edad en la que se debe valorar y potencializar el desarrollo de habilidades mentales y culturales (manualidades, artesanías) producto de la experiencia y el conocimiento práctico.

El 26% de la PVDF-Afro que se encuentra entre los 18 y 30 años, demanda especialmente programas en educación y salud sexual y reproductiva, además de la creación de oportunidades para garantizar la restitución de su derecho a la educación y facilitar su acceso a fuentes de generación de ingresos; en el ámbito psicosocial, es importante que la intervención abarque aspectos como las relaciones de pareja y con los pares, dado que estas empiezan a jugar un papel fundamental en el desarrollo y consolidación de la personalidad y el proyecto de vida.

En lo referente al aspecto económico, todas las personas pueden aun ser parte de la población económicamente activa del país (PEA); sin embargo, son pocas las posibilidades de inserción laboral local para aquellas que se ubican entre los 31 y 60 años, dadas las exigencias del sector productivo.

La población afrocolombiana víctima del desplazamiento forzado se encuentra ubicada en un 84%, en los barrios Bavaria II, Café Madrid, Ciudadela Café Madrid, Claveriano, Milagro de Dios, y en un 16% en los asentamientos Villas de Girardot, Asentamiento 17 de Enero (Rincón de la Paz), y en la vereda Campestre Norte Colorados, los cuales hacen parte de la Comuna 1, 4 y 5 de la ciudad de Bucaramanga). La anterior panorámica permite evidenciar una de las mayores dificultades que tiene que afrontar las víctimas del desplazamiento forzado a su llegada a las zonas receptoras, la ocupación en sectores que engrosan cada vez más los cinturones de miseria y vulnerabilidad.

El contexto social de estos sectores puede llegar a afectar negativamente las condiciones de vida de la Población Víctima del Desplazamiento Forzado (PVDF), toda vez que se evidencian graves problemáticas como la drogadicción, la inseguridad y la prostitución. Más aún, la PVDF ubicada en los asentamientos se expone a riesgos naturales, como deslizamientos, inundaciones, ero-

siones; riesgos sociales, como el despojo, la baja o nula cobertura en servicios públicos (por ejemplo agua potable, alcantarillado); situaciones que favorecen la aparición de enfermedades dermatológicas, respiratorias y gastrointestinales (que afectan principalmente a niños y adultos mayores), y que pueden causar problemas de salud pública o emergencias sanitarias si no se interviene a tiempo.

En cuanto al estado civil, el 42% de la población ha establecido relaciones en unión libre. Una de las consecuencias irreparables que genera el fenómeno del desplazamiento forzado es la pérdida de un ser querido y el rompimiento de relaciones afectivas entre pareja, que conlleva al cambio de roles. De esta manera, uno de los cónyuges pasa a ser el o la encargada del sostenimiento económico del hogar. Por acciones violentas como el homicidio o la desaparición forzada del cónyuge muchas mujeres quedan viudas (estado civil que representa el 1% de la población encuestada); las responsabilidades que debe asumir la (el) nuevo jefe de hogar, las situaciones de hostilidad de la zona de llegada ligadas a la falta de oportunidades, generan sentimientos encontrados de incertidumbre, desesperanza, soledad, estrés, donde se ve como alternativa de solución, entablar una nueva relación sentimental que permita “alivianar o quitar cargas”, principalmente en el aspecto económico.

El 26% de las personas han logrado conservar o establecer un vínculo marital, siendo en muchos casos un factor protector importante para contrarrestar los impactos generados por el conflicto armado. El otro 26% corresponde a la categoría de soltero(a), para referir los casos donde la pareja se separa por la crisis económica y emocional producto del desplazamiento forzado.

El 31.57% de las personas encuestadas tienen más de cuatro hijos, una cifra que permite entrever una dinámica demográfica que se encuentra desde una mirada macro, determinada por el nivel de desarrollo de los países.

La mayoría de las personas entrevistadas (27%) trabajan como independientes en la unidad productiva implementada) Otras alternan esta labor con los oficios del hogar y el cuidado de los hijos (26%). El 21% son amas de casa y corresponde a aquellas mujeres afro víctimas del desplazamiento forzado cuya unidad productiva no se encuentra actualmente en funcionamiento (3), o que se encuentra a cargo de otra persona (1). Asimismo hay un 11% que se encuentra vinculada al programa Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que tiene como objetivo la atención integral a niños

y niñas en condiciones de pobreza y/o situación vulnerable y a familias con madres gestantes y lactantes. El 5% se identificó como tendero, otro 5% como técnico en reparación de electrodomésticos. También se encontró una mujer afro víctima del desplazamiento forzado que alterna las labores de la actividad económica emprendida con el liderazgo de una asociación étnica (corresponde al 5% de la población encuestada).

El Estado a través de diferentes alianzas público-privadas ha desarrollado programas para que la PVDF pueda validar su primaria (32%) y secundaria (16%). Sin embargo, una población considerable no ha podido gozar del ejercicio pleno de su derecho a la educación. El 31% no ha terminado el ciclo de educación básica (que comprende cinco grados en primaria y cuatro en la secundaria), mientras que al 16% le falta culminar su educación media). Solo el 5% ha podido acceder a la educación superior (técnica).

El 74% (14) de las personas encuestadas son jefes(as) de hogar. De estas, el 7,14% (una mujer afro), comparte la responsabilidad de la sostenibilidad económica del hogar con su esposo. La jefatura del hogar es predominantemente femenina, es decir, son las mujeres las encargadas de tomar las decisiones, generar ingresos (68%), asignar tareas, ejercer la autoridad sobre los hijos, principalmente en aquellos casos donde son madres solteras o viudas.

Entre dos (26,31%) y más de tres personas (47,37%) dependen económicamente de la persona encuestada, de las cuales, el 89,47% son menores de edad y el 5,26% es mayor de 60 años. El panorama cambia un poco para algunas mujeres que viven en unión libre, dado que encuentran apoyo en su pareja para la sostenibilidad económica del hogar (21%). Solo un 11% de las personas encuestadas no es responsable de la manutención de sus familias.

Las dinámicas del conflicto armado han obligado a las víctimas a desplazarse a otros lugares de la geografía nacional para garantizar su supervivencia). El 79% (15 casos) de las personas encuestadas provienen de departamentos establecidos como zonas CCAI (Centro de Coordinación y Acción Integral), en los que paradójicamente se está llevando a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Los de mayor expulsión de PVDF-Afro son en su orden: Cesar con 5 personas, Bolívar con 4 y Antioquia con 3. Asimismo en Santander se presentan los llamados desplazamientos intermunicipales, que para el caso de la investigación representa el 21%, siendo la Provincia de Mares con los munic-

pios de Barrancabermeja, Puerto Wilches y San Vicente de Chucurí, la que más registra expulsión de PVDF-Afro.

La cobertura en salud para las personas encuestadas es del 100%; el 95% (18 personas encuestadas) se encuentra en el régimen subsidiado y el 5% en el Contributivo (como beneficiario).

Las EPS-S a las que más se encuentra afiliada la población son: Caprecom con un 42%, Solsalud con un 37%; seguidamente se encuentra Coopsalud con el 11% y Endisalud con el 5%. Cafesalud es la EPS en la que se encuentra afiliado el 5% de la población encuestada. Aunque la cobertura es total, la calidad en la garantía de este derecho continúa siendo muy baja)

Hacia el derecho a la vivienda, estas familias encuestadas viven en casas en un 68%, seguido de cambuches y apartamentos equivalentes al 16% cada uno. Ninguna de las personas encuestadas habita en pieza. El 47% de las viviendas son propias, y la forma de adquisición responde al 89% por medio de subsidios del Estado, y al 11% con recursos propios.

Se encontró que más de cinco personas habitan en el complejo habitacional (58%); el 37%, de las viviendas albergan entre 3 y 4 personas y el 5%, entre 1 y 2 personas. Si bien no existen situaciones de hacinamiento, algunas familias viven incómodas por los reducidos espacios de las viviendas.

Uno de los problemas que más los preocupa es la posibilidad de derrumbes e inundaciones, toda vez que las características geográficas y topográficas de los terrenos donde se encuentran ubicadas las viviendas, representan factores de alto riesgo para su integridad física. Casi la mitad de los complejos habitacionales se encuentran construidos en zonas de alto riesgo (47%). El otro 53% corresponde a zonas consideradas seguras y apropiadas para la habitabilidad.

Respecto a saneamiento básico, el 63% cuenta con todos los servicios públicos domiciliarios frente a un 37% que no tiene acceso a algunos de ellos. La mitad de la población no tiene acceso a los servicios de gas y de línea telefónica (con un 50% cada uno); en el 33% de las viviendas no hay acueducto; 17% no tiene acceso al agua; el 8% no cuenta con alcantarillado y en el mismo porcentaje con servicio de recolección de basuras. En los asentamientos que son considerados ilegales, el agua es comunitaria, cada familia paga una cuota para acceder al líquido vital; y la luz se adquiere a través de maniobras como “colgarse” de los cables de la zona o residencia más próxima.

El 84% de la población encuestada (16 personas) se autorreconoce como afrocolombiana; llama la atención que el 16% (3 personas) a pesar de que poseen una serie de atributos (características fenotípicas y de origen) asociados con las particularidades de la población afro en general, no conocen de su descendencia africana, pero tampoco la niegan. Una de las razones puede ser la desinformación que se tiene sobre la etnia o que el estereotipo infundado por la sociedad excluyente ha permeado la identidad de esta comunidad, de tal manera que se autosubestima su valor y riqueza humana. El 6% se identifica no solo como afro, sino como afro-indígena. El 0% que corresponde a la categoría afrodescendiente, fue omitida por la misma comunidad al tratarse de un concepto universal que abarca a todos los descendientes africanos establecidos en diferentes partes del mundo; mientras que la connotación afrocolombiana denota el sentido de pertenencia a una nación específica, de donde se es oriundo de nacimiento. Ninguna persona se identificó dentro de los grupos afro, raizal y palenquero.

Hacia la actividad económica, el 84% (16 personas encuestadas) de la PVDF-Afro estuvo en actividad laboral después del desplazamiento forzado, frente a un 16% que no (3 personas). En el caso de las mujeres afro, trabajaron en casas de familia realizando labores de oficios varios como lavar, planchar, hacer aseo; mientras los hombres afro se desempeñaron en tareas de plaza de mercado o en restaurantes (pelando papa, cebolla, etc.).

El salario que recibía la mayoría de PVDF-Afro por su trabajo era menos de un salario mínimo (75%, 12 personas), y en menor medida un salario mínimo (25%, 4 personas). Ninguna persona ganaba más de un salario mínimo. Para el 88,5% de las personas (14), los ingresos no eran suficientes para cubrir los gastos, solo lo era para el 12,5% (2) de la población.

El 26% de los(as) encuestados(as) han estado buscando empleo. El 60% de las personas lo han hecho desde el momento de quedar desempleados, y el 40% desde hace seis meses. Las categorías desde hace un año y desde hace más de un año no registran.

Las limitantes que ha encontrado la población para hacer efectivo su derecho al trabajo han sido los requisitos laborales (100%) como edad, experiencia, nivel de escolaridad, y la necesidad de recomendaciones (con un 80%). Las personas no consideran que la discriminación sea un obstáculo que les haya impedido acceder a la oferta laboral.

Hacia la generación de ingresos, el 79% de la PVDF-Afro (15 personas) se vinculó al programa de emprendimiento, el 16% (3 personas) a los dos programas y el 5% (1 persona) al programa de fortalecimiento. Se observa que respecto al primer programa, es reducido el número de personas que han sido beneficiadas nuevamente con apoyo económico para sus unidades productivas.

Entre el 68% de las unidades productivas implementadas por la PVDF-Afro se encuentran: cuatro salas de Internet, uno para venta de ropa, un taller de reparación de electrodomésticos, un restaurante, una papelería y miscelánea, una cafetería, uno para fondos de cama y guacales, uno para fritos y uno para frutería. El 16% de las unidades son tiendas, el 10% taller de confecciones y el 5% fueron implementadas para alquilar lavadoras. Ninguna fue para sala de belleza o para comidas rápidas.

La mayor parte de la población se inclinó por los servicios tecnológicos, teniendo en cuenta su demanda por las instituciones de educación y lo que tiene que ver con comestibles.

En el programa emprendimiento el 56% de la PVDF-Afro recibió entre \$1.201.000 y \$1.600.000 de apoyo económico; el 22% más de \$2.000.000; el 17% entre \$801.000 y \$1.200.000; y el 5% de las personas beneficiadas entre \$1.600.000 y \$2.000.000. Ninguna recibió apoyo por menos de \$800.000.

En el programa fortalecimiento el 75% de la PVDF-Afro recibió entre \$1.601.000 y \$2.000.000, el 25% entre \$1.201.000 y \$1.600.000. No se asignaron recursos por menos de \$800.000, ni entre \$801.000 y \$1.200.000, ni por más de \$2.000.000.

De las 19 unidades productivas apoyadas económicamente, el 84% (16 unidades) están en funcionamiento, mientras que el 16% en el momento de la investigación se encontraban inactivas (o sea 3). Si bien la mayoría de los proyectos se encuentran en actividad, esto no garantiza que la política sea un verdadero vehículo para el ejercicio de los derechos humanos. Es importante tener en cuenta cómo y en qué condiciones se está desarrollando o si está generando rentabilidad económica para las familias.

El 69% de las personas tiene la unidad productiva hace más de un año. El 25% entre cuatro y siete meses, el 6% entre uno y tres meses. Comparando con el año en que fueron desplazadas las familias, se encuentran casos en los que han pasado más de 10 años (1996-2008) para recibir el apoyo económico; lo anterior-

or para hacer énfasis en la débil capacidad del Estado para formular y responder con políticas públicas oportunas y pertinentes, la restitución de los derechos de la PVDF⁶⁶. Ninguna de las unidades productivas ha llegado a funcionar entre los 8 a 12 meses.

El 72% de los recursos fueron asignados por el Departamento para la Prosperidad Social (Antes Acción Social), el 17% por la gobernación de Santander por medio de Idesan, el 10% por la Alcaldía de Bucaramanga y ninguno fue financiado por Fomipyme.

El 50% de los recursos fueron asignados por las entidades en convenio: Unión Europea, Acción Social y la Gobernación de Santander; mientras que la otra mitad fueron financiados por la Gobernación de Santander por medio de Idesan. Las entidades que no apoyaron económicamente a las familias para proyectos productivos fueron: el Departamento para la Prosperidad Social (como único aportante), la Alcaldía de Bucaramanga y Fomipyme.

El 89% de las personas beneficiadas manifestaron que necesitaron capacitaciones, el 79% maquinaria y equipo, el 63% materia prima e insumos y el 58% asesorías técnicas. Ninguna precisó haber necesitado capital humano, siendo que son ellos mismos la mano de obra, de la misma manera la baja capacidad de alcance del proyecto no permite contratar personal.

Solo el 16% de la población beneficiaria (3) pudo acceder a todos los activos fijos que necesitaba, el 84% de la población (16) solo a algunos. Este es el primer obstáculo que tienen que afrontar las familias principalmente en el momento de emprender su actividad económica, toda vez que no poseen las herramientas suficientes para entrar en una dinámica de mercado cada vez más competitiva. Aún así, algunas de las personas que recibieron apoyo económico por segunda vez, manifestaban que eran limitados los recursos para fortalecer su unidad productiva.

El 75% de los activos a los que la población no pudo acceder fue a maquinaria y equipo, seguidamente de materia prima e insumos (con el 50%) y asesorías técnicas con el 12.5%. Respecto a las asesorías técnicas el 87.5% de las personas manifestaron no haberlas recibido.

66 Teniendo en cuenta que fue hasta el 28 de septiembre de 2009, cuando el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó el documento 3616 que establece la Política de Generación de Ingresos.

Al 86% de la población beneficiada (16 en emprendimiento y 3 en fortalecimiento), la entidad de la cual canalizaron los recursos, ha realizado el seguimiento de las unidades productivas, respecto a un 14% (2 en emprendimiento y 1 en fortalecimiento) que no ha realizado dicho proceso. Este seguimiento es un proceso fundamental, dado que permite a las familias tener una orientación para identificar a tiempo las falencias que se presenten en el funcionamiento del negocio y hacer los correctivos pertinentes. Asimismo, es un apoyo para superar las dificultades y un elemento clave para garantizar la sostenibilidad de la unidad productiva.

En el programa emprendimiento se ha dado seguimiento al 89% de las unidades productivas (16), frente a un 11% (dos de las iniciativas económicas) a las que no se les ha realizado dicho proceso. En el programa fortalecimiento, al 25% (una unidad productiva) no le han realizado el seguimiento.

Entre el 87,5% de las entidades que realizaron seguimiento se encuentran: Opción Vida, que realizó el 68% de los seguimientos, Zeta el 12,5%, Fundesan y Corprodinco quienes realizaron el 6% de los seguimientos cada una.

En el programa de emprendimiento los seguimientos se han realizado durante dos y tres meses, y en periodos de tiempo de más de tres meses, (44% respectivamente). Sin embargo, los seguimientos no sobrepasan los cinco meses, una de las falencias de las entidades operadoras, toda vez que no se logra generar un acompañamiento significativo. El restante 12% de los procesos de seguimiento, se han hecho durante un mes, una situación aun más preocupante, dado que es un tiempo corto en el que la persona no va a tener elementos para afrontar las dificultades que se presentan en el desarrollo de la actividad económica a mediano y largo plazo.

En el fortalecimiento el 67% de los seguimientos se realizaron durante más de tres meses y el 33% durante dos y tres meses.

El problema que más aqueja a la población beneficiaria de los programas de emprendimiento y fortalecimiento es el bajo ingreso que genera el desarrollo de la actividad económica, los cuales son insuficientes para cubrir los gastos y suplir las necesidades básicas. El 69% de la PVDF-Afro recibe ingresos por menos de un salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), el 31% de los beneficiarios por un smmlv, y ninguno por más de un smmlv. Sin embargo, estas cantidades fluctúan en algunos meses.

El 31% de las personas no se acuerda cuánto fue el ingreso que les generó la unidad productiva en los meses de agosto, septiembre y octubre del año 2011. Una de las hipótesis podría ser que la persona no maneja una contabilidad básica adecuada para el registro de los ingresos y egresos o considera que no es pertinente dar a conocer dicha información. Asimismo, algunas de las personas que respondieron (el 69% restante), no estaban seguras de su respuesta.

Según los datos dados por la población beneficiada, la tendencia en los tres meses es que se mantienen los ingresos por debajo del smmlv, presentando varianzas dentro del mismo rango cada mes. Lo anterior deja entrever que los ingresos no están siendo sostenibles, dado que no se mantienen en el tiempo; como resultado las familias tienen que acomodar sus necesidades al presupuesto del día a día, limitándose el goce efectivo de sus derechos a una cuestión económica.

El 56% de la población encuestada vinculada a los programas de emprendimiento considera que los ingresos han podido cubrir individualmente el derecho a una subsistencia mínima (alimentación, implementos de uso personal), el 37,5% en lo que concierne a salud (medicamentos esenciales, transporte), el 31% tanto en educación (capacitaciones, validación de los niveles de básica primaria y secundaria) como en recreación (salidas a pasear en familia).

Asimismo el 25% de las personas manifiestan que los ingresos han sido destinados para el derecho de asociación (cuotas, transporte), y el 12,5% para participación (transporte para ir a los espacios de la Mesa Departamental de PVDF). En la opción otros, el 12,5% de la población encuestada consideraba que dichos ingresos no les ha permitido ejercer sus derechos económicos, sociales, políticos y civiles en el ámbito individual.

El 75% de la población vinculada a los programas de fortalecimiento considera que los ingresos generados a partir de la unidad productiva han permitido cubrir los gastos en servicios públicos, el 69% en subsistencia mínima para su familia y la educación de sus hijos (donde la mayoría son menores de edad), el 56% en recreación (para los hijos en sus tiempos de ocio y para compartir con sus pares), mientras que el 37,5% de las personas opina que los ingresos han cubierto gastos en salud (principalmente de sus hijos) y vivienda (arriendo, mejoras en la misma). La participación y la asociación son derechos que los ingresos no cubren a nivel familiar.

Con respecto a la prioridad de inversiones de recursos, la primera prioridad de la PVDF-Afro es invertir sus ingresos para la alimentación de su familia (44%), la segunda, para los servicios públicos (25%), la tercera prioridad es pagar el arriendo (12,5%), la cuarta es invertir los ingresos en educación (6%) y la quinta en la compra de insumos necesarios para la unidad productiva (que equivale al 6% en la opción otros).

Aunque en las capacitaciones se recomienda ahorrar por las diferentes ventajas que esto significa, solo el 25% de la población (4 personas) ha podido ahorrar a partir de los ingresos recibidos de la unidad productiva, frente a un 75% (12 personas) que no lo ha podido hacer.

Una de las causas, según el 100% de las personas encuestadas es la baja sostenibilidad de los ingresos, que se encuentra relacionada con los recursos económicos insuficientes.

“No, eso no alcanza para ahorrar”, es uno de los argumentos que las personas expresaban en el momento de la pregunta.

Dos personas (17%) consideran que otra causa es que no hay la cultura de ahorro, “si uno tuviera un marranito, uno podría decir hoy le echo \$200 y así todos los días”. Mientras que el 8% opina que las deudas es una de las razones que impiden tener una reserva para utilizarla en un futuro.

La prioridad para las personas es invertir su ahorro en la compra de maquinaria y/o insumos para la unidad productiva, como en vivienda, luego sigue para cubrir gastos en situaciones inesperadas (en caso de enfermedad), servicios públicos y alimentación.

Inversiones del ahorro por parte de la población afro vinculada a procesos productivos

Nivel de prioridad	Si la respuesta anterior es positiva, ¿En qué ha sido invertido dicho ahorro?	FRECUENCIA	PORCENTAJE
1	Maquinaria y/o insumos para la unidad productiva	2	50%
1	Situaciones inesperadas	1	25%
1	Vestir	1	25%
2	Vivienda	2	50%
2	Servicios públicos	1	25%
3	Alimentación	1	25%

Aunque el ahorro y los seguros son “productos financieros dirigidos a la población que no puede acceder al sistema financiero tradicional”⁶⁷, las entidades financieras no garantizan las condiciones apropiadas ni la flexibilidad en los requisitos para la PVDF.

El 81% de la PVDF-Afro (13 personas) no posee una cuenta de ahorros y de las 14 unidades productivas financiadas totalmente (13) o parcialmente (1) para emprendimiento y/o fortalecimiento por el Departamento para la Prosperidad Social (Acción Social). El 100% no tiene la póliza de seguros ofrecida por la entidad. Una de las razones es la desinformación que tiene la población sobre la misma: ¿Cómo se consigue?, ¿Para qué es? Los funcionarios están en el deber de dar a conocer la oferta institucional y el proceso para acceder a los beneficios de los programas.

El 75% de los ingresos generados a partir de la unidad productiva han sido destinados para suplir los gastos de mantenimiento y reparación, el 56% para la compra de insumos (necesarios del día a día; y en algunos casos se venden los suministros que se tienen, para comprar otros, lo cual imposibilita la acumulación de activos fijos), el 19% para comprar maquinaria y herramientas (elementales), mientras que para el 12,5% de las personas, los ingresos no han sido suficientes para el autosostenimiento de la unidad productiva.

Los recursos generados a partir de la actividad económica medianamente están dando para los gastos propios de su funcionamiento, pero no para acceder a todo lo que requiere la unidad productiva para su sostenibilidad y viabilidad (un obstáculo para la apertura a mercados más amplios). Por consiguiente, la PVDF-Afro ha recurrido a diferentes estrategias como se indica a continuación:

El 87,5% de la población beneficiaria (14 personas) ha tenido que recurrir a otras fuentes para mantener la unidad productiva. El 71,42% ha solicitado créditos en entidades financieras (Fundación Mundial de la Mujer, Bancamía), con el objetivo de surtir (frutería, restaurante) y comprar maquinaria (especialmente para las personas cuyas unidades productivas son los talleres de confecciones) a expensas de no poder cumplir con las cuotas; el otro 71,42% ha acudido al llamado “gota a gota”, un sistema de préstamo donde el interés supera con creces la tasa de usura permitida por la ley, algunas veces para pagar las cuotas del banco.

67 CONPES 3616. p. 8

La anterior situación evidencia que los servicios financieros de desarrollo empresarial para PPE, no han sido de apoyo para el fortalecimiento de las unidades productivas; no han sido flexibles con sus requerimientos, ni han tenido en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de la población víctima del desplazamiento forzado. Otra fuente de ingreso es el apoyo económico de otros miembros de la familia (principalmente del cónyuge o los hijos) que constituye el 50%.

Las redes sociales también constituyen un apoyo para las familias, toda vez que los préstamos (por parte de amigos, vecinos) representan el 36% de las fuentes para mantener la unidad productiva. El 28,5% de las personas desarrollan otra ocupación aparte de la unidad productiva (principalmente venta de comidas y productos de revista). Mientras que el 7% recurre a los subsidios por parte del Estado como las prórrogas.

Teniendo en cuenta que toda política debe orientarse hacia la realización de los derechos humanos y que cada acción debe fundamentarse con base a un enfoque diferencial, es importante que la PGI sea un canal por medio de los programas productivos para la realización de los derechos culturales de la PVDF-Afro. De esta manera, uno de los objetivos debe ser la protección y defensa de la diversidad étnica del país y el reconocimiento de las potencialidades de esta comunidad. Sin embargo, los datos muestran que solo el 16% de la población (3 personas) ha podido desarrollar los conocimientos propios de su comunidad a través de la actividad económica que realiza (en lo concerniente a gastronomía típica del lugar de origen).

En busca de conocer sobre deudas por pagar entre las personas encuestadas, se encontró que el 87,5% de ellas (14) tienen deudas principalmente a entidades financieras. El 71,43% (10 personas de las 16) de estas son mayores que los ingresos de la población, el 93% (13 personas) ha podido cumplir con el pago de las mismas acudiendo a mecanismos como el “gota a gota”, toda vez que los ingresos generados a partir de la unidad productiva no alcanzan para pagar dichas cuotas. De esta manera, se inicia un ciclo sin fin donde se cumple con los compromisos por un lado, pero se adquieren otros por otro lado.

Dado que los ingresos generados a partir de la unidad productiva no son suficientes ni sostenibles, el 100% de las personas (16) poseen otros medios de generación de ingresos. Entre estos se encuentran: los programas nacionales y de los entes territoriales, con el 62,5%; la actividad laboral de otros miembros

de la familia que corresponde al 56%, el desarrollo de otra ocupación con el 31,5%, y los apoyos económicos recibidos de la ayuda humanitaria de emergencia (prórrogas) con el 19%. Respecto a esta última, la población manifiesta que se trata de un apoyo que llega cada año y medio, o dos años, a pesar de que el tiempo declarado por la Honorable Corte Constitucional es de tres meses prorrogables, pero no en periodos tan prolongados entre una y otra.

Al revisar la vinculación de estas familias a programas sociales se encontró que de las 16 personas que aún tienen en funcionamiento su unidad productiva, el 68,7% han estado vinculadas al programa de vivienda así: 8 habitan en vivienda subsidiada por el gobierno y 3 se encuentran esperando desde hace más de tres años en la base de datos para su entrega, sin respuesta alguna por parte de las entidades competentes. El 62,5%, se encuentra en el programa familias en acción; el 6,2% en tierras, mientras que el otro 6,2% de la población no ha estado vinculada a ninguno de los programas.

Para lograr desarrollar el capital productivo de la PVDF, las entidades ejecutoras están en la obligación de realizar la asistencia técnica de acuerdo al proyecto productivo implementado. El 74% de la población beneficiada (14) no recibió asistencia técnica para su proyecto productivo, frente a un 26% (5) que sí accedió a dicho servicio. El 40% ha sido suministrado por Operadores de Acción Social, y en mismo porcentaje por Operadores de la Gobernación de Santander. Funprocep fue la otra entidad que prestó dicho servicio con un 20%.

El 60% de las asistencias técnicas se realizaron durante dos y cuatro meses, el 20% durante un mes, el otro 20% durante más de siete meses y ninguna se realizó entre cinco y siete meses.

El 80% de las asesorías técnicas han sido útiles a la PVDF-Afro para el aprovechamiento de manera eficiente de los recursos y en el mismo porcentaje para tener una orientación en la administración de su unidad productiva.

El 60% de las asesorías técnicas han permitido a la población beneficiada la cualificación de los productos; el 40% el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios, y en la misma proporción la comercialización de los productos y el acceso a fuentes de financiación.

El 20% de las asesorías técnicas ha sido útil para que la población se inserte a mercados locales, y en la misma proporción para que desarrolle formas asociativas. Las asesorías técnicas no han facilitado el aumento de la productividad.

El 81% de la PVDF-Afro (13 personas) ha tenido obstáculos para comercializar sus bienes o prestar sus servicios. El 92% considera que el mayor obstáculo es la asignación de recursos insuficientes (para el mantenimiento de la maquinaria, compra de insumos, transporte). Algunas personas expresaron que las entidades distribuyen los recursos “como ellos quieren”, y no se tiene en cuenta el tipo de actividad económica implementada, o lo que genere más rentabilidad.

El 85% expresa que otra dificultad que se afronta son las condiciones externas (principalmente la competitividad, que ligan a los estereotipos culturales como “la envidia del santandereano”), el 38,5% la poca colaboración por parte de la comunidad; el 23% la ubicación de la unidad productiva (no es un sitio estratégico) y en el mismo valor las situaciones impredecibles (muerte de un ser querido, accidente, enfermedad, inseguridad). El 15% de las personas considera que las capacitaciones no estuvieron acorde con el proyecto productivo implementado, el 8% opina que factores como las condiciones internas (como la desesperanza), y en la misma proporción, los periodos cortos de tiempo de las asesorías y el seguimiento, han sido obstáculos para el desarrollo de la unidad productiva.

Diversas son las dificultades que impiden a la PVDF generar rentabilidad en el desarrollo de las unidades productivas. De ahí la importancia de formular y ejecutar acciones integrales que tengan en cuenta todas las esferas de la sociedad, tanto a nivel macro como micro, con el objetivo de establecer estrategias para que los proyectos productivos gocen de viabilidad.

La cobertura en capacitaciones abarca el 100% de la población beneficiaria. Estas fueron realizadas en un 94,7% por el SENA y el 5,3% por la Congregación Mariana. Las temáticas más abordadas son servicio al cliente con un 100%, Plan de Negocios y Contabilidad con un 94,7%, seguidas de Mercadeo y Administración con un 84,2%, respectivamente.

El 79% de las capacitaciones duraron menos de seis meses, el 10% entre 6 y 12 meses, y el 11% se extendieron a periodos de tiempo de más de un año. Dependiendo de la situación de cada persona y desde su subjetividad, algunas manifestaron que necesitaron más capacitaciones, mientras que otras consideraron que fueron demasiado extensas, toda vez que se enfocaron en diversos aspectos (manualidades, marroquinería) que no tenían relación con la actividad económica por desarrollar. Sin embargo, reconocen que de alguna u otra manera han sido útiles durante el funcionamiento de las unidades productivas.

El tiempo utilizado para esta formación fue de menos de seis meses en un 79% (15 personas respondieron) y otras dos entre seis y doce meses, como dos que el tiempo fue de más de un año.

El 94,7% (18 personas) considera que las capacitaciones han podido potenciar sus capacidades. Todas las personas coinciden en que han desarrollado sus capacidades empresariales (aprovechamiento de los recursos, proyección, establecimiento de estrategias), el 50% las físicas (como agilidad, coordinación, cualidades motrices) y el 94,4% las cognitivas (como innovación, ampliación de conocimiento, razonamiento y resolución de problemas).

El 94,7% de la población encuestada (18) opina que las capacitaciones han facilitado el desarrollo de sus habilidades; el 94,4%, en habilidades sociales, el 72,2%, en habilidades comunicativas y el 66,7% en habilidades técnicas.

Hacia la utilidad de las capacitaciones con miras a lograr identificar si la PGI está facilitando el aumento del potencial productivo (que incluye el capital humano y social) de la PVDF-Afro, se encontró que el 100% de las personas beneficiarias considera que las capacitaciones y asesorías técnicas han sido útiles para el desarrollo de su unidad productiva; sin embargo, expresan que les hacen falta más elementos para incrementar sus capacidades.

Con respecto a las unidades productivas que no están en funcionamiento se encontraron los siguientes hallazgos:

El 16% de las unidades productivas (o sea 3) en el momento de la investigación se encontraban inactivas. El 67% de estas dejaron de funcionar hace un año aproximadamente y el 33% hace un mes. Al resto de categorías la población no asignó valor.

El 100% de las personas alcanzaron a iniciar su actividad económica. El 67% logró mantener su unidad productiva durante más de seis meses, mientras que el 33% duró entre cuatro y seis meses.

El 67% de las personas manifestó que los ingresos generados de la unidad productiva solo cubrían la compra de insumos, pero no alcanzaba para comprar más maquinaria y/o equipo, ni para el mantenimiento y la reparación de los que ya poseían.

El 100% tuvo la necesidad de acudir al “gota a gota” para mantener la actividad económica. Sin embargo, los principales obstáculos que la PVDF-Afro encontró para continuar desarrollando su unidad productiva fueron las situacio-

nes impredecibles (accidente), remodelación del sitio de vivienda por parte del dueño (en la opción otra), y recursos insuficientes (para pagar el arriendo y la compra de maquinaria), cada una con el 33,3%.

Actualmente, estas personas son amas de casa o trabajan en labores domésticas (esporádicamente en casas de familia).

Antes del desplazamiento forzoso, el 100% de la población afrocolombiana no estaba vinculada a una asociación étnica, aunque después de la afectación por el conflicto armado, se da un incremento del 26,31%. Las cinco personas son miembros de la misma asociación étnica y aún no tienen claro si es un requerimiento del Ministerio del Interior y de Justicia legalizarla.

Se podría inferir que este flagelo fomenta la necesidad de apoyo entre las mismas víctimas para superar las secuelas causadas por la violencia política y para establecer formas de acción colectiva con el objetivo de exigir la garantía de sus derechos. Sin embargo, continúa siendo muy baja la proporción de personas que no se encuentran vinculadas a alguna asociación étnica (73,68%, 14 personas). Una de las razones puede ser los bajos niveles de conocimiento de la PVDF-Afro sobre la existencia y objetivos de estas formas de organización de la sociedad civil. Las asociaciones existentes solamente dos están legalizadas ante el Ministerio del Interior y de Justicia y tres no.

El derecho a la consulta previa⁶⁸ es un derecho fundamental que poseen los grupos étnicos para participar activamente en las decisiones que afecten su vida, integridad física, territorio, cultura, entre otros. Con esta pregunta se buscaba indagar sobre el cumplimiento del Auto 005 de 2009, específicamente la orden No. 05 por medio de la cual se debe formular “un plan de generación de ingresos para la población afrocolombiana desplazada que tenga en cuenta los saberes y las experiencias de etnodesarrollo del pueblo afrocolombiano”⁶⁹. Sin embargo, se encuentra que el 89,47% de la PVDF-Afro no ha sido consultada y el 10,53% lo fue por organizaciones que no son las responsables de ejecutar dicha orden. Ante dicha problemática se evidencia el incumplimiento de las órdenes emitidas por la Honorable Corte Constitucional que mantienen el estado de cosas inconstitucional para la población afrocolombiana víctima del desplazamiento forzado.

68 Reconocido por las Naciones Unidas mediante el Convenio OIT 169 de 1989 e incorporado en la legislación nacional por la Ley 21 de 1991.

69 Auto 005 de 2009. Numeral VIII. Medidas a adoptar.

Mínimo es el conocimiento que la población afrocolombiana víctima del desplazamiento forzado tiene sobre la legislación expedida en el ámbito internacional y nacional en lo concerniente a la protección y ejercicio de sus derechos individuales y colectivos. En el ámbito departamental, es reducido el número de personas que saben de la existencia de un órgano interlocutor entre el Gobierno y las comunidades afrocolombianas.

Cuando no se conocen los derechos, es más propenso a que estos se vulneren. El 84% de la PVDF-Afro no sabe si existe un Plan Nacional de Desarrollo para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y mucho menos si se está cumpliendo.

Aunque es el auto 005 de 2009 el que da seguimiento a las órdenes emitidas por la Corte Constitucional para la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, solo el 32% de las personas afectadas por este flagelo lo conocen, y un 10% ha escuchado algo sobre el mismo.

El 84% de la PVDF-Afro manifiesta que los programas diseñados e implementados por el Estado para su atención, no se fundamentan en un enfoque de derechos, tampoco territorial, ni mucho menos diferencial. Expresiones como “no he recibido ni un grano de arroz por afro” o “no he recibido como afro nada”, se repiten durante el desarrollo de las encuestas.

Aunque en Colombia no se considera que exista la discriminación racial, culturalmente es un legado histórico que permanece en la sociedad con otras formas de manifestación. El 37% de las personas encuestadas ha sido víctima de la discriminación racial “la forma práctica como se institucionaliza culturalmente el racismo”⁷⁰. El 31,5% ha vivido experiencias de racismo, una ideología dominante que considera a otras culturas como inferiores. Algunas de las personas que expresaron no ser víctimas de ninguna de las anteriores prácticas sociales, han formado una identidad clara y sólida de lo que son, y a pesar de la exclusión social que viven, no la interiorizan y no permiten que las afecte; otra razón por la cual algunas de las personas afrocolombianas no experimentan esta situación, es porque, aunque pertenecen a esta etnia, sus rasgos fenotípicos no son tan marcados.

70 CAMPBELL, Epsy. Documento III FORO. Ciudadanía Sexual.

El 89,47% de la población (17 encuestados) manifiesta no tener inconvenientes en acceder oportunamente a la oferta institucional para PVDF, ante un 10,53% (dos personas) que por sus características afro no ha sido atendida adecuadamente, violentándose de esta manera su derecho a la igualdad y al reconocimiento de la diversidad étnica de la nación.

El 79% de las personas encuestadas considera que sí existe mayor discriminación y exclusión para la mujer afrocolombiana víctima del desplazamiento; por ser mujer, por ser afrocolombiana y por ser víctima del desplazamiento forzado, este grupo poblacional padece tres vulnerabilidades que han favorecido el deterioro de su calidad de vida.

El 63% de la población (12) encuestada pertenece a algún grupo asociativo. La población que pertenece a algún grupo asociativo, se encuentra vinculada a diferentes tipos de asociación (en la opción otros): principalmente asociaciones de población víctima de desplazamiento forzado, asociaciones étnicas, asociaciones de madres comunitarias y ONG. Además, de las vinculaciones anteriores, el 8% es miembro de la Junta de Acción de Comunal de su barrio, y en el mismo porcentaje, la población hace parte de Encadenamientos Productivos (ANDI).

La vinculación a redes sociales es un elemento clave en el desarrollo de factores protectores para la superación de las secuelas dejadas por el desplazamiento forzado, en la medida en que permiten a la población contar con el apoyo de otras personas que han vivido y sentido la misma situación. Sin embargo, para el proceso de generación de ingresos, el 50% manifiesta no tener ningún apoyo; el 33% (en la opción otros), considera que ha podido dar a conocer sobre su unidad productiva, mientras que al 17% de las personas le ha permitido la comercialización de sus productos, y en la misma proporción, establecer contactos y alianzas estratégicas para la expansión de su actividad económica a mercados más amplios (a nivel local). El 8% ha podido establecer contacto con proveedores y con el mismo porcentaje, participar en eventos como ferias empresariales (ANDI).

La vinculación a estas asociaciones les ha facilitado o permitido a las personas afros desplazadas, especialmente la comercialización de sus productos, establecer contactos y alianzas estratégicas, entre otras.

e) Conclusiones finales

Generar ingresos “es trabajar, entrar en una dinámica de mercado a través del desarrollo de una actividad productiva que permite cambiar bienes y servicios por dinero”⁷¹. Para emprender una idea de negocio se requiere un estudio del mercado a nivel local, regional y nacional; todo se encuentra directamente relacionado con la economía mundial y las leyes volátiles de oferta y demanda de los países. Además, es necesario evaluar el proyecto productivo; la PGI no está direccionada hacia la proyección financiera de las familias víctimas del desplazamiento forzado: que los ingresos sean suficientes no garantiza que sean sostenibles y viceversa.

No hay enfoque diferencial en la política de generación de ingresos. Para la selección de los beneficiarios, las entidades de los diferentes entes territoriales consultados no cuentan con una estrategia o mecanismo para asegurar el derecho al acceso, en igualdad de condiciones a la PVDF-Afro. Asimismo se presenta una débil capacidad del Estado para garantizar el derecho a la disponibilidad de cupos para atender a toda la población que demanda generar ingresos.

Según reportes de la Alcaldía de Bucaramanga, en el año 2010 se asignaron 120 millones de pesos para 79 familias; en el 2011 se destinaron 90 millones para 60 familias, que contrastado con el número de población afrocolombiana víctima del desplazamiento que ha llegado al municipio (1964)⁷², no es una cifra relevante en términos de cobertura y de impacto. Las personas que no salen beneficiadas deben esperar las convocatorias que las instituciones hacen cada año, tiempo durante el cual la población debe buscar por sus propios medios la manera de generar un ingreso para su supervivencia.

No se está alcanzando el objetivo de la PGI toda vez que no está facilitando el acceso y la acumulación de activos en la PVDF-Afro. El apoyo económico que dan las instituciones es insuficiente para la compra de equipos, maquinaria, materia prima e insumos; por ejemplo, si se puede acceder a un computador, no se puede comprar la mesa para instalarlo; si alcanza para una vitrina, no lo será para surtirla; mucho menos los ingresos facilitan comprar más computadores o más vitrinas. Como consecuencia, los ingresos que genera la unidad productiva

71 Concepto definido en entrevista con economista.

72 Datos estadísticos del Sipod. Fecha de corte, julio de 2011.

son insuficientes para suplir todas las necesidades y los gastos que se tienen; lo que se produce, poco alcanza para el autosostenimiento de las mismas, lo cual obliga a las familias a buscar otras fuentes de generación de ingresos que fomentan la informalidad y el asistencialismo, o en algunos casos, se presenta que ligado a la poca sostenibilidad de los ingresos, la unidad productiva no puede seguir funcionando.

Si bien las capacitaciones han permitido desarrollar capacidades y habilidades a la PVDF-Afro, estas no se realizan con enfoque diferencial, ni se tiene en cuenta la connotación de etnodesarrollo. Incluso algunas de las habilidades como el conocimiento de técnicas propias de la actividad económica implementada, se han desarrollado con la práctica, o ya se tenía la experiencia. Los periodos de seguimiento son muy cortos y no permiten realizar un proceso real de acompañamiento que garantice la autosostenibilidad y consolidación de las unidades productivas.

La anterior panorámica demuestra que la PGI no está facilitando el desarrollo del potencial productivo de la PVDF-Afro, ni los elementos para que esta pueda alcanzar a mediano y largo plazo su estabilización socioeconómica.

Si bien el Estado ha adoptado el enfoque de derechos en el marco de los diferentes instrumentos internacionales y nacionales, es imperante que se comprometa no solo en el papel sino en la realidad, a fundamentar y direccionar todas sus acciones hacia la realización y el desarrollo integral del ser humano en condiciones de dignidad, esto es tanto en su esfera individual como colectiva. Esta es una situación compleja y multidimensional que requiere la voluntad política y el compromiso de los diferentes actores sociales, para ahondar esfuerzos en la salida pacífica y negociada del conflicto armado. Sobreponer los intereses comunes de los individuales facilitará reconstruir una nación fragmentada y construir un Estado Social de Derecho.

Relegar al mercado la responsabilidad de lo social, es desconocer el enfoque de derechos humanos; la salud, la educación, el trabajo, han quedado supeditados a la dinámica de la oferta y demanda que les ha otorgado el carácter de servicios y bienes, a los que solo algunos sectores privilegiados de la sociedad han podido acceder. En este contexto, se consolida y profundiza la mayor crisis humanitaria que padece el país producto de la lucha de intereses por alcanzar

el poder y el control político, social y económico, el cual tiene como fin último instaurar un nuevo orden social.

En un mundo altamente productivo y globalizado, donde la competitividad y la capacidad de adquisición son elementos clave para la supervivencia del ser humano, formular políticas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la PVDF y en general las del conflicto armado, es todo un reto que exige no solo el cambio, sino la transformación de estructuras fundamentadas en la exclusión y la desigualdad social.

4.2.3 Estudio de caso acceso a la generación de ingresos en la población desplazada con discapacidad desplazada ubicada en la ciudad de Bucaramanga⁷³

a) Descripción del proceso

Del total de la población localizada con las características principales de la investigación (20 familias), el 75% de esta pertenece a las mujeres y el 25% restante a los hombres.

⁷³ Este apartado fue elaborada por Adriana María Amaya Rodríguez, estudiante en práctica de Trabajo Social, con supervisión de la docente Andrea Hernández Quirama y la Asesora Regional de la Defensoría del Pueblo Regional Santander, Lucy St. Pabón D., segundo semestre 2011 e inicio de 2012. El objetivos del estudio era indagar sobre los aspectos generales sobre la política de generación de ingresos orientada a la población con condición de discapacidad en situación de desplazamiento de la ciudad de Bucaramanga; Entre los objetivos específicos estaban: 1. Caracterizar a la población con condición de discapacidad en situación de desplazamiento de la ciudad de Bucaramanga, por medio de variables demográficas, sociales, económicas y culturales; 2. Establecer las dificultades que han presentado las familias en situación de desplazamiento en el funcionamiento de los proyectos productivos y; 3. Socializar los resultados de la investigación y realizar recomendaciones sobre los programas y proyectos existentes para la generación de ingresos en la población con condición de discapacidad en situación de desplazamiento, en la ciudad de Bucaramanga; El estudio utilizó una metodología de corte cuantitativo al pretender cuestionar en primer lugar, el predominio excluyente de la sociedad hacia algunos ciudadanos que han sufrido el fenómeno del desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado y en condiciones de discapacidad, dado que dichas personas merecen disfrutar las mismas condiciones de dignidad que cualquier otro miembro de la sociedad; en segundo lugar el menoscabo de ampliación de oportunidades no ratifica la generación de ingresos económicos y de este modo un mejoramiento de su proyecto de vida. El instrumento utilizado para la investigación es entrevistas a profundidad y cuestionarios dados por momentos como: plan de observación, cuestionarios, formas estadísticas y medición.

La política pública establecida en el Conpes 3616 instituye el enfoque diferencial desde acciones en el marco de la generación de ingresos, partiendo de las caracterizaciones, las condiciones físicas, mentales, cognitivas y los contextos espaciales de cada familia que los lleve a desarrollar potencialidades, para que de esta manera se lleve a cabo la acumulación de activos; igualmente, la condición de triple condición de vulnerabilidad –desplazado, discapacitado y la no formación y habilitación profesional– contribuye a que tanto hombres como mujeres, la sociedad como el Estado no propicien espacios laborales para todas las personas en edad de trabajar y no garanticen sus derechos al trabajo acorde con sus condiciones de salud.

b) Tabulación y análisis de las encuestas

Las familias entrevistadas se encuentran en el rango de 18 a 30 años de sus integrantes un 30%, mientras en las edades de 31 a 35 años, hay un 20%. La mayoría de esta población en condiciones de discapacidad dedican su tiempo a trabajos varios no suficientes y sostenibles, pero que no permiten mayores esfuerzos debido a su discapacidad. Sin embargo, estos generan un ingreso diario para sostenimiento propio y/o familiar. El rango de edad de 46 a 60 años con un porcentaje de 50%, es la cifra que deja ver cómo en esta edad prevalecen algunas características ante sus condiciones de vulnerabilidad, como lo son: la edad, la discapacidad y el no contar con un empleo y un salario estable. Es entonces como las personas en condición de discapacidad al no contar con un trabajo digno, ensamblan un proyecto productivo que les permita mantener su alimentación y el acceso a la atención en salud ya que después de tantos años de su desplazamiento no cuentan con viviendas habitables y servicios públicos básicos –como el agua y la luz–.

De la población estudiada, el 65% vive en barrios y el otro 35%, en asentamientos o cambuches, creados por ellos mismos y en condiciones totalmente desfavorables, pero con la esperanza de que prontamente les serán asignadas viviendas en las cuales tendrán mejores condiciones de vida. En cada cambuche residen desde dos a 8 o más personas de una misma familia desplazados de departamentos aledaños a Santander e incluso algunos de departamentos lejanos a Santander.

Como es claro, estos no son habitables ni seguros para la población en condiciones de discapacidad, pues no cuentan con ningún tipo de asequibilidad física para ellos; a su vez, los servicios públicos de luz y agua son compartidos entre

las más de 1000 familias que se aloja en las bodegas de la antigua estación del tren en la ciudad de Bucaramanga. Estas personas residen allí aproximadamente entre 10 y 15 años. Toda persona con discapacidad que habita allí, se encuentra sometida cada día más a riesgos que agudizan su discapacidad.

Con respecto a los hijos, el 95% de la población los tiene y algunos hasta 7 en la misma familia. Muchas de las familias desplazadas pobres no planifican, sin embargo, son conscientes de que en la situación en la que se encuentran, los hijos aunque son una bendición de Dios en las circunstancias y el momento que llegan no son las apropiadas.

Con la idea de que muchos de ellos son personas en edad de trabajar, y adquirieron un proyecto productivo, cabe rescatar que un 30% de ellos nunca asistió a una escuela y, por tanto, no tienen un nivel de escolaridad establecido; sin embargo, en condición de discapacidad algunos de ellos buscan por medio de algunas instituciones educativas patrocinadas por el Estado de incluirse en el entorno de aprendizaje que les ayudará tanto a aprender como a realizar su potencial. Solo un 5% de la población, por medio de su esfuerzo personal y con ayuda de los ingresos que recibe, tanto del proyecto productivo, como de otros oficios varios, ha podido seguir formándose académicamente y así contribuir con su unidad productiva.

De acuerdo con los resultados un 70% de la población con doble vulnerabilidad es el encargado de la sostenibilidad económica del hogar, dicha sostenibilidad se fundamenta tanto en la unidad productiva como en oficios varios tanto de la persona encargada de la misma como de aquellos que habitan en el hogar.

Aun cuando la sostenibilidad del hogar compartida cubre un porcentaje medio del 35%, dentro de las familias se evidencia cada una de las ayudas económicas para sostener el hogar y así tener unas mejores condiciones de vida.

Dentro del grupo de personas se encuentran aquellas quienes en el momento del desplazamiento fueron víctimas de minas antipersonal y/o sufrieron lesiones permanentes por arma de fuego u otro tipo de armas, generándoles una discapacidad con más dificultad a las adaptaciones de las nuevas condiciones de vida, impidiendo su autosuficiencia y alterando su desempeño en los roles personales, familiares, sociales y laborales.

El 20% del origen de las discapacidades se presenta por accidentes, es decir, por consecuencia del conflicto armado interno ante la presencia de minas terrestres

y restos explosivos de la guerra. Aunque dicho problema no es claro aún, debido a la no existencia de registros y ubicaciones confiables de las minas, sin embargo, hay una fuerte asociación entre la presencia de minas antipersonales y personas en condición de discapacidad.

El 45%, del origen de las discapacidades es dado por problemas congénitos, generadas por enfermedades motrices y mentales que influyen de una manera directa en el funcionamiento normal del ser humano. Este tipo de discapacidad genera mayor impacto.

Según la población encuestada, el 65% de esta tiene algún tipo de prótesis y de ellas un 54% tiene prótesis en miembros superiores o inferiores, la mayoría de dichas amputaciones son dadas por accidentalidad a causa de minas antipersonal u otro tipo.

Las prótesis visuales son también frecuentemente utilizadas pues cubren un 15% de la población. Sin embargo, en la población con estas características no siempre se consiguen fácilmente, pues muchas de las personas deben interponer demandas y tutelas al Estado para que así puedan reemplazar algunos miembros del cuerpo faltantes por prótesis que les facilite una mejor movilidad, accesibilidad y una mejor condiciones de vida.

La población desplazada en condición de discapacidad asentada en la ciudad de Bucaramanga, vive una situación muy peculiar respecto a la vivienda; cuando una familia es desplazada y arriba a la ciudad, es inscrita en el registro único de población desplazada, engrosando las filas de personas a la espera de un subsidio de vivienda otorgado por el Estado; esto es reflejado en el 40% de la población que se muestra en el balance anteriormente graficado; el 40% que se encuentra en cambuches está a la espera de recibir este subsidio.

Se pudo visibilizar que el 60% de las personas cuentan con los servicios básicos de agua, luz, alcantarillado; pero carecen de gas domiciliario, parabólica, teléfono, entre otros. Esta población es aquella que vive en los apartamentos que han sido asignados por el plan de vivienda que viene desarrollándose en el municipio. El restante 40% no cuenta con los servicios básicos, son aquellas que viven en los llamados cambuches, los cuales están ubicados en un 95% en terrenos estables.

Uno de los obstáculos más comunes que han encontrado las personas desplazadas en condición de discapacidad en la ciudad de Bucaramanga, es el anal-

fabetismo, puesto que provienen en gran parte de zonas rurales y no tuvieron acceso a la educación; influye también de manera constante el estigma que se tiene sobre el lugar de residencia, complicando aún más las posibilidades de surgimiento en esta ciudad.

El 35% de las personas desplazadas en condición de discapacidad asentadas en el municipio que sí han contado con la oportunidad de laborar, no lo hacen desde hace más de un año y manifiestan las regulares condiciones en las que se encuentran, refiriéndose al salario recibido, puesto que a pesar de ser un salario mínimo, sería suficiente si estuvieran en condiciones normales de vida, para su condición de discapacidad la cual requiere de gastos extras, intentaban subsistir privándose de tratamientos necesarios para un mejor vivir.

Las familias encuestadas se han vinculado en un 60% a la modalidad de proyectos de emprendimiento, solo el 15% de las personas se presentaron para fortalecimiento. El 25% de la inscripción a las dos modalidades corresponde a todas aquellas personas que han emprendido y fortalecido con la misma entidad su plan de negocios.

El tipo de unidad productiva implementada por las familias beneficiadas en la generación de ingresos, predominó la opción otras con un 40%, dentro de este el 50% corresponde a misceláneas, seguido de la venta de ropa y las confecciones con 25% y 20%.

Una vez entregada la unidad productiva se da un acompañamiento por parte de la entidad ejecutora quien se encarga de que esta esté en funcionamiento por seis (6) meses aproximadamente; sin embargo, se dan algunas razones por las cuales el 20% de las personas no tiene en funcionamiento su unidad productiva, y ellas son:

- El objetivo de la unidad productiva es recibirla y luego del acompañamiento y el seguimiento de esta, venderla para así realizar el pago de algunas deudas.
- Debido a los bajos recursos, solo se logra conseguir para los electos principales del negocio como la maquinaria, mas no para los electos complementarios como la materia prima o los insumos.
- En algunos casos por motivo de la discapacidad la unidad productiva no ha podido ser desarrollada.

El 80% restante, continúa con el funcionamiento de su unidad productiva, buscando cada día generar un ingreso suficiente, aunque no sostenible para el futuro. Es por ello que el 43,75% de la población y el 37,5%, mantienen su unidad productiva entre 3 y 6 meses, recibiendo un ingreso para el sostenimiento diario.

La entrega de las unidades productivas nunca es en efectivo, sino en la representación de activos enmarcados en la unidad productiva. Los recursos entregados en su mayoría no son suficientes para llevar a cabo el funcionamiento, pues les son entregadas la maquinaria, ante una previa cotización, sin saber si quedaría un dinero restante para la compra de insumos que permitirán el efectivo desarrollo del negocio.

Para las personas que contaron con las unidades productivas, no solo se necesitó de capacitación o asesoría técnica (respuesta de 16 de las 20) sino también de la maquinaria y la materia prima que dejará poner en marcha el negocio (de cada 20, 13 necesitan estos activos) para emprender y/o fortalecer la unidad productiva.

A pesar de que más del 75% de la población tiene en funcionamiento su unidad productiva no todos ellos pudieron acceder a activos pues solo el 60% accedió a algunos de ellos, debido a que los recursos y los ingresos de la unidad productiva son mínimos como para alcanzar a cubrirlos todos. Sin embargo, la población encuestada da a conocer el interés propio de mantener desde su inicio los recursos que le serán útiles para la misma. El 100% de la población adquiere capacitaciones, como el principal punto de referencia para el direccionamiento y progreso de la unidad productiva. El 100% de la población adquiere capacitaciones, como el principal punto de referencia para el direccionamiento y progreso de su unidad productiva. Un 58%, un 50% y un 77%, son porcentajes de gran importancia para las asesorías técnicas, la materia prima y la maquinaria, puesto que cumplen un papel fundamental para el desarrollo de la economía.

Las entidades realizadoras del seguimiento a los proyectos productivos por lo general son entidades que presentan proyectos a las instituciones que aguardan el presupuesto, así que estas entran a concursar por quien será el ejecutor del proyecto durante el año. Estas entidades en un 41,17% hace seguimiento en dos o tres meses y se visibiliza si la unidad productiva está o no en funcionamiento.

Los ingresos que se reciben de la unidad productiva son menores de un salario mínimo (68,75%), pues aunque las unidades productivas fueron entregadas

entre 5 y 6 meses, la competencia y la gran demanda de negocios dentro de un mismo sector no permite un ingreso superior a un smmlv.

Otra razón por la cual el ingreso de la unidad productiva no es suficiente, es por la comercialización y ubicación de la misma, puesto que el recurso recibido no cubre la posibilidad de tener un lugar diferente al de la vivienda familiar, que pueda ser fructífero y conocido.

Sin embargo, quienes viven en apartamentos ubicados en el primer piso les es cómodo y fácil organizar su unidad productiva en uno de los espacios de la casa, visible para la comunidad.

Las familias que viven en los apartamentos afrontan desde hace 5 años el pago de los servicios públicos, pues cuando vivían en los cambuches, la luz y el agua eran servicios no pagos. El 37% de ellos vive en la preocupación mes a mes de no tener un ingreso fijo que les permita hacer el pago efectivo de los mismos.

El 100% de las personas dan a conocer que en alimentos es en lo que más se invierte, luego en los servicios públicos, para aquellos que viven en los apartamentos con un (45%), mientras que para las personas que aun habitan en los cambuches, la salud y la educación con un (25%) de importancia. Aunque la salud no tenga un porcentaje importante en estas personas, deberá serlo puesto que las condiciones de discapacidad que tienen, son importantes para el mejoramiento de la calidad de vida.

La diferencia que existe entre los porcentajes de si los ingresos que se reciben de la unidad productiva, han posibilitado el ahorro, son mínimos; pues no lo hacen en un 55%, es comprensible que no se lleve a cabo un ahorro ya que ante la ubicación, la comercialización y la competencia que existe entre ellos, no permite que en primer lugar los ingresos sean mayores, y en segundo lugar existen a corto plazo situaciones para atender.

Sin embargo el 45% corresponde a aquellos que mantienen un ahorro. Cabe resaltar que se lleva a cabo en momentos que se tienen deudas por pagar o cuando se acerca el tiempo del colegio, pues muchos padres deben preparar a sus hijos en esta época, igualmente los ahorros son pocos debido a que los ingresos no superan un smmlv.

El hecho de que un 45% de las familias afirme tener un ahorro no quiere decir que estas cuentan con una cuenta de ahorros pues un 70% no la tiene, las personas encuestadas dan a conocer que poseer una cuenta de ahorros implicaría pa-

gar una cuota de manejo, e incluso abrir una cuenta acarrearía un costo del cual no se sienten capaces de cubrir, debido a los ingresos tan limitados que reciben. Aun así la persona no posee una cuenta porque el ingreso no es sostenible como lo demanda la tabla anterior, correspondiente a un 92,85%.

Respecto al 30% que posee una cuenta de ahorros afirma que esta es utilizada en momentos de situaciones inesperadas, o en pago del 10% de las personas que recibieron subsidio de vivienda, e incluso en transporte ya que uno de los problemas principales de las personas en condición de discapacidad, es la movilidad.

En el informe de programas de estabilización socioeconómica presentada por Acción Social en el 2010, establece que a partir de ese momento toda persona favorecida con el programa de generación de ingresos, obtendría una póliza de seguro por \$10.000, descontados del presupuesto asignado. Sin embargo, los programas ejecutados por Acción Social y con cooperación de la Unión Europea en el 2011 se demuestra que el 95% de la población no realizó un pago por dicha póliza para lo cual se entiende que lo escrito en el informe no se llevó a cabo.

Del 80% de las personas que tienen unidad productiva en funcionamiento ha tenido que recurrir a otras fuentes para mantenerl, debido a que el bajo presupuesto destinado por familia para el emprendimiento y fortalecimiento de la misma no permite que estos accedan a implementos complementarios. El 37% de la población ha accedido a fuentes de financiación como créditos en entidades financieras y préstamos por parte de amigos o vecinos, mientras el 12,5% recurre al “gota a gota” y a la actividad laboral de otros miembros de la familia.

Entre el grupo encuestado todos tienen deudas las cuales en un 63,6% son mayores que sus ingresos, sin embargo un 63% ha podido cumplir con ellas.

El 75% de la población posee otra fuente de generación de ingresos el cual les permite ayudarse con los gastos del hogar, (estudio, alimentación, salud). Una de las fuentes es el desarrollo de otra ocupación (66,6%) pues muchos de ellos al ver que el ingreso por parte de la unidad productiva no es suficiente, se dedican a vender dulces, o a ventas según fechas importantes para la sociedad, o fechas extraordinarias como el día de la madre, amor y amistad, o campeonatos de fútbol o marchas nacionales. Aun así, la ayuda laboral por parte de los miembros de otra familia (20%), deja ver la unión familiar que permite que el ingreso sea suficiente.

Todavía quedan ajustes para realizar a los proyectos que aún se encuentran en desarrollo; ya que se han podido identificar algunas falencias que no han permitido el normal transcurrir del mismo, destacándose que en algunos casos la ubicación de la unidad productiva no es la óptima, dificultando el proceso, acompañado de la discapacidad que esta persona en desplazamiento presenta.

El 100% de las personas desplazadas en condición de discapacidad en el desarrollo de la unidad productiva fueron capacitadas por el SENA, en áreas como el plan de negocios, mercadeo, contabilidad, servicio al cliente, durante un periodo hasta de cuatro meses, fortaleciendo sus habilidades y potencializando sus unidades productivas.

Los resultados para las personas entrevistadas de las capacitaciones que se han vinculado, han estado orientados hacia el mejoramiento de las relaciones interpersonales, comunicativas, confianza al hablar y convicción en el desarrollo de sus proyectos.

El 80% de las personas desplazadas en condición de discapacidad encuestadas sí pertenecen a un grupo asociativo. Este grupo es llamado Asobidebu, asociación emergente en las que ellos manifiestan sentirse representados y apoyados de una manera permanente y en la cual tienen fácil acceso, debido a la cercanía a su comunidad y al acompañamiento constante.

La vinculación a estos procesos asociativo les ha facilitado a estas personas la comercialización de sus productos, muchas veces en eventos como ferias artesanales, en las cuales abren sus perspectivas comerciales y se encuentran en un ambiente mucho más amplio y más versátil de un mercado en los que están dando sus primeros pasos, proyectando así una unidad productiva mucho más eficiente y fortalecida con todo este tipo de eventos.

c) Conclusiones finales

La política pública de GI busca que la población supere las barreras y así estas generen un ingreso suficiente y sostenible, que no se alcanza a superar, pues las necesidades básicas de la población no son satisfechas, ya que la unidad productiva emprendida y/o fortalecida no deja unos ingresos que garanticen el derecho a una vivienda digna, salud, alimentación, educación, entre otras.

El presupuesto asignado para el departamento con fines de cumplimiento a la política pública es insuficiente ante el gran número de personas desplazadas registradas y ubicadas en la ciudad de Bucaramanga.

El número de personas seleccionadas por cada una de las entidades para recibir la unidad productiva son pocas debido a la solicitud de gran número de población. Asimismo el enfoque diferencial no es manejado como tal, pues la población con doble vulnerabilidad (desplazada-discapacitada) no le es tenida en cuenta su condición, ni se prioriza la misma, llevándolos a que junto a su discapacidad vivan muchos de ellos en condiciones no aptas para el mejoramiento de la calidad de vida y del proyecto personal.

Como parte fundamental en la entrega de las unidades productivas, las capacitaciones dadas por las entidades, deben tener en cuenta su acceso físico al lugar y utilizar un lenguaje moderado, debido a que el 30% de la población no tiene ningún tipo de escolaridad.

El acompañamiento realizado por cada una de las unidades empresariales en las áreas de contabilidad y costo deberían determinar elementos requeridos para la producción, gastos y valores relacionados con la mano de obra que garanticen un ingreso suficiente y sostenible ya que existe un 20% de la población que una vez entregada la unidad productiva, no la ha puesto en funcionamiento la misma y que 68,75% no tiene un ingreso mayor a un salario mínimo legal vigente.

Toda unidad productiva en modalidad de emprendimiento requiere un fortalecimiento que permita equipos complementarios para la producción y la compra de materia prima e insumos.

Los indicadores de goce efectivo de derechos no han sido trabajados pues se concluye que muchas familias a pesar de recibir el capital semilla y fuentes de ingreso autónoma se encuentran dentro de una economía informal y por ello no alcanzan un salario mínimo legal vigente.

El enfoque diferencial manejado a nivel local no obedece al establecimiento de criterios de protección social en especial a la población de discapacidad, pues hasta las viviendas entregadas no cumplen con el acceso físico requerido para la movilidad de dichas personas ni se garantizan sus derechos.

Se mantiene la invisibilidad de la población con discapacidad, al no consolidarse una herramienta que permita la caracterización de la población, por lo cual

podemos conocer su condición física, cognitiva, sensorial, auditiva, sexo, edad y ubicación laboral.

El bajo conocimiento del auto 006 de la Corte Constitucional es amplio entre las familias desplazadas en condición de discapacidad.

4.3. INFORME DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y GENERACIÓN DE INGRESOS, DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL CALDAS

4.3.1 Estudio del caso de la comunidad desplazada asentada en las comunas San José y Bosques del Norte en la ciudad de Manizales

a) Descripción del proceso

Para este informe se realizó una encuesta a 55 familias de distintas comunas de la ciudad de Manizales como la comuna San José y Bosques del Norte que son donde más se concentra la población desplazada. Debido a que esta fue una muestra aleatoria no se escogió un grupo específico para la aplicación de la encuesta.

En cuanto al nivel de participación de la población en la formulación de los programas o proyectos de vivienda y generación de ingresos, se puede decir que ni la población desplazada ni las OPD participan del diseño de estos proyectos. Como ya se señaló, en Manizales apenas se planteó un proyecto para brindar vivienda a 15 familias en el Plan de Acción, pero dicho proyecto fue diseñado por la Caja de la Vivienda Popular, sin participación alguna de las víctimas de desplazamiento forzado ni sus organizaciones.

El rol del Comité de Justicia Transicional en la formulación de los programas de vivienda o generación de ingresos es marginal, ya que no existen como tal proyectos de vivienda y generación de ingresos, y las únicas dos propuestas ya mencionadas en cada uno de los temas respectivamente, provinieron de la Caja de la Vivienda Popular y de la Alcaldía, sin participación ni debate en el comité.

La población desplazada, en general, manifiesta que los temas en los que requieren un mayor esfuerzo del gobierno municipal son precisamente en vivienda y generación de ingresos.

Hay un desconocimiento muy grande entre los desplazados sobre las obligaciones de la administración municipal en esta materia y no existen rutas de acceso, pues no se cuenta con los programas de atención.

Con la reciente difusión que se le ha hecho al proyecto de las 100 mil viviendas gratis por parte del Gobierno nacional, la población ha albergado muchas expectativas, pero hay poca información sobre cuántas familias podrían ser beneficiadas en Manizales y tampoco ha sido establecido el procedimiento para acceder a ellas.

b) Tabulación y análisis de las encuestas

Derecho a la vivienda

- *Si el hogar o la persona cuenta con alojamiento temporal: ¿Cuál es la situación actual de la vivienda, cuenta con contrato de arrendamiento escrito?*
- Con el fin de dar respuesta a esta pregunta se aplicó una encuesta a 55 hogares desplazados en la ciudad de Manizales y se consolidó la siguiente información: De las familias encuestadas, 32 viven en arrendamiento y una en subarriendo. De estas 33 arrendadas, solo 18 han recibido subsidio para arrendamiento de Fonvivienda.
- Nueve familias manifestaron cubrir el gasto de arrendamiento con ayudas de Acción Social y una con apoyo de la Alcaldía.
- De estas familias arrendadas, 22 tienen contrato verbal y 10 tienen contrato escrito.
- Frente al espacio suficiente: ¿las comunidades viven en situación de hacinamiento, cuántas personas ocupan el espacio?
- De las 55 familias encuestadas, 28 viven de a una familia por vivienda. En 13 casos, viven dos familias por vivienda, en ocho casos viven más de tres familias por vivienda.
- ¿Con qué servicios públicos cuentan, cómo funcionan?

Servicios con los que cuenta la vivienda

SERVICIO	SÍ	NO
Agua potable	52	3
Alcantarillado	50	5
Acueducto	51	4
Energía	55	0
Alumbrado público	49	6
Gas domiciliario	39	16
Internet	8	47
Parabólica	34	21
Recolección de basuras	52	3

- En cuanto al nivel de satisfacción con el funcionamiento de los servicios públicos se obtuvo la siguiente información:

Satisfacción con la calidad de los servicios

SERVICIO	SATIS- FECHO	INSATIS- FECHO	INDIFER- ENTE	NO APLICA	Ns/Nr
Agua potable	45	5	2	3	0
Alcantarillado	43	4	3	4	1
Acueducto	41	4	5	3	2
Energía	50	4	0	0	1
Alumbrado público	43	2	3	6	1
Gas domiciliario	34	4	0	15	2
Internet	3	4	0	47	1
Parabólica	30	2	2	21	0
Recolección de basuras	46	3	1	2	3

- ¿La vivienda o el lugar de alojamiento temporal se encuentran ubicados en lugares lejos de fuentes de contaminación o riesgos para la seguridad e integridad de la población?

La vivienda se encuentra ubicada cerca a

UBICACIÓN	SÍ	NO	Ns/Nr
Basureros	6	46	3
Desagües residenciales	5	42	8
Desagües industriales	3	50	2
Zonas de riesgo natural	11	42	2
Zonas de riesgo entrópico	11	42	2
Zonas de extrema pobreza	26	27	2

En relación con el alojamiento temporal, desde el año 2009 hasta la fecha, la Alcaldía de Manizales dispone de un albergue con capacidad para 26 personas. Este albergue se brinda mediante un contrato con la Arquidiócesis de Manizales a través de la pastoral social, e incluye las tres comidas durante la permanencia en el albergue.

Desde el año 2009 al 2012 la inversión presupuestal de la Alcaldía para el albergue ha sido la siguiente:

AÑO	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO EJECUTADO
2009	219.140.570	204.102.175
2010	60.000.000	47.602.830
2011	90.000.000	60.256.459
2012	90.000.000	8.027.664

Fuente: Alcaldía de Manizales.

Es importante mencionar que estos rubros nunca han sido debatidos en el comité municipal ni en los espacios de elaboración del PIU, y que dicha asignación presupuestal responde a una decisión unilateral de la Alcaldía.

A pesar de que el albergue ha tenido, en términos generales, un buen funcionamiento, se identifica como una dificultad la demora en la renovación del contrato para la prestación del servicio, lo cual deja sin cubrimiento de albergue a aquellas personas que lo requieren durante los primeros meses del año. A modo de ejemplo se muestra el siguiente cuadro:

AÑO	FECHA DE INICIO DEL CONTRATO	FECHA DE TERMINACIÓN DEL CONTRATO
2009	Febrero 26	Diciembre 15
2010	Marzo 15	Diciembre 15
2011	Abril 25	Diciembre 15
2012	Marzo 26	Diciembre 15

Fuente: Alcaldía de Manizales.

Sobre esta situación la Alcaldía de Manizales manifestó en su informe que en caso de requerirse el servicio durante el tiempo no cubierto por el contrato, la Pastoral Social está comprometida a prestar el servicio como aporte misional.

Por otra parte, según información de Comfamiliares Caldas, en las postulaciones del año 2007 se asignó subsidio de arrendamiento a solo tres hogares en Manizales, de los cuales solo uno hogar cobró el subsidio al 100%. Los otros dos no han reclamado la carta de asignación.

- Las viviendas ofertadas en los planes de vivienda de interés social prioritario dirigidas a la población desplazada, cuentan con pisos, techos, paredes exteriores, y espacio suficiente (número de habitaciones en relación con número de ocupantes de la vivienda).

Según información de la administración municipal, desde el año 2009 a julio de 2012 no se ha diseñado ningún proyecto de vivienda para hogares víctimas del conflicto armado.

Sin embargo, en la encuesta aplicada a los hogares se recogió la siguiente información relacionada con los materiales de las viviendas que habitan:

El 81.8% de las familias encuestadas (45 familias) viven en estratos uno y dos. Solo dos familias viven en zonas de invasión no estratificadas.

El 58% de las familias encuestadas (32 familias) habitan en viviendas cuyas paredes fueron construidas en ladrillo o bloque. El 29% de las familias encuestadas (16 familias) habitan en viviendas cuyas paredes fueron elaboradas en esterilla o bahareque. Solo dos familias manifestaron habitar viviendas de lámina o material prefabricado.

El 40% de las familias (22 familias) habita viviendas cuyo piso es de cemento, el 27% (15 familias) en viviendas con piso de madera y el 25,4% (14 familias)

en viviendas con suelo de baldosa. Solo una familia manifestó habitar una vivienda con piso de tierra.

En cuanto al material de los techos, 49% tiene techos de eternit, 18% techos de tablilla y 14% techo de zinc, 12,7% techos de teja de barro y solo en dos casos tienen plancha y en un caso techo de plástico.

El 49% de las familias encuestadas habitan en viviendas con 2 a 3 habitaciones. El 27% en viviendas con 4 a 5 habitaciones, y solo en cinco casos habitan en vivienda de una habitación. Es de tener en cuenta que el 78% de las familias encuestadas manifestaron estar compuestas por grupos de más de 4 personas.

Sobre el nivel de satisfacción con las vías de acceso con las que cuenta el barrio en donde viven, el 78% manifestó estar conforme.

Sin embargo, cuando se les preguntó por las problemáticas sociales en el barrio, como inseguridad y drogadicción, entre otros, un alto porcentaje de la población encuestada manifestó su inconformidad.

Los datos concretos sobre las problemáticas sociales encontrados se presentan en la siguiente tabla:

Problemáticas sociales del barrio

PROBLEMÁTICA	SÍ	NO	No aplica	Ns/Nr
Drogadicción	47	7	1	0
Delincuencia común	38	16	1	0
Zona de combos/Pandillas	32	21	1	1
Influencia de grupos armados	8	42	1	4
Expendio y comercio de drogas	25	26	1	3
Lugares de expendio y consumo de licor	30	24	1	0

Finalmente, llama la atención que el 50,9% de los encuestados considera que el barrio en el que habita no es un buen lugar para vivir, el 60% se siente inseguros en el barrio que habita y el 76,3% de los encuestados considera que era más seguro el lugar del que vinieron desplazados.

Derecho a la generación de ingresos

- *¿Cuenta el hogar con una fuente de ingreso autónoma? (alguien del grupo familiar genera algún ingreso)*

De los hogares encuestados, el 52,7% (29) manifestó no estar trabajando al momento de la encuesta. Los restantes 26, el 47,2% trabaja actualmente. De esos 26 hogares en los cuales por lo menos un miembro de la familia trabaja, 18 son trabajadores independientes.

- *¿Qué tipo de actividad desarrollan para acceder a su seguridad alimentaria en las ciudades o cascos urbanos?*

Como ya se señaló, el desplazamiento forzado desde zonas rurales hacia los cascos urbanos ha desestimulado la aplicación de prácticas alternativas para la consecución de alimentos diferentes a la compra. Por ello, la mayoría de las familias encuestadas informaron que consiguen sus alimentos comprándolos en el mercado de acuerdo a su capacidad de consumo.

- *¿Qué trabajo o labor desarrollan en la actualidad?*

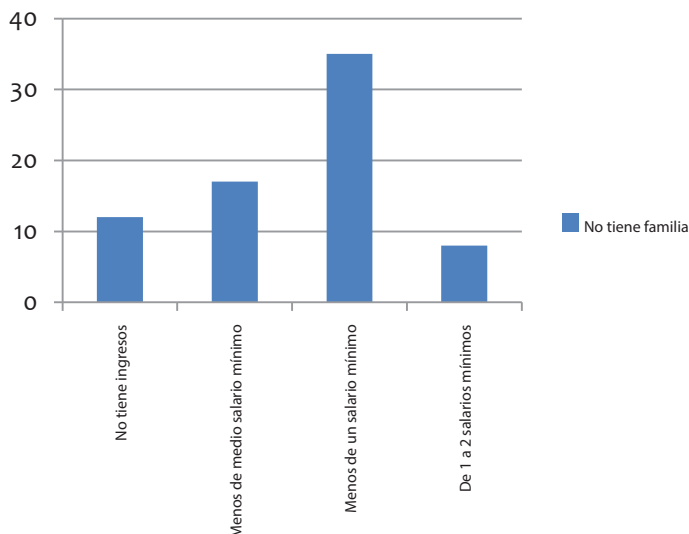
El 60% de las familias encuestadas se dedicaban a labores de agricultura y ganadería antes del desplazamiento. Después del desplazamiento forzado solo el 12,5% se dedica a labores del campo.

Los oficios a través de los cuales logran conseguir ingresos, son principalmente: empleada doméstica, vendedores y obreros de construcción.

Siete de los encuestados son empleados y solo dos tienen contrato escrito. 16 hogares complementan sus ingresos con otro tipo de oficios como venta de alimentos, arreglo de uñas, costuras, ventas por catálogo, cuidado de niños y oficios domésticos.

En cuanto al nivel de ingresos se encontró que el 63,6% de las familias encuestadas percibe un ingreso mensual inferior a un salario mínimo, y el 29% percibe ingresos mensuales por debajo de medio salario mínimo.

Gráfica 43. Número de familias por nivel de ingresos



Es importante resaltar que el 74,5% de los hogares encuestados están conformados entre 5 a 10 personas, y solo el 20% tiene hogares conformados por una a cuatro personas.

- *¿Han accedido a la oferta local en materia de proyectos?*

De las 55 familias encuestadas 32 fueron capacitadas por el SENA, cinco de ellas en iniciación de proyectos productivos, 26 han recibido capital semilla, 24 de parte de Acción Social y una de la Alcaldía Municipal. Cuatro más recibieron apoyo de empresas privadas. Solo siete de estas viven actualmente del proyecto productivo.

De acuerdo al informe presentado por la Alcaldía de Manizales, en el municipio no se cuenta con programas específicos para la generación de ingresos dirigidos a las familias desplazadas. Reportan un proyecto productivo de 2011 con la Pastoral Social dirigido a una asociación de 26 familias del sector rural para la producción y comercialización de huevos de codorniz; este, solo en mayo de 2012, dio inicio a la comercialización “por lo que a la fecha aún no son autoabastecibles”.

Estos datos ponen en evidencia la vulnerabilidad de las familias; ella se expresa en diferentes frentes, uno de los más sensibles, el ejercicio del derecho a la alimentación.

c) Seguridad alimentaria

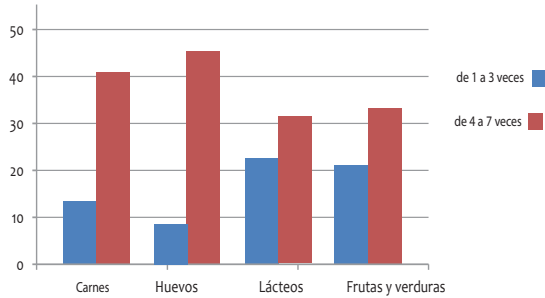
- ¿Cómo era el nivel de seguridad alimentaria antes del desplazamiento (expresar la manera como se conseguían los alimentos básicos antes del desplazamiento, si los cultivaban, si los compraban o intercambiaban con la comunidad)?

De las 55 familias encuestadas, 54 consumían tres o más comidas en el día antes de ser desplazados. Después del desplazamiento forzado, el 32.7 manifiesta consumir menos de tres comidas al día. El 74.5% de las familias encuestadas consumían carne de 4 a 7 veces a la semana antes de ser desplazadas de su región. Después del desplazamiento forzado, solo el 18% reportan este indicador. El 86.3% de las familias encuestadas consumían huevos de 4 a 7 veces a la semana, antes de ser desplazadas de su región. Después del desplazamiento forzado, solo el 43.6% lo hace.

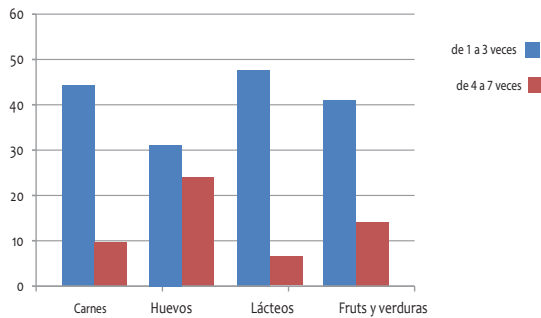
El 58.1% de las familias encuestadas consumían lácteos de 4 a 7 veces a la semana, antes de ser desplazadas de su región; luego del desplazamiento forzado, solo el 12.7%.

El 61.8% de las familias encuestadas consumían frutas y verduras de 4 a 7 veces en la semana, antes del desplazamiento forzado; después de este, solo el 25% consume frutas y verduras. Como puede verse en los gráficos siguientes, la proporción de consumo de alimentos se invirtió; el consumo de carne, huevos, lácteos, frutas y verduras más frecuente era antes del desplazamiento y menos frecuente después del desplazamiento.

Gráfica 44. Consumo de alimentos en veces por semana antes del desplazamiento

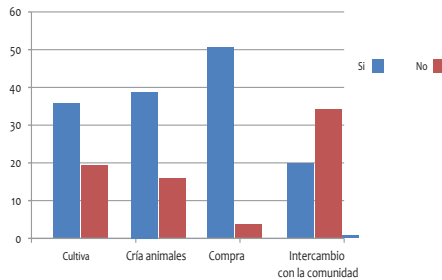


Gráfica 45. Consumo de alimentos en veces por semana después del desplazamiento



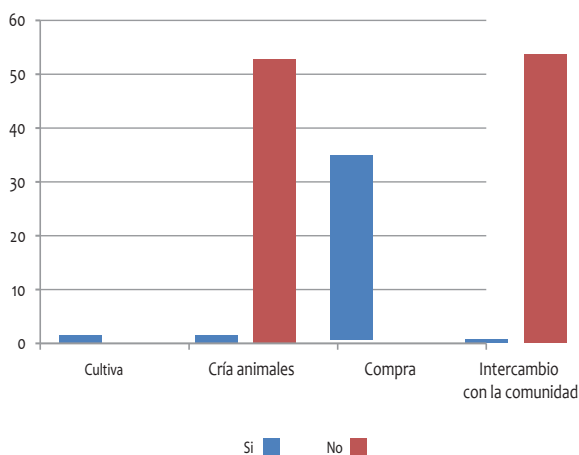
Ahora bien, en cuanto a las formas de consecución de alimentos, los datos recolectados permiten concluir que antes del desplazamiento se combinaban distintas formas de obtención de alimentos como el cultivo, la cría de animales, el intercambio con la comunidad y la compra de alimentos.

Gráfica 46. Formas de consecución de alimentos antes del desplazamiento



Después del desplazamiento, se privilegió la compra de alimentos y se disminuyeron, casi en su totalidad, prácticas como el cultivo, la cría de animales y el intercambio con la comunidad.

Gráfica 47. Formas de consecución de alimentos después del desplazamiento



El 96.3% de las familias encuestadas manifestó que no consumían todos los alimentos que quisieran ni en la cantidad deseada, debido a la falta de recursos económicos para poder comprarlos.

Cuando se les preguntó si en sus familias se habían presentado casos de desnutrición, el 29% contestaron que sí habían tenido casos de desnutrición en su núcleo familiar.

Sobre este tema, la Alcaldía de Manizales manifestó no tener a la fecha un diagnóstico específico o caracterización de la población en situación de desplazamiento forzado que dé cuenta de esta variable. El único programa referido al respecto es Nutrición y Seguridad Alimentaria de la Secretaría de Salud, que está dirigido a la población vulnerable del municipio en general⁷⁴.

En el marco de este programa se tiene un diagnóstico nutricional de la población beneficiada, el cual arroja los siguientes indicadores:

74 Informe de la Alcaldía de Manizales. Oficio SGM 1516 – REG. 2426 CRAV.087.2012 de agosto 10 de 2012.

“El 73% de la población cubierta por el proyecto presenta talla adecuada para la edad; sin embargo, un 27% tiene riesgo y/o alteraciones en talla lo que sugiere un proceso de desnutrición crónica (...) el 1% de la población beneficiaria del proyecto presenta delgadez, el 10% riesgo de delgadez (...)”.

Durante el periodo 2009-2011 la Alcaldía reportó un total de 420 escolares desplazados beneficiados anualmente en las diferentes modalidades del programa como complementación alimentaria en la modalidad de almuerzo diario o desayuno diario a escolares matriculados en el sector oficial.

d) Oferta institucional local

En el Plan de Desarrollo de Manizales, se incluye la atención a las víctimas de la violencia como un referente transversal en el cual se pretende diseñar estrategias para prevención, protección, atención integral, participación, estabilización y verdad, justicia y reparación. Sin embargo, no se definen estrategias precisas para ello, ni se incluye en un capítulo específico el tema de atención a las víctimas de la violencia en general ni del desplazamiento forzado. En agosto de 2011, la Alcaldía de Manizales, con apoyo de otras instituciones como Personería y Acción Social, hizo un proceso de caracterización en el cual se actualizó la información de 2.068 personas desplazadas. Sin embargo, la base de datos de la Secretaría de Salud reporta un total de 4.083 desplazados.

En materia de vivienda

En cuanto a la política de vivienda para población desplazada, el Plan de Desarrollo de Manizales no aborda este tema de forma diferencial y plantea en términos generales que el objetivo en el tema de vivienda es “priorizar la construcción de vivienda de interés social para disminuir el déficit de vivienda en grupos vulnerables y en situación de riesgo”. Las estrategias propuestas son: fortalecer el macroproyecto San José con un enfoque social, constituir el banco de materiales para procesos de autoconstrucción, promover el acceso mediante subsidios a vivienda usada.

En concreto se proponen las siguientes actividades:

- Gestionar recursos de orden nacional para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario.

- Establecer una política de apoyo integral a programas de vivienda de interés social que incluya la construcción y mejoramiento de vivienda urbana y rural, titulación y/o legalización de viviendas y construcción de obras de urbanismo.
- Continuar con el proyecto de vivienda del macroproyecto de interés social nacional para el centroccidente de Colombia, San José (Manizales).
- Promover la autoconstrucción para el mejoramiento de vivienda a través del banco de materiales.

Es de resaltar que en respuesta a requerimiento de esta Defensoría Regional, la Alcaldía de Manizales manifestó que “la Caja de la Vivienda Popular, ente encargado de atender los temas de vivienda del municipio, no ha diseñado proyectos de vivienda para hogares víctimas del conflicto armado, durante el lapso comprendido entre enero de 2009 hasta julio de 2012”⁷⁵.

En relación con la identificación del suelo urbanizable para proyectos de vivienda para la población desplazada, la administración municipal manifestó que “*la Caja de la Vivienda Popular posee suelo urbanizable para proyectos de interés prioritario, al cual puede acceder la población desplazada*”. De los datos entregados por Comfamiliares Caldas para el caso de Manizales, se concluye que persisten problemas identificados en el Auto 008 como los siguientes: (i) la asignación de subsidios no cubre la demanda real, (ii) la proporción de la ejecución de los subsidios adjudicados es menor que la mitad. En relación con la orden de la Corte, en este mismo auto se definió el compromiso de las entidades territoriales, en especial en los POT y usos del suelo. La información reportada por la Alcaldía permite concluir que no se ha dado cumplimiento.

Por otra parte, en el Auto 08 la Corte Constitucional pidió al Ministerio de Vivienda, Acción Social y al Departamento Nacional de Planeación “presentar un informe común acerca de (i) las características de la nueva política y los nuevos instrumentos y el cronograma de implementación, y (ii) del progreso en la implementación de la nueva política con la descripción de las acciones adelantadas, el cumplimiento de las metas y del cronograma adoptados y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza aceleradamente en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada

75 Respuesta a solicitud de información de la Defensoría, oficio S.G.M. 1516 – Reg. 2426 Crav.087.2012 del 16 de agosto de 2012.

en la materia”. No obstante, con los datos entregados por la Alcaldía y Confamiliares, es evidente el bajo impacto del ajuste de la política de vivienda.

- ¿Existen actualmente proyectos de vivienda para población desplazada en el municipio? De ser así, ¿cubren la demanda de la población?

Actualmente, no se está ejecutando ningún proyecto de vivienda dirigido a la población desplazada en el municipio. Sin embargo, en el Plan de Acción que hasta la fecha no ha sido adoptado por ordenanza, la Caja de la Vivienda Popular presenta dentro de su programa de gestión de hábitat un subprograma de vivienda nueva por realizarse en 48 meses cuya meta es proveer de vivienda nueva a 15 familias; para ese propósito, disponen de un presupuesto de \$234.000.000 financiados con recursos de la Nación y del Ministerio de Agricultura.

Como se hace evidente en este programa, la asignación de 15 viviendas no cubriría la demanda de vivienda de la población desplazada, la cual además no está identificada pues se carece de un diagnóstico al respecto.

- ¿Las cajas de compensación familiar informan a la población sobre los proyectos vigentes y la ruta de vivienda de la población?

Cuando se han abierto convocatorias de vivienda por parte del Gobierno Nacional, la Caja de Compensación Familiar Confamiliares ha sido la encargada de difundir la información, entregar y recibir los formularios de solicitud, así como brindar asesoría a la población para su diligenciamiento. La Unidad de Atención y Orientación también ayuda a difundir la información sobre la convocatoria. A pesar de ello, en el año 2007 se detectó que la difusión fue insuficiente; el tiempo de la convocatoria fue muy breve y muchas familias tuvieron dificultades con el diligenciamiento del formato, pues no eran suficientes las personas encargadas de brindar asesoría.

- Mencione cuáles son las principales razones de negación de los subsidios de vivienda para la población desplazada, o barreras de acceso al derecho a la vivienda.

Las principales razones de negación del subsidio, según información de Confamiliares, son: porque el hogar tiene una o más propiedades en un sitio diferente al de expulsión, porque el hogar tiene una o más propiedades a nivel nacional, porque el hogar no está incluido en el RUPD, porque el hogar ya había sido beneficiado con un subsidio de vivienda, por doble postulación, por ser benefi-

ciario de una entidad diferente a Fonvivienda, por cambios en la conformación del grupo familiar.

Las principales barreras de acceso son: la falta de convocatorias para vivienda por parte del Gobierno Nacional; la poca difusión que se hace cuando se abren las convocatorias; la falta de actualización de las bases de datos que el Ministerio de Vivienda consulta para la verificación de requisitos; la información errónea que algunos funcionarios, en especial de Acción Social, dan a las personas desplazadas en relación con el procedimiento de separación de núcleos familiares; la insuficiencia de funcionarios encargados de brindar asesoría; la falta de verificación adecuada por parte de Fonvivienda cuando ya los beneficiarios han recibido otro subsidio.

En materia de Generación de Ingresos

Existe en este momento en el municipio o entidad territorial oferta en:

Capacitación para el empleo o la empleabilidad (para poner en marcha proyectos productivos)

Actualmente la entidad que ofrece este tipo de capacitación es el SENA.

- ¿Hay alguna oferta pública o privada de proyectos productivos o capital semilla dirigidos a la población desplazada con perspectiva diferencial?

No. Hasta la fecha la oferta de capital semilla se viene haciendo a través de un operador de la Unidad de Víctimas, pero no aplica el enfoque diferencial.

- ¿La entidad territorial ha establecido alguna línea de crédito o beneficios para la población desplazada?

No, hasta la fecha la entidad territorial no está aplicando ningún tipo de beneficio crediticio ni programas especiales para generación de ingresos dirigidos a toda la población desplazada

- ¿Existe una política de empleo local dirigida a la población desplazada?

Según el informe reportado y el Plan de Desarrollo, no existe ninguna política de empleo local dirigida a población desplazada o vulnerable.

- Fijar (con ocasión de un proyecto) cuántas personas lograron la estabilización socioeconómica, luego de acceder a un proyecto de generación de ingresos (razones del éxito y del fracaso).

En el caso de proyectos ofertados por el municipio de Manizales, solo se ha implementado el proyecto de producción y comercialización de huevos de codorniz, pero no se ha podido medir el impacto del proyecto, debido a que apenas inició la fase de comercialización. Lo único que se podría decir al respecto es que es un proyecto muy pequeño que solo benefició a un grupo de 26 familias.

En relación con los proyectos productivos ofrecidos por la Unidad de Víctimas, apenas están en proceso de formación y ninguno ha iniciado la implementación.

Sin embargo, de la experiencia de años pasados con los proyectos productivos ofrecidos por Acción Social, se puede decir que en su gran mayoría fracasaron porque fueron proyectos con un capital semilla muy bajo (1.200.000 a 1.500.000 por proyecto), que no contemplaba recursos para el pago de arrendamiento de locales comerciales ni servicios públicos. Eso conllevó a que la mayoría de los proyectos productivos se formularan para ventas estacionarias o ambulantes, con la dificultad de que Acción Social o la entidad operadora no coordinaba con la Alcaldía la expedición de permisos, razón por la que en varios casos, las familias tuvieron que abandonar el proyecto por no contar con los permisos exigidos por los funcionarios de espacio público. Por otra parte, el operador exigía que los insumos para el proyecto productivo fueran comprados a proveedores que expidieran factura con el cumplimiento de todos los requisitos legales; así les imposibilitaba comprar a proveedores que vendían a más bajo precio. Esta situación terminó poniendo en desventaja a los desplazados frente a otra población que sí tenía condiciones para competir por precios en el mercado. En cuanto a generación de ingresos, el Plan de Desarrollo de Manizales contempla en el Área de Desarrollo Comunitario que el programa *“Banca de Oportunidades y Acción Social con el acompañamiento del DNP avanzarán en el desarrollo e implementación de productos financieros que permitan a las familias Red Juntos asegurarse para afrontar los principales riesgos que enfrentan (...) se analizará la posible articulación con el programa de enganche laboral en oportunidades ofrecidas mediante la construcción de infraestructura y vivienda de la red juntos”*. Se plantea asimismo la superación de la pobreza a través de los programas Red Unidos y Familias en Acción.

4.4. INFORME DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOGOTÁ

4.4.1 Estudio del caso de la comunidad desplazada asentada en las localidades de Suba y Bosa en la ciudad de Bogotá)

a) Descripción del proceso

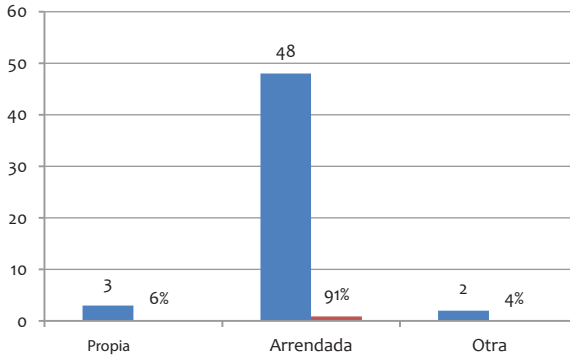
- Focalización de la población víctima de desplazamiento forzado, a quienes se aplicaría la herramienta de recolección de información: Víctimas de desplazamiento forzado residentes en las localidades de Bosa y Suba.
- Diseño de la herramienta de recolección de información, a partir de las categorías y preguntas contenidas en el Documento de Lineamientos de Seguimiento a las Políticas de Vivienda y Generación de Ingresos, de la Defensoría Delegada para la Atención al Desplazamiento Forzado.
- Realización de talleres de aplicación de la encuesta: Dos talleres en la ciudad de Bogotá registraron la participación de 65 personas según planillas de asistencia; 53 asistentes diligenciaron la herramienta de recolección de información sobre el acceso al derecho a la vivienda
- Diseño de la base de datos en Excel para el registro sistematizado de la información contenida en los 53 formatos del Derecho a la Vivienda
- Sistematización de la información suministrada por las víctimas en las encuestas debidamente diligenciadas.
- Elaboración del consolidado de la información y tabulación de los datos.

b) Tabulación y análisis de las encuestas

- Derecho a la vivienda. De la totalidad de las personas encuestadas el 6%, es decir tres (3) personas, manifestaron que han podido hacer efectivo su derecho a la vivienda. De ellas, 2 personas indicaron que lo adquirieron a través del Subsidio Nacional de Vivienda para Población Desplazada y con Subsidio Distrital Complementario.

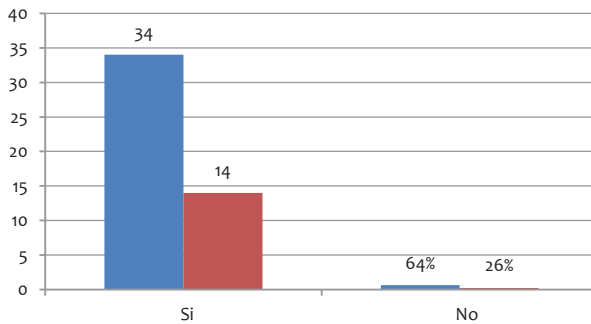
Por su parte, 48 personas manifestaron que viven en vivienda arrendada, es decir el 91% de los encuestados, y 2 personas con un porcentaje del 4% indicaron que viven en vivienda familiar.

Gráfica 48. ¿La vivienda donde habita actualmente es?



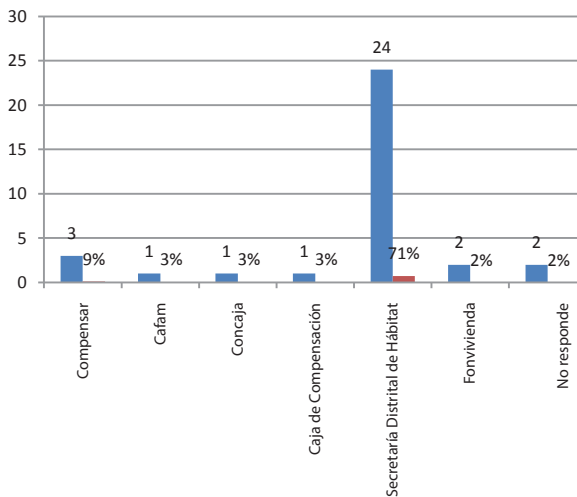
- ✓ A la pregunta ¿ha solicitado el subsidio de vivienda?, el 64% de las personas encuestadas contestó afirmativamente y el 14% negó haber solicitado el subsidio de vivienda.

Gráfica 49. ¿Ha solicitado subsidio de vivienda?



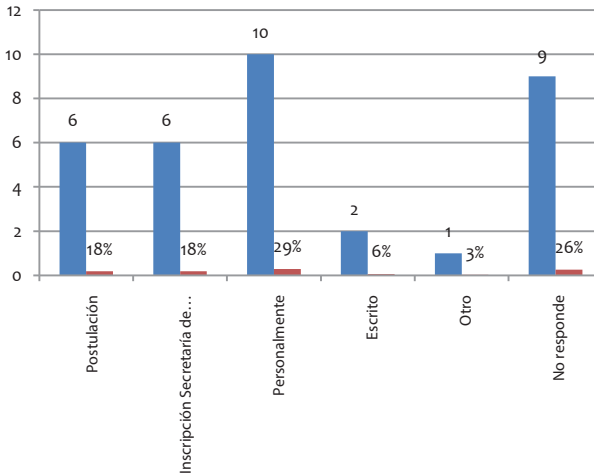
El 71% de las personas que diligenciaron la herramienta de recolección de información indicaron que realizaron solicitud de Subsidio de Vivienda a través de la Secretaría Distrital de Hábitat, el 18% lo hizo ante alguna Caja de Compensación Familiar, el 6% ante el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda y el otro 6% no respondió a la pregunta.

Gráfica 50. ¿Ante qué entidad solicitaron el subsidio?



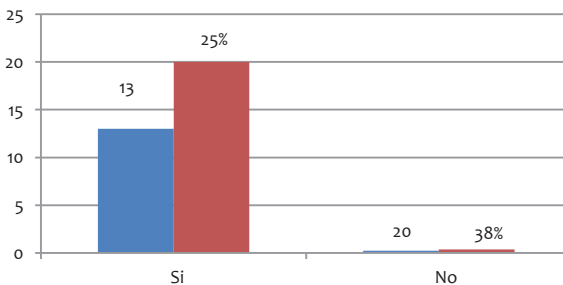
El 29% de los encuestados informó que solicitó el subsidio de vivienda personalmente, el 18% que lo hizo a través de la Secretaría Distrital de Hábitat, otro 18% que lo solicitó a través de postulación en las convocatorias del año 2007, el 6% que lo hizo por escrito, el 3% que lo hizo a través de otro medio y el 26% no respondió.

Gráfica 51. ¿Forma de postulación?



De las personas que diligenciaron la herramienta de recolección de información, el 38% manifestó que no se han podido postular al Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada, el 25% manifestó haberse postulado en la convocatoria de 2007 y el 37% no dio información al respecto.

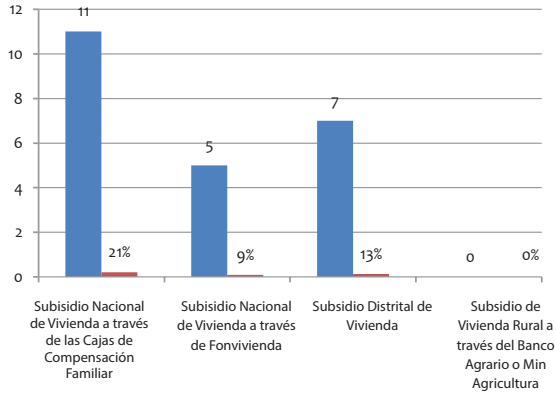
Gráfica 52. ¿Se ha postulado a las convocatorias de vivienda?



Por su parte de las personas que indicaron que se han postulado al subsidio de vivienda, el 21% manifestó que se ha postulado al Subsidio Nacional de Vivienda para Población Desplazada ante alguna Caja de Compensación Familiar, el 9% ante el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, el 13% ha solicitado el

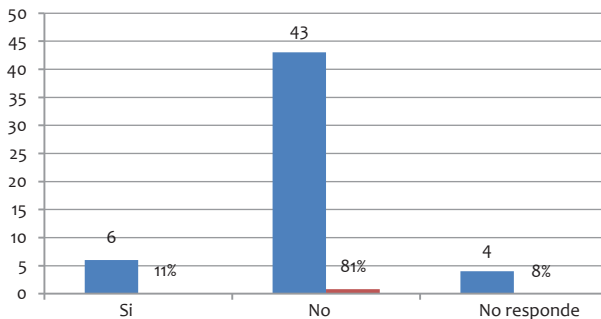
Subsidio de Vivienda Distrital Complementario, y ninguno de los encuestados se ha presentado a las convocatorias para Subsidio de Vivienda Rural.

Gráfica 53. ¿A qué convocatoria se ha presentado?



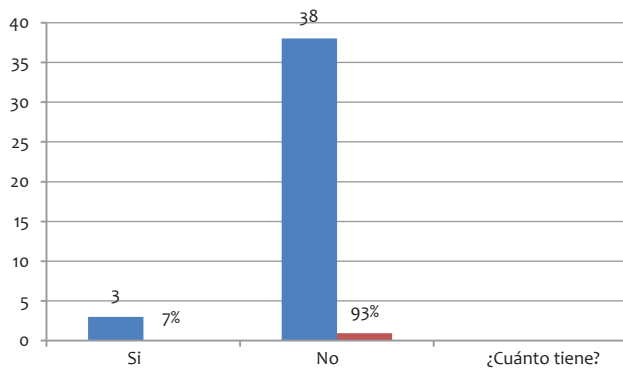
A la pregunta ¿tiene carta(s) de asignación del subsidio de vivienda?, el 11% de los encuestados respondió de manera afirmativa, el 81% de manera negativa y el 8% no informó al respecto.

Gráfica 54. ¿Tiene carta de asignación del subsidio de vivienda?



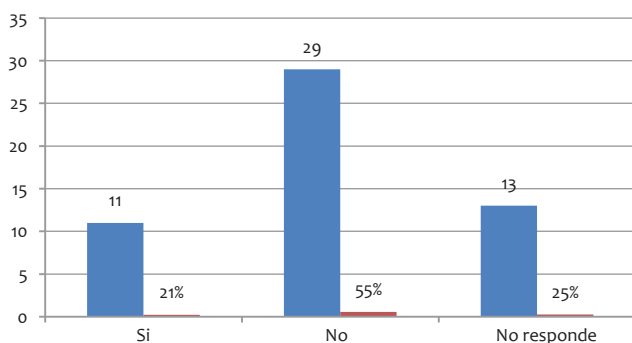
De las personas con carta de asignación para el subsidio de vivienda, el 6% es decir 3 personas manifestaron contar con la totalidad de los recursos para adquirir la vivienda y el 72%, es decir un total de 38 personas, informó no contar con los recursos necesarios.

Gráfica 55. ¿Tiene la totalidad de los recursos para adquirir vivienda?



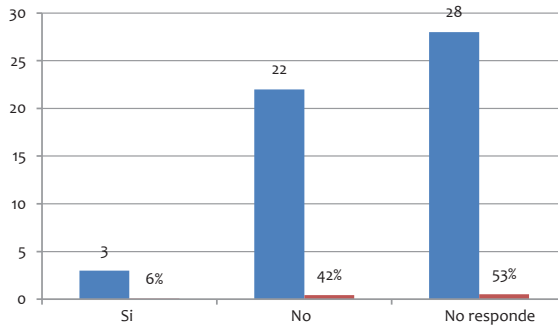
El 21% de las personas que diligenciaron la herramienta, es decir 11 personas, manifestaron que se encuentra en estado calificado para el Subsidio de Vivienda Familiar para Población Desplazada desde el año 2007, el 55% que suman un total de 29 personas informaron que no se encuentran en estado calificado y el 21%, es decir 13 personas, no contestaron o manifestaron no tener conocimiento del tema.

Gráfica 56. ¿Se encuentra en estado calificado?



A la pregunta ¿le han negado el subsidio de vivienda? El 42% informó que no, el 6% indicó que sí y el 53% no informó al respecto.

Gráfica 57. ¿Le han negado el subsidio de vivienda?



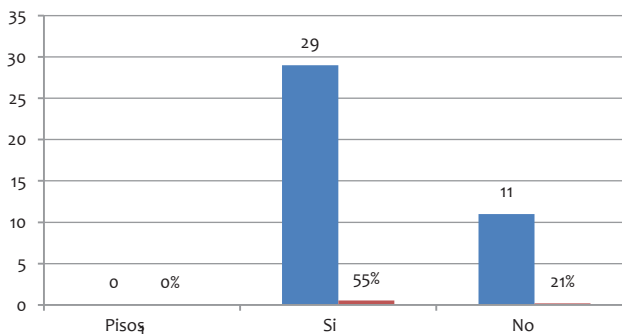
Calidad de la vivienda:

Respecto a la calidad y los atributos de las viviendas donde se están residiendo las personas que participaron en el taller de recolección de información en materia de acceso a los derechos a la vivienda, se pudo evidenciar que el 81% cuenta con los servicios públicos domiciliarios y que el servicio según lo manifiestan es bueno.

En cuanto el acceso a líneas telefónicas fijas e internet, el total de las personas encuestadas manifestó no contar en sus viviendas con dichos servicios.

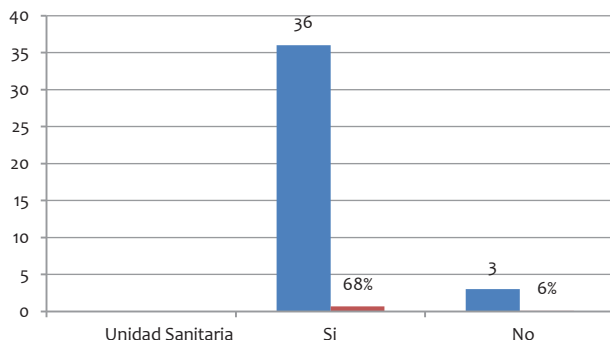
Del total de las viviendas en las cuales habitan los encuestados, se tiene que el 55%, es decir 29, cuentan con pisos de cemento o cerámica, mientras que en el 21% de las viviendas el piso es en tierra.

Gráfica 58. ¿La vivienda cuenta con pisos?



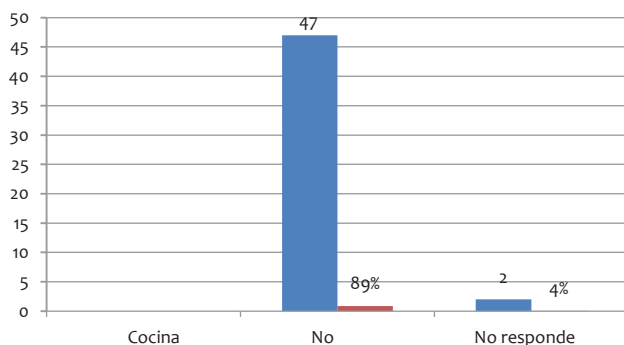
El 68% de los encuestados manifestó que cuentan con unidad sanitaria en la vivienda que habitan y el 6% indicó que no tiene.

Gráfica 59. ¿La vivienda cuenta con cocina?



Por su parte, el 89% de los encuestados informó que cuenta con cocina en su lugar de residencia, y solo el 4% indicó que no tiene acceso a cocina en el sitio que habita.

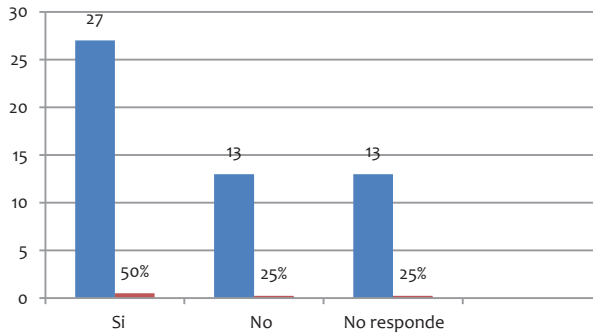
Gráfica 60. ¿La vivienda cuenta con unidad sanitaria?



En relación con las condiciones en que habitan, en promedio, 27 personas, que representan el 50% de los encuestados, manifestaron que viven en hacinamiento por cuanto son muchas personas las que componen el núcleo familiar y resi-

den en espacios muy pequeños; el 25% considera que no vive en tales circunstancias y el 25% no dio respuesta.

Gráfica 61. ¿Vive en hacinamiento?



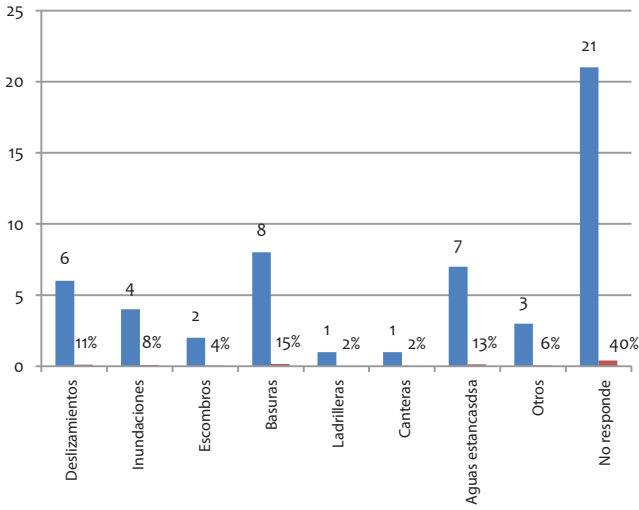
La siguiente tabla da cuenta del porcentaje y del número de personas que habitan en cada una de las viviendas, según la información suministrada por los encuestados.

Entorno

En cuanto al entorno en que se encuentran ubicadas las viviendas en las que residen las personas que hacen parte del grupo focalizado para la aplicación de la herramienta de recolección de información en materia de vivienda, se evidenció que todas se encuentran ubicadas en barrios de alta vulnerabilidad, en las periferias de la ciudad.

Con base en las respuestas suministradas por los encuestados se tiene que en el 60% de las viviendas se encuentran situadas cerca de alguna fuente de riesgo o contaminación, el 40% restante no informó al respecto.

Gráfica 62. ¿La vivienda está en riesgo?

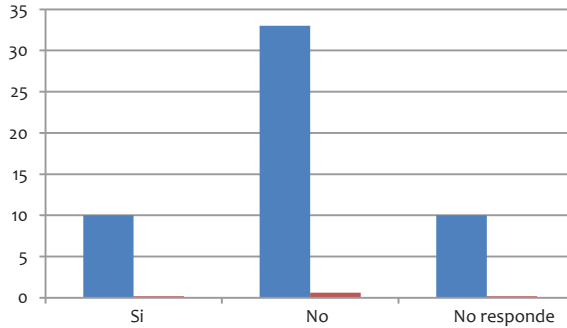


De otro lado, con base en los datos arrojados por las encuestas aplicadas al grupo focalizado, se evidenció que solo el 55% de las personas tiene cerca a sus lugares de residencia vías de acceso, rutas de transporte público, escuelas y/o colegios, parques públicos y bibliotecas.

Acompañamiento institucional

El 62% de las personas que suministraron información indican no han recibido acompañamiento institucional personalizado para el acceso a la vivienda digna, el 19% manifestó que ha recibido algún tipo de asesoría por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional o Distrital de Atención a las Víctimas.

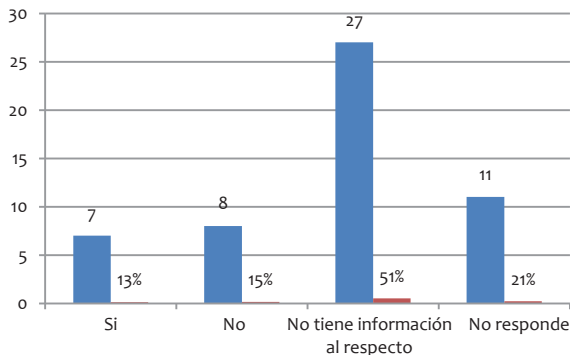
Gráfica 63. ¿Ha recibido acompañamiento?



Al interrogante de si el Plan de Desarrollo Distrital contiene lineamientos sobre proyectos de vivienda dirigidos a víctimas, el 51% de los encuestados informó que no tiene información al respecto, el 15% manifestó que el Plan de Desarrollo Distrital no tiene en cuenta a las víctimas y el 13% argumentó que el Plan de Desarrollo sí incluye lineamientos sobre vivienda para las víctimas del conflicto armado.

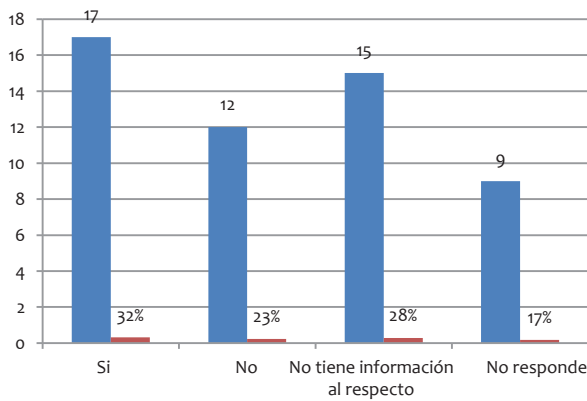
Sin embargo, argumentan que las políticas públicas no son efectivas, y que los planes y programas diseñados no garantizan el acceso al derecho a la vivienda en condiciones de dignidad.

Gráfica 64. ¿El plan de desarrollo distrital contiene lineamientos sobre proyectos de vivienda digna para víctimas?



El 28% de los encuestados manifestó que no tiene conocimiento acerca de los proyectos de vivienda que tiene actualmente el Gobierno Nacional dirigidos a las víctimas de desplazamiento forzado, el 32% afirmó que el Gobierno Nacional sí cuenta con proyectos de vivienda para víctimas, el 23% argumentó que no existen tales programas y el 17% no dio respuesta)

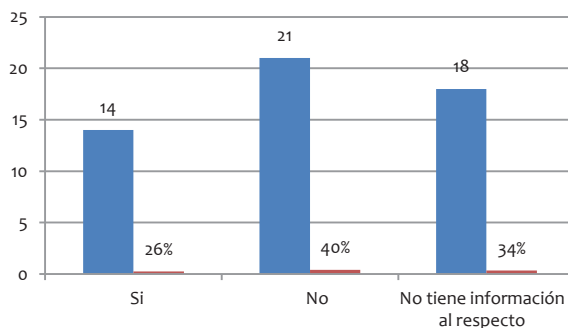
Gráfica 65. ¿El gobierno distrital tiene actualmente proyectos de vivienda para víctimas?



Participación de la población

Respecto la participación de las víctimas de desplazamiento forzado en espacios de discusión y diseño de políticas públicas en las cuales se trate el tema de vivienda, el 49% de los encuestados manifestó no haber participado en ningún espacio, el 26% indicó que sí participa pero en espacios no institucionales si no con organizaciones de víctimas de desplazamiento y el 34% no dio respuesta.

Gráfica 66. ¿Participa en algún espacio con instituciones donde trate el tema de vivienda para población desplazada?



c. Consideraciones finales

- Aplicación efectiva de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad entre la Nación y el Distrito Capital.
- Generación de oferta en materia de vivienda para la población desplazada en el Distrito Capital.
- Inversión sectorial para garantizar soluciones habitacionales para la población víctima de desplazamiento forzado en el Distrito Capital.
- Habilitación de suelos aptos para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá, que tengan en cuenta las necesidades de la población víctima de desplazamiento forzado.
- Capacitación permanente a los funcionarios en materia de atención a víctimas.
- Garantizar la participación y representación de la población desplazada en la formulación y seguimiento de las políticas públicas.
- Formación y capacitación a la población desplazada para el ejercicio y exigibilidad de sus derechos.
- Formación y capacitación a la población desplazada para el empleo en sectores formales.
- Vinculación de la población víctima de desplazamiento forzado a empleos en el sector formal de la economía)

Generar ingresos permanentes en el largo plazo para la población víctima de desplazamiento forzado.

Sensibilización a la comunidad receptora sobre la problemática del desplazamiento forzado.



*Comunidad Indígena Wiwa Sierra Nevada de Santa María
Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada
Nadia Valentina Pérez Rodríguez*

5. Conclusiones y recomendaciones defensoriales

5.1. Conclusiones

Pese a que el Gobierno Nacional ha venido desplegando una serie de políticas públicas dirigidas a garantizar el acceso y ejercicio a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada desde el año 2005 a la fecha, la evaluación que ha venido realizando la Defensoría del Pueblo a partir del acompañamiento a las comunidades en riesgo o desplazadas, tal como consta en los estudios de caso analizados en el presente informe, indica que las mismas no han garantizado el goce efectivo de estos derechos por parte de esta población.

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo la estructura planteada en este informe, se puede ver del análisis de las políticas públicas emitidas a la fecha, que no se han incorporado los mandatos de la HCC que en el marco de la Declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en la atención a la población desplazada, ha venido emitiendo órdenes que incorporan herramientas metodológicas y contenidos de derecho para la garantía de la realización y restablecimiento de los derechos de la población desplazada. En ese sentido, y aunque el Gobierno Nacional en respuesta a las órdenes de la HCC, ha venido planteando la reformulación de las políticas públicas de vivienda y generación de ingresos de la población desplazada, no se ve cómo en los contenidos de esta reformulación se incorporan los indicadores de goce efectivo de derechos, los enfoques diferenciales y étnicos que se limitan a la mención de los mismos; y se amplía la especificidad y protección constitucional reforzada que ampara a la población desplazada)

Por el contrario, la dinámica actual que puede verse como la nueva apuesta en materia de vivienda y generación de ingresos, se está centrando en la inclusión de la población desplazada en la oferta dirigida a la población en extrema vulnerabilidad y pobreza, que de cierta forma, resuelve el problema de la demanda, pero por otra, no garantiza que esa oferta contenga el enfoque de derechos que aplica de manera específica para la población desplazada.

Encontramos además que las recientes reformulaciones y ajustes institucionales, con ocasión del diseño e implementación del marco normativo dirigido a la reparación de las víctimas, y con el propósito de responder a la orden de la HCC de superación de los vacíos protuberantes en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, han venido impactando la implementación de las políticas de vivienda y generación de ingresos de la población

desplazada, tal como se describe en el documento, lo que está conduciendo a una disminución de las herramientas para el ejercicio de los derechos de la población desplazada en su calidad de víctimas.

Se pudo establecer que esta nueva concepción de la política está dando como resultado que la fase de estabilización social y económica tal como se concibe en la Ley 387 de 1997, se esté desdibujando a partir de generar ofertas sectoriales que hacen que las víctimas deban acceder a ellas de manera individual y, por demanda, para poder ejercer sus derechos a la vivienda, y a la generación de ingresos.

Por otra parte, es claro que la reformulación de estas políticas implica una evaluación de la situación actual de la población desplazada, a partir de una caracterización nacional, que permita establecer el nivel de ejercicio y disfrute por parte de la población desplazada, ya que así como se observa en el nivel territorial que no hay caracterizaciones socioeconómicas actualizadas, en el nivel nacional debe avanzarse en conocer cuántas comunidades y población desplazada ha podido ejercer su derecho a la vivienda, y cuántos han alcanzado la autonomía e independencia económica a partir de la oferta local o nacional diseñada en la etapa de estabilización social y económica.

De acuerdo con lo anterior, es fundamental tener en cuenta que las barreras de acceso al derecho y ejercicio a la vivienda para la población desplazada persisten, ya que no hay oferta suficiente de vivienda nueva o usada que cubra la demanda real urbana y rural.

No se avanza, ni se ve la incorporación en los recientes lineamientos de estas políticas públicas, cómo se realizará la medición del contenido de los derechos a la vivienda, ya que con la información actual, solo se ha avanzado en la evaluación del acceso, pero no en las condiciones como la población habita en las soluciones de vivienda, temporales o definitivas.

En el mismo sentido, sigue habiendo barreras para la estabilización social y económica de la población desplazada, quien no ha encontrado cómo generar autonomía a partir de la oferta local en la materia y se encuentra en un estado de pauperización, vulnerabilidad y dependiente de la ayuda humanitaria de emergencia.

Por otra parte, aunque hay menciones y proyecciones de políticas para garantizar el ejercicio de los derechos de las víctimas y, entre ellos, los de los despla-

zados en esta condición, sigue siendo necesario el fortalecimiento por parte del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales, ya que aunque se ha avanzado en la constitución de los nuevos escenarios del SNARIV, aún persisten las limitantes para que en el orden local se puedan garantizar estos derechos.

Del mismo modo, una de las situaciones más graves descritas en este documento, tienen que ver con la falta de conocimiento de las comunidades y organizaciones de los derechos en el marco del restablecimiento en la fase de estabilización y los derechos en el marco de la reparación, la no participación en el diseño de las políticas, y la debilidad organizativa para presentar sus propuestas de estabilización en los escenarios de diseño e implementación de las políticas públicas.

Finalmente, la incorporación de los enfoques diferenciales para las medidas de acceso y contenidos de estos derechos, sigue sin ser clara, a partir de las respuestas del Gobierno descritas en este documento, y constatado por las comunidades que no encuentran cuál es la particularidad de estas políticas que les permita realizar sus derechos, y además recuperar su proyecto de vida.

5.2 Recomendaciones defensoriales

- Solicitar al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, que elabore de manera urgente un diagnóstico del acceso y ejercicio del derecho a la generación de ingresos por parte de la población desplazada, y a la vivienda.
- Sobre la base de esta caracterización, se debe validar esta política con la población desplazada, empezando en aquellos lugares donde existen mayores dificultades de ejercicio y acceso a los derechos tal como se documentó en este informe, para que las propuestas del Gobierno, tengan validez y coherencia con las necesidades de la población que cuenta con mayores dificultades para restablecer y restituir su derecho a la vivienda, y a la generación de ingresos.
- Además de que estos resultados se incorporen en los instrumentos de gestión que se están elaborando en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, que son los escenarios donde se debe articular la oferta dirigida a restablecer y restituir los derechos a la vivienda y a la genera-

ción de ingresos de la población desplazada en los territorios, así como incorporarse a los PIU y planes de acción.

- Al Ministerio de Trabajo, como líder de la Política de Restitución de Empleo, se le recomienda que incorpore las decisiones y lineamientos de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, quien es la instancia gubernamental (responsable de la coordinación de la oferta, seguimiento a la implementación de la política en el territorio, y de la elaboración de la ruta de generación de ingresos para la población desplazada).
- A la Unidad de Atención y Orientación a las Víctimas, en su calidad de Coordinadora del Sistema, quien además hace la Secretaria Técnica de los Subcomités, se le recomienda que incorpore en el diseño de las rutas de reparación individual o colectiva, la oferta vigente para garantizar la estabilización social y económica de la población desplazada.
- A la Unidad de Atención y Orientación a las Víctimas, en su calidad de Coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se recomienda establecer de manera clara, cuál es la propuesta metodológica y el marco normativo de la articulación de las políticas de vivienda, generación de ingresos, y tierras, teniendo en cuenta la vigencia de la Ley 387 de 1997, y que el contenido de las medidas de restitución de la Ley 1448 de 2011 contempla oferta en materia de vivienda, generación de ingresos y restitución de la tierra.
- Del mismo modo, revisar cómo se están articulando las propuestas en materia de alivios para créditos y pasivos que se han venido reglamentando en el marco de la Ley 1448 de 2011, con el estudio y análisis de posibles servicios financieros para la población desplazada)
- Conocer cuál es la articulación o interoperabilidad de la red nacional de información, con el sistema de información para generación de ingresos, y si el diseño de este instrumento se ha discutido en el subcomité de sistemas de información del SNARIV.
- Al Ministerio del Interior, que es fundamental que se continúe con la elaboración herramientas y metodologías para definir las competencias de los entes territoriales, quienes son actores fundamentales en la promoción de alternativas para la generación de ingresos de la población

desplazada en sus territorios, y las propuestas para generar proyectos de vivienda de interés social prioritario.

- Es importante que estas propuestas tengan al Comité Territorial de Justicia Transicional como el escenario donde deben validarse, ya que además de tener la participación de los representantes de las víctimas de desplazamiento forzado, las mismas deben contar con los recursos dispuestos para garantizar la oferta en el marco de los planes integrales únicos, los cuales deben ser incorporados en los planes de acción y estar armonizados con los planes de desarrollo.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo Territorial, exhortarlo a que la implementación de la propuesta en el marco de la Ley 1537 de junio 12 de 2012, no olvide que la misma cubre la demanda para el ejercicio del derecho a la vivienda de un porcentaje de la población desplazada, pero que existe otro tanto que requiere el avance en la implementación de las políticas de oferta y la disposición de recursos para nuevos subsidios de vivienda para la Población desplazada.
- Solicitar al Fasesolda, que se vincule en las discusiones del SNARIV, para poder proponer la flexibilización de los requisitos de las pólizas de vivienda, para darle viabilidad a los proyectos de vivienda de población o comunidades desplazadas.
- Finalmente, para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, es necesaria la incorporación del enfoque diferencial en los programas de generación de ingresos, y de vivienda, así como las disposiciones y avances de los Autos 004 y 005 de 2009, y de acuerdo con las disposiciones previstas en los Decretos con fuerza de Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 en el marco de la Ley de Víctimas y Tierras.



Carrera 66 No. 24-09
PBX (571) 4578000
www.imprenta.gov.co



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Calle 55 No. 10-32
Tel. 57+1 314 4000
57+1 314 7300
Bogotá D.C., Colombia

www.defensoria.gov.co



SUECIA



**UNHCR
ACNUR**
La Agencia de la ONU para los Refugiados