

**DÉFICIT HABITACIONAL COMO CONSECUENCIA DE LA FALTA DE
OPORTUNIDADES ECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE
DESPLAZAMIENTO Y VULNERABILIDAD EN EL DEPARTAMENTO DE
SANTANDER**

**(Una aplicación realizada a población en proceso de capacitación y
aplicación de subsidios departamentales)**

SYLVIA SUSANA MANTILLA ELIZALDE

JAVIER AUGUSTO BARRERA PALENCIA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2009

**DÉFICIT HABITACIONAL COMO CONSECUENCIA DE LA FALTA DE
OPORTUNIDADES ECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE
DESPLAZAMIENTO Y VULNERABILIDAD EN EL DEPARTAMENTO DE
SANTANDER**

**(Una aplicación realizada a población en proceso de capacitación y
aplicación de subsidios departamentales)**

Trabajo para optar por el título de Economista

**SYLVIA SUSANA MANTILLA ELIZALDE
JAVIER AUGUSTO BARRERA PALENCIA**

**PROFESOR:
RAFAEL ANTONIO VIANA BARCELÓ**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2009

DEDICATORIA

Primero que todo quisiera agradecer a Dios por darme salud y permitirme lograr esta meta.

A mi Mamá por ser un ejemplo de profesional íntegra y luchadora, y por darme la convicción para cumplir mis objetivos.

Y a mi Papá por darme la mano en la consecución de este importante logro

Y a todos aquellos que me alentaron con sus palabras y me dieron el ánimo necesario para cada paso que di en la consecución de este logro.

Javier Barrera

En primera instancia a Dios por brindarme salud, persistencia y sabiduría para realizarme como profesional en una institución como esta.

A mi familia, en especial a mi madre y padre que ante las dificultades presentadas en mi estadía universitaria y en la realización del proyecto, asumieron el acercamiento y la expresión correcta para motivarme a seguir, a pesar de las oportunidades que disminuían al avanzar en diversos temas que en su momento pudieron ser motivo de investigación.

A mis hermanos y en especial a mi hermana que a pesar de la distancia estaba presente mediante una expresión comprensiva, amorosa y proyectada.

A todos aquellos que sin imaginarlo con su experiencia me demostraron el camino arduo en el que me encontraba, pero que finalmente disfrutaría de la mejor de las recompensas.

Silvia Mantilla

AGRADECIMIENTOS

Nosotros en calidad de autores del trabajo agradecemos a, la profesora Claudia Patricia Cote Peña por ofrecernos la oportunidad de acceder a la práctica en la Gobernación de Santander; al profesor, Rafael Antonio Viana Barceló, por su asesoría en la realización del trabajo; a los calificadores Gonzalo Patiño y Jorge Navarro, por brindarnos valiosas sugerencias acerca del trabajo.

De igual manera a los funcionarios de la Gobernación de Santander. Al arquitecto Oscar Iván López Cubillos, coordinador del Grupo de Vivienda de Santander, la Ingeniera Liliana Escobar, a la Profesional Universitaria Ligia Cortez, y a demás funcionarios que nos colaboraron en la consecución de información.

Un agradecimiento especial a la Economista Elizabeth Pabón quien nos otorgó parte de su tiempo para realizar las encuestas de desplazados. Y a los docentes y funcionarios del SENA que nos permitieron encuestar población vulnerable dentro de sus instalaciones.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	16
1. MARCO TEÓRICO	19
2. METODOLOGÍA	28
3. CAPÍTULO 1: LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y VULNERABLE EN COLOMBIA Y SANTANDER, CARACTERÍSTICAS Y SITUACIÓN ACTUAL....	31
3.1 POBREZA.....	31
3.2 CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DESMESURADO, FACTOR INFLUYENTE EN ALTOS ÍNDICES DE POBREZA	32
3.3 DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	35
3.3.1 Causalidades y modalidades del desplazamiento.....	36
3.3.2 El Desplazado	39
3.4 LA MARGINALIDAD E INESTABILIDAD EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO	40
3.5 LA POBLACIÓN VULNERABLE EN EL PAÍS.....	42
4. CAPÍTULO 2. LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA Y EN SANTANDER, LEGISLACIÓN, CARACTERÍSTICAS Y SITUACIÓN ACTUAL.	50
4.1 EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN COLOMBIA.....	50
4.2 LA NECESIDAD DE LA VIVIENDA PARA EL NÚCLEO FAMILIAR	53
4.3 LA VIVIENDA DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO NACIONAL ..	58
4.4 ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA	64
4.5 LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE A LA VIVIENDA	67
4.6 LEGISLAR PREDOMINANDO EL DESARROLLO SOCIAL.....	72

4.7	USOS INFORMALES DEL SUELO	73
4.7.1	La Vivienda Informal.....	74
4.8	DÉFICIT CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE VIVIENDA	76
4.8.1	Déficit cuantitativo de vivienda	76
4.8.2	Déficit cualitativo de vivienda	83
4.9	LA VIVIENDA COMO UN INSTRUMENTO MACROECONÓMICO.....	87
4.10	SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN SANTANDER	89
4.11	LA VIVIENDA DENTRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO.....	96
4.12	PROGRAMAS DE VIVIENDA EN SANTANDER.....	96
4.12.1	Planificación Urbana: mecanismo infalible para el mejoramiento de la cobertura habitacional	96
4.12.2	Política Pública de Vivienda.....	97
4.12.3	Macroproyecto de vivienda PIENTA	100
5.	CAPÍTULO 3 DIFICULTADES EN LA CONSECUCCIÓN DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, ÁMBITO FINANCIERO	106
5.1	FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA	106
5.2	PROBLEMÁTICA POBLACIÓN VULNERABLE Y DESPLAZADA UN ACERCAMIENTO A LA REALIDAD	111
6.	CONCLUSIONES	122
7.	BIBLIOGRAFIA	124
8.	INFOGRAFÍA	128
9.	ANEXOS	131

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Hogares por ingresos mensuales, según departamentos, número de hogares.....	42
Tabla 2. Hogares por ingresos mensuales, según departamentos, ingresos no alcanzan para cubrir los gastos básicos	44
Tabla 3. Hogares por ingresos mensuales, según departamentos, porcentaje de hogares sin recursos para cubrir los gastos básicos	47
Tabla 4. Hogares en asentamientos precarios 2003.....	51
Tabla 5. Soluciones Vis Financiadas por entidades vinculadas a la política de vivienda.....	63
Tabla 7. Déficit cuantitativo de viviendas por departamentos	76
Tabla 8. Macroproyectos de vivienda en el país.....	79
Tabla 9. Déficit cualitativo de viviendas por departamentos	83
Tabla 10. Situación de la vivienda en Santander	90
Tabla 11. Distribución poblacional por provincias proyección 2007.....	91
Tabla 12. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI de Santander	92
Tabla 13. Relación de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo que requieren ser ubicadas	94
Tabla 14. Precios de la Vivienda de Interés Social	108

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Círculo Vicioso Básico Imperfecciones del Mercado.....	22
Gráfica 2. Círculo Vicioso Ampliado, Imperfecciones del Mercado.....	22
Gráfica 3. Círculo vicioso subdesarrollo personas.....	25
Gráfica 4. Mapa asentamientos precarios: análisis regional.....	52
Gráfica 5. Gráfica situación de la vivienda en Santander.....	90
Gráfica 6. Gráfica encuesta género.....	112
Gráfica 7. Gráfica Encuesta Mujeres Cabeza de Hogar.....	112
Gráfica 8. Gráfica encuesta núcleo familiar.....	112
Gráfica 9. Gráfica Salarios Mujeres.....	113
Gráfica 10. Gráfica salarios hombres.....	113
Gráfica 11. Gráfica pago de educación.....	114
Gráfica 12. Gráfica Arrendamiento u ocupación de predio.....	115
Gráfica 13. Gráfica Estrato de los que viven en arrendamiento.....	115
Gráfica 14. Gráfica aporte núcleo familiar.....	115
Gráfica 15. Gráfica género desplazados.....	116
Gráfica 16. Gráfica núcleo familiar desplazados.....	117
Gráfica 17. Gráfica Motivo del desplazamiento.....	117
Gráfica 18. Gráfica Santander como lugar de migración población desplazada	118
Gráfica 19. Gráfica ocupación de tipo laboral de la población desplazada.....	119
Gráfica 20. Gráfica ingresos de la población desplazada.....	119
Gráfica 21. Gráfica hábitat de la población desplazada.....	120

LISTA DE ANEXOS

9.1	Anexo1. Formato de encuesta población desplazada	132
9.2	Anexo 2. Formato de encuesta población vulnerable	133
9.3	Anexo 3. Resultados Encuesta Población Desplazada:	134
9.4	Anexo 4. Pregunta 4: ¿de qué ciudad es desplazado?.....	136
9.5	Anexo 5. Resultados Encuesta Población Vulnerable	137
9.6	Anexo 6. Investigación promedio de valores de escrituras de familias con subsidios ya aplicados	139

TÍTULO: DEFICIT HABITACIONAL COMO CONSECUENCIA DE LA FALTA DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS DE LA POBLACION EN CONDICION DE DESPLAZAMIENTO Y VULNERABILIDAD EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER*

AUTORES: SYLVIA SUSANA MANTILLA ELIZALDE
JAVIER AUGUSTO BARRERA PALENCIA**

PALABRAS CLAVES: Vivienda de Interés Social, Desplazamiento Forzado, Población Vulnerable.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo principal mostrar las dificultades de carácter económico, que tienen la población vulnerable y desplazada del departamento de Santander, situación que está motivada por la carencia de oportunidades laborales que requieran baja cualificación y la debilidad en el otorgamiento de subsidios de vivienda por parte de las entidades gubernamentales.

Para la consecución del objetivo principal, se realizó una caracterización de la población desplazada y vulnerable del departamento de Santander, posteriormente una revisión de la teoría referente al desplazamiento y la pobreza, como también, un paralelo con la situación actual de la vivienda a nivel nacional y departamental, y el análisis de las herramientas utilizadas por las alcaldías, gobernaciones y el gobierno central para sopesar la escasez de vivienda de interés social.

El resultado de la investigación muestra que aun con la ayuda gubernamental, en forma de subsidios, las familias en condición de vulnerabilidad y desplazamiento forzado no pueden adquirir una vivienda con los servicios públicos básicos necesarios y un espacio óptimo, puesto que el monto adquirido a través de las ayudas, no es suficiente para conseguir una unidad habitacional digna; y aun utilizando el apoyo recibido, no se soluciona la problemática, ya que el valor restante del costo de la residencia debe ser asumido por las familias, que muchas veces no cuentan con un empleo bien remunerado y por lo tanto no tienen la estabilidad para respaldar un crédito hipotecario.

* Tesis de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Rafael Antonio Viana Barceló.

TITLE: HOUSING DEFICIT AS A RESULT OF THE LACK OF ECONOMIC OPPORTUNITIES IN STATUS OF POPULATION DISPLACEMENT AND VULNERABILITY IN THE DEPARTMENT OF SANTANDER^{*}

AUTHORS: SYLVIA SUSANA MANTILLA ELIZALDE

JAVIER AUGUSTO BARRERA PALENCIA^{**}

KEY WORDS: Social Housing, forced displacement, vulnerable populations.

ABSTRACT

This work has as main objective to show the difficulties of an economic nature, which are vulnerable and displaced people in the department of Santander, a situation that is motivated by the lack of job opportunities that require low skills and weak in providing housing subsidies for part of government agencies.

To achieve the primary objective, there was a characterization of the displaced population and vulnerable Santander department, then a review of the theory concerning the displacement and poverty, as a parallel with the current housing situation at the national and departmental, and analysis tools used by the municipalities, governorates and the central government to balance the shortage of social housing.

The result of research shows that even with government assistance in the form of subsidies, families in vulnerable positions and forced displacement can't purchase a home with the necessary basic public services and an optimal space, since the amount purchased through aid is not enough to get one decent housing, and even using the support received, not solved the problem, as the remaining value of the cost of residence must be borne by families, who often do not have gainful employment and therefore did not have the stability to support a mortgage.

^{*} Degree Thesis

^{**} Human Science Faculty, Economy and Administration School, Rafael Antonio Viana Barceló

INTRODUCCIÓN

La vivienda juega un decisivo papel en la calidad de vida de las personas. Conlleva, en la mayoría de los casos, al acceso a servicios hoy considerados esenciales para alcanzar niveles mínimos de bienestar; representa la principal inversión de las familias de ingresos medio y bajo, en algunos casos, constituye una fuente importante de ingresos. No obstante, gran parte de la región muestra fuertes déficit habitacionales entre las familias de menores ingresos, lo que se expresa tanto en la carencia absoluta de vivienda (déficit cuantitativo) como en la habitación de viviendas de calidad muy deteriorada o que no ofrecen los servicios básicos (déficit cualitativo).

En países como Colombia que poseen tasas de pobreza bastante elevadas la adquisición de vivienda para la mayoría de la población es bastante dificultosa, debido a situaciones sociales y económicas que disminuyen la posibilidad de que se cumplan las demandas habitacionales de los grupos poblacionales más necesitados.

Se podría mencionar que los problemas se centran en dos categorías: primero, las deficiencias en la calidad de la vivienda, que se denomina déficit cualitativo; y segundo, deficiencias en la disponibilidad y existencia de vivienda, a lo que se le llama déficit cuantitativo.

Además de los problemas estructurales y de oferta de las viviendas, se presentan algunas dificultades como consecuencia de la coyuntura del país, que imposibilitan la tenencia de una unidad habitacional. Por ejemplo, la presencia de grupos armados ilegales, que provocan migraciones masivas de población, que en este trabajo denominaremos desplazamiento forzado, conlleva a que los nuevos asentamientos tengan problemas de hacinamiento y

falta de servicios públicos, así como proliferación de enfermedades como causa de la insalubridad a la que están sujetos los desplazados.

Por otra parte, la pobreza, que nace ante la deficiencia de educación y oportunidades laborales, lleva a que en algunas zonas marginadas de las ciudades, se lleven a cabo la formación de grupos delincuenciales como único medio de subsistencia.

Ante esta problemática, tanto las entidades territoriales como municipales, trabajan de la mano con el Gobierno Nacional, para generar proyectos de soluciones habitacionales definitivas para la población desplazada y la población vulnerable del país. Mediante subsidios complementarios y macroproyectos de vivienda, los departamentos, los municipios, y el gobierno nacional, esperan disminuir los altos márgenes de déficit tanto cualitativo como cuantitativo de vivienda.

Los subsidios de vivienda que se otorgan a las familias necesitadas, poseen varios componentes: primero, el subsidio de carácter nacional, que se entrega a través de las cajas de compensación familiar; segundo, el subsidio de carácter departamental complementario; y tercero, el subsidio de carácter municipal; teniendo de manera independiente el aporte del beneficiario, dado el caso que, la totalidad del monto recaudado no alcance para la adquisición de una vivienda digna.

Este tipo de aporte realizado por las familias presenta dificultades, para la población objetivo de las ayudas, debido a que para este segmento poblacional, la adquisición de algún monto monetario a través de préstamos bancarios o ahorros programados es bastante complicada.

El presente trabajo pretende las dificultades que se presentan en la población vulnerable y desplazada de Colombia, para la adquisición de vivienda ya sea Vivienda de Interés Social o Vivienda de Interés Prioritaria, como causa de las dificultades económicas dadas por su condición de pobreza.

Dentro del análisis del trabajo, se presenta en detalle las condiciones actuales tanto de la población en condición de vulnerabilidad y de desplazamiento forzado, de la misma manera, se muestra la actualidad del mercado de vivienda de interés social en el país y en el departamento de Santander. Por último, se realizarán las conclusiones pertinentes a la información recogida por medio de la ejecución de encuestas a la población objetivo y con la información provista por la Secretaría de Gobierno de Santander, arrojando un análisis de las dificultades de carácter económico que presenta este segmento poblacional para la adquisición de una unidad habitacional digna y sostenible.

1. MARCO TEÓRICO

En países tercermundistas el subdesarrollo es visible en individuos que carecen de oportunidades adecuadas en los aspectos educativos y laborales, que les permitan mejorar sus ingresos, haciéndolos pertenecer a la denominada población vulnerable. Dado que el Desarrollo Económico se encuentra asociado a un incremento en el capital por habitante, al igual que otras causas como: las instituciones que ofrecen incentivos al esfuerzo, las actitudes que dan valor a la eficiencia económica, los crecientes conocimientos técnicos y así sucesivamente. “El capital no es lo único que se necesita para el desarrollo y si se cuenta con este, sin tener al mismo tiempo una fructífera estructura para utilizarlo, se desperdiciará”¹.

Las características del subdesarrollo y atraso pueden situarse bajo las imperfecciones del mercado. Tales como: inmovilidad de los factores, rigidez y severidad de los costos en los bienes, deficiencia de información, estructura social poco flexible y falta de especialización en los procesos, lo cual no permiten una distribución óptima de los recursos. Por ello la eficiencia de la producción permanece constante o a la baja, los recursos son subempleados y el empleo no es distribuido adecuadamente.

“Hay quienes están convencidos que la razón capital-ingreso es más alta en el margen, en los países menos desarrollados y fundan su opinión en la relativa ineficiencia de las ocupaciones económicas que crean capital, en un mayor desperdicio de capital, y en una tasa menor de crecimiento de los

¹ LEWIS W. Arthur. Teoría del desarrollo económico. Capítulo V El capital. p. 219. Edición: Científica Universitaria. Buenos Aires Argentina. 1963.

conocimientos técnicos, como factores que hacen que el capital sea menos productivo”².

Expuestas estas relaciones capital-ingreso se espera que el capital no sea manejado, con el mismo cuidado en países subdesarrollados, que en países desarrollados, produciendo lo que se puede denominar, un desperdicio. Éste también se produce porque, el capital tiende a no salirse de los caminos trillados, lo que tiene como resultado la sobre-inversión en algunas actividades y la sub-inversión en otras. Puede polemizarse que el capital será menos productivo en los países menos desarrollados, porque el uso provechoso del capital depende del mejoramiento constante de la tecnología situación que en los países menos desarrollados se da más lentamente. Por otra parte, puede afirmarse que ante la necesidad brotan las buenas ideas; así los países que no se encuentran en las mismas condiciones tecnológicas que otros, podrán acudir a la inversión en otros campos y obtener mejores tasas de crecimiento que aquellos que cuentan con la capacidad necesaria para su desarrollo.

La inversión de capital, sin importar la fuente, tiende a generar mejores condiciones empresariales y sociales. En la mayoría de los casos, las inversiones provocarán un incremento de las posibilidades laborales, lo que conlleva a que el empleo se incremente. Consecuentemente el consumo mejorará ante el beneficio de la renta generado por las nuevas plazas laborales. De acuerdo a la teoría neoclásica, el trabajo posee perfecta movilidad de factores, aunque esto no es tan aplicable en la realidad.

² MEIER, Gerald; BALDWIN, Robert. Desarrollo Económico, Teoría, Historia, Política. Ed. Aguilar S.A. Ediciones. 1973. Madrid. Pág. 335

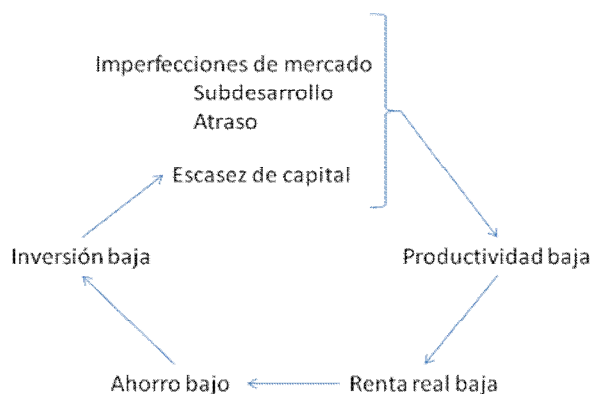
En los países pobres existe un gran número de trabajadores cuya productividad es casi cero. Sin embargo, estos no se dirigen a industrias donde sus rendimientos podrían ser mucho más elevados. En ocasiones por la costumbre o el hábito lo que impide un flujo del capital y del trabajo. Otra limitación a la movilidad del trabajo es simplemente la pobreza del trabajador o por la incertidumbre que representa obtener un nuevo empleo. Financiar los costes del traslado y reemplazo requiere fondos que muchos trabajadores no tienen. Están ligados a sus trabajos presentes por su ineficiencia y pobreza.

Otra imperfección es la asimetría en la información o falta de conocimiento de las oportunidades que ofrece el mercado laboral, ya que muchos trabajadores ignoran mejores oportunidades de trabajo en otros lugares y los empresarios ignoran las posibilidades nacionales e internacionales que ofrece el mercado laboral. Si los trabajadores son poco productivos y mal informados, las bajas remuneraciones no permitirán que esta población acceda a educación, servicios de salud, y una vivienda digna y propia, de la misma forma, si las empresas no poseen la completa información de la oferta laboral disponible, seguirán subutilizando su capital productivo, dado el caso en que no se posea el personal más idóneo para las tareas que se le requieran.

Sin embargo, más importante que las imperfecciones del mercado son los obstáculos internos que puedan agruparse bajo el título de “círculos viciosos”. Muchos obstáculos al desarrollo son causa y consecuencia de la pobreza. “Existen relaciones circulares que perpetúan el bajo nivel de desarrollo. Agrupando la característica de escasez de capital y las imperfecciones del mercado”³, el círculo vicioso básico es el siguiente:

³ Ibíd. p. 249

Gráfica 1 Círculo Vicioso Básico Imperfecciones del Mercado

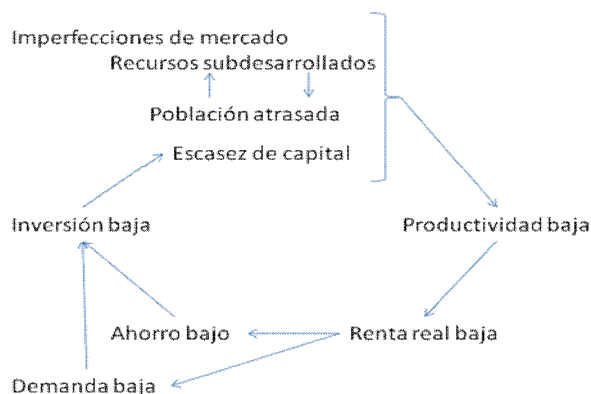


Fuente: Gráfica realizada por los autores del trabajo

Si la producción total es baja, quiere decir que la productividad es de por sí baja, dejando poco campo para la acumulación de capital. Si la renta real es baja en un país, hay un ahorro bajo, lo cual indica que no hay capital para poder invertir en nuevo capital, conllevando que nuevamente persista el bajo nivel de producción.

Existen otros sub-círculos que se superponen a este círculo básico.

Gráfica 2. Círculo Vicioso Ampliado, Imperfecciones del Mercado



Fuente: Gráfica realizada por los autores del trabajo

A un ahorro bajo como causa de una renta real baja, se le suma la baja demanda, lo cual conlleva que se presente una baja tasa de inversión. Por otro lado, la población atrasada promueve que existan recursos a medio trabajar. La mala cualificación de la masa laboral, subutiliza los recursos que puedan existir dentro de un país, y contrariamente, si no se desarrollan a cabalidad los recursos, la población no tendrá posibilidades de obtener beneficios de cualificación, como causa del subdesarrollo económico.

Para lograr un desarrollo económico, es necesario contar con una cultura de ahorro para que implícitamente se dé la inversión requerida para el mejoramiento de los rendimientos, y que los mismos no se vean obligados a optimizar por medio de créditos, sino del capital recaudado. “No obstante, queda por saber sí el proceso de inversión no creará automáticamente todo el ahorro necesario vía capital-renta, de modo que no tengamos que preocuparnos del nivel de ahorros, sino concentrar nuestra atención en la inversión, de tal forma que sea más conveniente alentar a las personas a que gasten y no a que ahorren”⁴.

Otra situación consecuente del bajo desarrollo (poca inversión) es la desigualdad entre las zonas urbanas y rurales de una ciudad y un país. Las personas que ganan sueldos fijos (a causa de un empleo formal), tienen un ingreso más regular que los campesinos, y a menudo inclusive los trabajadores urbanos informales con baja o nula calificación, perciben ingresos más altos que el término medio de los campesinos.

Sin embargo, los “trabajadores de ciudad” ahorran muy poco, porque tienen una mayor inclinación por el gasto que por el ahorro, debido a que existe la necesidad de demostrar mejores condiciones sociales y económicas de las que

⁴ Ibíd. p 249

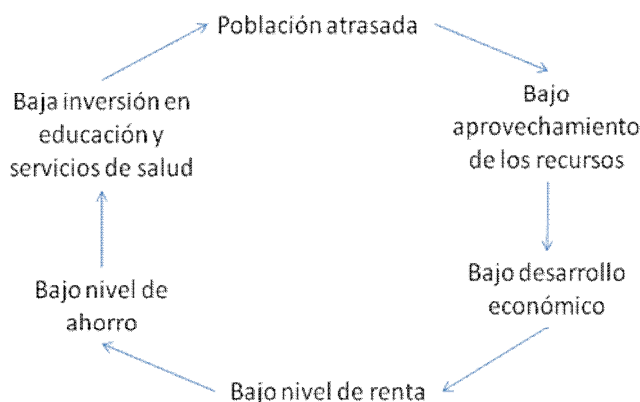
realmente tienen. “Las clases medias ahorran muy poco, teniendo poca importancia para la inversión productiva. Esto acontece, especialmente, en los países en que las clases gobernantes difieren racialmente de las clases medias y bajas, porque las clases medias buscan distinguirse mediante un consumo que lo haga distinguido”⁵.

La gente ahorra más si se le da alguna razón convincente para hacerlo. Este es un rasgo deseable y necesario; pero lo distintivo del desarrollo es que unas cuantas personas, ya sean particulares, sociedades, o agencias gubernamentales, utilizan grandes sumas para invertir en costosos proyectos. De aquí se desprende que el rasgo distintivo del desarrollo sea el crecimiento de la empresa, es decir, la aparición de un pequeño grupo de personas, inversionistas particulares o funcionarios públicos, que utilizan grandes sumas de capital, y dan empleo a un gran número de personas.

Debido a la dificultad que presenta un país pobre, para la utilización óptima de los escasos recursos de que dispone, se vislumbran otras dificultades. Por ejemplo, las inversiones en educación, salud, vivienda, e infraestructura. Sí un país no tiene como desarrollar proyectos de infraestructura, prestar servicios de salud, proveer vivienda y educación a su población, estará condenado a sufrir los embates del subdesarrollo, por largo tiempo.

⁵ *Ibíd.* p 250

Gráfica 3. Círculo vicioso subdesarrollo personas



Fuente: Gráfica realizada por los autores del proyecto

Al respecto Meier⁶ dice: Las imperfecciones del mercado, aumentan aún más las dificultades de la economía, pero los círculos viciosos obstaculizan una ampliación de la misma. Dicha ampliación implica la introducción de nuevos factores, nuevos bienes, nuevas técnicas de producción y cambios en la organización, variaciones estructurales considerables que empujen la frontera de producción. Pero la incapacidad para romper círculos viciosos ha limitado ese movimiento de empuje. Y dado que los círculos viciosos son coexistentes, se agravan mutuamente, son difíciles de romper. “Para acelerar el desarrollo en los países pobres es necesario superar los obstáculos que imponen los círculos viciosos de la pobreza.

Una acción pública más vigorosa para acelerar el desarrollo en los países pobres es necesaria para superar el subdesarrollo. El carácter estático de los países más pobres, debe promover y promueve la acción del gobierno para salir de ese estado y pasar a uno en movimiento hacia adelante.

⁶ Ibíd. p. 343

Se han sugerido algunos campos generales propios para la acción del Gobierno. En primer lugar, la posibilidad de establecer mercados promoviendo instituciones adecuadas. En segundo lugar, la empresa pública es necesaria en aquellos sectores donde la empresa privada, dados los beneficios demasiado bajos o riesgos demasiado grandes, se muestra retraída. Tercero, es necesaria la dirección del Gobierno, para promover economías externas y “crecimiento equilibrado”⁷.

Los servicios sociales son un sector indiscutible de la actividad del Gobierno. En los países pobres esto es especialmente importante, puesto que una expansión de la enseñanza y de la sanidad públicas pueden debilitar los obstáculos al desarrollo disminuyendo el atraso de la población, incrementando su movilidad geográfica y ocupacional, elevando su productividad y facilitando las innovaciones. “Las medidas para mejorar la educación y la sanidad aumentan la inversión en los recursos humanos, la calidad de la población como agente productivo mejora”⁸.

Es probable que los gobiernos pongan en una balanza la inversión en capital humano o en capital material, donde el mayor peso serán las prioridades y necesidades de productividad. Al decidir si debe realizarse inversión en personas o en capital material, se plantea la cuestión de comparar los incrementos alternativos en la productividad. Aunque, de acuerdo al grupo de las Naciones Unidas, *“la mayoría de los países subdesarrollados se encuentran en una situación en que la inversión en personas probablemente es tan productiva, en sentido puramente físico, como cualquier inversión en recursos materiales y, en muchos casos, la inversión en personas conducirá a un*

⁷ Ibíd. p.345

⁸ MEIER, Gerald; BALDWIN, Robert. P.384

*incremento de la corriente de bienes y servicios superior al que se seguiría de cualquier inversión comparable en capital material*⁹.

Se debe entonces dar importancia al desarrollo de las habilidades y potencialidades humanas, lo que consecuentemente llevará a un incremento de la productividad, además la conducta social que se genera en un empleo remunerado, lleva al desarrollo de otras habilidades y a la mejora de la autoestima de las personas.

Meier¹⁰ al respecto menciona: El bienestar de los hogares (unidad de análisis de la economía del bienestar clásica) no es solo un agregado del ingreso en dicho hogar, si no que depende de cómo estén repartidos los recursos dentro de éste. Además, muchos de los elementos que producen bienestar no pueden ser comprados en el mercado porque no tienen un valor monetario.

⁹ Naciones Unidas: *Measures for the Economic Development of Under Development Countries*, Nueva York, 1951, p. 52.

¹⁰ *Ibid.* p. 123

2. METODOLOGÍA

El trabajo realizado por los autores acudió a diferentes métodos e instrumentos que brindaran los resultados provistos, porqué a pesar de ser una problemática en constante crecimiento la manifestada por la población vulnerable y en condición de desplazamiento, la información existente y a la cual se tiene acceso es presentada de manera muy generalizada.

En primera instancia acudiremos a la Revisión Bibliografía del tema a tratar, permitiendo tener conocimiento de la situación de la vivienda en las diferentes instancias regionales. Para ello se tendrán tres fuentes de información: la primera será la obtenida de la Oficina de Vivienda de la Gobernación de Santander mediante proyectos de vivienda, archivos y documentos propios de la oficina. En segunda instancia acudiremos a textos referentes a la vivienda, y finalmente consultaremos la internet. Después de consultar estos medios, organizaremos y priorizaremos la información, manipulando la mas significativa

La información primaria que obtengamos será facilitada por los profesionales de la dependencia de Vivienda del Departamento, el arquitecto Oscar Iván López Cubillos, coordinador del grupo de vivienda departamental, la asesora de las Naciones Unidas, en cuanto a temas de vivienda Maria Mónica Martínez, y el profesional universitario Hermes Casadiego funcionario de la oficina de Planeación departamental, entre otros.

Este tipo de información primaria será útil en primera instancia para la realización de proyectos de vivienda departamental según lo estipulado por la pasantía a realizar en esta dependencia de la Gobernación de Santander, y a su vez para la consecución de la información requerida para la investigación.

Teniendo en cuenta que los proyectos de inversión pública están controlados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se ha generalizado una Metodología específica para este tipo de proyectos, la cual ha sido denominada Metodología General Ajustada (MGA) y se divide en cuatro módulos, cada uno de ellos presenta unas instrucciones precisas aplicables a un conjunto de formatos que se deben diligenciar. Con cada uno de estos módulos se busca lograr una adecuada identificación, preparación y evaluación del proyecto.

Los cuatro módulos son los siguientes:

- Identificación: descripción del problema, análisis de los efectos, análisis de las causas, problema, justificación y diagnóstico del problema o necesidad.
- Preparación: estudio legal, de mercado, de localización, técnico, institucional-organizacional, estudio ambiental, de desastres y riesgos, de aspectos comunitarios, financiero y fuentes de financiación.
- Evaluación ex-ante: evaluación financiera y de carácter económica y social.
- Programación: programación físico-financiera, y de fuentes de financiación
- Ficha Estadística Básica de Inversión (EBI)

Dentro de la realización de proyectos en la oficina de vivienda como tema de pasantía encontramos un gran número de beneficiarios en calidad de desplazamiento que contaban desde el 2004 con subsidios que hasta la fecha no han sido aplicados. Igualmente, los autores de esta investigación encontraron que dentro del macroproyecto de vivienda uno de los requisitos que se solicitarán a los aspirantes es la posesión de un ahorro programado en alguna entidad financiera.

Dada la dificultad económica dada por su condición, la población vulnerable y desplazada, el problema de la no aplicación de los subsidios sigue en crecimiento. Dicha situación nos ayudo a establecer nuestro objetivo principal, siendo este: mostrar la dificultad económica de la población en condiciones de desplazamiento y vulnerabilidad para la adquisición de vivienda digna.

Para obtener de manera más precisa los resultados esperados, se realizó una encuesta que evidencie las deficiencias que imposibilitan la adquisición de una vivienda para este segmento poblacional. La recolección de la información se hizo referente a las actividades económicas realizadas, la conformación del núcleo familiar, los ingresos aportados por el mismo, la prioridad realizada en sus gastos y el lugar y motivos del desplazamiento.

3. CAPÍTULO 1: LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y VULNERABLE EN COLOMBIA Y SANTANDER, CARACTERÍSTICAS Y SITUACIÓN ACTUAL.

3.1 POBREZA

Tradicionalmente se define como privación material, medida mediante el ingreso o el consumo del individuo o la familia. Pero siguiendo el enfoque de Sen, esta escasez está provocada por la carencia de capacidades humanas básicas que se manifiestan en problemas tales como analfabetismo, desnutrición, tiempo de vida corto, mala salud materna y padecimientos por enfermedades prevenibles. Esta es la denominada pobreza humana, que no se enfoca en lo que la gente tiene o no tiene sino en lo que la gente puede o no puede hacer. Una manera indirecta de medirla es a través del acceso a bienes, servicios e infraestructura (energía, educación, comunicaciones, agua potable) necesaria para desarrollar las capacidades humanas básicas. El problema con este enfoque radica en determinar qué tipo de bienes y servicios se deben seleccionar y qué ponderaciones darle a cada uno.¹¹

Económicamente los pobres están privados no solo de ingreso y recursos, sino también de oportunidades. Los mercados y los empleos a menudo son de difícil acceso debido a las bajas capacidades y a la exclusión social y geográfica. La poca educación afecta las posibilidades de conseguir empleo y de acceder a información que podría contribuir a mejorar la calidad de sus vidas. La asistencia sanitaria y los servicios de salud insuficientes, más la inadecuada

¹¹ ROMERO Alberto. Globalización y pobreza. (En línea) [http://www.e-libro.net/E-libro-
viejo/gratis/globpobreza.pdf](http://www.e-libro.net/E-libro-viejo/gratis/globpobreza.pdf). Citado 25 junio de 2009

nutrición, limitan las posibilidades de trabajar y realizar su potencial físico y mental.

Un factor alarmante en los países en desarrollo, es el alto crecimiento de la natalidad, al presentarse diferentes maneras de priorizar en aquellas familias conformadas por individuos que han tenido la oportunidad de acceder a mejores oportunidades laborales gracias a sus conocimientos, partiendo que la mujer que conforma este núcleo familiar prefiere continuar con su carrera profesional a dedicarse a la crianza de sus hijos, por lo cual analizara el nacimiento de un nuevo miembro en su hogar. En las familias de escasos recursos la figura femenina esta presentada como quien se encargara de educar y cuidar de sus hijos mientras el hombre traerá el sustento a su morada. Siendo este un punto a tratar al verse incrementado el número de obligaciones del hogar, el cual difícilmente contaba con el cubrimiento de sus necesidades básicas.

3.2 CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DESMESURADO, FACTOR INFLUYENTE EN ALTOS ÍNDICES DE POBREZA

Sin lugar a dudas la planeación personalizada¹² afecta el tamaño de las familias y está determinado en gran medida por la motivación de los padres, la cual refleja decisiones racionales y económicas en sentido prorrogado. La esencia de este tipo de teoría es que los padres sopesan los beneficios, las ventajas económicas cuando deciden tener un hijo. Por tanto este argumento supone que la relación beneficio/costo de los hijos posteriores es alta en las

¹² Parte del enfoque analítico de los acontecimientos y de las acciones que intervienen en la persona humana como origen y punto de equilibrio del contexto conocido. El individuo posee cualidades derivadas de la herencia, la educación familiar, el medio social, la percepción y adaptación física, la cultura, etc. Dichas cualidades, según Eduardo Domínguez Corona, se traducen en recursos para su desenvolvimiento personal.

familias bajos recursos de las sociedades pobres y que esto motiva a los padres a tener muchos hijos. Supone que a medida que van cambiando las circunstancias y mejora la situación económica de las familias, cambia también el balance de costos y beneficios.

Según la teoría mencionada por Murdoch en la Pobreza de las Naciones, hay tres tipos de beneficios:

“Beneficio de consumo” Se requiere al niño por sí, por el placer y la satisfacción emocional que trae consigo. Se supone que este beneficio no varía con el nivel económico de los padres (aunque, claro, puede variar con el número de niños que ya haya en la familia).”

Beneficios de trabajo o de ingresos. Para quienes viven en una sociedad industrial puede resultar difícil apreciar que en los países pobres, los hijos son una fuente importante de trabajo e ingresos. En los países pobres, sobre todo en las regiones rurales, está a cargo de los niños una serie de trabajos importantes: recoger leña, acarrear agua, llevar el ganado a sitios diferentes, ayudar en los quehaceres domésticos y trabajar en el campo, sobre todo en periodos críticos, como puede ser la cosecha.

Los beneficios de trabajo y de ingresos provenientes de los hijos aumentan con su edad y se cosechan mientras el hijo está dentro del hogar paterno, y en las familias amplias esto puede extenderse hasta la edad adulta. Por ejemplo, otros hijos que han dejado la casa paterna y que se han establecido en la ciudad suelen enviar a sus casas dinero constante.

El beneficio de la seguridad. A falta de un sistema de seguridad social, los hijos son la fuente principal de seguridad en la vejez. Esta seguridad puede adoptar la forma de dinero o de alimento y abrigo; recientemente esta idea se ha

ampliado e incluye seguridad contra emergencias o situaciones graves que ocurren antes de la vejez.¹³

Esta teoría sostiene que los cambios que haya en el nivel de bienestar cambian la conducta de la gente. En particular, los padres de diferentes niveles socio económicos tienen diferentes antecedentes, deseos y preferencias, todo lo cual afecta profundamente tanto los beneficios probables que pueden esperar de los hijos como la forma en que miren los gastos, inclusive los causados por los hijos. Así pues, los padres situados en diferentes niveles del desarrollo económico tienen puntos de vista diferentes de la utilidad económica de los hijos.

Es fácil percibir como va cambiando el valor de los hijos según las familias y las sociedades se hacen más ricas. Al aumentar el ingreso es posible sustituir el trabajo de los niños usando maquinaria o empleando trabajadores estacionales. Al ir aumentando el ingreso de la familia lo probable es que la aportación de los hijos al ingreso familiar total tenga menos significación. Además, es también probable que mengue el ingreso de los hijos, porque, según la sociedad se va haciendo más rica, se dificulta más y más a los hijos conseguir empleo, parte por la naturaleza cambiante de los trabajos disponibles y parte porque el desarrollo económico suele ir acompañado por la educación obligatoria y por leyes que regulan el trabajo de los niños. Del mismo modo, la necesidad de que los hijos, en especial los varones, den seguridad económica a los padres en su vejez declina también conforme crece el bienestar económico.¹⁴

¹³ MURDOCH Willian W. La pobreza de las naciones, Primera Parte: Población. Pág.: 37. Editorial: Fondo de Cultura Económica. México. 1984

¹⁴ *Ibíd.* p. 39

Finalmente, el tamaño de la familia depende muchísimo de la edad en que los padres, sobre todo la madre, se casan. En los países de alta fecundidad, el tamaño de la familia es menor cuando los padres son mayores al casarse, por la sencilla razón de que la mujer corre el riesgo de embarazarse durante menos años. Un cálculo razonable indica que el tamaño de la familia se reducirá en unos dos hijos si las mujeres se casan a los veinte años en vez de a los quince.

Un aumento en la edad de los cónyuges al casarse ha sido uno de los primeros signos de declinación de fecundidad.

3.3 DESPLAZAMIENTO FORZADO

Las personas en condición de desplazamiento de manera forzada y en contra de su voluntad, abandonan aquello que era cómodo, conocido y familiar; buscando sobrevivir, arrimar y no ser rechazados. Abandonando sus viviendas, su hábitat y aquellos bienes que suplían sus necesidades que a pesar de ser precarias para algunos no eran inferiores a los que se ven expuestos en esta nueva situación.

La migración es realizada en pro de bienestar, movilizándose un gran número de personas a lugares ajenos en donde pretenden mejorar su nivel de vida, el cual a sido arrebatado, ya sea por la violencia o tan solo estimulado por aquella idea de ser individuos civilizados. Este comportamiento al igual que la natalidad y la mortalidad son variables fundamentales en cuanto a la redistribución espacial de la población y los cambios en la estructura demográfica, Estos desplazamientos generan efectos ecológicos negativos y representan costos adicionales para la nación, esto en el caso de las múltiples migraciones de mano de obra no calificada que llega a ser parte de una ciudad pero en malas

condiciones convirtiéndose las invasiones en sus hogares y su subsistencia en una manera de rebusque.

Los desplazamientos comúnmente se presentan en ciudades de mayor tamaño, al idealizar un nivel de vida más alto y con la percepción de una fácil vinculación en el proceso de desarrollo económico en cuanto se refiere a la utilización de recursos humanos, ensanchándose cada vez más la ciudad dándose la proliferación de barrios pobres y exhibiéndose significativas tasas de desempleo o subempleo, lo cual, según especialistas son los “costos sociales del desarrollo”.¹⁵

3.3.1 Causalidades y modalidades del desplazamiento

El desplazamiento forzado es un fenómeno extremadamente complejo, dentro del cual coexisten múltiples causalidades y múltiples modalidades de afectación de la población civil. La primera -que era la más frecuente al inicio del conflicto -consiste en el desplazamiento como consecuencia (no deliberada) del enfrentamiento entre actores armados o entre alguno de éstos y la fuerza pública, cuando la población huye por carecer de las garantías mínimas de protección de su vida e integridad física.

Con el paso del tiempo el desplazamiento se fue convirtiendo en parte sustantiva de la estrategia de control político-militar de los actores armados, que en muchas ocasiones tenía (o tiene aún) un carácter temporal. Sin embargo, contemporáneamente el desplazamiento como estrategia ha tendido a convertirse en permanente, de manera que los actores armados buscan consolidar su control territorial para instaurar o controlar procesos de

¹⁵ CARDONA, Op cit. Nota 9 p. 51

producción de cultivos ilícitos y garantizar el tráfico de armas e ingreso ilegal de divisas, entre otras cosas. En muchos de estos casos se produce una “sustitución de la base social”, de manera que la población desplazada es reemplazada por personas afectas al respectivo actor armado, y a ellas les son transferidos activos tales como tierra e inmuebles.

Desde hace unos años, han surgido nuevas modalidades en las que la población residente ya no es desplazada, sino que se ve obligada por el respectivo actor armado a vincularse de manera forzada a los procesos productivos ilegales, sin posibilidades de salir de la zona para proteger su vida, integridad y libertad.

También se ha extendido el fenómeno de las comunidades “sitiadas” o “encajonadas” por un actor armado, que colocan a la población en situación de emergencia humanitaria y que en ocasiones se prolongan por largo tiempo sin que sea posible romper el bloqueo de alimentos medicamentos, combustibles, etc., por parte del Estado o de agentes humanitarios. Esto hace necesario desarrollar alternativas efectivas de protección y de atención humanitaria de emergencia por parte del Estado y de la Sociedad, en donde la modalidad de pactos humanitarios y misiones humanitarias tendría un papel muy importante.

Así mismo, están surgiendo dos modalidades de expulsión y desplazamiento antes poco conocidas, como son el desplazamiento intra-urbano, es decir de familias entre zonas de la ciudad, e interurbano, consistente en la expulsión de familias desde una ciudad hacia otra, generadas por amenazas de actores armados que ahora luchan por el control de barrios y zonas de las mismas. Es muy frecuente, incluso, que las familias afectadas sean víctimas en este caso de un segundo desplazamiento forzado.

A las modalidades descritas se agrega la de los desplazamientos temporales entre veredas de un mismo municipio, casos en los cuales la población adopta esta táctica como una manera de salvaguardar su vida y su seguridad, pero resistiéndose a un desplazamiento radical por parte de los actores armados que ejercen la amenaza.

Finalmente, la más dramática de las nuevas modalidades la constituye el desalojo planeado de localidades enteras por parte de los actores armados, quienes obligan a las comunidades a trasladarse masivamente bajo su vigilancia y a permanecer en un sitio distinto al de origen. Una mención aparte merece el tema de los desplazamientos de la fuerza de trabajo vinculada a cultivos ilícitos generados por la erradicación de los mismos, la mayoría de las veces mediante aspersión aérea. En muchas regiones, resulta prácticamente imposible deslindar el desplazamiento producto del conflicto del desplazamiento generado por la fumigación.

Pero también es muy importante destacar los desplazamientos asociados a los procesos de apropiación y concentración de la propiedad de la tierra. Estos pueden ser promovidos por personas o actores con un interés económico (entre los cuales al menos se ha identificado a los grandes narcotraficantes) que operan a través de grupos de acción privados, o por los mismos actores armados que obligan a los campesinos a abandonar tierras y cultivos.¹⁶

¹⁶ FORERO, Edgar. El departamento interno forzado en Colombia. (En línea) http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:6aZUcKMvN0QJ:www.ideaspaz.org/eventos/download/edgar_forero.pdf+causalidades+y+modalidades+del+desplazamiento&hl=es&gl=co&sig=AFQjCNHbTE9WtqelCoXgHz4EZhrsOQ5DYQ. Citado 15 de junio 2009

3.3.2 El Desplazado

El individuo que se encuentra en condición de desplazamiento sufre diferentes presiones psicológicas producto de su inestabilidad, pero a pesar de ello siguen luchando ante la inclemencia que afrontan en su nuevo estilo de vida. Por ello podremos decir que aquellos campesinos o ciudadanos que se ven inmersos en este flagelo hacen parte de los millones de colombianos que ante la marginalidad de su situación se muestran pujantes e incansables en estabilizar nuevamente sus vidas mediante la búsqueda de ayudas que les permitan restablecer sus condiciones habitacionales.

Para muchos el desplazado es, no una víctima, sino un actor del desorden que llega a violentar la cotidianidad y permanencia, en los nuevos sitios donde se asientan. El descrédito se excede cuando estos por no tener protección alguna, tienen que pedir limosna, o cuando al no encontrar una solución a su habitabilidad tienen que recurrir a acciones de hecho para obtener una vivienda digna en donde alojarse; lo que resquebraja la autoestima y socava la dignidad, al tener que asumir el de míseros, al poblar una ciudad donde escasean oportunidades de trabajo, siendo imposible mantener sus familias y contar nuevamente con un refugio. Ante los innumerables casos de movilización y aprovechamiento de personas ajenas al flagelo, los habitantes de las ciudades receptoras prefieren mantenerse al margen de brindar ayudas a estos individuos al no tener certeza si en realidad poseen la necesidad, o tan solo son oportunistas. Para estos casos el gobierno deberá estandarizar requerimientos que permitan brindar auxilios a quienes realmente los requieran, desarrollando políticas concernientes a la situación, mitigando su sufrimiento como objeto de hostigamiento de la problemática nacional.

3.4 LA MARGINALIDAD E INESTABILIDAD EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

La creciente preocupación de América Latina sobre las llamadas poblaciones marginales, tiene dos causas principales: 1) La creciente visibilidad del fenómeno marginal expresada ecológicamente en los cinturones de pobreza que rodean las ciudades del área. 2) La creciente participación política de los marginales expresada en invasiones de tierras urbanas y su potencial participación en movimientos políticos de corte populista.¹⁷

CEPAL-ILPES parten del fenómeno ecológico, fundamentalmente urbano, de los tugurios o barrios pobres como idea de marginalidad. La marginalidad en este sentido es básicamente urbana y por otra parte reciente, debido a que el fenómeno de los barrios tugurios data principalmente de la segunda postguerra. Últimamente la marginalidad se ha ampliado ecológicamente en su concepción y se ha aplicado al área rural. El fenómeno estructural central dentro de este enfoque es el empleo (por supuesto el desempleo como forma problemática) como derivado de la relación urbanización-industrialización de economías dependientes. En este sentido es un hecho fundamentalmente económico derivado del subdesarrollo. Sin embargo, la dependencia se toma solamente como relaciones de comercio externo, como incapacidad de la industria nacional para la competencia externa y no como una estructura típica generada por un sistema de capitalismo dependiente. Por otra parte, la descripción de lo que es marginal, se refiere a variables como la sindicalización, la sindicalización, el nivel de salarios, la estabilidad de empleo, el status ocupacional y en ultimas, a la ubicación ecológica como factor

¹⁷ CARDONA, Gutiérrez Ramiro. Las migraciones Internas. Capítulo II Estudios de Migración en Colombia. p. 221. Editorial: ASCOFAME. Bogotá. 1980

discriminante que aísla, o por lo menos, concentra la población propiamente marginal.¹⁸

Cardona parte de la base que la marginalidad (que se considera aun básicamente urbana) es causada por factores de expulsión de las áreas rurales debido a los bajos niveles de ingreso y plantea los posibles efectos políticos de la marginalidad como impulsora del cambio¹⁹.

La marginalidad no se puede definir como un fenómeno ecológico representado por los tugurios urbanos. El tugurio es solamente un síntoma que no define sino que describe algunas características de la marginalidad²⁰.

La movilización de la población se puede explicar en términos de: a) Crecimiento global de la población. B) Deterioro de los niveles de vida rural, comparados con los urbanos. C) La influencia de las formas de vida urbana en las áreas rurales y ciudades menores, particularmente después de la segunda guerra mundial, cuando una nueva tecnología modifico las relaciones sub-norurales a favor de la ciudad.

Sin embargo, no todos los marginales urbanos son emigrantes o emigrantes recientes. Algunos representan una población de rechazo del área urbana de elementos que ya vivían en la ciudad, nacidos o no en ella, y difieren del resto de la población urbana más en grado de pobreza que en origen²¹.

¹⁸ *Ibid.* p. 223

¹⁹ *Ibid.* p. 226

²⁰ *Ibid.* p. 227

²¹ *Ibid.* p. 230

3.5 LA POBLACIÓN VULNERABLE EN EL PAÍS

En Colombia, la población vulnerable es aquella que no posee los ingresos suficientes para adquirir los bienes necesarios para una sana y buena subsistencia. Esta población, de por sí se encuentra más frágil ante las vacilaciones de los niveles de precios, así como a las consecuencias de los desastres naturales, debido a que la ubicación de sus predios, en algunos casos, está en zonas de alto riesgo.

Dentro de las ciudades, existen zonas, en las cuales se concentra la población más pobre. Muchas veces, debido a la necesidad de un lugar para habitar, construyen pequeñas viviendas, en lotes privados o baldíos sin servicios públicos de ningún tipo, lo que genera enfermedades y contagios masivos, debido a la insalubridad de los asentamientos.

De acuerdo a las estadísticas del Censo realizado en 2005 por el DANE, se puede caracterizar a la población vulnerable, con respecto a su ingreso mensual, es decir, son población vulnerable los que no poseen las suficientes entradas monetarias para suplir los gastos básicos.

Tabla 1. Hogares por ingresos mensuales, según departamentos, número de hogares

No.	Departamento	Total General					
		TOTAL		CABECERA		RESTO	
		Hogares Estimados	cve	Hogares Estimados	cve	Hogares Estimados	cve
	TOTAL NACIONAL	10.570.899	0,00%	8.210.346	0,00%	2.360.553	0,00%
1	Antioquia	1.458.193	0,00%	1.153.166	0,00%	305.027	0,00%

2	Atlántico	473.037	0,00%	449.984	0,00%	23.053	0,00%
3	Bogotá D.C.	1.931.372	0,00%	1.927.390	0,00%	3.982	-
4	Bolívar	406.135	0,00%	313.094	0,00%	93.041	0,00%
5	Boyacá	322.850	0,00%	173.595	0,00%	149.255	0,00%
6	Caldas	244.685	0,00%	180.469	0,00%	64.216	0,00%
7	Caquetá	80.320	0,00%	54.818	0,00%	25.502	0,00%
8	Cauca	290.936	0,00%	122.840	0,00%	168.096	0,00%
9	Cesar	199.110	0,00%	143.938	0,00%	55.172	0,00%
10	Córdoba	315.244	0,00%	164.320	0,00%	150.924	0,00%
11	Cundinamarca	601.884	0,00%	389.164	0,00%	212.720	0,00%
12	Chocó	88.697	0,00%	49.641	0,00%	39.056	-
13	Huila	249.468	0,00%	155.810	0,00%	93.658	0,00%
14	La Guajira	128.693	0,00%	75.111	0,00%	53.582	0,00%
15	Magdalena	249.951	0,00%	172.507	0,00%	77.444	0,00%
16	Meta	186.811	0,00%	152.775	0,00%	34.036	0,00%
17	Nariño	353.008	0,00%	172.683	0,00%	180.325	0,00%
18	Norte De Santander	295.285	0,00%	235.689	0,00%	59.596	0,00%
19	Quindio	142.982	0,00%	125.690	0,00%	17.292	0,00%
20	Risaralda	230.532	0,00%	183.188	0,00%	47.344	0,00%
21	Santander	498.648	0,00%	373.966	0,00%	124.682	0,00%
22	Sucre	166.540	0,00%	106.549	0,00%	59.991	0,00%
23	Tolima	352.324	0,00%	244.871	0,00%	107.453	0,00%
24	Valle Del Cauca	1.073.508	0,00%	931.857	0,00%	141.651	0,00%

25	Arauca	37.012	0,00%	32.700	0,00%	4.312	0,00%
26	Casanare	72.628	0,00%	53.002	0,00%	19.626	0,00%
27	Putumayo	61.783	0,00%	31.988	0,00%	29.795	-
28	Archipiélago De San Andrés	16.150	0,00%	11.310	0,00%	4.840	0,00%
29	Amazonas	9.952	0,00%	5.913	0,00%	4.039	-
30	Guainía	4.469	-	2.684	-	1.785	-
31	Guaviare	15.059	0,00%	12.000	0,00%	3.059	-
32	Vaupés	4.209	-	3.224	-	985	-
33	Vichada	9.424	0,00%	4.410	0,00%	5.014	-

Fuente: Censo 2005 DANE, Cuadro 2.26a Hogares por ingresos mensuales, según departamentos

Se observa en la Tabla 1, que los departamentos más grandes y económicamente más fuertes, tienen la mayor concentración de la población.

Tabla 2. Hogares por ingresos mensuales, según departamentos, ingresos no alcanzan para cubrir los gastos básicos

No.	Departamento	No alcanzan para cubrir gastos básicos					
		TOTAL		CABECERA		RESTO	
		Hogares Estimados	cve	Hogares Estimados	cve	Hogares Estimados	cve
	TOTAL NACIONAL	7.140.426	0,11%	5.197.006	0,14%	1.943.420	0,08%
1	Antioquia	879.170	0,33%	644.126	0,44%	235.044	0,30%
2	Atlántico	352.220	0,45%	332.093	0,48%	20.128	0,62%
3	Bogotá D.C.	1.059.168	0,43%	1.056.086	0,43%	3.082	-

4	Bolívar	294.561	0,36%	215.205	0,46%	79.357	0,42%
5	Boyacá	257.674	0,32%	123.019	0,65%	134.655	0,14%
6	Caldas	159.799	0,75%	110.660	1,05%	49.139	0,63%
7	Caquetá	52.383	0,87%	33.541	1,33%	18.842	0,51%
8	Cauca	243.680	0,31%	93.883	0,76%	149.797	0,17%
9	Cesar	154.728	0,45%	110.262	0,58%	44.466	0,64%
10	Córdoba	247.424	0,38%	124.119	0,53%	123.305	0,55%
11	Cundinamarca	433.482	0,34%	261.376	0,55%	172.105	0,20%
12	Chocó	67.919	0,44%	38.160	0,78%	29.759	-
13	Huila	184.671	0,74%	104.150	1,28%	80.521	0,35%
14	La Guajira	89.660	0,37%	47.785	0,69%	41.875	0,07%
15	Magdalena	199.912	0,37%	136.731	0,48%	63.181	0,51%
16	Meta	127.046	1,01%	100.537	1,27%	26.509	0,66%
17	Nariño	288.621	0,45%	126.106	1,01%	162.515	0,12%
18	Norte De Santander	220.478	0,41%	170.983	0,52%	49.495	0,40%
19	Quindío	104.317	0,56%	91.632	0,61%	12.685	1,17%
20	Risaralda	149.200	0,58%	112.310	0,73%	36.891	0,74%
21	Santander	335.922	0,44%	233.722	0,62%	102.200	0,29%
22	Sucre	139.954	0,37%	87.029	0,56%	52.925	0,34%
23	Tolima	256.330	0,51%	164.102	0,77%	92.228	0,33%
24	Valle Del Cauca	688.261	0,38%	581.327	0,44%	106.935	0,50%
25	Arauca	22.360	1,44%	19.008	1,69%	3.352	0,25%
26	Casanare	50.950	0,75%	35.226	1,03%	15.724	0,78%

27	Putumayo	44.656	0,32%	22.095	0,65%	22.561	-
28	Archipiélago De San Andrés	10.317	2,07%	6.846	2,82%	3.470	2,65%
29	Amazonas	6.289	1,65%	3.535	2,94%	2.754	-
30	Guainía	3.488	-	2.062	-	1.426	-
31	Guaviare	8.031	1,78%	5.703	2,51%	2.328	-
32	Vaupés	1.699	-	1.078	-	621	-
33	Vichada	6.055	0,50%	2.507	1,22%	3.548	-

Fuente: Censo 2005 DANE, Cuadro 2.26a Hogares por ingresos mensuales, según departamentos

De acuerdo a la Tabla 2, el primer dato importante es el total de los hogares que no poseen los ingresos suficientes para cubrir sus gastos básicos, es bastante elevado frente al total general. El 67,55% de los hogares no poseen los recursos para dar cubrimiento a sus necesidades y en departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander y ciudades como Bogotá, está la mayor parte de los hogares bajo esta condición.

Los hogares que no poseen el margen financiero para cubrir sus gastos, normalmente no poseen una vivienda digna, tampoco tienen la capacidad para acarrear una buena alimentación tanto de adultos como de niños, seguramente no poseen servicios de salud ni educación. Esta situación es bastante complicada y requiere de una solución prioritaria.

Normalmente los departamentos que poseen una población mayor dentro de su territorio poseen los más altos niveles de pobreza y vulnerabilidad, más no el índice (porcentualmente vs el total de la población) más elevado.

Tabla 3. Hogares por ingresos mensuales, según departamentos, porcentaje de hogares sin recursos para cubrir los gastos básicos

No.	Departamento	Porcentaje hogares sin recursos para cubrir los gastos básicos con respecto al total general
	TOTAL NACIONAL	67,55%
1	Antioquia	60,29%
2	Atlántico	74,46%
3	Bogotá D.C.	54,84%
4	Bolívar	72,53%
5	Boyacá	79,81%
6	Caldas	65,31%
7	Caquetá	65,22%
8	Cauca	83,76%
9	Cesar	77,71%
10	Córdoba	78,49%
11	Cundinamarca	72,02%
12	Chocó	76,57%
13	Huila	74,03%
14	La Guajira	69,67%
15	Magdalena	79,98%
16	Meta	68,01%

17	Nariño	81,76%
18	Norte De Santander	74,67%
19	Quindío	72,96%
20	Risaralda	64,72%
21	Santander	67,37%
22	Sucre	84,04%
23	Tolima	72,75%
24	Valle Del Cauca	64,11%
25	Arauca	60,41%
26	Casanare	70,15%
27	Putumayo	72,28%
28	Archipiélago De San Andrés	63,88%
29	Amazonas	63,19%
30	Guainía	78,05%
31	Guaviare	53,33%
32	Vaupés	40,37%
33	Vichada	64,25%

Fuente: Censo 2005 DANE, Cuadro 2.26a Hogares por ingresos mensuales, según departamentos, tabla realizada por los autores del trabajo

Sin embargo, de acuerdo a datos de la Tabla 3, se encuentra que cada departamento posee un alto porcentaje de hogares con deficiencias en el cubrimiento de sus gastos básicos, esto indica que en cada departamento enfrenta una situación de pobreza creciente. Departamentos que por su poca población no se veían muy preponderantes, poseen los más altos índices:

Atlántico, Boyacá, Cauca, Cesar, Córdoba, Chocó, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Sucre, y Guainía. Y como contraparte, los de más altos niveles de hogares, poseen porcentajes bajos, pero a nivel de número de hogares, siguen siendo altos.

Esto definitivamente revela la dificultad económica que tienen los departamentos pequeños para cubrir las necesidades tanto habitacionales como de otro tipo para la población de su región.

Estos datos demuestran que siguen siendo los departamentos más pobres los que poseen los problemas más graves de pobreza, con respecto al total de su población, y en contraparte, los grandes departamentos, con respecto a la totalidad de la población, poseen índices más bajos, el número de hogares por debajo de la línea de pobreza es bastante más elevado que en las zonas menos habitadas.

Esta diferencia en cuanto a niveles de pobreza, resulta en grandes concentraciones de población vulnerable en ciudades grandes, y por ende migraciones masivas de personas pobres con el ideal que en las ciudades capitales podrán obtener mejores oportunidades que en sus lugares de origen.

4. CAPÍTULO 2. LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA Y EN SANTANDER, LEGISLACIÓN, CARACTERÍSTICAS Y SITUACIÓN ACTUAL.

4.1 EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN COLOMBIA

Como los demás países de América Latina, Colombia ha sufrido una constante tendencia hacia la urbanización. De acuerdo a información del Departamento Nacional de Planeación, en 1950 la población urbana tan solo era el 39% del total, sin embargo, 50 años después, esta población creció al 72%. Según el documento Visión Colombia 2019, esta tendencia permitiría afirmar que para el año 2020, aproximadamente el 80% de la población estaría ubicada en sectores urbanos “43 millones de habitantes²²”.

No obstante, el desarrollo que se presenta y sin duda se presentará en las ciudades, será de manera desequilibrada, económicamente hablando. Aunque exista un sistema diversificado de urbanización, compuesto por 38 ciudades de más de 100.000 habitantes todas poseen problemas similares de asentamientos precarios de personas. Las ciudades no se planean a largo plazo, lo que conlleva a que las poblaciones de menos recursos se asienten en zonas que no poseen servicios públicos adecuados, servicios de salud cercanos o vías de acceso. Estas situaciones provocan que la población vulnerable que ocupa esas zonas de las ciudades, viva con un deficiente nivel de vida, y una alta tasa de enfermedades y contagio de las mismas.

²² COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia 2019, Construir Ciudades más Amables. 2006. p. 25

Utilizando el término del documento Visión Colombia 2019, los asentamientos precarios son la manifestación más clara de la pobreza y de la desigualdad dentro de las ciudades. Los tugurios, se presentan en el 16% de los hogares del país (aproximadamente 13 millones de hogares)²³. Dentro de estas viviendas, el 63% presenta carencias de tipo cualitativo, como lo son servicios públicos y hacinamiento²⁴.

Otro problema al que se enfrentan las familias que habitan asentamientos precarios, es la ubicación del mismo. El 20% de los 13 millones de hogares más desfavorecidos, se encuentran en zonas de alto riesgo y el 17% están alejados de infraestructura necesaria como colegios, hospitales y vías de acceso²⁵.

Tabla 4. Hogares en asentamientos precarios 2003

	Miles	Participación
a. Hogares en viviendas no susceptibles de mejorar	224	17,0%
b. Hogares que presentan déficit cualitativo	847	63,0%
• Hacinamiento	315	23,4%
• Materiales inadecuados	134	9,9%
• Acueducto	47	3,5%
• Alcantarillado	350	26,0%
Riesgo	274	20,3%
Total	1346	100,0%

Fuente: Realizado por los autores con base en: Dane-ECV 2003

Es claro que con el problema adicional que presenta Colombia en cuestiones de orden público y desastres naturales, las ciudades reciben una gran masa de migraciones provenientes, en su mayoría, de zonas rurales. Estos éxodos, la

²³ Ibid. p. 27

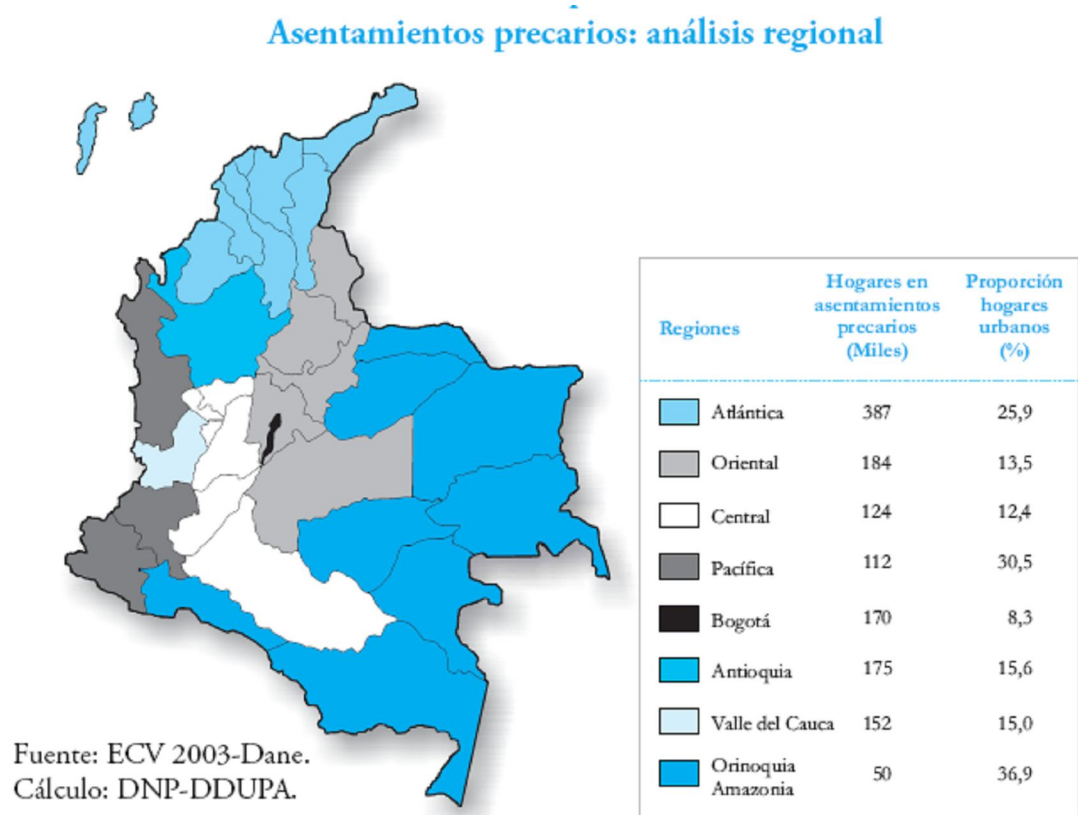
²⁴ Ibid. p. 27

²⁵ Ibid. p. 27

mayoría traen consigo personas que no poseen recursos ni educación, y llegan a las ciudades a engrosar las estadísticas de población vulnerable, ya que por su condición, no pueden adquirir un trabajo digno, sostenible y bien remunerado.

Este tipo de “urbanización”, trae consigo problemas para la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, las ubicaciones de los asentamientos de personas desplazadas o vulnerables, generan un detrimento del entorno físico de las ciudades (remitámonos a las consecuencias que dejó la toma del parque Tercer Milenio de Bogotá por población desplazada, y que se extendió por cuatro meses), propagación masiva de enfermedades, alto impacto ambiental, deficiencia de servicios públicos, y viales, obstrucción de obras públicas y extra-costos al presupuesto público.

Gráfica 4. Mapa asentamientos precarios: análisis regional



De acuerdo a la Gráfica 4, las tres regiones que presentan la mayor problemática de asentamientos precarios como proporción del total de hogares urbanos son la Orinoquia y la Amazonia (37%), la zona Pacífica (31%) y la región Atlántica (26%). En términos de la cantidad de hogares en estas condiciones, y en coincidencia con el grado de concentración urbana, la problemática más seria se presenta en la Costa Atlántica (387 mil hogares), la región Oriental (184 mil) y el departamento de Antioquia (175 mil).

Para disminuir la problemática de los asentamientos precarios, se requiere primero, que las ciudades crezcan de acuerdo a los lineamientos de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), así mismo que los macro-proyectos de vivienda se realicen para la población que más lo necesite y que se adapten a las necesidades particulares de cada comunidad. Así mismo acompañar esos proyectos con la construcción de vías de acceso, colegios, hospitales y centros recreacionales que permitan que la calidad de vida mejore.

4.2 LA NECESIDAD DE LA VIVIENDA PARA EL NÚCLEO FAMILIAR

Desde la antigüedad, el refugio para el ser humano frente a las inclemencias del clima y la necesidad de privacidad, han convertido a la vivienda, una de las prioridades de las personas y por tanto de sus familias.

El hombre primitivo comienza a usar las cavernas como refugios. Con el paso del tiempo y las necesidades de trasladarse de un lugar a otro por alimentos o mejores condiciones de vida, comienza a construir viviendas artificiales. Primeramente chozas, carpas, fáciles de transportar a otro sitio, luego grandes construcciones de piedra hasta llegar a las realizaciones modernas. Se ha mantenido una finalidad en común: el cobijo contra la intemperie y los peligros

de la noche, lugar de familia, sitio de reunión, de descanso, de trabajo, de culto, de relaciones sociales, y de convalecencia.

A medida que el hombre se va tornando más sedentario, aparecen construcciones mejor asentadas al terreno. “En el neolítico, entre el 8000 y el 4000 antes de Cristo, se arman chozas con paredes laterales y techo cónico, con vigas, y se considera que allí se utilizan los primeros sostenes que constituirían el primer concepto de columna; y hacia el siglo III antes de Cristo, ya se realizan divisiones dentro de las chozas para contar con distintos ambientes”²⁶.

Aunque en la actualidad, ya no es necesaria la protección de las fieras, si es vital un lugar para habitar dignamente. De esta manera la vivienda se ha convertido en una prioridad para las familias, y es deber de los gobiernos a cargo, proveer las posibilidades para la adquisición de una unidad habitacional adecuada que permita el normal desarrollo de la integridad del ser humano.

Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado

²⁶ COBIELLA, Nidia. La Vivienda. (en línea) <http://www.educar.org/inventos/lavivienda.asp>
Citado el 9 de Septiembre de 2009

y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo que sea razonable²⁷.

En Colombia, se pueden clasificar cinco tipos de vivienda: Vivienda Urbana, Vivienda de Interés de Social (VIS), Vivienda de Interés Prioritaria, Vivienda Rural y Casas de Campo.

Vivienda urbana: la vivienda urbana, es la que se encuentra, en las ciudades, en su zona urbana, y puede variar entre casas, unifamiliares o edificios de apartamentos. Este tipo de vivienda, es por lo general la más costosa, aunque existen zonas en las ciudades que por ser de estratos bajos, que presentan viviendas de valores más accesibles.

Vivienda de Interés Social: La Vivienda de Interés Social (VIS) es aquella vivienda dirigida a las personas menos favorecidas de nuestro país y las cuales devengan menos de cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, cuenta con un subsidio de vivienda otorgado por: LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR Y EL GOBIERNO NACIONAL; este se puede recibir en dinero o especie)²⁸. De acuerdo al Decreto 4466 de 2007 en el Artículo 1 la VIS es la solución de vivienda cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLMV)²⁹.

²⁷ DEPARTAMENTO DE URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE MADRID. Programa Hábitat. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (En línea). <http://habitat.aq.upm.es/aqhab/aproghab.html>. Citado el 18 de Octubre de 2009.

²⁸ FONDO NACIONAL DE AHORRO. ¿Qué es una Vivienda de Interés Social? (En línea). <http://www.fna.gov.co/internas/Cvivienda/CviviendaVIS.htm>. Citado el 18 de octubre de 2009

²⁹ METROCUADRADO.COM. Norma que Rige los Subsidios de Vivienda Social (En línea) http://contenido.metrocuadrado.com/contenidom2/publesp_m2/subviv_esp/archivosubsidios/ARTICULO-WEB-PL_DET_NOT_REDI_M2-3754995.html, Citado 05 de agosto de 2009

Vivienda de Interés Prioritaria: De acuerdo al Decreto 4466 de 2007 en el Artículo 1 la Vivienda de Interés Prioritario (VIP). Es la solución de vivienda cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLMV)³⁰.

Vivienda Rural: Para este caso, la vivienda se ubica en la zona rural de una ciudad. Normalmente, la ubicación depende de las zonas laborales campesinas y no poseen las características en cuanto a diseño y resistencia que presentaría una vivienda de tipo urbano. Algunas de las ubicaciones de las viviendas rurales presentan problemas debido a su cercanía o presencia en zonas declaradas como de alto riesgo (propensas a deslizamientos o inundaciones).

Casas de Campo: Estas unidades habitacionales, son utilizadas como centros recreacionales u otros lugares de entretenimiento. Los diseños son muy variados y dependen de las necesidades y gustos del demandante de la vivienda. Este tipo de unidades habitacionales no poseen ayuda del gobierno, debido a su carácter de suntuosidad.

Para el caso de la población vulnerable (desplazados y personas pobres), la escasez de lugares habitables es un problema, que el gobierno central debe atender, al igual que los entes territoriales y las alcaldías. Mediante el otorgamiento de subsidios, se espera atender las necesidades habitacionales de esta población, y de esta manera sanear de manera parcial, la deficiencia de este tipo en el país.

³⁰ *Ibíd.*

En la actualidad, de acuerdo a datos del DANE, existen 3.828.055,41 hogares que poseen algún tipo de déficit, para este caso cualitativo, y existe un déficit habitacional de aproximadamente, 1.307.757,24 viviendas. De esta manera, las entidades territoriales, deben desarrollar macro-proyectos en común acuerdo con el gobierno nacional y en algunos casos con las alcaldías, para contrarrestar de forma parcial la falta de vivienda. Así mismo, la gobernación apoya a la población desplazada mediante el otorgamiento de subsidios complementarios con el objetivo de ayudar en la adquisición de vivienda nueva o usada, que sea digna, y que no esté ubicada en zonas de alto riesgo.

La urbanización es sinónimo de progreso económico y social, alfabetización a través de mejor educación, mejoramiento de condiciones de servicios públicos, mayor acceso a infraestructura pública, y más participación de la vida cultural, política y religiosa. De la misma forma, junto a la buena planificación de la urbe tenemos que las ciudades son sin duda alguna los motores de crecimiento de la industria y el comercio, así como de las manifestaciones de la cultura y evolución del conocimiento.

De esta manera, la urbanización ordenada es necesaria y hace de una ciudad y una comunidad un foco de desarrollo sostenible en el aspecto económico y social. Así, se hace imperativo que los macro-proyectos de vivienda que se realicen dentro de las regiones estén acompañados de sitios de trabajo, escuelas, hospitales, estaciones de policía, vías y medios para el transporte, que complementen y suplan las necesidades de los hogares, los cuales a su vez necesitan tanto de una vivienda como de lo que la rodea.

4.3 LA VIVIENDA DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO NACIONAL

Dentro del Plan de Desarrollo Nacional (PND), la vivienda está contemplada dentro del objetivo de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad, con el título: Ciudades más amables.

El PND, destaca algunas de las deficiencias para la construcción de vivienda nueva de tipo VIS:

- Bajo nivel de oferta formal
- Asentamientos precarios
- Baja intermediación del sistema de financiación de vivienda
- Estructura institucional
- Desequilibrios regionales en asignación de Subsidios Familiares de Vivienda (SFV), y recursos de financiación de vivienda

Es claro que para solucionar los problemas de vivienda, el gobierno debe atacar los principales focos de deficiencia en cuanto a la cuantía de viviendas y la calidad de las mismas. De esta manera, la política propone como estrategias: “(1) evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios y mejorar las condiciones de los existentes; (2) incrementar la participación del sector financiero y/o solidario en la financiación de vivienda; y (3) consolidar un sector edificador eficiente y competitivo”³¹. De esta manera, el PND propone los siguientes objetivos.

³¹ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo, Estado Comunitario para Todos, Tomo I. 2006. p. 177

- Definir esquemas e instrumentos financieros adecuados para cada uno de los segmentos de la demanda por vivienda.
- Optimizar los instrumentos existentes e incluir nuevos, de forma tal que se logre ampliarla cobertura de la Política de Vivienda
- Lograr un aumento importante de la tasa de construcción de vivienda, especialmente VIS, para frenar la conformación de asentamientos precarios y el incremento del déficit de vivienda.
- Fortalecer y aumentar la participación del sector financiero y solidario en la financiación de vivienda.
- Fortalecer la capacidad empresarial del sector, con especial énfasis en la cadena productiva de la vivienda de interés social

Para las familias pobres, la posibilidad de adquisición de una vivienda en Colombia es muy pequeña, dado que la financiación para este tipo de población es bastante limitada. Muchas veces, para una familia, donde la cabeza de hogar, sea hombre o mujer, posee un trabajo informal, la posibilidad de acceso a un crédito de vivienda, es nula, ya que los requisitos de las entidades financieras no permiten que un trabajador independiente pueda acceder a uno de estos servicios financieros.

Como ya se ha mencionado, uno de los problemas más graves que se contemplan a la luz del PND, es la dificultad de financiación de la vivienda. De esta manera, dentro del plan se contemplan unas posibles soluciones a esta deficiencia:

- **Financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos.**

Ajustes al esquema de ahorro programado y crédito: Un programa de ahorro programado, puede convertirse en una garantía para adquirir un

crédito bancario que permita a los hogares que no tienen un trabajo estable demostrar su capacidad de pago y así poder acceder a este servicio financiero.

Sistema de información y de regulación especializados: “Con el objetivo de incentivar la oferta de financiación para estos hogares, se propone desarrollar e implementar un sistema de información alternativo que permita recopilar información sobre operaciones financieras (compra de electrodomésticos a plazos) y puntualidad en los pagos que realizan estos hogares”³². De esta forma, se tendrá certeza de las posibilidades y responsabilidad en el pago de hogares que no se encuentran dentro de una economía formal y que por esta razón son excluidos como clientes de servicios financieros crediticios.

Incentivos para las entidades financieras y creación de nuevos operadores privados: como ya se ha mencionado, las entidades financieras, no poseen la experiencia ni las herramientas para conocer el riesgo crediticio de la población vinculada a la economía informal. Así, se debe promover el “uso de la garantía VIS del Fondo Nacional de Garantías” para la población vulnerable. De la misma manera promover la creación de nuevos operadores privados especializados en créditos de vivienda para los hogares que pertenezcan a la economía informal.

- **Programa de Subsidio Familiar de Vivienda**

Los Subsidios Familiares de Vivienda (SFV), ampliamente utilizados en el país, pero aún con grandes limitantes en cuanto a su cobertura, serán distribuidos con base a la información del módulo de vivienda del Censo General de 2005.

³² *Ibíd.* p. 181

También se definen los topes de la Vivienda de Interés Social (VIS) los cuales serán de 135 SMMLV, y para la Vivienda de Interés Prioritaria (VIP) de 70 SMMLV. Estos montos son necesarios para aplicar los SFV.

Para la población más vulnerable y en desplazamiento, se continuarán con las asignaciones de subsidios para adquisición de vivienda nueva o usada, mejoramiento y pago de arriendo.

- **Financiación de vivienda**

Para la financiación de vivienda el PND, fija incentivos para créditos de largo plazo y libres de bruscas oscilaciones en las tasas de interés, con créditos en UVR y pesos.

- **Fortalecimiento de la oferta de vivienda**

Implementación de los bancos de materiales: “Se consolidará el Banco de Materiales Nacional que funcionará a través de uno o varios operadores, los cuales deben proporcionar al mercado de vivienda de interés social mayor información y competencia sobre los principales insumos, permitiendo que los precios de las soluciones habitacionales sean más favorables para los hogares de bajos ingresos”³³.

Incentivos para los oferentes VIS: el objetivo, es apoyar a los pequeños constructores, con fondos y facilidades de créditos, a través de FINDETER Y la Banca Hipotecaria, para que puedan desarrollar sus proyectos de VIS más fácil y eficientemente.

Gestión para la calidad de vivienda: se implementarán estrategias para: “

³³ *Ibíd.* p. 184

1. Difusión de las normas técnicas sobre calidad que rigen la actividad de la construcción (NSR 98) y expedición de normas técnicas nacionales que regulen las acciones de mejoramiento o rehabilitación de asentamientos precarios.
2. Definición de estándares urbanísticos y arquitectónicos para VIS, acorde con las características culturales, topográficas y climáticas de las regiones.
3. Creación de la póliza de garantía para VIS, exigiendo a los constructores una duración legal mínima que garantice la solución de problemas de calidad de la vivienda.
4. Promoción de campañas de educación al consumidor de vivienda, para que este exija calidad de las nuevas viviendas adquiridas.
5. Mejoramiento de la capacidad institucional de los municipios en gestión de proyectos VIS, a través de asistencia técnica efectiva.”³⁴

Acciones integrales para una vivienda digna: la construcción de una unidad habitacional, debe ser de una dimensión integral que beneficie la integralidad del ser humano, así como de un ser social. El objetivo es la prevención de la violencia intrafamiliar y solución de conflictos, salud sexual y reproductiva, alimentación y nutrición, acceso a servicios de salud y educación.

- **Meta para el cuatrienio 2007-2010**

El PND, ha proyectado la financiación de 828.000 soluciones habitacionales para los cuatro años de gobierno. Se cuentan la construcción de vivienda nueva, adquisición de vivienda usada, mejoramiento y legalización de predios.

³⁴ *Ibíd.* p. 185

Tabla 5. Soluciones Vis Financiadas por entidades vinculadas a la política de vivienda

	Número de Soluciones	Monto
1. Subsidios		
Gobierno Nacional-Urbano	470.857	\$ 1.203.049
Gobierno Nacional-Rural	53.834	\$ 310.208
Cajas de Compensación Familiar	171.045	\$ 1.271.443
Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía	29.622	\$ 482.168
2. Créditos		
Fondo Nacional del Ahorro	103.075	\$ 2.880.862
Total	828.433	\$ 6.147.730

en millones de pesos de 2006

Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo, Estado Comunitario para Todos, Tomo I, Cuadro 3.18, Pág. 186

Dentro del PND, la vivienda ha sido tratada de manera suficiente, de acuerdo a las necesidades que se presentan en este momento en la población. El objetivo primordial es poder facilitar las herramientas para conseguir una vivienda a bajo costo. Se hace imperativo mejorar la oferta de VIS y VIP, coadyuvando a los pequeños constructores que son los que ofertan más este tipo de vivienda, de la misma forma, fortalecer mecanismos que permitan que la población vulnerable y vinculada a la economía informal, acceder a líneas blandas de crédito a largo plazo y libre de oscilaciones bruscas de las tasas de interés. Por último, se trata muy por encima los SFV que se otorgan a la población desplazada para adquisición de vivienda nueva o usada, los cuales son compuestos por el aporte del Gobierno Nacional, el Departamento y el Municipio.

4.4 ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA

A mediados de la década de los 40 el Estado asume la vivienda como un asunto de interés público, incluyendo la vivienda social dentro de sus políticas. Cubriendo parte de los costos de los programas de vivienda que desarrolla, a manera de subsidio a la oferta o subsidio “oculto”, con el propósito de que estos lleguen a la población más desfavorecida. Las viviendas que ya tenían el subsidio incorporado fueron adjudicadas bajo distintas modalidades de crédito a grupos localizados de la población, con créditos a 20 años y cuotas fijas, con lo que terminaba dando un cuantioso subsidio adicional, debido al proceso de desvalorización de la moneda.

En el período comprendido entre 1973 y 1988 el gobierno empieza a buscar la manera de estimular el desarrollo del sector privado de la construcción. Se definen políticas tendientes a involucrar más directamente a este sector, básicamente, para dotarlo de un sistema propio de financiación de la actividad constructora privada. Es acá donde se crea el UPAC. Este sistema de pago de crédito hipotecario se crea como un sistema de ahorro y crédito de largo plazo que fomentaba el ahorro social con el aliciente de que los dineros ahorrados mantendrían su valor gracias a que eran reajustados al índice de inflación más una pequeña tasa de interés.

A partir de 1989 se da la política de fortalecimiento del mercado de vivienda (gestión, producción, comercialización), para lo cual el poder público debe actuar como simple facilitador. En 1991 mediante la ley 03 se crea el subsidio de demanda, con el objeto de hacer accesible la vivienda. También se crean el sistema nacional de vivienda de interés social y se reformó el Instituto de Crédito Territorial.

Según Castillo³⁵, en las últimas décadas lo que se ha presentado como política de vivienda en Colombia ha sido en realidad políticas de financiación de vivienda. La legislación en esta materia ha sido una sucesión ininterrumpida de ajustes desafortunados en la política financiera que sustenta el funcionamiento de la vivienda social. Como resultado de esta política se produjo el colapso del sistema UPAC, después de una larga sucesión de ajustes que terminaron por hacerlo inoperante, arrastrando miles de familias de clase media a una situación sin salida en la cual se vieron obligadas a entregar.

Desde entonces las soluciones correspondientes al cubrimiento de vivienda, se están realizando proyectadas a la reintegración regional de la población o su reubicación en sitios en los que se pueda dar su estabilización socioeconómica. Esto con el fin de construir un nuevo tejido social. Por esto Colombia ratificó los Objetivos del Milenio (ODM), a través del documento CONPES Social 091 de 2005: “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio 2015”, en el cual se fijan metas claras que establecen la reducción de la pobreza, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer que en su mayoría han sido producto del conflicto armado que trae consigo el flagelo del desplazamiento perdiendo sus hogares y dejándolos en la pobreza.

Para ello el gobierno ha trabajado en el tratamiento integral de la población desplazada, creando herramientas como lo ha sido el Plan Integral Único (PIU), el cual tiene dentro de sus objetivos de vivienda para el año de 2009 la priorización de la población desplazada que posee subsidio nacional y aun no

³⁵ CASTILLO HERRERA, Mercedes. Anotaciones Sobre el Problema de la Vivienda en Colombia (En línea)

http://facartes.unal.edu.co/portal/publicaciones/bitacoraut/8/articulos/b8_annot_probl_vivienda_col.pdf.

Citado 22 de Mayo 2009

lo han aplicado ante la carencia de otros recursos que le puedan asegurar un monto más realista para la adquisición de una unidad habitacional nueva o usada, que sea digna y que posea todos los servicios públicos.

Así mismo, el 1º de marzo de 2007 Acción Social, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, en respuesta al Auto 027 de febrero de 2007³⁶, presentaron a la Corte Constitucional un conjunto de indicadores para medir el Goce Efectivo de los Derechos -GED- de las personas en estado de desplazamiento. Según la ley 387 de 1997³⁷ el Estado debe adoptar medidas para asegurar la plena efectividad del derecho a la vivienda, con independencia del tipo de posesión o del tipo de vivienda, de la misma forma, el Estado tiene la obligación de velar que la vivienda habitada cumpla los estándares mínimos de una vivienda digna. Para este efecto se utiliza el indicador GED. Este indicador mide directamente el número de viviendas entregadas a las familias, en este caso, las familias desplazadas.

El conjunto de indicadores presentados por el Gobierno a la Corte tiene como objetivo medir el GED de los siguientes derechos: vivienda, salud, educación, alimentación, generación de ingresos, identidad, vida, integridad personal, libertad personal, seguridad, participación e integración local y, reparación³⁸; cuyo propósito es medir el impacto sobre el hogar de la política pública de atención a la PD en cuanto a la generación de condiciones para superar esta

³⁶ Convocatoria a una sesión de información técnica ante la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional en la cual se considerara la adopción de los indicadores de resultado de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 184 de 2004, 178 de 200, 218, 266 y 337 de 2006.

³⁷ Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

³⁸ COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación, (en línea). www.dnp.gov.co Citado el 15 de Mayo de 2009.

condición y así velar por una óptima utilización de los recursos y un bienestar social equitativo.

4.5 LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE A LA VIVIENDA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

La vivienda hace parte de las necesidades básicas del individuo para el disfrute de un crecimiento y desarrollo armonioso, por tanto la constitución política de Colombia como unidad protectora, defensora, democrática y participativa de la sociedad, establece en el artículo 51 el derecho de todo colombiano y la obligación del Estado por brindar las condiciones necesarias para hacer efectivo su derecho.

Pero ante cualquier proyección a realizar corresponderá tener en cuenta una planificación, siendo herramienta de ello los planes de ordenamiento territorial los cuales clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano y rural para realizar una adecuada expansión urbana. Por ello se ha construido la ley 388 de 1997, la cual brinda estándares a las administraciones en lo referente a la enajenación voluntaria o expropiación judicial que sea necesaria llevar a cabo para la realización de viviendas de interés social (VIS), concepto que se encuentra especificado en el artículo 91, bajo el artículo 58; la destinación de los recursos provenientes de la participación en la plusvalía en el artículo 85, para el mejoramiento o construcción vial, compra de predios o inmuebles para planes o desarrollo de VIS y actuaciones urbanísticas de macro-proyectos. Los gobernantes decidirán qué tipo de programa realizar, ya sea mejoramiento o construcción según sea requerido, lo cual se encuentra citado en el artículo 92.

Ante la imposibilidad financiera y presupuestal de las familias en condición de vulnerabilidad y desplazamiento, se establece la ley 546 de 1999 en la cual en sus artículos 1, 2, 17, 26, 27, 28, 32, 34, 40, 94, 96, 97, 103, 106, 107 se enuncian las normas generales y señala criterios que tendrá en cuenta el Gobierno Nacional para la financiación de vivienda a largo plazo, los subsidios y la realización de proyectos en condiciones especiales para la VIS urbana y rural.

Son muchos los colombianos que escasean de un techo para sus familias, pero al Gobierno le corresponderá priorizar, por ello la ley 823 de 2003 en su artículo 10 y la ley 1232 de 2007 se comprometen con las mujeres trabajadoras del sector informal, rural y urbano marginal y madres comunitarias a diseñar programas especiales de crédito y de subsidios que les permita acceder a la vivienda en condiciones adecuadas de financiación a largo plazo.

En el caso de la población desplazada la ley 387 de 1997 en términos generales, recoge los lineamientos de la política establecidos en los dos documentos CONPES. Estableciendo que la condición de desplazado cesa “cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.”

La población objeto de la política establecida en la ley corresponde a aquellas personas que cumplan los requisitos de declarar los hechos ante la procuraduría general de la Nación, la Defensoría del pueblo, Personerías Municipales o Distritales o cualquier despacho Judicial.

“La ley establece la responsabilidad Estatal de formular políticas y medidas para la prevención del desplazamiento, la atención, la protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, para lo cual se crea el Sistema Nacional de atención Integral a la población

desplazada, que es la estructura orgánica de funcionarios de organismos públicos responsables de atender a la población desplazada”.³⁹

Los gobiernos han reglamentado lenta y parcialmente la ley mediante decretos relativos de partes de su articulado, en algunos casos, limitando el ejercicio de los derechos de los desplazados y los beneficios consagrados en la norma⁴⁰:

CONPES 2804 de 1995	Formula el Programa Nacional de Atención Integral a la PD, en el marco del retorno voluntario o el asentamiento con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de la población desplazada.
Decreto 1165 de 1997	Creo la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada.
CONPES 2924 de 1997	Tuvo por objetivo analizar y adecuar la estructura, las competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política, establecidas en el documento CONPES 2804.
Decreto 173 de 1998	Reglamenta la ley 387 en lo relativo al plan nacional, estableciendo los componentes de cada una de las estrategias de la política de las entidades responsables de su

³⁹ LAGUADO DUCA, Arturo Claudio. “La Política Social Desde la Constitución de 1991 ¿Una Década Perdida? Cuarta Parte: “La Política Pública de Prevención del Desplazamiento y de Protección de los Derechos de la Población en Colombia: Una Deuda por Cancelar”. Facultad de Ciencias Humanas UN. Editora Guadalupe LTDA. Bogotá D.C. 2004. p. 297,298

⁴⁰ *Ibíd.* p. 299-308

	ejecución.
Decreto 501 de 1998	Creo el Fondo Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la Violencia con objetivos de financiamiento.
Decreto de 387 de 1999	Suprime la consejería municipal para la atención a la población desplazada.
Decreto 489 de 1999	Asigna las funciones y actuaciones que estaban a cargo de la Consejería Presidencial para la Atención a la población desplazada a la Red de Solidaridad Social.
Decreto 2569 de 2000	Reglamenta parcialmente la ley 387 con relación a las atribuciones de la Red de Solidaridad Social.
Decreto 951 de 2001	Reglamenta parcialmente las leyes 3 y 387 a lo relativo al subsidio de vivienda para la población desplazada.
Decreto 2007 de 2001	Reglamenta la atención a la población rural desplazada por la violencia.
Decreto 290 1999	Por el cual se dictan medidas pendientes a facilitar descripción en el registro civil de nacimiento y expedición de documentos de identificación de las personas desplazadas.
Decreto 2562 de 2001	Se reglamenta la ley 387 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada.
CONPES 3057 de 1999	Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.
CONPES 3115 de 2001	Disposición presupuestal para el Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.
Plan Estratégico	Delimita los esfuerzos de la Red de Solidaridad Social:

para el manejo del desplazamiento Interno Forzado	<p>Desarrollar y consolidar organizacionalmente a la Red y desarrollar la capacidad gerencial necesaria que esté en condiciones de cumplir adecuadamente con las responsabilidades en cuanto al desplazamiento.</p> <p>Generar capacidad organizacional, técnica y financiera permanente en las entidades que integran del Sistema Nacional de Atención a desplazados.</p> <p>Desarrollar una estrategia de alianzas internacionales dirigida a movilizar recursos externos para la financiación de los programas y proyectos.</p>
Acuerdo 049 de 2001 de la Red de Solidaridad Social	Fija el monto máximo del capital semilla para proyectos de generación de ingresos.
Directiva Presidencial 06 de 2001	Sobre instrucciones para fortalecer la atención integral a la población desplazadas.
Directiva Presidencial 07 de 2001	Señala obligaciones de respaldo e interlocución y colaboración del Estado con las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades humanitarias en el país.
Acuerdo 59 de 1997	Por el cual se declara como evento catastrófico el desplazamiento masivo de población por causa de la violencia y se adaptan otras medidas relacionadas con la atención en salud de los desplazados.
Resolución 1879 de 2001	Del Ministerio de Defensa Nacional por la cual se establece el costo de la tarjeta provisional militar para los ciudadanos desplazados estableciendo un costo de 9.7% del salario mínimo legal vigente.

Fuente: Realizado por los autores

El departamento de Santander mediante ordenanza 08 de mayo 30 de 2008 ha realizado la adopción del Plan de Desarrollo SANTANDER INCLUYENTE 2008-2011, en el cual podemos encontrar en el Eje Temático 3: Santander Humano al Servicio de la Gente y su Línea Estratégica 9: Ciudades y Pueblos más amables, el apoyo a la estructuración de espacios de encuentros armonizados ambiental y funcionalmente para lograr una mejora en la convivencia ciudadana en el Departamento de Santander. Para el cumplimiento de dicha meta se realiza la aprobación y adopción de la Política Pública Departamental en Vivienda, Febrero 5 de 2009 mediante Acta Consejo Departamental de Política Social CODPES.

4.6 LEGISLAR PREDOMINANDO EL DESARROLLO SOCIAL

En el diseño de cualquier programa tendiente a satisfacer las necesidades habitacionales básicas debe considerarse la utilización de recursos nacionales, ya que las inversiones en vivienda constituyen sólo uno de los varios usos posibles de los ahorros escasos de los países en desarrollo. Para la realización de este tipo de proyectos es necesario adoptar supuestos respecto al tamaño y la tasa de crecimiento del grupo vulnerable y las necesidades con las que cuenta.

A estas proyecciones les corresponderá ser factibles, para así lograr beneficios a los oferentes del bien y poder cuantificar la inversión realizada, ya que los programas de tipo social arrojan resultados de esta forma y no financieros. Así, para su desarrollo, corresponderá contar con una administración eficiente y eficaz a la hora de proyectar,

Se tendrá presente que la unidad habitacional básica se define como aquella que puede estar al alcance de una familia que vive exactamente en el umbral de pobreza. “Se trata de asegurar que todos los programas habitacionales que tienen como meta satisfacer todas las necesidades básicas sean coherentes. Puesto que el umbral de pobreza se ha definido como el nivel de ingreso para obtener una vivienda satisfacer las necesidades de los que habiten la unidad”⁴¹.

4.7 USOS INFORMALES DEL SUELO

En países del Tercer Mundo, tiende a presentarse la coexistencia de usos informales o no formalmente permitidos con los formales. En estos países una proporción grande de la población existe por fuera del sistema formal laboral y por necesidad debe buscar su sustento como pueda en tales actividades; todos en violación de leyes y reglamentos que les pretende situar en sitios designados (y usualmente demasiado distantes de sus clientes potenciales, para ser viables económicamente).

Hay otras clases de usos informales del suelo. Uno es el establecimiento de barrios piratas y/o de invasión en las afueras de algunas ciudades colombianas. Otro es la toma provisional o permanente de lotes públicos o privados para fines de recreación o funciones cívicas de los invasores. Y no es sólo cosa de pobres, ya que en “barrios costosos” muchas veces se urbaniza sin licencia previa para construir, se apropian espacios que son del municipio, o se establecen negocios no licenciados o prohibidos. Tales usos representan altísimos porcentajes el total el suelo ocupado y de vivienda existente en la ciudad, y se puede argumentar que si no fuera por el sistema complementario informal de usos de espacio, millones de personas estarían sin hogar y sin empleo.

⁴¹ Ibid. P. 308

En este sentido el sector informal de la vivienda denota los esfuerzos insuficientes de gobiernos municipales que no tienen, muchas de las veces recursos ni voluntad política para suplir todas las necesidades espaciales, sociales y materiales de sus habitantes. Se trata de disposiciones que seguirán frustrando la planificación racional del uso del suelo y de otros aspectos de la vida municipal, mientras no se desarrollen métodos para captarlos oficialmente como herramientas legítimas del desarrollo urbano.

4.7.1 La Vivienda Informal

Las familias que llegan a las áreas urbanas, procedentes de los pequeños municipios o zonas rurales, mayoritariamente se encuentran en situación de pobreza. Cuando arriban a la urbe se ubican en la periferia, quedan marginados de la oferta de servicios públicos y sociales, sus ingresos son insuficientes para atender las necesidades de la familia, además quedan atrapados en un escenario de ilegalidad y violencia que les impide dar los pasos necesarios para dejar de lado la miseria.

Los riesgos que corren estas personas al acceder a una vivienda informal son muchos. Por ejemplo, la misma violencia de grupos organizados, las enfermedades por falta de alcantarillado y por la falta de agua potable. Y la población más vulnerable son los niños, los ancianos y mujeres en estado de embarazo; que ante las deficiencias salubres del lugar habitado, corren más peligro de contraer enfermedades.

Este tipo de vivienda tiene demanda ante la escasez de recursos de aquellos emigrantes que se encuentran en un lugar ajeno a sus costumbres y tradiciones, o familias que simplemente carecen de opciones y posibilidades

para adquirir una vivienda digna y también de la necesidad innata de un techo del cual refugiarse.

A su vez, también se encuentra la informalidad en aquellas urbanizaciones “piratas” en las cuales un dueño de tierras urbaniza un predio sin las licencias y permisos requeridos. Típicamente, notifica el predio y vende los lotes con promesas de legalizar los títulos e instalar la infraestructura necesaria cuando tenga suficientes recursos. El comprador se encarga de la construcción sin licencia de su propia vivienda en el lote adquirido, y cuando el urbanizador no cumple con las promesas de suministro de servicios, procura gestarlos directamente con el municipio el cual hasta hace poco estaba impedido legalmente de darlos para viviendas construidas sin licencia.

4.7.1.1 La invasión de predios, producto de la deficiencia económica del núcleo familiar

La informalidad laboral se encuentra directamente relacionada con la deficiente situación económica que atraviesan las familias de bajos recursos que ante su insostenible actividad comercial se ven obligados a buscar soluciones a sus condiciones habitacionales llevándolos apropiarse de manera arbitraria, caprichosa y en algunos casos forzada de predios de manera ilegal.

Este tipo de asentamientos informales se ubican de manera similar a los urbanizados, pero con una inadecuada situación en cuanto a servicios públicos, lo que conlleva a que se presenten problemas de salud pública debido a la insalubridad de las instalaciones. Además debido al hacinamiento se pueden presentar situaciones de abuso sexual ante la deficiencia de espacio propio en cada hogar.

4.8 DÉFICIT CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE VIVIENDA

Dentro de los estudios que se realizan para analizar el déficit de vivienda que afectan a los hogares en Colombia, se reconocen de dos tipos, el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo de vivienda.

4.8.1 Déficit cuantitativo de vivienda

Está compuesto por la diferencia entre el número de hogares y el stock de viviendas habitables, es decir, la cantidad de viviendas que faltan para cubrir la demanda habitacional de toda población. Esta falencia afecta en mayor medida a las familias más pobres de la sociedad, debido a las difíciles condiciones económicas que se dan por su situación de vulnerabilidad.

En Colombia, de acuerdo a datos del DANE, el déficit cuantitativo de vivienda asciende a 1.307.757 hogares que equivale al 12,37% del total de hogares disponibles.

Tabla 6. Déficit cuantitativo de viviendas por departamentos

Nombre Departamento	Total Nacional Hogares		Hogares en Déficit Cuantitativo	
	Total	%	Total	%
Antioquia	1.458.193	100,00	96.169	6,60
Atlántico	473.037	100,00	66.725	14,11
Bogotá, D.C.	1.931.372	100,00	282.678	14,64
Bolívar	406.135	100,00	63.790	15,71

Boyacá	322.850	100,00	22.907	7,10
Caldas	244.685	100,00	16.268	6,65
Caquetá	80.320	100,00	10.544	13,13
Cauca	290.936	100,00	38.333	13,18
Cesar	199.110	100,00	23.249	11,68
Córdoba	315.244	100,00	61.740	19,58
Cundinamarca	601.884	100,00	88.401	14,69
Chocó	88.697	100,00	10.735	12,10
Huila	249.468	100,00	29.690	11,90
La Guajira	128.693	100,00	30.874	23,99
Magdalena	249.951	100,00	40.725	16,29
Meta	186.811	100,00	26.233	14,04
Nariño	353.008	100,00	42.203	11,96
Norte De Santander	295.285	100,00	30.572	10,35
Quindío	142.982	100,00	11.982	8,38
Risaralda	230.532	100,00	19.647	8,52
Santander	498.648	100,00	60.049	12,04
Sucre	166.540	100,00	33.677	20,22
Tolima	352.324	100,00	37.433	10,62
Valle Del Cauca	1.073.508	100,00	130.754	12,18
Arauca	37.012	100,00	6.882	18,59
Casanare	72.628	100,00	11.183	15,40

Putumayo	61.783	100,00	2.590	4,19
San Andrés	16.150	100,00	1.235	7,65
Amazonas	9.952	100,00	1.529	15,37
Guainía	4.469	100,00	539	12,06
Guaviare	15.059	100,00	4.138	27,48
Vaupés	4.209	100,00	1.523	36,18
Vichada	9.424	100,00	2.758	29,27
Total	10.570.899	100,00	1.307.757	12,37

Fuente: DANE, Censo General 2005, Tabla: Déficit de Vivienda

El problema de escasez de vivienda se ve más representativo en los departamentos más poblados. Antioquia, Bogotá, Cundinamarca y Valle del Cauca, presentan los déficits habitacionales más grandes de acuerdo a la Tabla 7. Cabe destacar que estos son las entidades territoriales con más campo de acción económico, debido a sus grandes ingresos y altas transferencias por parte del gobierno central.

No obstante, los departamentos antes mencionados, no son los que poseen el problema más grave. Proporcionalmente, los departamentos con mayor déficit cuantitativo son Vaupés, Vichada, y Guaviare, que son departamentos que no poseen capacidad económica favorable que les permita atacar el problema habitacional, aunque sea de menor envergadura que el de los “grandes departamentos”.

Teniendo en cuenta que la vivienda es un derecho contemplado en la Constitución Nacional, el gobierno nacional, las entidades territoriales, las alcaldías y algunas empresas privadas, proyectan y ejecutan macroproyectos

de vivienda con el objeto de dar soluciones habitacionales dignas, para un gran número de familias de bajos recursos, que no puedan adquirir, por cuenta propia, un lugar donde vivir.

De acuerdo a datos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, existen en el país los siguientes macroproyectos de vivienda:

Tabla 7. Macroproyectos de vivienda en el país

NOMBRE MACROPROYECTO	GESTOR	META PROYECTO	ESTADO
Altos de Santa Elena, Cali -Valle	Alcaldía de Cali – COMFENALCO Valle	2.000 soluciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Anunciado mediante Resolución 1341 el 10 de Julio de 2009. • Urbanismo terminado para 900 soluciones e iniciado para 1.100. • Obras de Edificación iniciadas para 1.200 apartamentos.
Ciudadela de San Antonio, Buenaventura- Valle	FONVIVIENDA – Alcaldía de Buenaventura	4.000 soluciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptado mediante Resolución No. 0207 del 2009 del MAVDT. • En proceso de contratación las primeras 620 viviendas.
Ecociudad Navarro, Cali -Valle	Alcaldía de Cali y Propietarios	40.000 soluciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • En Etapa de Formulación. Anunciado mediante Resolución No. 1463 del 20 de agosto de 2008, del MAVDT.
Villas de San Pablo, Barranquilla – Atlántico	Fundación Mario Santo Domingo	20.000 soluciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptado mediante resolución No. 2353 de 18 de Diciembre de 2008 del MAVDT. • Urbanismo terminado para 700 soluciones e iniciado para 1.300. • Terminadas 150 casas e iniciadas

			obras de edificación para 170 casas
Ciudad del Bicentenario, Cartagena - Bolívar	Fundación Mario Santo Domingo	25.000 soluciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptado mediante resolución No. 2362 de 18 de Diciembre de 2008 del MAVDT. • Urbanismo iniciado para 1.000 soluciones. • En contratación construcción de 145 casas.
Nuevo Occidente Viviendas con Corazón Hacia Territorios Equitativos	Alcaldía de Medellín	10.000 soluciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptado mediante resolución No. 2363 de 18 de Diciembre de 2008 del MAVDT. • Urbanismo iniciado para 960 soluciones. • Obras de Edificación iniciadas para 960 apartamentos.
Bosques de San Luis, Neiva -Huila	Alcaldía Neiva y Gobernación Huila	3.500 soluciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptado mediante resolución No. 2364 de 18 de Diciembre de 2008 del MAVDT. • En contratación urbanismo y construcción de 928 viviendas.
Centro Occidente de Colombia San José, Manizales -Caldas	Alcaldía de Manizales y Gobierno Nacional	3.000 soluciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptado mediante resolución No. 1453 del 27 de Julio de 2009 del MAVDT. • En proceso para Iniciar Ejecución.
Ciudad Verde, Soacha - Cundinamarca	Amarilo S.A.	25.000 soluciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Anunciado mediante Resolución No. 1577 del 10 de septiembre de 2008 y adicionada con Resolución No. 318 del 18 de febrero de 2009, del MAVDT. • En trámite para Adopción. En fase de traslado a la Administración Municipal de Soacha.
Recodo de San	Constructora	15.000	<ul style="list-style-type: none"> • Anunciado mediante Resolución del

Antonio, Mosquera - Cundinamarca	COLPATRIA S.A.	soluciones habitacionales	MAVDT No.501 de Marzo 11 de 2009. Estudios de Formulación en Ejecución.
La Giralda, Dosquebradas - Risaralda	Constructora Centenario S.A.	4.000 soluciones habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> Anunciado mediante Resolución 1342 el 10 de Julio de 2009. Estudios de Formulación en Ejecución.
Reubicación, Tumaco - Nariño	FONVIVIENDA y Alcaldía de Tumaco	2.000 soluciones habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> Anunciado mediante Resolución 316 del 18 de Febrero de 2009. Estudios de Formulación en Ejecución.
Reubicación La Yesca, Quibdó - Chocó	FONVIVIENDA y Alcaldía de Quibdó	2.000 soluciones habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> En trámite para anuncio.
PIENTA, Homenaje comunero al bicentenario de la independencia, Área Metropolitana de Bucaramanga, Piedecuesta - Santander	Gobernación de Santander	10.000 soluciones habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> Anunciado mediante Resolución del MAVDT No.1227 de Junio 26 de 2009. Estudios de Formulación en Ejecución.
La Italia, Palmira - Valle	Constructora Jaramillo Mora S.A.	4.000 soluciones habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> En Identificación de lotes para Anuncio.
Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira - Risaralda	Alcaldía de Pereira	10.000 soluciones habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> En trámite para Anuncio.

Fuente: realizada por los autores con base a la información de:

<http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=871&conID=3599>

El Plan Nacional de Desarrollo estableció como objetivo del programa la generación de suelo para Vivienda de Interés Social -VIS, para lo cual el Gobierno nacional "*...promoverá prioritariamente el diseño y ejecución de macroproyectos urbanos para la habilitación de suelo para VIS, mediante la disposición adecuada de servicios públicos domiciliarios, redes viales primarias y secundarias, espacio público y equipamientos sociales y recreativos*". El Plan Nacional de Desarrollo incluye como meta, el desarrollo e implementación de hasta 8 macroproyectos, incluidos 5 para vivienda. En este contexto, el programa de Macroproyectos de Interés Social Nacional hace parte de la estrategia del Gobierno nacional para incrementar la oferta de vivienda social. Así mismo, fue concebido como un instrumento para enfrentar la escasez de suelo construible.

De esta manera, con el Decreto 4260 de 2007 se reglamentaron las condiciones en las cuales se debe desarrollar el programa de Macroproyectos de Interés Social Nacional y definió los pasos que deben seguirse en su formulación, incluyendo el aviso a los municipios como un requisito indispensable; figura que garantiza la estabilidad en los precios del suelo.

Dentro del cuatrienio de este gobierno (2006-2010), se han propuesto la habilitación de suelos para unas 50.000 viviendas para igual número de familias, lo cual es aproximadamente para unos 2'000.000 de personas⁴². A la fecha el Ministerio ha impulsado el trámite de 15 Macro-proyectos (Tabla 8), con el fin de incrementar la oferta de suelo para los programas VIS y VIP, y la promoción de nuevas formas de cooperación en procura de "una ciudad más

⁴² MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Macroproyectos de Interés Social Nacional [en línea].

<http://www.minambiente.gov.co/contenido/categoria.aspx?catID=871> Consultada el 23/09/09

compacta, más ordenada, más productiva y con mayores oportunidades para todos”⁴³.

4.8.2 Déficit cualitativo de vivienda

La definición clásica de déficit cualitativo abarca a aquellas viviendas que son de baja calidad en relación con algunos criterios básicos. Tres variables se toman habitualmente en cuenta para caracterizar éste déficit: la disponibilidad de servicios públicos, el estado material de la construcción y el hacinamiento. “Las tres variables por sí solas o en conjunto son determinantes claves de la calidad de vida de las personas y cuando presentan insuficiencias convierten a quienes habitan este tipo de viviendas en demandantes potenciales de vivienda”⁴⁴.

En la actualidad en Colombia, de acuerdo a los datos del Censo General 2005 del DANE, el déficit cualitativo de vivienda asciende a 2.520.298 hogares, que corresponden al 23,84% del total de hogares en el país.

Tabla 8. Déficit cualitativo de viviendas por departamentos

Nombre Departamento	Total Nacional		Déficit Cualitativo	
	Total	%	Total	%
Antioquia	1.458.193	100,00	289.949	19,88

⁴³ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Macroproyectos de Interés Social Nacional [en línea].

<http://www.minambiente.gov.co/contenido/categoria.aspx?catID=871> Consultada el 23/09/09

⁴⁴ SZALACHMAN, Op. cit. p. 21.

Atlántico	473.037	100,00	122.330	25,86
Bogotá, D.C.	1.931.372	100,00	87.197	4,51
Bolívar	406.135	100,00	186.977	46,04
Boyacá	322.850	100,00	108.027	33,46
Caldas	244.685	100,00	37.838	15,46
Caquetá	80.320	100,00	33.803	42,09
Cauca	290.936	100,00	126.564	43,50
Cesar	199.110	100,00	78.288	39,32
Córdoba	315.244	100,00	184.670	58,58
Cundinamarca	601.884	100,00	127.262	21,14
Chocó	88.697	100,00	71.246	80,33
Huila	249.468	100,00	69.692	27,94
La Guajira	128.693	100,00	67.382	52,36
Magdalena	249.951	100,00	124.357	49,75
Meta	186.811	100,00	43.024	23,03
Nariño	353.008	100,00	157.414	44,59
Norte De Santander	295.285	100,00	78.475	26,58
Quindío	142.982	100,00	9.847	6,89
Risaralda	230.532	100,00	25.695	11,15
Santander	498.648	100,00	102.793	20,61
Sucre	166.540	100,00	74.662	44,83
Tolima	352.324	100,00	90.697	25,74

Valle Del Cauca	1.073.508	100,00	111.622	10,40
Arauca	37.012	100,00	11.862	32,05
Casanare	72.628	100,00	23.152	31,88
Putumayo	61.783	100,00	38.922	63,00
San Andrés	16.150	100,00	11.458	70,95
Amazonas	9.952	100,00	5.293	53,18
Guainía	4.469	100,00	3.340	74,74
Guaviare	15.059	100,00	8.813	58,52
Vaupés	4.209	100,00	1.697	40,32
Vichada	9.424	100,00	5.950	63,14
Total	10.570.899	100,00	2.520.298	23,84

Fuente: DANE, Censo General 2005, Tabla: Déficit de Vivienda

Dentro de los datos de la Tabla 9, se observa, que los departamentos con mayores déficits no son necesariamente los más poblados. Antioquia, Bolívar, Córdoba, Nariño y Magdalena, son los departamentos que tienen la mayor cantidad de viviendas con algún tipo de deficiencia, dado que son regiones con amplias zonas rurales que es donde se concentra este problema.

No obstante, proporcionalmente a su población, los departamentos de Chocó, Guainía, San Andrés, Vichada y Putumayo, son los más afectados por el déficit cualitativo de vivienda. Como principal razón de esta situación, vemos que las zonas rurales en estas regiones, son bastante amplias, y en muchos casos de difícil acceso, lo que dificulta la movilidad, tanto de personas como de materiales, exceptuando la isla de San Andrés. Aunque no podemos dejar de tener en cuenta que estos departamentos carecen de recursividad económica

para generar proyectos de mejoramiento habitacional, vemos el ejemplo de la zona cafetera, Caldas, Quindío, Risaralda, que poseen los índices más bajos, que aunque poseen grandes zonas rurales, su capacidad financiera de maniobra es mucho mejor.

Para solucionar los problemas de calidad de las viviendas, las entidades territoriales junto con las municipales y de la mano del gobierno nacional, realizan proyectos de mejoramiento de vivienda, los cuales mediante subsidios propenden por mejorar el estado de las unidades habitacionales que así lo requieran. Hay que tener en cuenta, que los mejoramientos deben realizarse a viviendas que no se encuentren en zonas de alto riesgo (zonas que presenten problemas geológicos, propensión a deslizamientos o a inundaciones), de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio, debido a que la ley 388 de 1997 así lo prohíbe.

La Ley 388 de 1997⁴⁵, ley de ordenamiento territorial, tiene como principios:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

⁴⁵ COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Ambiente. Ley 388 de 1997 Ley de Ordenamiento Territorial. Diario Oficial No. 43.091, 18 de Julio de 1997.

3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

4.9 LA VIVIENDA COMO UN INSTRUMENTO MACROECONÓMICO

Szalachman⁴⁶ dice: La vivienda es un bien de consumo que es bastante costoso en relación con el ingreso anual de la mayor parte de la gente, lo que hace que la disponibilidad de fondos que puedan ser tomados en préstamo se constituye en un factor muy importante para influir en la demanda de compra de vivienda. Entre más baja sea la cuota inicial más fácil será para muchas familias el tener acceso a una vivienda nueva. El hecho de que la vivienda sea un bien durable permite que los préstamos de largo plazo sean hechos con una buena garantía. Para el que hace el préstamo, entre más amplio sea el plazo o el período durante el cual se pueda amortizar el préstamo, más bajos serán los pagos mensuales.

Los tres factores más importantes que influyen entonces sobre el valor de pago mensual y la escogencia de la gente entre arrendar o comprar son el monto de la cuota inicial, la extensión del período de pago y la tasa de interés que se carga. Para la política macroeconómica es muy importante tener en cuenta que todos estos elementos puedan ser en menor o mayor grado objeto de control deliberado.

⁴⁶ SZALACHMAN, Raquel. Perfil de Déficit y Políticas de Vivienda de Interés Social: Situación de Algunos Países de la Región en los Noventa. Unidad de Financiamiento para el Desarrollo. Santiago de Chile.2000 p. 76

La compra de vivienda, ha tenido y tiene traspiés en cuanto a la dificultad de adquisición por parte de los hogares. De forma que el financiamiento privado es necesario.

Szalachman⁴⁷ al respecto dice para que el financiamiento de la vivienda sea efectivo, debe ser de largo plazo. Esto constituye en un problema en aquellos países en donde la tasa de interés sobre las hipotecas se fija a largo plazo y se presenta al mismo tiempo tasas crónicas pero variables de inflación y cambios en las tasas de interés. Bajo tales condiciones, la tasa de inflación de un momento dado queda incorporada en la tasa de interés. Así por ejemplo, la tasa nominal de interés alcanza el 20%, el prestatario deberá esperar que le toque pagar el primer año un 20% del valor inicial del préstamo solamente por razón del costo de intereses de otro lado, el prestatario puede sentirse poco inclinado a tomar un interés que esté atado a la tasa de interés de corto plazo vigente ya que ésta podría estar sujeta a bruscas fluctuaciones. Finalmente, las entidades de ahorro podrían no ser atractivas para el ahorrador en forma permanente, aún en el caso de que puedan pagar las tasas actuales, estarían fuera de línea con relación a los intereses vigentes para la mayor parte de las hipotecas. Por todas estas razones, la oferta y demanda de créditos hipotecarios pueden estar sujetas a variaciones amplias e incontrolables.

Teniendo en cuenta que las tasas de interés de corto plazo, pueden presentar bruscas fluctuaciones, las entidades financieras hipotecarias, pueden ser renuentes a ofrecer servicios financieros de índole crediticia a personas con bajo sustento sobre el capital, de manera que, la población con menos posibilidades económicas de la sociedad, se ven subyugadas a vivir en malas condiciones sin posibilidades de adquisición de una unidad habitacional permanentemente.

⁴⁷ *Ibíd.* P. 77

Como instrumento de la política macroeconómica, la vivienda tiene otras ventajas. Está descentralizada, tiene un componente relativamente alto de mano de obra local, particularmente de mano de obra no especializada y un bajo contenido de importaciones. La demanda de mejor vivienda, en términos de espacio, equipo doméstico y localización es virtualmente insaciable y está solamente limitada por la capacidad de pago.

La necesidad de la vivienda entonces se ha tornado beneficiosa tanto para la sociedad como para la economía. Al unirse la escasez de vivienda con la posibilidad de mejorar la economía, se resuelven dos variables que generan preocupación a los países.

Con esta perspectiva, no tiene que haber incompatibilidad entre el suministro de mejor vivienda como un objeto social y el uso de la construcción de vivienda como instrumento macroeconómico. Es mayor el peligro de que la incompatibilidad surja de una insuficiencia desde el punto de vista macroeconómico, en cuanto a los presupuestos necesarios para proveer vivienda barata, a pesar de que el número de “soluciones” sea adecuado desde el punto de vista social⁴⁸.

4.10 SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN SANTANDER

En Santander, se presenta, como en el resto del país, deficiencias en la cobertura de vivienda. De acuerdo a datos del DANE el total de viviendas en el Departamento es de 498.648. Sin embargo, 102.793 hogares poseen algún tipo

⁴⁸ *Ibíd.* p. 79

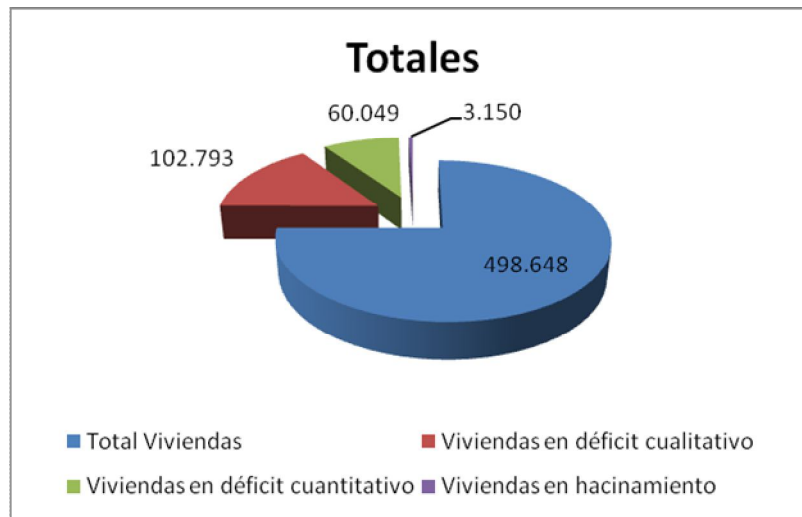
de deficiencia en su estructura o ubicación, y 60.049 hogares carecen de una vivienda.

Tabla 9. Situación de la vivienda en Santander

	Total	%	Cabecera	%	Resto	%
Total Viviendas	498.648	100%	373.966	75%	124.682	25%
Viviendas en déficit cualitativo	102.793	100%	27.140	26%	75.653	74%
Viviendas en déficit cuantitativo	60.049	100%	53.019	88%	7.030	12%
Viviendas en hacinamiento	3.150	100%	3150	100%	0,00	0%

Fuente: Tabla elaborada en base a datos del Censo General 2005 del DANE

Gráfica 5. Gráfica situación de la vivienda en Santander



Fuente: Realizada por los autores con base a la información de la Tabla 10.

De acuerdo a la información existente en el Plan de Desarrollo Santander Incluyente 2008-2011, la zona más habitada dentro del Departamento es la Provincia de Soto, en la que se encuentra la capital Bucaramanga.

Tabla 10. Distribución poblacional por provincias proyección 2007

Provincia	Población	% Población	Extensión	% Extensión
Comunera	99.994	5,05%	3338	10,93%
García Rovira	77.640	3,92%	2256	7,39%
Guanentá	142.385	7,19%	3842	12,58%
Mares	289.012	14,60%	6947	22,75%
Soto	1.175.627	59,40%	5210	17,06%
Vélez	194.482	9,83%	8944	29,29%
Totales	1.979.140	100,00%	30537	100,00%

Fuente: Realizada por los autores con base en la información del Plan de Desarrollo Santander Incluyente 2008-2011, Pág. 60

Según DANE 2005, la población de Santander fue de 1.957.789 habitantes, equivalentes al 4.56% del total nacional, de los cuales 1.426.021 (72.8%) habitantes están en el sector urbano y 531.768 (27.2%) habitantes están en el sector rural y, 991.804 (50.66%) son mujeres y 965.985 (49.34%) son hombres. La estructura poblacional para el año 2005 muestra una tendencia al crecimiento⁴⁹. Sin embargo, aunque se han tratado problemas como la discriminación racial, estos siguen siendo graves, y se resaltan en la dificultad para encontrar trabajos y que estos a su vez sean bien remunerados.

⁴⁹ GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan de Desarrollo Santander Incluyente 2008-2011. P. 59

La estructura poblacional de Santander se ha venido transformando durante las últimas tres décadas (1985 y 2005). Se ha ganado en control de natalidad y en esperanza de vida. En primer lugar en las edades de cero (0) a nueve (9) años la estructura es menor que en la media nacional, lo cual sugiere que las acciones frente a la planificación familiar parecen haber mostrado resultados efectivos. Segundo, hay aumento de la población mayor a 30 años; resultado que puede estar relacionado con mejoras sustanciales en la esperanza de vida o con el aporte de los desplazamientos poblacionales producto del conflicto interno. Alrededor de un año de vida ha ganado la población santandereana, tanto hombres como mujeres, en la última década⁵⁰. Aunque las estadísticas demuestran un progreso en el control de la natalidad y en esperanza de vida, la situación es difícil para una gran parte de la población debido a que no a todos ha llegado ese progreso.

Tabla 11. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI de Santander

Provincia	Habitantes	Viviendas	Hogares	Personas en NBI		Personas en Miseria	
				Proporción %	Personas	Proporción %	Personas
Comunera	96.131	25.883	24.622	32,89%	31.617	9,28%	8.924
De Mares	298.503	78.089	77.090	28,36%	84.664	9,04%	26.986
García Rovira	76.730	23.216	19.910	41,43%	31.786	16,98%	13.030
Guanentá	137.777	40.994	36.110	29,37%	40.469	9,34%	12.874
Soto	1.120.653	273.828	292.454	13,83%	154.983	3,49%	39.119
Vélez	183.466	53.184	48.413	40,22%	73.794	14,01%	25.697

⁵⁰ *Ibíd.* p 60

Santander	1.913.260	495.194	498.599	21,81%	417.313	10,36%	126.630
Nacional				27,63%		10,58%	

Fuente: Plan de Desarrollo Santander Incluyente 2008-2011

De acuerdo a estos datos, se tiene que aunque la provincia de Soto concentra la mayor parte de la población, posee el índice NBI⁵¹ de menor cuantía, lo que demuestra que hay proporcionalidad entre los recursos y la atención a la población, no obstante el número de personas que se encuentran con algún tipo de necesidad en esta provincia, es mayor que en el resto de las del departamento. No obstante, vemos como el departamento en su conjunto posee un índice NBI menor al Nacional, lo que indica un buen comportamiento en este campo para el departamento, sin embargo, el índice de Miseria, es, por muy poco, mejor que el Nacional, lo que demuestra que para esta situación no se han logrado buenos resultados.

Estas personas que no poseen los suficientes recursos para adquirir una vivienda digna, y muchas veces obligados por la necesidad de un lugar donde establecerse, ubican sus asentamientos en los cinturones de miseria rurales. Estas zonas se encuentran por lo general en terrenos no aptos para la construcción, lo que conlleva a que estos asentamientos presenten niveles altos de inseguridad geológica y que sean los principalmente afectados por las olas invernales. Otra situación preocupante es que la mayoría de los hogares en déficit cuantitativo se encuentran en la cabecera del Departamento, lo que indica una progresiva concentración del problema.

⁵¹ **índice NBI:** Este método define a los pobres como aquellas personas que tienen carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas, sobre todo en materia de servicios públicos: vivienda, agua, drenaje, educación. Considera que la pobreza es producto de la desigualdad en el consumo, en el acceso de los servicios públicos, etc.

Tabla 12. Relación de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo que requieren ser ubicadas

Municipio	Vivienda de Interés Social	Viviendas en zonas de alto riesgo para reubicar	Total	Porcentaje	
				Urbana	Rural
Bucaramanga	2000	560	2560	100%	0%
Girón		2600	2600	90%	10%
Floridablanca		2500	2500	80%	20%
Piedecuesta		550	550	90%	10%
B/bermeja		220	220	90%	10%
Total		6430	8430	7593	837

Fuente: Plan de Desarrollo Santander Incluyente 2008-2011

“Si bien es necesario reconocer que la acción institucional de control ha fallado, también se requiere promover una solución integral que posibilite la reubicación de esta población, la cual exige no solamente una elevada inversión pública, sino del diseño de un modelo adecuado de habitabilidad y servicios complementarios”⁵².

Junto al déficit de vivienda tanto cualitativo como cuantitativo, se hace necesario que se ejecuten proyectos de reubicación de familias que se encuentren asentadas en zonas de alto riesgo otorgándoles subsidios de vivienda. Este trabajo debe realizarse mancomunadamente entre las alcaldías, la gobernación y el gobierno Nacional.

⁵² GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Óp. cit p 85

El Plan de Desarrollo de Santander para el cuatrienio de 2008-2011, denominado “Santander Incluyente”, dentro de su línea estratégica “Ciudades y Pueblos más Amables”, trata la situación habitacional del Departamento con el programa “Vivienda Digna y Segura para Todos, con el fin de brindar una solución habitacional definitiva y un mejoramiento de la calidad de vida de la población más necesitada”⁵³.

La meta planteada en el plan de desarrollo, es Disminuir en 4000 unidades el déficit de vivienda de interés prioritaria, mediante el otorgamiento de igual número de subsidios complementarios a los hogares que carecen de recursos suficientes para obtener y/o mejorar una única solución de vivienda urbana o rural, que cumplan con las políticas y requisitos departamentales⁵⁴.

Cabe destacar que el otorgamiento de subsidios para población vulnerable tiene un tratamiento diferente al de los subsidios para población desplazada. La Secretaría de Gobierno, otorga subsidios para adquisición de vivienda, ya sea nueva o usada para población en calidad de desplazamiento forzado. Normalmente estos subsidios son el resultado del aporte del gobierno nacional y la gobernación, aunque la alcaldía en algunos casos otorga otro aporte. La meta para subsidios de vivienda con destino a familias desplazadas es: “Otorgar 100 subsidios de vivienda de interés social a igual número de familias en situación de desplazamiento forzado, priorizando mujeres cabeza de familia y con destino a vivienda nueva o usada”⁵⁵.

⁵³ *Ibíd.* p 278

⁵⁴ *Ibíd.* p 280

⁵⁵ *Ibíd.* p 280

4.11 LA VIVIENDA DENTRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

La Política Pública de Vivienda de Santander “Vivienda para la Vida” se enmarca en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, donde el tema de la vivienda es un elemento integrador y transversal, que necesariamente tiene implicaciones en el mejoramiento de los indicadores de salud, superación de pobreza, acceso a los servicios públicos básicos, protección de los derechos de las personas y cuidado del entorno natural.

4.12 PROGRAMAS DE VIVIENDA EN SANTANDER

4.12.1 Planificación Urbana: mecanismo infalible para el mejoramiento de la cobertura habitacional

La planificación urbana es una función del orden político-administrativo que merece mención especial. Es aquí donde los funcionarios públicos proyectan el cómo va a ser la ciudad. En el proceso de planificación va implícito el análisis de la situación actual y se desarrollan los posibles caminos a seguir y que serán las mejores opciones para el desarrollo de la urbe. Punto importante son los planes de desarrollo que en sus líneas llevan las guías para el desarrollo.

“Un buen plan es flexible y es capaz de absorber la retroalimentación proveniente de éxitos y fracasos en su empleo y administración diaria. Es susceptible de modificaciones y, en la medida en que cambian sustancialmente las condiciones del municipio y su entorno, así como las opciones reales que tiene para su desarrollo, se puede descartar el plan a favor de uno nuevo”⁵⁶.

⁵⁶ CURTIS Robert Glick. Op cit. Nota 39 Unidad III Dimensiones sociales de la ciudad. p 111

Un plan de desarrollo de carácter municipal contiene la situación en general de la ciudad y sus áreas metropolitanas (en el caso de tenerlas), así como de lineamientos generales que permitan y lleven a un desarrollo favorable para todas y todos. De igual manera reglamenta el funcionamiento general de la ciudad, el uso del espacio urbano, la zonificación, la infraestructura urbana, los futuros sectores susceptibles de urbanizarse, las normas estéticas y de ingeniería civil.

Un Plan de Desarrollo Municipal (PDM) tampoco deja de lado la situación financiera. Un PDM lleva las directrices que se deben seguir para aplicar adecuadamente las inversiones en educación, salud y vivienda. Esta tarea puede poseer márgenes de error debido a la dificultad de “prever el futuro” y sobre todo de hacerlo con gran precisión. Sin embargo, es una manera de poder tener una visión clara (o hasta el punto que lo permita el ejercicio de planear) de las situaciones que puedan ocurrir a futuro

4.12.2 Política Pública de Vivienda

Tristemente, en Colombia es muy bajo el porcentaje de los hogares que viven esa maravillosa experiencia. Por ello el propósito del actual mandatario fue hacer realidad el sueño de miles de santandereanos, al creer que es un asunto de dignidad, pues todos merecen un lugar del mundo en donde vivir con la tranquilidad de saber que nadie podrá sacarnos de allí. El Plan de Desarrollo Santander Incluyente ha quedado consignado el programa “Vivienda digna y segura para todos los santandereanos”. Con él se ha propuesto atender el déficit en la cantidad de viviendas que sufren los centros urbanos de Santander, en donde habita la mayoría de los santandereanos. Muchas de las viviendas ya construidas deben ser mejoradas: su estado es lamentable y se trata de brindarles calidad de vida a los santandereanos y avanzar en la consolidación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Gobernación de Santander, consciente de su papel como promotora del desarrollo en el Departamento y en subsidiaridad con los esfuerzos nacionales y concurriendo con las administraciones municipales, el sector privado y las organizaciones sociales, adopta una Política Integral de Vivienda que contribuya a disminuir los índices de pobreza y les permita a las familias acceder a un techo digno y propio.

Con ello se busca construir desde lo regional una política pública de Estado capaz de trascender el cortoplacismo gubernamental y que le sirva de guía a la presente administración en el cumplimiento de las metas trazadas en el Plan de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, partiendo de las limitaciones presupuestales para el cuatrienio. Además, teniendo en cuenta las dinámicas de poblamiento que se están presentando en el Departamento y las tendencias de ocupación del territorio en función de los polos de desarrollo económico a nivel rural y urbano.

Así mismo, propiciamos un Enfoque de Derechos, bajo la premisa de que la persona humana es el sujeto central, participe activo, propietario, director y beneficiario del desarrollo. La defensa de este Enfoque en las políticas públicas ayuda a formular mejores indicadores para el monitoreo de las actividades, porque focaliza el impacto del desarrollo en la situación de las personas e impulsa principios rectores alrededor de la participación, rendición de cuentas, no discriminación, empoderamiento y nexos con los estándares de derechos humanos.

La Política Pública de Vivienda a nivel de Santander, recoge el querer de la población que ha padecido la carencia de un techo que proteja a sus familias y con ella, se pretende minimizar en algún modo la distancia que con preocupación se observa entre quienes más tienen y aquellos que de mucho

carecen. Al contemplar los requerimientos regionales y particulares locales, se han planteado dos estrategias, una enfocada al Área Metropolitana y otra para las Provincias.

Santander evidencia que el déficit cuantitativo de vivienda se concentra en las áreas urbanas, y muy específicamente en la zona metropolitana, y las carencias cualitativas en las zonas rurales, hechos que combinados afectan la habitabilidad y disminuyen los índices de calidad de vida de la gente y, por lo tanto, con base en estas realidades se debe actuar desde la institucionalidad pública.

La Política de Vivienda de Santander, considera, igualmente, que sus acciones deben ser flexibles y diferenciadas, debido a que hay sectores en el Departamento más deprimidos que otros. El gobierno tendrá una especial consideración con aquellos que están sumidos en la pobreza mas critica.

La ejecución de la política tendrá en cuenta la perspectiva de género y de la niñez, de manera prioritaria, así como una visión territorial, una consideración poblacional y un enfoque de Derechos.

La vivienda tiene un papel fundamental en la construcción de una familia unida y en la conjunción de esfuerzos comunitarios para crear sociedad y promover la inclusión de la gente, que deberá tener un papel protagónico en el monitoreo, evaluación y seguimiento de la política, para lo cual es indispensable auspiciar sus capacidades a través de formación continua, construcción de tejido social y generación de capital social, brindándoseles para ello instrumentos de acción para que cumplan su tarea bajo criterios de eficiencia técnica.

La ejecución de la política tendrá resultados óptimos en la medida en que se logre contar con la instancia institucional adecuadamente organizada, capaz de ejecutar los recursos y consolidar los esfuerzos públicos internos de la Gobernación y ponerlos a interactuar con otras entidades del gobierno y del sector privado, tanto regionales, nacionales como internacionales, alcanzando con ello mayores niveles de eficacia en la gobernabilidad.

4.12.3 Macroproyecto de vivienda PIENTA

Por Macroproyecto se entienden obras de urbanismo integral de gran tamaño donde se oferta vivienda social con los servicios públicos y sociales garantizados, y que propende por permitir a los pobres vivir en condiciones de dignidad. Este tipo de iniciativas se pueden ejecutar en una acción conjunta entre el Estado y el sector privado para garantizar la generación de suelo urbanizable y la construcción de las viviendas.

El proyecto central para garantizar la construcción de vivienda nueva en el área metropolitana de Bucaramanga es el desarrollo de un Macroproyecto que este en capacidad de ofrecer 10.000 unidades habitacionales, la mayoría de las cuales, destinadas para los desplazados de la violencia, mujeres cabeza de hogar, reasentados por riesgo y beneficiarios de subsidios nacionales para estratos uno de dos.

El Macroproyecto del Área Metropolitana de Bucaramanga se ejecutaría bajo la figura de encargo fiduciario, donde la Gobernación de Santander actuaría como Gestora. En lo referente a Barrancabermeja el rol de Gestor lo hará la Alcaldía Municipal y la Gobernación cumplirá el papel de acompañamiento. En cuanto a la participación de las cuatro alcaldías y en ambos casos se propenderá por abrir la participación a empresas de servicios públicos, inversionistas privados,

constructores, cajas de compensación familiar, beneficiarios de los subsidios, organizaciones de vivienda y propietarios de la tierra.

4.12.3.1 Legalización y titulación de predios

La Gobernación coadyuvara con los municipios en el propósito de legalizar los predios, cuando estos sean de carácter fiscal, y brindarles a los propietarios la escritura de titulación, sumándose a los esfuerzos que realizan organismos nacionales como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Ordenamiento Territorial, Notariado y Registro e IGAC.

La participación de la Gobernación se relaciona con la decisión de no cobrar el impuesto de Registro a que tiene derecho, con el fin de facilitar que los procesos de legalización y titulación puedan avanzar con rapidez. Para ello presentara una Ordenanza ante la Honorable Asamblea Departamental. Los proyectos de vivienda nueva que sean de iniciativa de la Gobernación de Santander también estarán cobijados con este beneficio.

Con esta línea de acción de la política se asegura la propiedad de los bienes a la familia, se permite valorizar el inmueble, se protegen derecho, se eleva el recaudo público y se facilita la intervención del Estado para asegurar un mayor bienestar.

4.12.3.2 Vivienda nueva urbana

Los esfuerzos de la Gobernación en la construcción o adquisición de vivienda nueva o usada, se harán en los centros poblados y en la parte urbana de los municipios, con el fin de guardar concordancia con los resultados de los estudios que indican que son en estas áreas donde se concentra el déficit cuantitativo.

Respaldaran aquellos proyectos que demuestren que incluyen además de los beneficiarios de población en situación de pobreza, a las comunidades desplazadas, familias que deban ser reasentadas por estar ubicadas en zonas de riesgo y hogares donde la cabeza de familia sea una mujer. Estos proyectos podrán ser promovidos por las Alcaldías, constructores, cajas de compensación familiar y por las organizaciones de vivienda.

Los proyectos en los cuales intervendrá la Gobernación serán aquellos que oferten viviendas de mínimo treinta y cinco metros cuadrados de construcción, y si de soluciones en altura (apartamentos) se trata, no podrán ser inferiores a cincuenta metros cuadrados de construcción.

La política priorizara a los Quince Municipios del Milenio, que tienen los más bajos indicadores de desarrollo y mayores niveles de pobreza, acatando los mandamientos del Plan de Desarrollo en torno al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En estos municipios se adelantara el programa de reasentamiento de setecientas familias que viven en zonas de alto riesgo no mitigable denominado “Viviendas para la Vida”, por estar vinculada la vivienda, y en este caso específico, a la protección del derecho fundamental a la vida de las personas.

4.12.3.3 Mejoramiento de vivienda

Del medio millón de hogares que tiene el departamento, una quinta parte habita viviendas precarias, o sea, que las familias viven en condiciones indignas.⁵⁷

⁵⁷ GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Revista Política Pública Departamental “Vivienda para la Vida”. p 21

Este tipo de viviendas hace mucho más palpable la grave crisis social que enfrenta el Departamento y pone sobre tapete las consecuencias de la pobreza extrema. Para ello se propone el mejoramiento de la vivienda como ayuda de prevención de enfermedades, contrarrestando el déficit cuantitativo futuro, crear comunidad, mejorar los perfiles sicosociales, y contribuye a impactar indicadores relacionados con la pobreza.

4.12.3.4 Mejoramiento de vivienda rural

El Programa de Mejoramiento de Vivienda Rural se adelantara mediante la estandarización del tipo de intervención, de manera que se pueda trabajar en escala para la adquisición y distribución de los materiales de construcción, así como la oferta eficaz de asistencia técnica e interventoría de las obras.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda Rural se adelantara en el marco de convenios que suscriba la gobernación con las alcaldías y las comunidades interesadas, y tendrá la característica de ser integral, ya que se pretende cruzar los elementos el mejoramiento interno de la vivienda, con un saneamiento básico adecuado y programas de salud.

Los beneficiario del programa serán campesinos propietarios o poseedores de su tierra, pertenecientes a procesos organizativos, que no estén en zona de alto riesgo y no podrá haber menos de cinco mejoramientos en una vereda, para evitar que los costos unitarios se incrementen. Su escogencia se hará sobre bases técnicas de acuerdo con los resultados del levantamiento de información que se aplicaran al momento de formular los proyectos.

4.12.3.5 Mejoramiento de vivienda urbana

Se ejecutaran mejoramientos en viviendas urbanas bajo los parámetros de buscar siempre una vivienda saludable y dirigidos a propietarios y/o

poseedores que tengan su lugar de habitación en sectores pertenecientes a los estratos uno y dos, y ubicados en barrios que no se encuentren en zona de alto riesgo.

En el marco de esta acción se intervendrán viviendas con deficiencias estructurales, o con materiales inadecuados, o que presenten hacinamiento crítico. La identificación de los sitios se hará mediante una labor mancomunada de las entidades del gobierno departamental y municipal y se trabajara con organizaciones de la comunidad. Se buscaran barrios donde la intervención sea un aporte a la mejora del hábitat y no se realizaran mejoramientos dispersos.

Esta iniciativa estará a cargo de la Gobernación, que podrá acordar convenios con otras entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, locales y nacionales y buscar acuerdos de cooperación con organismos internacionales para ampliar los efectos sociales que se pretenden con los mejoramientos de vivienda urbanos.

Los hogares beneficiarios deberán aportar parte de la mano de obra no calificada, lo que ayudara a reducir los costos de la intervención y a involucrar a la familia en la concreción de la solución.

4.12.3.6 Posadas Agro-turísticas

La Gobernación respaldara iniciativas de Posadas Agro-turísticas en aquellos municipios con potencia turística y que tengan un plan concebido y financiado por parte de la administración municipal y/o que cuente con el respaldo del Vice-ministerio del Turismo, en el entendido que esta es una alternativa económica para el campo y que es posible ponerla a interactuar con los esfuerzos de mejoramiento de vivienda en el sector rural.

La administración de Santander, por conducto de la Secretaria de Desarrollo, colaborara en la creación de las condiciones mínimas para alojar turistas en las viviendas de los residentes del campo y junto con las alcaldías interesadas establecerán un procedimiento para postular proyectos a una bolsa especializada del Banco Agrario

5. CAPÍTULO 3 DIFICULTADES EN LA CONSECUCCIÓN DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, ÁMBITO FINANCIERO

5.1 FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA

La vivienda en Colombia ya sea Vivienda de Interés Social (VIS) o no VIS, es financiada por la banca privada (Bancos Especializados en Cartera Hipotecaria, BECH), la banca pública, el gobierno a través de las cajas de compensación familiar (CCF) y entidades como el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y algunas empresas de carácter privado. Las entidades territoriales, en sus planes de desarrollo aportan dineros, a través de las CCF para subsanar los problemas habitacionales de la población vulnerable y de la población desplazada.

Montero⁵⁸ menciona, que de la misma manera existen algunas cooperativas con sección de ahorro y crédito, entidades que han intentado incursionar en este tipo de financiamiento, autorizadas por la ley 920 de 2004⁵⁹. Todas estas entidades suelen especializarse en crédito de largo plazo (CLP) para el segmento de trabajadores formales con ingresos mayores a 2 SMLMV (\$993.800 aproximadamente) y obtienen fondos con recursos captados del público ó de la venta de cartera para titularizar. En el caso de los BECH, las cesantías de los trabajadores oficiales.

⁵⁸ MONTERO, Oscar. Política de Vivienda y Mercado de Capitales. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

⁵⁹ COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Protección Social. Ley 920 de 2004, Por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45.772 de 24 de diciembre de 2004

Cuando la banca, ya sea la privada o pública otorga créditos, estos están sujetos a la tasa de interés a la cual se hayan ligado. En los noventa se presentó el sistema UPAC, para definir el valor de los créditos hipotecarios. El sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) que se regía por la tasa de interés presente en ese momento, y su variación anual dependía de la variación de la inflación. Sin embargo el sistema entró en crisis y los créditos duplicaron y triplicaron su valor lo que los convirtió en impagables, debido a que la mayoría de deudores eran personas que poseían un bajo poder adquisitivo.

A raíz de la crisis del sistema UPAC, el Congreso de la República expidió la Ley 546 de 1999, que determinó el marco en que el Gobierno Nacional debe regular el sistema de financiación de vivienda individual a largo plazo. Uno de los aspectos más importantes de esta ley fue el cambio en la denominación de los créditos hipotecarios de unidades UPAC, que evolucionaban en función de la tasa de interés, a unidades de valor real (UVR) que reflejan el poder adquisitivo de la moneda, en función del índice de precios al consumidor⁶⁰. De acuerdo a información del DANE y el Banco de la República la UVR ha sido un instrumento favorable para la financiación de vivienda a población de bajos recursos, en Colombia.

La población demandante de vivienda se puede clasificar, entre los que accederán a VIS debido a sus condiciones económicas y los que accederán a vivienda No VIS. Para este trabajo nos centraremos en la población que accederá a VIS.

Uno de los objetivos del Plan Prospectivo Visión Colombia II Centenario 2019, es disminuir los asentamientos precarios: *“además de ser un problema que*

⁶⁰ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. Cit. p. 53

involucra variables de desarrollo urbano (vías, servicios públicos, riesgo, etc.), la presencia de asentamientos precarios en las ciudades representa un reto importante para la política de vivienda de interés social. De esta forma, la realización de programas de mejoramiento integral de asentamientos precarios debe considerar acciones graduales y articuladas en diferentes sectores, acompañadas de procesos de titulación, mejoramiento de vivienda y/o reforzamiento estructural⁶¹.

De esta manera tenemos que la población más vulnerable será la beneficiaria de estos programas, a través del apoyo mediante subsidios por parte del gobierno, entidades departamentales y municipales. No obstante aún con las ayudas prestadas, es necesario que cada hogar beneficiado posea un ahorro programado o el apoyo de alguna entidad bancaria, lo que como veremos a continuación es un obstáculo en el objetivo de adquisición de vivienda.

Los precios de la VIS están denominados y clasificados en el decreto 975 de 2005:

Tabla 13. Precios de la Vivienda de Interés Social

	Tipo I	Tipo II
Créditos de largo plazo	50 SMMLV (\$24.875.000)	70 SMMLV (\$34.825.000)

Fuente: Realizada por los autores

⁶¹ *Ibid.* p. 54

Estos valores son el límite superior por el cual una vivienda se denomina como de tipo I o II, puede darse el caso de viviendas más económicas y por lo tanto más accesibles, aunque esta situación es bastante difícil.

Con estas cifras se han realizado políticas de vivienda a nivel departamental que propenden por construcción de vivienda nueva, mejoramiento y titulación de predios. Para el caso del Departamento de Santander, la Política Pública de Vivienda "*Vivienda para la Vida*", especifica unos montos⁶² para ayudar a la construcción de vivienda en zonas urbanas y rurales, mejoramiento estructural en zonas rurales (que no se presenten como zonas de alto riesgo) y titulación de viviendas. Los requisitos para acceder a este beneficio son, estar dentro del nivel 1, 2 o 3 del SISBEN, no poseer vivienda propia y tener una cuenta de ahorro programado.

Muchas de estas personas poseen un bajo nivel de ingresos debido a falta de educación, baja oferta laboral para personal de baja cualificación y falta de un ingreso seguro y constante debido a la informalidad laboral. Las siguientes pueden enumerarse como las dificultades para acceder a un crédito para las personas vulnerables:

- Nivel restringido de ingresos que imposibilita el sostenimiento de una deuda de vivienda
- Las condiciones socio-económicas de los trabajadores informales no se adaptan al sistema financiero, como consecuencia es muy difícil que esta población demuestre sus ingresos.

⁶² Los montos son: Construcción de vivienda=3'500.000 por subsidio; Mejoramiento de vivienda=6'500.000 por subsidio; Titulación=1'000.000 por subsidio

- El sistema financiero no posee incentivos para prestar dinero a este segmento poblacional debido a que es muy riesgoso y costoso mantener créditos de esta naturaleza.

Sin la posibilidad de acceso al sistema financiero, las probabilidades para que una familia de escasos recursos se haga a una vivienda digna⁶³, disminuyen drásticamente. El gobierno no puede suplir de manera total el costo de una vivienda debido a los altos costos que esto implicaría, lo que resulta inevitablemente en un círculo vicioso.

Por ejemplo, en el caso santandereano, la población desplazada es beneficiada con subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada. Para la vigencia 2009, se subsidiarán las familias caracterizadas en la Resolución 600 de Diciembre de 2008, otorgándoles un aporte monetario de \$3.462.500, a cada familia, que sumado al subsidio nacional de \$11.537.000, se convierte en aproximadamente un monto total de \$15.000.000 para comprar una vivienda, sin contar con el posible aporte del ente municipal.

No obstante, este monto se hace insuficiente (en algunos casos) para adquirir una unidad habitacional de buenas características, lo que implica que debe haber un aporte por parte del beneficiado para poder aspirar a una vivienda. Sin embargo, según las estadísticas de la Secretaría de Gobierno de Santander, la mayoría de las familias que han sido beneficiadas en vigencias anteriores, no han reclamado el subsidio debido a que la cuantía otorgada es insuficiente para comprar una casa.

⁶³ Vivienda digna: vivienda que posea los servicios públicos básicos, tenga habitaciones, cocina, baño y lugar común y que no se encuentre en zona de alto riesgo.

En cuanto al Macroproyecto de Vivienda en el Área Metropolitana de Bucaramanga, que hace parte de la Política Pública de Vivienda “*Vivienda para la Vida*”, uno de los requisitos para aspirar a una de las 10.000 viviendas que se van a construir, es tener un ahorro programado, debido a que al aspirante se le va a solicitar que aporte, aproximadamente, el 10% del total del costo de la vivienda (unos dos millones de pesos).

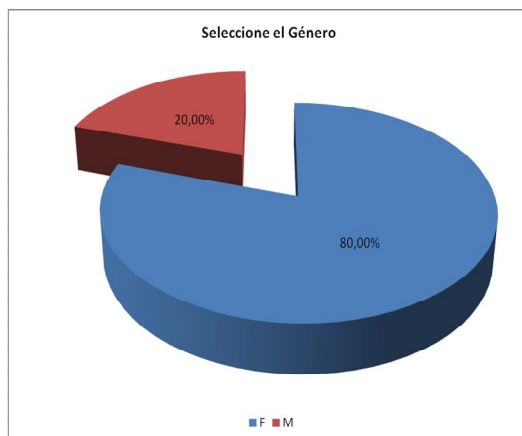
Con esta situación, tenemos que: los proyectos de vivienda requieren aportes de los beneficiados, los amparados con el subsidio no tienen empleo y si lo tienen, en muchos de los casos es de mala calidad y por tanto de baja remuneración, y por último los que si requieren un préstamo, no poseen los suficientes soportes para garantizar el pago de la deuda y como resultado, esta población no puede adquirir vivienda.

5.2 PROBLEMÁTICA POBLACIÓN VULNERABLE Y DESPLAZADA UN ACERCAMIENTO A LA REALIDAD

Con el desarrollo de la encuesta se observa información valiosa para un análisis más dirigido respecto a la situación social y económica de los dos segmentos poblacionales tratados teniendo como resultado que:

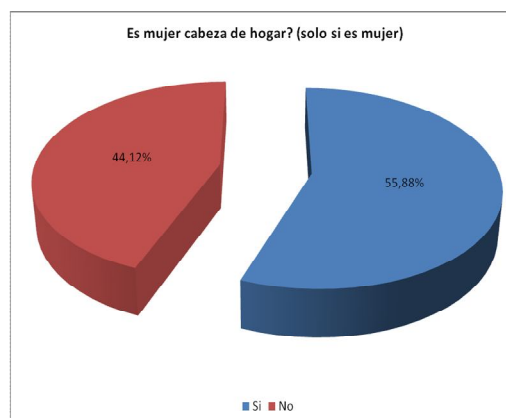
Dentro de la población vulnerable, existe un promedio de edades de 29,97 años, lo que indica una población joven. De los cuales el 80% son mujeres y el 20% son hombres (Gráfica 6). Teniendo en nuestro caso mayor participación del género femenino. De las cuales, el 55,88% son cabeza de hogar (Gráfica 7), demostrándonos que los núcleos familiares no son muy grandes. El 56,30% del total de encuestados poseen núcleos familiares de 1 a 3 personas (Gráfica 8) de lo cual se podría inferir que las mujeres que han tenido hijos y son el sostén del hogar no siguen teniendo hijos, lo que estanca el número de personas dentro del hogar.

Gráfica 6. Gráfica encuesta género



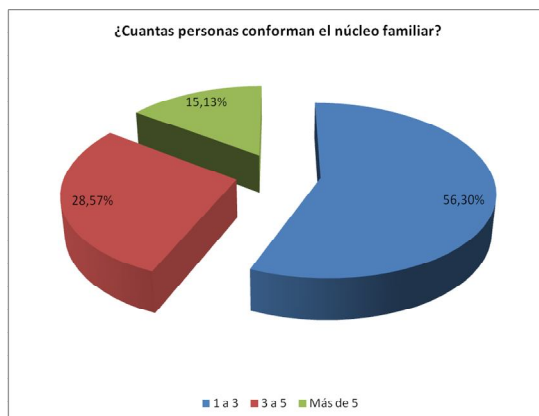
Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 3)

Gráfica 7. Gráfica Encuesta Mujeres Cabeza de Hogar



Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 3)

Gráfica 8. Gráfica encuesta núcleo familiar

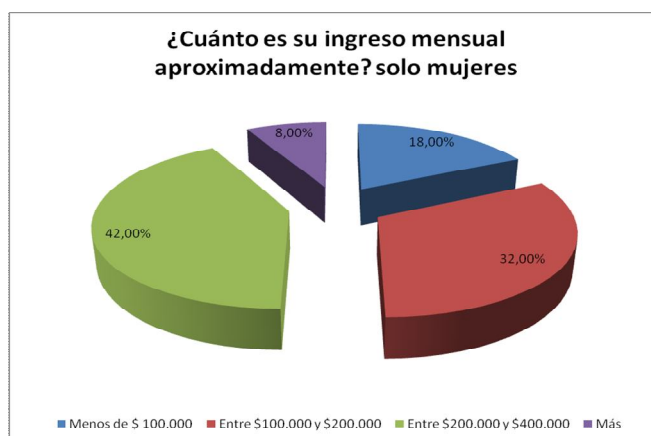


Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 3)

No obstante la investigación, también demuestra que muchas de estas mujeres, de cortas edades, pueden vivir en compañía de sus padres los cuales les ayudan en la manutención económica y el cuidado de los niños. La situación de las mujeres es difícil de acuerdo a la encuesta. La información recopilada muestra que solo el 8,00% (Gráfica 9) posee un salario mayor a \$400.000, lo que disminuye las

probabilidades de adquirir una vivienda digna. Los datos también muestran que la mayoría de las mujeres encuestadas no poseen un trabajo y si lo tienen sus salarios son muy bajos.

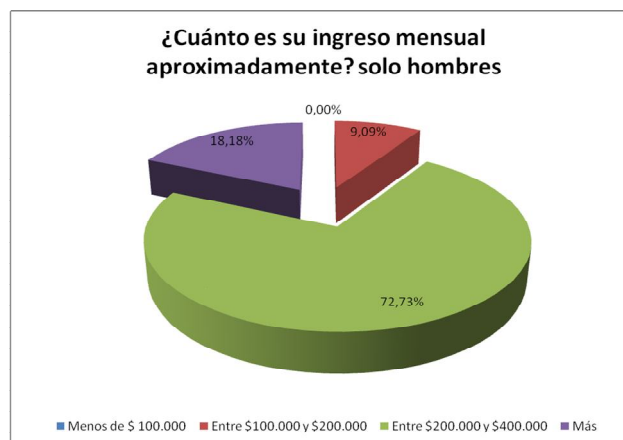
Gráfica 9. Gráfica Salarios Mujeres



Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 3)

La discriminación en oportunidades laborales y el valor remunerado en ellas, es producto del papel desarrollado por la mujer a manera de ama de hogar a lo largo de la historia. Generando mayores oportunidades para ellos, al sustentar mayor experiencia en sus currículos y poder adelantar estudios, al no tener que cumplir obligaciones domesticas que hacen parte de la educación promovida a la mujer. Esto ha sido corroborado teniendo un 72.73% de población masculina con un ingreso promedio entre \$200.000 y \$400.000 y un 18.00% (Gráfica 9) de población femenina generando ingresos del mismo monto.

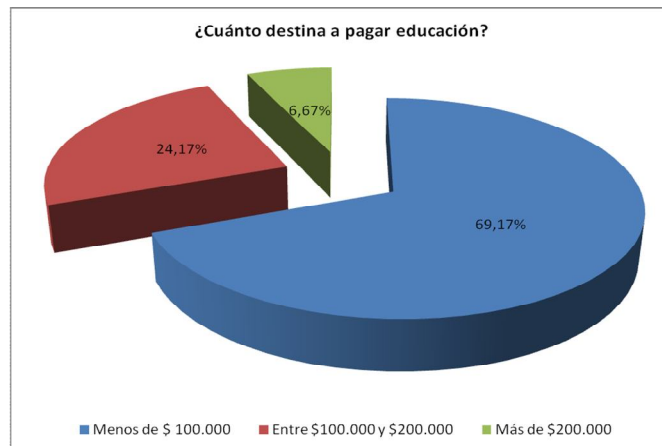
Gráfica 10. Gráfica salarios hombres



Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 3)

Sin lugar a dudas los ingresos obtenidos serán priorizados para dar cumplimiento a las necesidades más básicas, como lo son la educación de los niños de cortas edades que se encuentran en su vida escolar, el porcentaje de mayor participación fue de 69,17% para quienes realizan una inversión de menos de \$100.000. Otro de los principales gastos efectuados, es el referente a alimentación teniendo preponderancia los valores entre \$100.000 y \$200.000 con un 24,17% y en segundo lugar un monto mayor a \$200.000 con un porcentaje de 6,67% (Gráfica 11).

Gráfica 11. Gráfica pago de educación

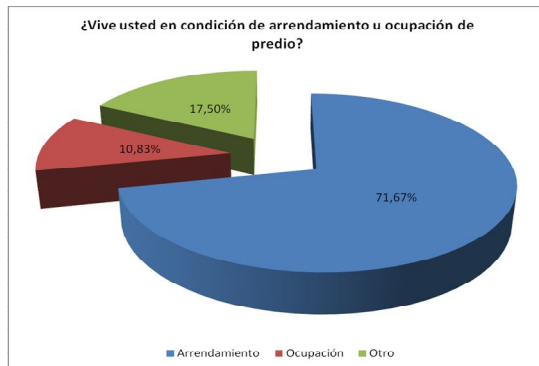


Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 3)

Pero no menos importante es la inversión realizada en vivienda. Al observar los datos iniciales referentes a los salarios obtenidos por la población en condición de vulnerabilidad, encontramos que naturalmente los trabajos realizados son informales, los cual no les brinda una estabilidad. Por ello difícilmente esta población podrá adquirir una vivienda que dignifique su condición habitacional. El mayor porcentaje de la población vive en arrendamiento, siendo un 71.67%

(Gráfica 12) y el 47.67% (Gráfica 13) de esta población vive en estrato 2, pagando por este un valor intermedio entre \$200.000 y \$300.000. Este tipo de inversiones demuestran que con grandes dificultades sobrevive la población de estratos bajos dado que el ingreso promedio del núcleo familiar está entre 100.000 y 300.000 con un 42.50% (Gráfica 14), en donde realizan aproximadamente 2 personas aporte. Este valor es de baja cuantía, ante la informalidad a la que se enfrentan en la cual es muy diversa y dispersa la ocupación y los beneficios que pueden obtener.

Gráfica 12. Gráfica Arrendamiento u ocupación de predio **Gráfica 13. Gráfica Estrato de los que viven en arrendamiento**

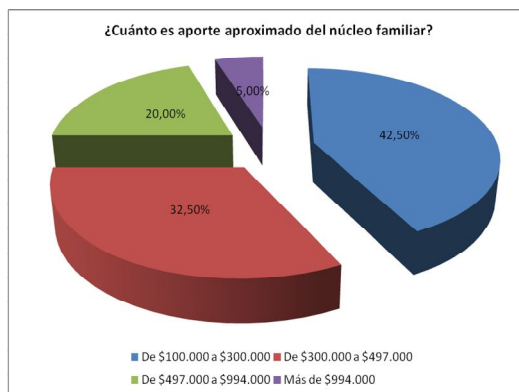


Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 3)



Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 3)

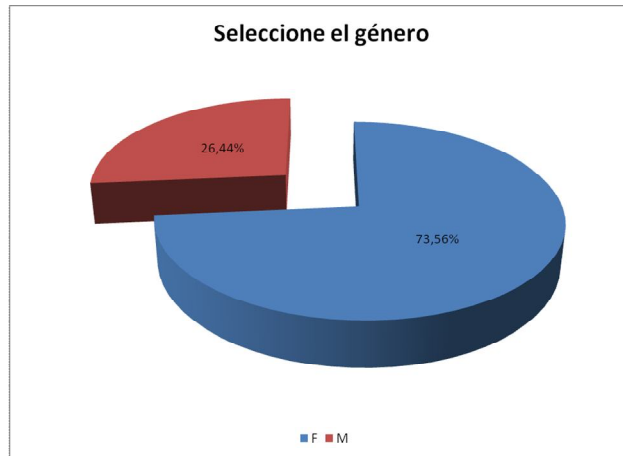
Gráfica 14. Gráfica aporte núcleo familiar



Dentro de la información recopilada para la población desplazada, se ha obtenido que el 73,56% de las personas encuestadas, son mujeres, y el 26,44% son hombres (Gráfica 15). Dentro de toda la población el promedio de edades ronda los 36,82 años, lo que indica una población de no mucha edad, teniendo en cuenta que, este promedio es mayor que el

Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 3) resultante en la encuesta de población vulnerable.

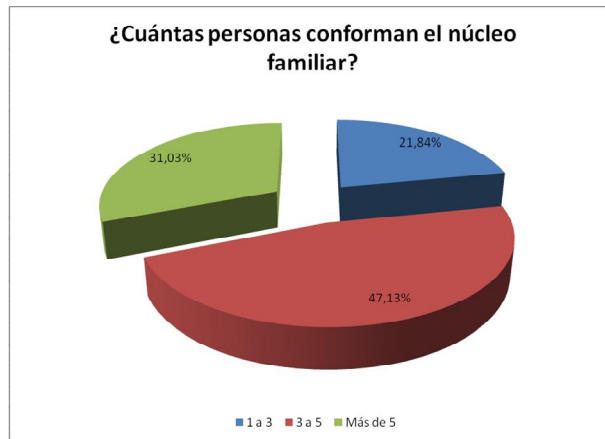
Gráfica 15. Gráfica género desplazados



Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 5)

Dentro de la investigación se ha recopilado la información del tamaño del núcleo familiar. El resultado es que la mayoría de los encuestados posee un núcleo familiar de entre 3 a 5 personas (47,13%), lo que puede indicar dos posibilidades. Primero, que la familia ha migrado junto a los adultos mayores que conforman la familia, y segundo que probablemente existan más de 2 hijos. La investigación también indica que hay un gran porcentaje de familias cuyo tamaño es de más de 5 personas (31,03%) (Gráfica 16), lo cual es preocupante debido a que se puede inferir que son familias bastante grandes las cuales poseen altos costos de manutención. Esta situación podría explicarse debido a que muchas veces las familias rurales prefieren tener más hijos para que ayuden en las labores agrarias, y a su vez asegurar la vejez al no tener oportunidad de cotizar para una pensión y programar la vida de sus hijos fuera de las zonas rurales, con mejores niveles de vida, lo cual permitiría una colaboración a sus padres quienes continuarían en sus fincas.

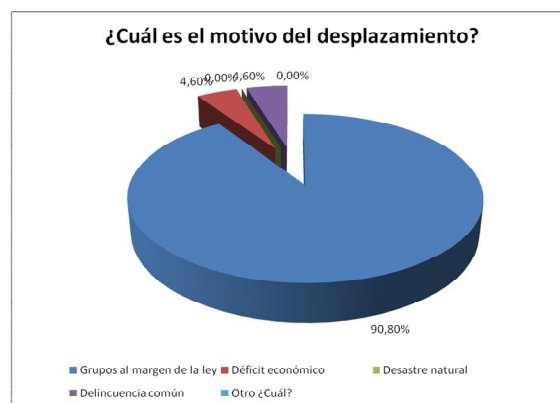
Gráfica 16. Gráfica núcleo familiar desplazados



Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 5)

El desplazamiento aunque se puede dar por muchas razones, la de mayor persistencia definitivamente es la causada por grupos al margen de la ley. El 90,80% de los encuestados han sido desplazados como causa de grupos irregulares que han amenazado su integridad física (Gráfica 17). Sin embargo, existen otras causas, como la delincuencia común (4,60%) o la deficiencia de oportunidades laborales y por tanto déficit económico (4,60%), que también han provocado migraciones de personas.

Gráfica 17. Gráfica Motivo del desplazamiento

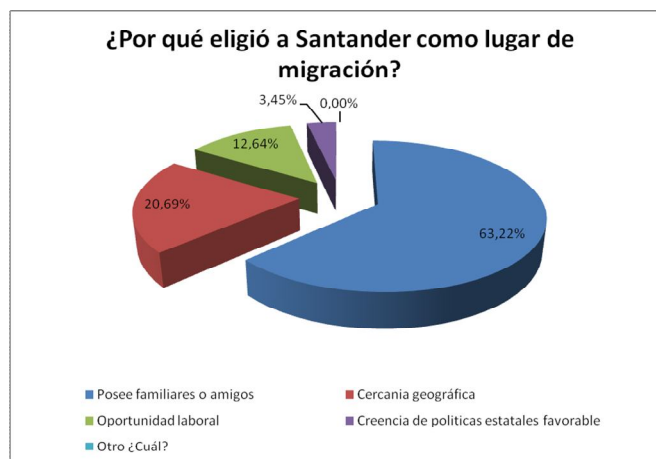


Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 5)

Muchas de estas personas que llegan a la ciudad, prefieren no retornar a sus lugares de origen por causas en las que alegan que las oportunidades que tienen en la ciudad son mejores que las que tendrían en el campo, no obstante, es claro que esta población prefiere permanecer en la ciudad con las ayudas gubernamentales que se les otorgan por su calidad de desplazado.

El motivo de escoger el departamento de Santander como lugar de llegada después de haber sido desplazado está bastante ligado a la presencia en esta zona de familiares o amigos. El 63,22% de los encuestados han comentado que escogieron Santander debido a que tenían algún amigo o familiar que los podría ubicar más fácilmente (Gráfica 18). No obstante, el 20,69%, simplemente migró porque era el lugar más cercano geográficamente hablando. Otra razón de migración hacia este departamento es la creencia que en una ciudad capital tendrán más oportunidades laborales, lo cual carece de argumento.

Gráfica 18. Gráfica Santander como lugar de migración población desplazada



Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 5)

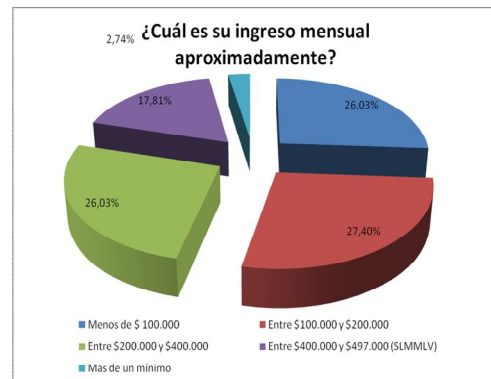
En cuanto a la información laboral, de los encuestados tan solo el 49,43% posee algún tipo de empleo, aunque en la totalidad de los casos se trata de trabajos informales. El 50,57% (Gráfica 19) no posee ningún empleo, de lo cual podría inferirse que como la mayoría son mujeres, las cabezas de hogar podrían encontrarse laborando en el momento de realizar la encuesta. De las personas que se encuentran laborando, el 27,40% poseen un salario entre \$100.000 y \$200.000, un 26,03% gana menos de \$ 100.000, así mismo el 26,03% y el 17,81% ganan Entre \$200.000 y \$400.000 y entre \$400.000 y \$497.000 (SLMMLV), respectivamente (Gráfica 20). La deficiencia en la consecución de un trabajo bien remunerado es causa primordialmente de la baja cualificación laboral de los desplazados. Lo que conlleva a que se presenten trabajos de servicios domésticos, armadores de calzado y obreros de construcción.

Gráfica 19. Gráfica ocupación de tipo laboral de la población desplazada



Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 5)

Gráfica 20. Gráfica ingresos de la población desplazada

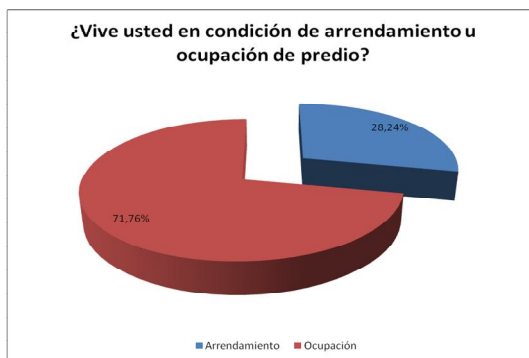


Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 5)

Ante los bajos ingresos recibidos la población en condición de desplazamiento difícilmente podrá realizar ahorros para obtener una vivienda o pagar un arrendamiento por la misma, por ello el 71,76% (Gráfica 21) de la población encuestada vive en ocupación de predios, ya que hay muchas personas que

habitan asentamientos sin servicios públicos y propensos a sufrir calamidades por causa de la ubicación de las viviendas en zonas de alto riesgo. Aunque gran parte de esta población ya tiene ayudas del gobierno para la adquisición de vivienda sea nueva o usada, no pueden aplicar los subsidios ya que el monto no es suficiente para adquirir una vivienda digna.

Gráfica 21. Gráfica hábitat de la población desplazada



Fuente: Gráfica de elaboración propia con base en la información de la encuesta aplicada por los autores (Anexo 5)

Aunque el monto de los subsidios no es muy grande, existen viviendas que son de valores accesibles de las cuales la gran mayoría se encuentran en la zona norte de la ciudad de Bucaramanga, Girón, y Piedecuesta. De acuerdo a un estudio que se realizó por parte de los autores, en la Oficina de Vivienda de Santander⁶⁴, el promedio del valor de las viviendas que se habían adquirido con el subsidio de la Gobernación de Santander para población desplazada, es de **\$ 14.389.012,02**. Para la Resolución 600 de Diciembre de 2008, la contribución que se le otorga a cada familia es de **\$3.462.500,00**, a la cual se le adiciona el aporte del Gobierno de **\$11.537.500,00**, que resulta en un monto de

⁶⁴ Dirigirse al Anexo 6. Para ver los datos

\$15.000.000.00, lo cual de acuerdo a la investigación es un monto realista para la adquisición de una unidad habitacional digna⁶⁵.

No obstante muchos desplazados, no aplican el subsidio ya que las residencias que eligen para adquirir, se encuentran en zonas de alto riesgo, y de esta manera el dinero no se puede aprovechar. Otra situación es que en algunos casos las personas que vienen desplazadas no son necesariamente de estratos bajos lo cual conlleva un conflicto social, ya que necesariamente deberán habitar sectores a los cuales no estaban acostumbrados.

⁶⁵ La información de los valores de los subsidios, se recopiló de la Oficina de Vivienda de Santander

6. CONCLUSIONES

El Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) es la que mayor población concentra a nivel departamental. De acuerdo a la investigación, se ha encontrado que el AMB es atractiva para la población desplazada y vulnerable que, en busca de mejores condiciones económicas migra a las grandes ciudades. Desafortunadamente estas ilusiones no hacen parte de la realidad de estas familias, dada la escases de ofertas laborales para personal de baja cualificación, y las pocas opciones de trabajo que existen son en su mayoría de tipo informal, teniendo que sobrevivir, de acuerdo a la encuesta realizada, con un monto aproximado de \$100.000 a \$200.000 mensuales, en el caso de la población desplazada; y la población vulnerable aproximadamente con un ingreso de \$200.000 a \$400.000.

El hecho que existan rentas bajas para familias afectadas por la pobreza, conlleva que los hogares prioricen sus necesidades más básicas, como la alimentación. Por este motivo, no logran suplir otras necesidades como la educación y la vivienda, que a pesar de contar con programas estatales que dan cubrimiento a la población de bajos recursos en estos temas, sin embargo, hay otros gastos que deben ser acarreados autónomamente y que por escases de recursos no se pueden realizar, referentes al transporte y materiales para la realización de sus actividades educativas y laborales.

Los bajos ingresos devengados por estas familias, impiden la adquisición de una vivienda digna en la cual un núcleo familiar pueda morar dignamente. Así, a pesar de contar con el subsidio gubernamental, no pueden aplicarlo, dado que el monto que debe asumir el beneficiario es difícil de cubrir.

Es muy poca la oferta de vivienda que posee un valor bajo y que corresponda con el monto del subsidio, y en el caso de cumplirlo, estas residencias se encuentran en zonas que se han definido como de alto riesgo, lo cual en algunos casos contradice las decisiones tomadas por las instancias departamentales, al brindar licencias de construcción a barrios que se encuentran en lugares que no permitirán más adelante aplicar los subsidios, dado las deficiencias geológicas presentadas en el terreno.

Consientes de la problemática habitacional presentada en el departamento de Santander el presente Plan de Desarrollo ha creado la Política de Pública de Vivienda, para la ejecución de diferentes soluciones como lo son: la construcción, el mejoramiento y titulación entre otras. Este tipo de programas carecen de apoyo privado, al no contar con atractivo económico para los mismos.

La realización de macroproyectos de vivienda afecta positivamente el desarrollo de la economía, sobre todo en el incremento de los niveles de empleo, debido a la gran cantidad de mano de obra de baja cualificación.

No obstante, dichos proyectos se desarrollan en lugares lejanos al sector urbano, lo cual dificulta el desplazamiento de la población que espera habitar en estas zonas. De esta forma se requiere un desarrollo integral, que incluya vías de acceso, centros de salud, colegios y parques. A su vez se pueden presentar problemas sociales ante la poca tolerancia presentada por los habitantes del sector, al tomar a los nuevos moradores como personas de bajos principios y con bastantes problemas sociales como de delincuencia y drogadicción que podrían afectar a los jóvenes de sus moradas.

7. BIBLIOGRAFIA

- ARANGO Gilberto. La vivienda en Colombia en el cambio de siglo. En: BRAND, Peter. Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia. 2001. P. 227 –263.
- ARCOS, Oscar. Inserción Precaria, Desigualdad y Elección Social. Santafé de Bogotá. Editorial CINEP, 2000
- CAMACOL, Controversia Sobre el Plan de Vivienda Sin Cuota Inicial. Bogotá D.E. Editorial Presencia. 1983. p. 72
- CARDONA, Gutiérrez Ramiro. Las migraciones Internas. Capítulo II Estudios de Migración en Colombia. p. 221. Editorial: ASCOFAME. Bogotá. 1980
- CASTAÑO, Elkin, y otros. ¿Quién se Beneficia del SISBEN? : Evaluación Integral. Bogotá: Departamento de Planeación, 2003
- CLAUDIO, Arturo; DUCA, Laguado. La Política Social Desde La Constitución de 1991 ¿Una Década Perdida? Bogotá: Universidad Nacional De Colombia, 2004.

- COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Ambiente. Ley 388 de 1997 Ley de Ordenamiento Territorial. Diario Oficial No. 43.091, 18 de Julio de 1997.
- COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia 2019, Construir Ciudades más Amables. 2006. p. 29
- COLOMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Artículo 1 del Decreto 2060 de 2004
- CONCURSO UNIVERSITARIO DE TRABAJOS DE GRADO SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA. El Desplazamiento En Colombia: Compromisos Desde La Universidad. Bogotá: Organización Internacional Para Las Migraciones, 2002.
- CURTIS Robert Glick. Op cit. Nota 39 Unidad III Dimensiones sociales de la ciudad. p. 111-112
- GILI, Gustavo. El Problema de la Vivienda y Las Grandes Ciudades. Barcelona. 1974.
- GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan de Desarrollo Santander Incluyente 2008-2011. p. 59
- GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Revista Política Publica Departamental “Vivienda para la Vida”. p 21

- LAGUADO DUCA, Arturo Claudio. “La Política Social Desde la Constitución de 1991 ¿Una Década Perdida? Cuarta Parte: “La Política Pública de Prevención del Desplazamiento y de Protección de los Derechos de la Población en Colombia: Una Deuda por Cancelar”. Facultad de Ciencias Humanas UN. Editora Guadalupe LTDA. Bogotá D.C. 2004. p. 297,298
- LEWIS W. Arthur. Teoría del desarrollo económico. Capítulo V El capital. p. 219. Edición: Científica Universitaria. Buenos Aires Argentina. 1963.
- MACHADO, Absalón; SALGADO, Carlos, VASQUEZ, Rafael. La Academia y el Sector Rural. Bogotá Universidad Nacional de Colombia. Editorial CID, 2004.
- MAY, Ernesto. La Pobreza en Colombia: Un Estudio del Banco Mundial. Santafé de Bogotá. Editorial Tercer Mundo, 1996.
- MEIER, Gerald; BALDWIN, Robert. Desarrollo Económico, Teoría, Historia, Política. Ed. Aguilar S.A. Ediciones. 1973. Madrid. p. 335
- MONTERO, Oscar. Política de Vivienda y Mercado de Capitales. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- MURDOCH Willian W. La pobreza de las naciones, Primera Parte: Población. p. 37. Editorial: Fondo de Cultura Económica. México. 1984
- NACIONES UNIDAS: Measures for the Economic Development of Under Development Countries, Nueva York, 1951, p. 52

- ROMERO Alberto. Globalización y pobreza. (En línea) <http://www.e-libro.net/E-libro-viejo/gratis/globpobreza.pdf>. Citado 25 junio de 2009
- SMITH, Wallace. Sociología y Economía de la Vivienda. México D.F. Editorial Pax-México. 1970. p. 79
- SZALACHMAN, Raquel. Perfil de Déficit y Políticas de Vivienda de Interés Social: Situación de Algunos de la Región en los Noventa. CEPAL. Unidad de Financiamiento para el Desarrollo. p. 12
- UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. DIVISION DE INVESTIGACIÓN; INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL. ICT. Estudio de la Vivienda en Bucaramanga. 1970.
- VALENCIA VILLA, Alejandro. Compilación Sobre Desplazamiento Forzado: Normas, Doctrina y Jurisprudencia Nacional e Internacional. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para Los Derechos Humanos: Consultoría para Los Derechos Humanos y el Desplazamiento. 2001.
- VELEZ, Carlos Eduardo. Gasto Social y Desigualdad: Logros y Extravíos. Estudio de la Incidencia del Gasto Público Social en Colombia. Bogotá. 1996

8. INFOGRAFÍA

- ARANGO ESCOBAR, Gilberto; BEDOYA PELAEZ, Pedro Pablo; WOLF AMAYA, Gilda. LOS CAMBIOS EN LA VIVIENDA EN COLOMBIA “DISCURSOS Y PERCEPCIONES. (en línea) <http://agora.unalmed.edu.co/docs/CambiosViv.PDF> Citada el 05/06/2009
- CASTILLO HERRERA, Mercedes. Anotaciones sobre el problema de la vivienda en COLOMBIA. (en línea) http://facartes.unal.edu.co/porta/publicaciones/bitacoraut/8/articulos/b8_annot_probl_vivienda_col.pdf Citada el 08/06/2009
- CLAVIJO, Sergio, JANNA, Michel, MUÑOZ, Santiago. La vivienda en Colombia: sus determinantes socioeconómicos y financieros. (en línea) <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra300.pdf> Citada el 08/06/2009
- DEPARTAMENTO DE URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE MADRID. Programa Hábitat. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (En línea). <http://habitat.aq.upm.es/aghab/aproghab.html>. Citado el 18 de Octubre de 2009.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “METAS Y ESTRATEGIAS DE COLOMBIA PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO - 2015”. 2005, (en línea) http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes/SociaI091.pdf Citado el 04/04/2009

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Metodología General Ajustada para la identificación, preparación y evaluación de proyectos. (En línea)
http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DIFP_Bpin/Pres_comparac_metodologias_vigentes_ajustada.pdf. Citado 25 de julio 2009.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Metodología Generala Ajustada para la Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos. (en línea)
http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DIFP_Bpin/Pres_comparac_metodologias_vigentes_ajustada.pdf Citada el 08/06/2009
- FONDO NACIONAL DE AHORRO. ¿Qué es una Vivienda de Interés Social? (En línea).
<http://www.fna.gov.co/internas/Cvivienda/CviviendaVIS.htm>. Citado el 18 de octubre de 2009
- FORERO, Edgar. El departamento interno forzado en Colombia. (En línea)
http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:6aZUcKMvN0QJ:www.idea-spaz.org/eventos/download/edgar_forero.pdf+causalidades+y+modalidades+del+desplazamiento&hl=es&gl=co&sig=AFQjCNHbTE9WtgelCoXgHz4EZhrsOQ5DYQ. Citado 15 de junio 2009
- HELD, Gunther. *Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia.* <http://www.dotec->

colombia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=3350

Citado el 05/06/2009

- METROCUADRADO.COM. Norma que Rige los Subsidios de Vivienda Social (En línea).
http://contenido.metrocuadrado.com/contenidom2/publesp_m2/subviv_e_sp/archivosubsidios/ARTICULO-WEB-PL_DET_NOT_REDI_M2-3754995.html Citado 05 de agosto de 2009
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Macroproyectos de Interés Social Nacional (en línea).
<http://www.minambiente.gov.co/contenido/categoria.aspx?catID=871>
Citado el 23/09/09
- NACIONES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2008.
http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf Citado el 03/04/2009
- ROMERO Alberto. Globalización y pobreza. (En línea) <http://www.e-libro.net/E-libro-viejo/gratis/globpobreza.pdf>. Citado 25 junio de 2009
- SPRINGER, Natalia. Colombia: Desplazamiento Interno – Políticas y Problemas. <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/48abd52f0.pdf> Citado el 05/06/2009
- TAPIA B, María Antonieta. Apuntes Metodología de La Investigación. <http://www.angelfire.com/emo/tomaustin/Met/metinacap.htm> Citado el: 04/04/2009

9. ANEXOS

El siguiente es el formato de la encuesta realizada por los autores del presente trabajo. La encuesta se realizó para la población desplazada y vulnerable⁶⁶ del departamento, de manera que hay dos formatos de encuesta.

El objetivo de la encuesta ha sido obtener información necesaria en cuanto a lugar de origen, lugar de desplazamiento, razones del desplazamiento y el porqué ha llegado a Santander. De la misma forma, teniendo como referencia el objetivo del presente trabajo también hemos incluido preguntas acerca de los principales gastos realizados por las familias encuestadas.

Para la realización del formato de la encuesta, hemos tenido en cuenta, las asesorías prestadas por parte de personas dedicadas a la interacción con población desplazada y vulnerable. Las sugerencias realizadas tenían como principal tema la dificultad que tienen estos segmentos poblacionales para otorgar cierta información, debido a prejuicios sociales instaurados por la comunidad y por su condición de desplazamiento o vulnerabilidad.

Los siguientes fueron los formatos de las encuestas:

⁶⁶ Población Vulnerable: para la encuesta hemos definido a la población vulnerable como aquella que tiene niveles de SISBEN 1, 2 o 3 o que su lugar de residencia se encuentre estratificado como de nivel 1 o 2.

9.1 Anexo1. Formato de encuesta población desplazada

ENCUESTA INVESTIGACIÓN FINANCIERA DE POBLACIÓN DESPLAZADA, ESTUDIANTES UIS

Por favor marque con una X la letra que corresponda a la respuesta que elija.

Esta encuesta corresponde a un estudio realizado por estudiantes UIS, y no tiene nada que ver con la Gobernación de Santander, en ninguna de sus oficinas

1. Anote el género
 - a. Hombre
 - b. Mujer
2. Qué edad tiene?
R:
3. ¿Cuántas personas conforman el núcleo familiar?
 - a. 1 a 3
 - b. 3 a 5
 - c. Más de 5
4. ¿De qué ciudad es desplazado?
R:
5. ¿Cuál es el motivo del desplazamiento?
 - a. Grupos al margen de la ley
 - b. Déficit económico
 - c. Desastre natural
 - d. Delincuencia común
 - e. Otro ¿Cuál?
6. ¿Por qué eligió a Santander como lugar de migración?
 - a. Posee familiares o amigos
 - b. Cercanía geográfica
 - c. Oportunidad laboral
 - d. Creencia de políticas estatales favorables
 - e. Otro ¿Cuál?
7. ¿Se considera excluido socialmente?
 - a. Si
 - b. No
8. ¿En la actualidad posee algún tipo de ocupación de tipo laboral?
 - a. Si
 - b. No
9. ¿A qué labor se dedica?
R:

10. ¿Cuál es su ingreso mensual aproximadamente?
 - a. Menos de \$100.000
 - b. Entre \$100.000 y \$200.000
 - c. Entre \$200.000 y \$400.000
 - d. Entre \$400.000 y \$497.000 (SLMMLV)
 - e. Más de un mínimo
11. ¿Cuántas personas realizan aporte económico en su hogar?
R:
12. ¿Cuánto es aporte aproximado del núcleo familiar?
 - a. De \$100.000 a \$300.000
 - b. De \$300.000 a \$497.000 (SMMLV)
 - c. De \$497.000 a \$994.000
 - d. Más de \$994.000
13. ¿Cuánto destina a pagar educación?
 - a. Menos de \$100.000
 - b. Entre \$100.000 y \$200.000
 - c. Más de \$200.000
14. ¿Cuánto destina a pagar alimentación?
 - a. Menos de \$100.000
 - b. Entre \$100.000 y \$200.000
 - c. Más de \$200.000
15. ¿Vive usted en condición de arrendamiento u ocupación de predio?
 - a. Arrendamiento
 - b. Ocupación
16. ¿Cuánto paga por el arrendamiento de su hogar?
 - a. Entre \$100.000 y \$200.000
 - b. Entre \$200.000 y \$300.000
 - c. Entre \$300.000 y \$500.000
 - d. Más de \$500.000
17. ¿En qué estrato socio económico habita?
 - a. 1
 - b. 2
 - c. 3

FIRMA

9.2 Anexo 2. Formato de encuesta población vulnerable

ENCUESTA DE INVESTIGACIÓN UIS, SOBRE POBLACIÓN VULNERABLE

Por favor marque con una "X" la letra correspondiente a la respuesta seleccionada. Esta encuesta solo tiene fines investigativos y no compromete ni a la entidad donde se encuentra actualmente, ni a la Universidad Industrial de Santander, con ninguna clase de ayudas.

1. Seleccione el Género
 - a. F
 - b. M
2. Qué edad tiene?
R:
3. ¿Nació en el departamento de Santander?
 - a. Sí
 - b. No
4. ¿Vive en la zona metropolitana de Bucaramanga?
 - a. Sí
 - b. No
5. Es mujer cabeza de hogar? (solo si es mujer)
 - a. Sí
 - b. No
6. ¿Cuántas personas conforman el núcleo familiar?
 - a. 1 a 3
 - b. 3 a 5
 - c. Más de 5
7. ¿En la actualidad posee algún tipo de ocupación laboral?
 - a. Sí
 - b. No
8. ¿a qué actividad se dedica?
R:
9. ¿Cuánto es su ingreso mensual aproximadamente?
 - a. Menos de \$100.000

- b. Entre \$100.000 y \$200.000
- c. Entre \$200.000 y \$400.000
- d. Más

10. ¿Cuántas personas realizan aporte económico en su hogar?

R:

11. ¿Cuánto es aporte aproximado del núcleo familiar?
 - a. De \$100.000 a \$300.000
 - b. De \$300.000 a \$497.000 (SMMLV)
 - c. De \$497.000 a \$994.000
 - d. Más de \$994.000
12. ¿Cuánto destina a pagar educación?
 - a. Menos de \$100.000
 - b. Entre \$100.000 y \$200.000
 - c. Más de \$200.000
13. ¿Cuánto destina a pagar alimentación?
 - a. Menos de \$100.000
 - b. Entre \$100.000 y \$200.000
 - c. Más de \$200.000
14. ¿Vive usted en condición de arrendamiento u ocupación de predio?
 - a. Arrendamiento
 - b. Ocupación
15. ¿Cuánto paga por el arrendamiento de su hogar?
 - a. Entre \$100.000 y \$200.000
 - b. Entre \$200.000 y \$300.000
 - c. Entre \$300.000 y \$500.000
 - d. Más de \$500.000
16. ¿En qué estrato socio económico habita?
 - a. 1
 - b. 2
 - c. 3
 - d. Más

FIRMA

Para la encuesta los autores del trabajo tuvieron como referencia la población, desplazada que ha solicitado un subsidio por parte del departamento y que ya tienen asignado uno de carácter nacional. Esta población se enmarca dentro de la Resolución 600 de Diciembre de 2008, en la cual están contempladas 754 familias desplazadas.

Para las encuestas de población vulnerable, los autores del trabajo tuvieron como población, el número de familias incluidas para el macroproyecto de vivienda de Santander, las cuales son alrededor de 1000.

La muestra tomada fue de: 120 encuestas de población desplazada y 120 encuestas de población vulnerable. Como argumento para este número de muestra, se tiene que: cada población posee características similares como lo son, causas de desplazamiento, condición económica, situación social y nivel educativo, por tanto, con una muestra pequeña se pueden obtener las características de toda la población.

Los siguientes son los resultados de la encuesta:

9.3 Anexo 3. Resultados Encuesta Población Desplazada:

	Pregunta	Respuesta	Total por Respuestas	Totales	Porcentaje
1	Seleccione el género	F	64	87	73,56%
		M	23		26,44%
2	¿Qué edad tiene?	Promedio	36,82	Años	
3	¿Cuántas personas conforman el núcleo familiar?	1 a 3	19	87	21,84%
		3 a 5	41		47,13%
		Más de 5	27		31,03%
4	¿De que ciudad es desplazado?				
5	¿Cuál es el motivo del desplazamiento?	Grupos al margen de la ley	79	87	90,80%
		Déficit económico	4		4,60%
		Desastre natural	0		0,00%

		Delincuencia común	4		4,60%
		Otro ¿Cuál?	0		0,00%
6	¿Por qué eligió a Santander como lugar de migración?	Posee familiares o amigos	55	87	63,22%
		Cercanía geográfica	18		20,69%
		Oportunidad laboral	11		12,64%
		Creencia de políticas estatales favorable	3		3,45%
		Otro ¿Cuál?	0		0,00%
7	¿Se considera excluido socialmente?	Si	61	87	70,11%
		No	26		29,89%
8	¿En la actualidad posee algún tipo de ocupación laboral?	Si	43	87	49,43%
		No	44		50,57%
9	¿A que labor se dedica?				
10	¿Cuál es su ingreso mensual aproximadamente?	Menos de \$ 100.000	19	73	26,03%
		Entre \$100.000 y \$200.000	20		27,40%
		Entre \$200.000 y \$400.000	19		26,03%
		Entre \$400.000 y \$497.000 (SLMMLV)	13		17,81%
		Mas de un mínimo	2		2,74%
11	¿Cuántas personas realizan aporte económico en su hogar?	Promedio	1,41	Personas	
12	¿Cuánto es el aporte aproximado del núcleo familiar?	De \$100.000 a \$300.000	57	87	65,52%
		De \$300.000 a \$497.000 (SLMMLV)	23		26,44%
		De \$497.000 a \$994.000	6		6,90%
		Más de \$994.000	1		1,15%
13	¿Cuánto destina a pagar educación?	Menos de \$ 100.000	51	74	68,92%
		Entre \$100.000 y \$200.000	19		25,68%
		Más de \$200.000	4		5,41%
14	¿Cuánto destina a pagar alimentación?	Menos de \$ 100.000	20	87	22,99%
		Entre \$100.000 y \$200.000	36		41,38%
		Más de \$200.000	31		35,63%
15	¿Vive usted en condición de arrendamiento u ocupación de predio?	Arrendamiento	24	85	28,24%
		Ocupación	61		71,76%
16	¿Cuánto paga por el arrendamiento de su hogar?	Entre \$100.000 y \$200.000	12	27	44,44%
		Entre \$200.000 y \$300.000	10		37,04%
		Entre \$300.000 y \$500.000	4		14,81%

		Más de \$500.000	1		3,70%
17	¿En qué estrato socio económico habita?	Estrato 0	15	86	17,44%
		Estrato 1	61		70,93%
		Estrato 2	7		8,14%
		Estrato 3	3		3,49%

Fuente: Realizada por los autores con base a la encuesta de población desplazada

Para este caso, se tomaron 87 encuestas como causa de la dificultad logística que representa acceder a zonas donde existan aglomeraciones de desplazados. Así mismo, la población desplazada tiene cierto desprecio por investigaciones de este tipo, ya que a ellos no les representa ningún beneficio y por tanto, no están dispuestos a cooperar.

En cuanto a la respuesta a la pregunta 4 los resultados fueron los siguientes:

9.4 Anexo 4. Pregunta 4: ¿de qué ciudad es desplazado?

Lugar de donde se origina el desplazamiento	Total
Aguachica – Cesar	5
Antioquia (Departamento)	1
Aracataca – Santander	1
Aratoca – Santander	1
Arauca (Departamento)	1
Arauquita - Arauca	1
Barrancabermeja – Santander	4
Barranquilla – Atlántico	1
Bolivar (Departamento)	2
Buenaventura – Valle	1
Capitanejo – Santander	1
Carare – Santander	1
Cesar (Departamento)	2
Ciénaga – Magdalena	1
Codazi - Cesar	1
Cúcuta – Norte de Santander	1
Cundimarca (Departamento)	1
El Banco - Magdalena	1
El Carmen - Norte de Santander	1

Fundación - Magdalena	2
García Rovira Provincia Santander	1
La Esmeralda - Arauca	1
La Paz - Santander	2
La Vega - Norte de Santander	1
Matanza – Santander	1
Norte de Santander (Departamento)	4
Ocaña – Santander	2
Playón – Santander	1
Puerto Wilches – Santander	1
Sabana de Torres – Santander	4
San Blas – Bolivar	1
San Juan de Nepomuceno - Bolivar	1
San Martin - Cesar	1
San Pablo - Bolivar	2
San Vicente de Chucuri – Santander	4
Santa Marta – Magdalena	1
Saravena - Arauca	2
Simacota – Santander	1
Simiti – Santander	1
Sur de Bolivar (Departamento)	4
Surata – Santander	2
Tibu - Norte de Santander	3
Valle (Departamento)	1
Yondo - Antioquia	1
TOTAL	73

Algunas personas no otorgaron la información correspondiente a esta pregunta, en total 14.

9.5 Anexo 5. Resultados Encuesta Población Vulnerable

	Preguntas	Respuesta	Total por Respuestas	Totales	Porcentaje
1	Seleccione el género	F	96	120	80,00%
		M	24		20,00%
2	¿Qué edad tiene?	Promedio	29,97	Años	
3	¿Nació en el departamento de Santander?	Si	102	120	85,00%
		No	18		15,00%
4	¿Vive en la zona	Si	108	120	90,00%

	metropolitana de Bucaramanga?	No	12		10,00%
5	Es mujer cabeza de hogar? (solo si es mujer)	Si	57	102	55,88%
		No	45		44,12%
6	¿Cuántas personas conforman el núcleo familiar?	1 a 3	67	119	56,30%
		3 a 5	34		28,57%
		Más de 5	18		15,13%
7	¿En la actualidad posee algún tipo de ocupación laboral?	Si	58	120	48,33%
		No	62		51,67%
8	¿a qué actividad se dedica?				
9	¿Cuánto es su ingreso mensual aproximadamente?	Menos de \$ 100.000	9	61	14,75%
		Entre \$100.000 y \$200.000	17		27,87%
		Entre \$200.000 y \$400.000	29		47,54%
		Más	6		9,84%
10	¿Cuántas personas realizan aporte económico en su hogar?	Promedio	1,63	Personas	
11	¿Cuánto es aporte aproximado del núcleo familiar?	De \$100.000 a \$300.000	51	120	42,50%
		De \$300.000 a \$497.000	39		32,50%
		De \$497.000 a \$994.000	24		20,00%
		Más de \$994.000	6		5,00%
12	¿Cuánto destina a pagar educación?	Menos de \$ 100.000	83	120	69,17%
		Entre \$100.000 y \$200.000	29		24,17%
		Más de \$200.000	8		6,67%
13	¿Cuánto destina a pagar alimentación?	Menos de \$ 100.000	21	120	17,50%
		Entre \$100.000 y \$200.000	61		50,83%
		Más de \$200.000	38		31,67%
14	¿Vive usted en condición de arrendamiento u ocupación de predio?	Arrendamiento	86	120	71,67%
		Ocupación	13		10,83%
		Otro	21		17,50%
15	¿Cuánto paga por el arrendamiento de su hogar?	Entre \$100.000 y \$200.000	36	86	41,86%
		Entre \$200.000 y \$300.000	38		44,19%
		Entre \$300.000 y \$500.000	11		12,79%
		Más de \$500.000	1		1,16%
16	¿En qué estrato socio económico habita?	Estrato 1	37	120	30,83%
		Estrato 2	58		48,33%
		Estrato 3	23		19,17%

	Más	2	1,67%
--	-----	---	-------

En cuanto a la pregunta, 9 de la encuesta de población desplazada y 8 de la población vulnerable (¿a qué labor se dedica?), pudimos concluir que todos los empleos que poseen estas personas son de carácter informal, ya que no poseen las prestaciones sociales características de un empleo formal y las remuneraciones no son suficientes para llevar un nivel de vida adecuado, lo que conlleva a que estas personas no tengan el suficiente apoyo financiero para adquirir una vivienda digna.

9.6 Anexo 6. Investigación promedio de valores de escrituras de familias con subsidios ya aplicados

Promedio M2 Viviendas	83,39
Promedio Valor Viviendas adquiridas con subsidio de la Gobernación de Santander	\$ 14.389.012,02

Por Municipios	Total escrituras
Bucaramanga	14
Barrancabermeja	22
Contratación	1
Floridablanca	3
Girón	3
Los Patios	1
Málaga	1
Puerto Parra	1
Piedecuesta	4
Total	50

Fuente: tabla realizada por los autores con base a la investigación acerca de las escrituras existentes en la Oficina de Vivienda de Santander, cuyos subsidios ya fueron aplicados.