

**EVALUACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA PARA LA
POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO
2004 – 2015**

ANDRÉS FERNANDO CARLIER GALEANO



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

2016

**EVALUACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA PARA LA
POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO
2004 – 2015**

ANDRÉS FERNANDO CARLIER GALEANO

**Proyecto de Grado para optar al título de
ECONOMISTA**

Director:

HÉCTOR ALIRIO MÉNDEZ SÁNCHEZ

Magíster en Economía

Ph.D. en Ciencia Económica



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

2016

DEDICATORIA

A mi Mamá a quien le debo la vida y de quien estoy seguro heredé mi afán y preocupación por las causas sociales y humanas de este planeta.

A todas las familias que han perdido la esperanza y su tierra, en medio del difícil conflicto armado que desangra a un país que condena a sus campesinos al desprecio y el olvido.

A todos los mártires que con su sangre pagaron el derecho a denunciar y no quedarse callados.

A todos aquellos que día a día se han esforzado por hacer de Colombia un mejor país.

AGRADECIMIENTOS

A todas las personas que me ayudaron con su inestimable apoyo en el desarrollo de este proyecto y culminar de la mejor manera mis estudios como economista.

A todos y cada uno de mis profesores, quienes con mucha paciencia y empeño me transmitieron sus conocimientos y conllevaron no sólo a que ampliara mi espectro de saberes, sino que me hicieron una mejor persona.

Al profesor Héctor Alirio Méndez, quien me supo enfocar en un momento en el cual no hallaba el rumbo, él con puntuales directrices me señaló el norte de mi investigación, sin su oportuna orientación este estudio nunca se habría realizado.

A mi papá quien siempre me ha apoyado en mis estudios y en los locos proyectos que me he embarcado a lo largo de la vida.

A Linda Paola quien con mucho amor siempre me alentó a seguir adelante con este proyecto a pesar del sinnúmero de dificultades que tuve en el camino.

A mi hermana Karina con quien he compartido toda mi vida.

A Diana Rondón, Gersson Ayala, Ismael Serrano, Brian Barrios, Héctor Sarmiento, Bryan Gómez, Javier Peña, y todos y cada una de las personas que conocí a lo largo de la carrera y que me enseñaron lo valioso que es la amistad.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. APROXIMACIÓN TEÓRICA DE LOS FENÓMENOS QUE AFECTAN AL PROBLEMA	16
1.1 INSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA	16
1.2 MARCO INSTITUCIONAL	23
2. COMPORTAMIENTO DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA	28
2.1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO	28
2.2. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO EN COLOMBIA	34
3. EVALUACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO	54
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA	54
3.2 COMPORTAMIENTO DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA 2004-2015	56
4. CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	77
ANEXOS	81

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Componentes atención Desplazamiento 2004.....	59
Tabla 2. Tipo de tenencia de vivienda población en condición de desplazamiento.....	60
Tabla 3. Situación acceso población Desplazada a Programas de Vivienda en el año 2011	64
Tabla 4. Condiciones de las Viviendas	65
Tabla 5. Avance de Macroproyectos de interés Social.	68
Tabla 6. Cantidad Hogares con vivienda VS Hogares sin vivienda	71

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. La Cadena del despojo de tierras	37
Figura 2. Número de Desplazados Acumulado.....	40
Figura 3. Instrumentos actuales de la política pública de vivienda.	56
Figura 4. Presupuesto inversión de vivienda en Colombia	66
Figura 5. Porcentaje de hogares en condición de desplazamiento que son propietarios de vivienda con escritura.....	70
Figura 6. Sustitución recursos del SFV al ahorro y la tasa de interés.....	72
Figura 7. Subsidio Familiar de Vivienda para la población en condición de desplazamiento, Millones de pesos.	73

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Período y Población en Situación de Desplazamiento	82

RESUMEN

TÍTULO: EVALUACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO, 2004 – 2015*.

AUTOR: ANDRÉS FERNANDO CARLIER GALEANO**

PALABRAS CLAVE: Vivienda, Políticas Públicas, Hogares, Desplazamiento forzado, Gobierno.

DESCRIPCIÓN:

En el presente estudio se realiza una evaluación al impacto real que han tenido las políticas públicas de vivienda a la hora de resolver la carencia de vivienda que han sufrido los hogares que se han visto en la obligación de desplazarse forzosamente de sus tierras en el campo hacia la ciudad como único medio para preservar la vida por la amenaza de grupos armados ilegales en Colombia.

Para evaluar esta incidencia se tomó como variable principal el número de hogares que año a año han podido convertirse en propietarios con escrituras de la vivienda que habitan y también si estas cumplen con las características para ser consideradas viviendas dignas según lo estipulado por la corte constitucional.

La conclusión a la que se llegó en este escrito es que aun cuando existen políticas públicas que reglamentan el accionar del gobierno para atender a esta población vulnerable, a la hora de hacerlas efectivas se quedan cortas ante la magnitud del problema, ya que a pesar que el gobierno anualmente sí ha llevado a cabo proyectos de vivienda para población en condición de desplazamiento, estos proyectos no han sido bien ejecutados. A parte de esto se encontró que la cantidad de hogares que han sido desplazados cada año es muy superior a la cantidad de hogares que han podido adquirir una vivienda propia con escrituras.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Héctor Alirio Méndez Sánchez, Magíster en Economía, Ph.D. en Ciencia Económica.

ABSTRACT

TITLE: EVALUATION TO THE PUBLIC POLITICS OF LIVING PLACE FOR POPULATION IN DISPLACEMENT CONDITION, 2004 – 2015*.

AUTHOR: ANDRÉS FERNANDO CARLIER GALEANO**.

KEYWORDS: Living Place, Public Politics, Homes, Forced Displacement, Government.

DESCRIPTION:

In the present study is realized an evaluation of the real impact what had the public politics of living place to the time to solve lack of living place what was suffered the homes have had the obligation of displaced forced from their lands in the countryside to the city like unique mean for preserve the life by the threat illegal groups in Colombia.

For evaluate this incidence were took like principal variable the number of homes what year by year could become owners with housing deeds and too if this fulfill with the characteristics to be considered decent housing as stipulated by the constitutional court.

The final conclusion in this written was despite the existence of public politics what regulated the action of the government to attend to this vulnerable population, to the hour to do effective no attended the problem, because the projects implemented for the government are badly. Apart of this were encounter what the quantity of homes what was displaced every year is higher than the quantity of homes become in owners with housing deeds.

* Grade Work

** Faculty of Human Sciences. School of Economics and Administration. Director: Héctor Alirio Méndez Sánchez, Master in Economics, Ph.D. In Economic Science.

INTRODUCCIÓN

Para lograr entender la magnitud de lo que representa la crisis humanitaria del desplazamiento forzado en Colombia basta con abrir la página oficial de la unidad de víctimas¹ y observar que el “registro único de víctimas” está por encima de siete millones novecientas mil² personas registradas. Para confirmar la gravedad de lo que representa este flagelo en el país se puede ver en el último informe del “Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno”, titulado “Global Overview 2015” en el cual según los datos de este instituto en Colombia existen en la actualidad más de seis millones de desplazados internos, en donde se observó un aumento de trecientas mil personas más en comparación con el año 2014. También se puede apreciar en este documento otro dato muy preocupante y es el hecho que Colombia es el segundo país con el mayor número de desplazados internos a nivel mundial, tan sólo por detrás de Siria.³

Más de sesenta años de continuo conflicto interno han llenado a Colombia de violencia; muertes y destrucción. Esta violencia producto de los grupos alzados en armas, quienes en su afán por expandir sus territorios ocupan terrenos y fincas de forma violenta obligando a sus habitantes a desplazarse para poder salvar la vida, ha afectado principalmente a las familias campesinas de Colombia, las cuales han sido las más perjudicadas y aquellas que más han perdido en medio de la violencia del conflicto armado colombiano. Cuando una familia se ve en la obligación de desplazarse y huir de su hogar está dejando atrás su propia vida; sus raíces; su identidad; sus sueños y expectativas a futuro, en pocas palabras lo está abandonando todo y no tiene ante sí ninguna seguridad ni perspectiva para poder progresar, se entra a hacer parte de lo que se denomina como una familia o persona

¹ UNIDAD DE VÍCTIMAS. Proceso de rendición de cuentas que adelanta la Unidad para las Víctimas. Recuperado el 15 de Septiembre del 2016 en: www.unidadvictimas.gov.co

² 7.957.219 de víctimas registradas en el RUV. Fecha de corte: 01 Marzo 2016.

³ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. Global overview 2015, p. 2.

en “condición de desplazamiento”, o como muchos erróneamente los llaman “desplazados”, y es que es muy importante entender que al llamar a una persona “desplazado”, se está haciendo un señalamiento que implícitamente conlleva a unos calificativos hacia esta persona como lo son el de pobre; extranjero; e incluso el de amenaza, aquí existe una paradoja y es la de que las personas en condición de desplazamiento son vistos como intrusos por parte de los habitantes locales de las poblaciones a las cuales llegan y por otro lado no pueden regresar a su tierra de origen. En medio de esta desprotección total de quien ha sido usurpado no sólo de su tierra sino de su identidad, es que debe hacer su aparición el Estado en ejercicio de su función como protector y garante de los derechos a los que toda persona tiene acceso desde el mismo momento en que es reconocido como colombiano, y la mejor forma y herramienta con la que cuenta el Estado para devolverle parte de la dignidad a esta población tan golpeada es a través de las políticas públicas.

Dentro de todo el arsenal de políticas públicas con las que cuenta el Estado las políticas que están encaminadas a solucionar el problema de la vivienda son de gran relevancia en cuanto el acceso a una vivienda digna es de carácter prioritario para toda persona que de hecho lo que acaba de perder es el sitio y el lugar donde habitaba.

Sin un sitio donde vivir, sin un lugar en el cual descansar y que se sienta el calor del hogar, ¿realmente se puede tener una vida digna? La respuesta es un simple y rotundo no, sin vivienda es muy difícil concebir planes para progresar y salir adelante porque ¿cómo se va a pensar en el futuro, si el presente es incierto? Lo que se quiere plantear aquí es que la vivienda es un asunto prioritario a resolver en cuanto una familia al conseguir la seguridad de un techo propio, a partir de ahí puede volver a encaminar su vida, sus perspectivas y aspiraciones hacia el futuro, y por el contrario si no se consigue esto, la vida será una constante incertidumbre.

Al observar la gran importancia de resolver este problema de ausencia de vivienda que sufren todas las personas en condición de desplazamiento, se vio la gran pertinencia de llevar a cabo este estudio en donde se evaluarán las políticas públicas de vivienda para la población en condición de desplazamiento y mirar si estas políticas realmente están contribuyendo a que aquellas personas que fueron expropiadas de forma violenta de su tierra están recibiendo acceso a una vivienda digna según los parámetros establecidos por la corte constitucional, o si por el contrario el Estado continúa incumpliendo con esta obligación expresada en el artículo 51 de la constitución política de Colombia, donde afirma textualmente: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna”⁴.

⁴ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución política de Colombia, 1991. Artículo 51.

1. APROXIMACIÓN TEÓRICA DE LOS FENÓMENOS QUE AFECTAN AL PROBLEMA

1.1 INSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA

Durante las últimas décadas Colombia se ha visto sometida no sólo al conflicto armado, del que se derivan causas como el desplazamiento forzado el cual aqueja directamente a las necesidades básicas insatisfechas (servicios públicos inadecuados, vivienda inadecuada, hacinamiento y más importante aún la inasistencia escolar), sino también a las prácticas gubernamentales, institucionales y organizacionales y al mal uso que se le asigna a la sociedad, tanto en su ordenamiento como en la concepción de la misma.

El conflicto armado por el cual viene atravesando Colombia, deja consigo una serie de problemas que hacen cada día más difícil la situación nacional. La violación de la libertad por parte de los grupos armados al margen de la ley agobia con el paso del tiempo a un mayor número de población, siendo el desplazamiento forzado una de las formas de mayor impacto, elevando ostensiblemente los índices de pobreza, desempleo, y las necesidades básicas insatisfechas, convirtiendo el problema local en algo mucho más grande que lo ya antes visto.

En Colombia las instituciones y las políticas de estado han sido parte del problema, y esto se debe al hecho que éstas no han llevado a cabo a plenitud las funciones por las cuales fueron creadas y es por esto que es necesario el fortalecimiento de las mismas para una mejor y más fácil realización de las diferentes políticas públicas, ya que “pensar nuestras instituciones o nuestras organizaciones en el horizonte de los próximos años es un reto similar al que enfrentan nuestras sociedades y nuestro país, pues asistimos a prácticas que despojan a las

estructuras sociales de su verdadero sentido, afianzándose una actitud en donde la persona privada es más importante que la pública”⁵

La aplicación eficaz y eficiente de políticas que mejoren las condiciones de vida de la población en condición de desplazamiento permite adjudicar un papel benefactor al estado colombiano. Desde comienzos de la década de los noventa el gobierno Colombiano se ha encaminado a plasmar directivas e instrumentos de política con el fin de resolver las implicaciones de las condiciones socioeconómicas que genera el desplazamiento forzado. Tal búsqueda ha arrojado que los temas a trabajar en el ámbito de política pública sean principalmente la desigualdad, la inequidad social y la justicia como forma de solución primaria.

A lo largo de la historia nacional, no han sido pocos los que sostienen que, un aporte significativo al desarrollo económico se fundamenta en las acciones gubernamentales, asociadas a la protección social, a las condiciones básicas satisfechas y la búsqueda de equidad y justicia.

Loïc Wacquant en su obra “Parias Urbanos” identifica las modalidades con que han surgido y se están difundiendo nuevas formas de desigualdad y marginalidad en todas las sociedades avanzadas del occidente capitalista. En él expresa que el nuevo régimen de marginalidad emergente parece ser producto de cuatro lógicas que, combinadas e implementadas en mayor o menor intensidad, da como resultado, particulares configuraciones de país en país. La primera lógica, se encuentra caracterizada por el resurgimiento de la desigualdad social. La marginalidad emergente no es producto del atraso, el estancamiento o crisis económica, sino de la “desigualdad creciente en el contexto de un avance y una prosperidad económica global.”⁶

⁵ PATIÑO, Gonzalo. ECONOMIA Y FILOSOFIA POLITICA DE LA POBREZA Y EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: reflexiones preliminares sobre desarrollo y pobreza. p. 9.

⁶WACQUANT, Loïc, Parias Urbanos: La marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio. p. 171.

Cada vez se manifiestan mayores niveles de desigualdad económica reflejados en la concentración de ingresos en un pequeño grupo y la pobreza y exclusión de grandes mayorías se convierten en el rasgo principal del modelo de crecimiento en nuestra época.

La segunda lógica se basa en la nueva marginalidad urbana la cual es producto de una doble transformación en la esfera del trabajo: una cuantitativa, caracterizada por la eliminación de millones de empleos semicalificados: otra cualitativa, que implica la degradación y dispersión de las condiciones básicas de empleo, remuneración y seguridad social. En este nuevo ordenamiento laboral, “una fracción significativa de la clase obrera se ha convertido en superflua y constituye “población excedente absoluta” que probablemente nunca vuelva a encontrar trabajo”.⁷

En esta etapa, aparece también el trabajo flexible, sin derechos laborales ni seguridad social, además de la privatización de los servicios sociales. El crecimiento económico descansa entonces y es posible gracias a la pobreza de grandes contingentes de población.

La tercera lógica, se encuentra caracterizada por lo que Wacquant denomina la destrucción de los Estados de Bienestar. La acción del Estado, mediante la práctica o, en este caso, ausencia de políticas sociales, aparece como un gran sistema de estratificación y estancamiento social, pues el achicamiento de sus funciones y, por tanto, su irresponsabilidad social impide el acceso a una educación y empleo adecuados. Las funciones del Estado quedan reducidas a la asistencia fragmentaria, con cada vez menor presupuesto, para la atención de población indigente y de bajos recursos, por medio de precarios servicios de alimentación y vestido. De esta manera, “el achicamiento y la desarticulación del Estado de

⁷WACQUANT, Op. cit., p. 174

Bienestar son dos de las grandes causas del deterioro y la indigencia sociales visibles en las metrópolis de las sociedades avanzadas”⁸.

La cuarta y última lógica, radica en el proceso de concentración geográfica y la imposición de estigmas a la población marginal: “la nueva marginalidad muestra una tendencia a conglomerarse en áreas “irreductibles” y a las que “no se puede ir”, que son claramente identificadas”⁹.

Esta anotación que hace Wacquant permite entender que la marginalidad no es producto de un proceso aislado de la sociedad sino todo lo contrario: solo puede surgir en su seno. Así, a pesar de que existan comunidades que legitimen el conocimiento construido, dicho asunto no se genera en actos aislados sino en conexión directa con los procesos aislados.

Considerando el problema de inequidad de este modo, se realiza una distinción entre dos tipos de marginalidad: la que se genera de carácter formal y la que se da por factores ilícitos, sin duda una división importante para dilucidar la problemática de segregación espacial que se da en el país. La formal es aquella que no se da puntualmente por hechos particulares, y en tal sentido no se genera conocimiento objetivo para su solución. Con respecto al tema Sabatini plantea que:

Las ciudades de América Latina exhiben un patrón de segregación residencial semejante al modelo europeo de ciudad compacta. En las áreas centrales se concentran los grupos superiores de la escala social, y la misma cosa ocurre con la mejor edificación y arquitectura.¹⁰

⁸ Ibid. p. 176.

⁹ Ibid. p. 178.

¹⁰ SABATINI, Francisco, La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Programas Sociales. p. 3

La misma formación de ciudad es la encargada de formar grupos segregados, tal problemática está dada por factores culturales o económicos generales.

Por otra parte, la segregación informal tiene un significado diferente y está dada por hechos específicos, y por ende se pueden generar políticas ya que se tiene conocimiento objetivo.

La tenencia ilegal del suelo o la falta de ajuste a las normas de uso del suelo y construcción, marcan a muchos barrios pobres como “ilegales” o “irregulares”. La polarización social entre los barrios estigmatizados y el resto de la ciudad, es una cuestión que está a la orden del día en ciudades por todo el mundo, sin duda encuentra terreno abonado en esta condición de ilegalidad o irregularidad.¹¹

Cabe destacar cómo entiende Sabatini la característica de objetivo del conocimiento específico, bajo dos consideraciones: que la segregación esté dada por causas informales y que sea posible la verificación de esta con la realidad observable a través del método científico.

Colombia desde la década de los años setenta del siglo XX empezó a experimentar tendencias de segregación mayores jalonadas por el flagelo del desplazamiento forzado, lo que conllevó a un proceso de nueva construcción de sociedad para una parte de la población nacional, la cual consiste en entrar a un nuevo proceso económico particular y a una adaptación de costumbres que marcan el concepto actual de democracia en el país.

Para lograr esta nueva construcción de sociedad se requiere de la acción directa del Estado brindando oportunidades y la eficiente inserción al mundo laboral por parte de estas personas que se han visto segregadas por la propia sociedad,

¹¹ SABATINI, Op. cit., p. 32.

además de garantizar los derechos y necesidades a los cuales toda persona nacida en Colombia debe tener acceso. En el caso puntual de aquellos que han tenido la obligación de abandonar su tierra para salvar la vida estos derechos son el derecho a una vivienda digna; a alimentos de buena calidad; al vestuario; a recibir ayuda inmediata; y acceso a los servicios médicos.

El gobierno nacional para poder hacer frente a la carencia de vivienda por parte de millones de campesinos que han sido despojados de su tierra y ante la constante justificación de falta de recursos para poder atender todas las necesidades fiscales a las que se enfrenta optó por emplear las políticas públicas de vivienda como una forma de jalonar la demanda agregada del país, de tal forma que por un lado se está solucionando el problema de la vivienda y por el otro se está contribuyendo al jalonamiento del producto interno bruto del país.

Pero entonces cabe la pregunta ¿De qué forma regalar viviendas jalona la economía? La respuesta se encuentra en el efecto multiplicador de Keynes, por medio del cual esta inversión pública en la construcción de nuevas casas genera un aumento en el empleo, y como dice Keynes, “el ingreso nacional depende del volumen de ocupación, es decir de la cantidad de esfuerzo real dedicado a la producción”¹². A la par que aumenta la demanda de materiales de construcción, además del beneficio en el bienestar de las personas que reciben la casa. Como se puede observar al invertir el gobierno en el sector construcción, no sólo se obtiene como producto final las casas, sino que al mismo tiempo se está estimulando un aumento en la demanda agregada del país, y este aumento que acompaña a la inversión inicial es lo que se conoce como el “multiplicador de la inversión de Keynes”, sobre este concepto se ahondara más adelante cuando se explique el marco institucional.

¹² KEYNES, John Maynard, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Ciudad de México: Fondo de cultura económica, 2006. P. 18.

Es así como se está ante un complejo escenario de incertidumbre y segregación, en donde el Estado no tiene un real interés por solucionar los problemas antes descritos y aumentar el bienestar de sus pobladores, sino que por el contrario su verdadero interés es el de aumentar el crecimiento económico del país por sobre el bienestar de sus habitantes. Ante este difícil escenario el país y sus habitantes son quienes deben trabajar por la destrucción de las barreras sociales y de acceso a los derechos de tal forma que se logren las premisas democráticas de igualdad, equidad y bienestar para todos, configurando de esta forma un país más homogéneo que pueda brindar un bienestar generalizado. Para esto es necesario que el Estado le dé prioridad al bienestar por sobre el crecimiento económico, ya que en muchas ocasiones las políticas públicas se vuelven una excusa para evadir sus compromisos, y si bien al producirse una inversión en ciertos programas como el de vivienda de interés social, se puede generar un efecto multiplicador como el descrito por Keynes, este efecto es mínimo o nulo si la inversión total que se efectúa no es suficiente como para jalonar la demanda agregada. En otras palabras esto quiere decir que el gobierno puede ampararse ante la construcción de un número limitado de casas para argumentar que sí está aplicando las políticas de vivienda, pero en el fondo esta política no está solventando en su totalidad la necesidad de la población de una vivienda digna y esto debe ser objeto de evaluación, para observar su verdadero impacto, y ese es uno de los principales propósitos de la presente investigación.

1.2 MARCO INSTITUCIONAL

Al enfocar el estudio en un contexto económico actual reflejado en la problemática social abordada en nuestra nación, se denota que las ideas formadas en el curso de la historia keynesiana son principalmente expuestas en la problemática de pobreza y diferenciación social que experimenta el país, ya que su principal ambigüedad está dada por problemas de falta de oportunidades.

En la actualidad el desempleo o desocupación es un problema que afecta a todos los países del mundo, generando pobreza, problemas sociales y disminuyendo el desarrollo de la nación. Se calcula que actualmente hay alrededor de 201 millones de desempleados en el mundo.¹³ Existen diversos motivos para que crezca el desempleo como por ejemplo: cambios en los gustos de los consumidores con respecto a productos o servicios específicos, fluctuaciones en el comercio, importantes innovaciones en la aplicación de tecnologías para procesos de producción, variaciones en la oferta de trabajo, crisis, recesiones, etc.

Colombia posee un problema de desempleo realmente preocupante, desde 1999 una de cada cinco personas desea trabajar y no encuentra donde emplearse, este nivel de desempleo es el más alto que se haya conocido en el país y también uno de los más elevados de América Latina, donde se registró en 7,4% la tasa promedio de desempleo durante el año 2010. El desempleo en Colombia afecta en mayor proporción a jóvenes y mujeres, la tasa de desocupación de estos son cerca del doble de la tasa de los hombres, el problema se encuentra muy concentrado en estos dos grupos. La duración típica del desempleo es del doble desde mediados de los noventa y en la actualidad es de un promedio de siete meses. El último informe revelado por el Dane, mostró que lentamente viene cediendo el desempleo en el país debido a que en diciembre registró una tasa de 11,8%, cuando para

¹³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Perspectivas laborales y sociales en el mundo, Tendencias en 2015.

similar mes de 2009 había sido de 12%. El comportamiento del desempleo indica que el país tiene cerca de 2,5 millones de colombianos buscando un empleo.

Esta información contrastada con el pensamiento keynesiano tiene como argumento que los trabajadores eran la pieza fundamental en el eje económico fundamentando así: Los trabajadores no ofrecían su trabajo con respecto al salario real, sino más bien al monetario. Además al sufrir ilusión monetaria no aceptarían una reducción de éste o también estando involuntariamente parados (empleo no friccional).

Consideraba Keynes, que el trabajo se ofrecía en una cantidad N^* a un salario W_0 pero la demanda podría ser tal que al salario real $(W/P)_0$ se demandara una menor cantidad de trabajo y con todo existiría equilibrio en el mercado de trabajo. El equilibrio de la economía podría alcanzarse con cualquier nivel de empleo. Los trabajadores no aceptarían reducciones de los salarios monetarios, y aunque lo hicieran, los precios disminuirían probablemente en la misma proporción originando el desplazamiento de la función de demanda de trabajo hacia la izquierda y manteniendo invariable el nivel de desempleo.

La demanda agregada tendría que aumentar para llevar a la economía al pleno empleo, Keynes creía que la inversión privada no lo conseguiría sola y sugería que el Gobierno actuara con una política fiscal para aliviar el desempleo y la subproducción. La teoría de John Maynard Keynes sostiene que el desempleo se da por la insuficiencia de la demanda efectiva.

Demanda Agregada: Consumo + Inversión + Gasto Público

De acuerdo con la teoría Keynesiana los motivos y soluciones del desempleo no se encuentran en el mercado de trabajo por el contrario se encuentran en el mercado de bienes y servicios; la demanda de trabajo de dichos sectores va de

acuerdo con el nivel de producción que ella realice; en otras palabras, las empresas contratan el personal necesario para poder producir las cantidades esperadas. Cuando la demanda es alta, la producción es alta para cubrir dicha demanda por consiguiente el empleo es alto.

Según Keynes hay tres factores psicológicos fundamentales: propensión lógica a consumir, la actitud psicológica respecto a la liquidez y la expectativa psicológica de rendimiento futuro de los bienes de capital, que van aunados a las cantidades demandadas en el sentido que afecta el consumo, así afectando la cantidad de mano de obra requerida. La pregunta es: ¿cómo aumentar el consumo si la gente no tiene ingresos con qué hacerlo? De allí que la solución que plantea en la teoría general sea aumentar la inversión y el gasto del Estado, así aumentaría la ocupación, por supuesto, ingreso nacional estimulando la demanda agregada y entonces lo cual genera incentivos al sector privado para aumentar la inversión (crece el producto nacional), contratar empleados y nuevamente empieza el ciclo; denominando todo esto el efecto multiplicador que depende de proporción de consumo de los agentes. La proporción entre la variación del consumo y la de los ingresos se llama Propensión Marginal a Consumir, que generalmente es mayor a la de ahorrar, además la economía se mueve siempre como una “bola de nieve”; el grado en el que el consumo de una persona se puede convertir en los ingresos de otra y así sucesivamente se mide con un multiplicador, que explica el fenómeno anterior. Él mismo propone una fórmula simple para hallar el multiplicador:

$$K = \frac{1}{1 - PMC}$$

Donde K es el multiplicador y PMC es la Propensión Marginal a Consumir, de aquí se deduce que cuanto más alto es la Propensión Marginal a Consumir más alto es el multiplicador y es por ese motivo que Keynes siempre incentivo el consumo, de esta manera cualquier cambio en el consumo de una persona, afectará (por efecto

del multiplicador) en el resto de la economía. Como se logra visualizar la idea keynesiana de inversión estatal en situación de crisis se aplica todavía en la política de países desarrollados y subdesarrollados, en la última crisis financiera del 2008 causada por la desconfianza en las bolsas mundiales generó desplome en las acciones de diferentes corporaciones quedando en bancarrota repercutiendo en indicadores como el desempleo o el crecimiento negativo. Si estuviera aplicada la creencia clásica que en el mercado hubiera solucionado esta deficiencia los efectos serían desastrosos, ya que el capital privado no tiene incentivo para invertir por los pocos síntomas de recuperación acompañado con una caída en el consumo afectando todos los sectores productivos. Terminando en un círculo vicioso toda la economía.

De acuerdo con dicho análisis es válido decir, que para que un país tenga una tasa de desempleo baja debe fomentar mayor consumo y mayores inversiones privadas; y en un momento de crisis debe ser el estado el encargado de hacer dichas inversiones hasta el momento de su recuperación. Para el caso de Colombia el estado Colombiano debe hacer una fuerte inversión, para así poder obtener más consumo en todos los niveles sociales y conseguir más inversión privada que ayude al crecimiento económico de la nación superando de esta manera los altos niveles de desempleo.

Las inversiones también afectan el nivel de ocupación “un aumento de la inversión, por muy pequeño que pudiera ser, iniciaría un crecimiento de la demanda efectiva hasta que alcanzara la posición de ocupación plena; en tanto que una disminución de aquella animaría un descenso acumulativo de la demanda efectiva hasta que nadie tuviera empleo” de esta manera Keynes fomenta la inversión privada y el gasto público para que haya un crecimiento económico aumentando así el consumo de bienes y servicios; para Keynes en una época de recesión o crisis el gobierno debe intervenir con políticas de inversiones que por el momento garanticen un consumo conveniente para la economía hasta el punto que vuelva a su equilibrio.

El sector privado verá esta economía atractiva y confiable, Keynes explica que en ese momento el gobierno debe dejar al sector privado continuar con la labor de hacer crecer dicha economía. Según las cifras de la balanza cambiaria, los hidrocarburos y minería son los renglones donde más recursos están llegando. En el primer mes del año 2011 se elevó a 1.360 millones de dólares al cierre del mes, con un aumento de 115,4 por ciento respecto a un año atrás; el aumento se originó en petróleo, hidrocarburos y minería, que recibieron el 93,4 por ciento, es decir, 1.270 millones de dólares. Sin embargo, la inversión foránea en otros sectores también creció y pasó de 65 millones de dólares en enero del año pasado a 90 millones un año después.

Para los inversionistas extranjeros el clima económico y político, sumada al incremento de los precios internacionales de los productos básicos, anima a las compañías mineras a explorar en el país. También las compañías extranjeras están observando que la producción petrolera colombiana va en aumento, así como el crecimiento económico. “Colombia es ahora visto en la industria como muy poco explorada, con atractivas leyes mineras y un gobierno a favor de la inversión”, lo que podría ser un factor altamente favorable para disminuir los índices de desempleo en el país.

2. COMPORTAMIENTO DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA

2.1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO

El desplazamiento forzado es un fenómeno que ha afectado fuertemente a Colombia y por sobre todo ha cambiado y devastado drásticamente la forma de vivir de millones de familias para quienes su vida nunca volverá a ser igual después de haber sido despojados violentamente de su tierra, de su hogar y de su identidad. Además de esto hay que resaltar que inmerso dentro del fenómeno del desplazamiento se pueden encontrar actos de violencia; asesinatos; magnicidios; terrorismo; amenazas; hostigamiento; y un sinnúmero más de actos o hechos que silenciosamente destruyen la composición y la estructura del tejido humano y social dentro de las familias afectadas por este fenómeno. La persona en condición de desplazamiento se encuentra en medio de una encrucijada en la cual no es bienvenida al nuevo territorio al que llega y por otra parte no puede regresar a su añorada tierra en cuanto allí se encuentran los actores armados, entiéndanse por éstos Autodefensas; Farc; Eln; o Bacrim, que lo expulsaron a sangre y fuego de su propia tierra.

En este punto se puede ver a una población muy vulnerable la cual no posee los medios para superar su condición de desplazamiento y que a la par no encuentra un apoyo en el cual se pueda sustentar para comenzar a recuperar hasta cierto punto lo perdido al momento de ser desplazado. Ante este escenario de zozobra es el Estado quien debe brindar las garantías necesarias para el libre desarrollo y el efectivo goce de derechos por parte de esta población y la mejor herramienta con la que cuenta el Estado para la atención de las personas en condición de desplazamiento es a través de políticas públicas enfocadas a este segmento específico de la población.

Es de suma importancia hacer análisis que permitan explicar detalladamente las implicaciones económicas que conllevan dichas alianzas (estado- población vulnerable) y que estimulen el razonamiento del conglomerado social. Dentro de este proceso reformar y afianzar el mercado laboral es vital para beneficiarse con la globalización del capital. Generar un cambio institucional el cual se produce a través del mercado y de acuerdos gubernamentales y no gubernamentales de integración laboral¹⁴.

Las instituciones, enfocadas al modelo dominante, no garantizan ni favorecen la libertad ni la igualdad de la ciudadanía democrática, por lo que “pensar nuestras instituciones o nuestras organizaciones en el horizonte de los próximos años es un reto similar al que enfrentan nuestras sociedades y nuestro país, pues asistimos a prácticas que despojan a las estructuras sociales de su verdadero sentido, afianzándose una actitud en donde la persona privada es más importante que la pública”¹⁵. Además de pensar en el mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones, habrá que tener en cuenta la creación de una serie de condiciones que sean propicias tanto para la inversión nacional como para la extranjera en busca del crecimiento económico.

Es aquí en donde resulta interesante introducir el concepto de John Rawls de la justicia como equidad, teniendo como base fundamental la cooperación social, donde “la idea más fundamental en esta concepción de la justicia es la idea de una sociedad como un sistema equitativo de cooperación social y a lo largo del tiempo de una generación a la siguiente”¹⁶ y una sociedad democrática definida como “Que una sociedad democrática se entiende a menudo como un sistema de cooperación

¹⁴ TOVAR GARCÍA, Edgar Demetrio. Globalización del capital y desarrollo institucional del sistema financiero. Revista de Economía Institucional, Vol. 9, No. 17. Segundo semestre de 2007. Recuperado el 16 de Septiembre del 2016 en: <http://www.economiainstitutional.com/pdf/no17/etovar17.pdf>

¹⁵ PATIÑO, Gonzalo. Economía y Filosofía Política de la Pobreza y el Conflicto Armado en Colombia: reflexiones preliminares sobre desarrollo y pobreza. Pág. 9.

¹⁶ RAWLS, John. La Justicia como Equidad Una Reformulación. Pág. 28.

social lo que sugiere el hecho de que, desde un punto de vista político y en el contexto de la discusión pública de cuestiones básicas de derecho político, sus ciudadanos no conciben su orden social como un orden natural fijo o como una estructura institucional justificada sobre la base de doctrinas religiosas o principios jerárquicos que expresan valores aristocráticos”¹⁷, aunque además éste concepto engloba también a una sociedad bien ordenada la cual se rige por una concepción pública de la justicia.

Otra idea fundamental es la de una estructura básica entendida por Rawls como “la estructura básica de la sociedad es el modo en que las principales instituciones políticas y sociales de la sociedad encajan en un sistema de cooperación social, y el modo en que se asignan derechos y deberes básicos y regulan la división de las ventajas que surgen de la cooperación social a lo largo del tiempo”¹⁸.

Es aquí entonces donde la justicia como equidad, de cierta forma está en la búsqueda constante de ampliar la idea del acuerdo equitativo a lo que ya se definió cómo estructura básica, ahora no sólo se busca la cooperación social de los individuos pertenecientes a la sociedad sino que además las instituciones deben formar parte de ésta con el ánimo de que la sociedad trabaje en conjunto para alcanzar los beneficios mutuos de los que se habló más arriba, beneficios que se buscan para los ciudadanos libres e iguales, esto es que exista equitativa igualdad de oportunidades, adecuadamente informados y racionales (situación equitativa en la posición original), eliminar posiciones ventajosas de negociación, que cada uno tenga los mismo derechos, deberes y responsabilidades. Las instituciones buscarán formar un esquema unificado para mantener el sistema equitativo eficiente y productivo de cooperación social.

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 28

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 33

Hasta aquí se han descrito algunos de los principios que fundamentan a una sociedad con libertad y equidad, en donde tanto el aporte de los ciudadanos y de las instituciones es primordial para alcanzar los objetivos. Es evidente que en Colombia ninguno de éstos dos aspectos son tenidos en cuenta. Tanto la igualdad como la equidad están siendo atropelladas por ambas partes ¿Por qué? Por un lado, como ya se mencionó, la exclusión social, que no es justificable por parte de las políticas de estado, en éste caso la prosperidad democrática, no tiene en cuenta a aquellas personas menos aventajadas, las cuales Rawls nombra como aquellas que no tiene acceso a los bienes primarios¹⁹, aquellos que son necesarios para que las personas vivan como ciudadanos. Evidentemente existe una falencia en las instituciones colombianas en las que habrá que trabajar para que la persona privada no prevalezca sobre la pública y se puedan regular las desigualdades sociales y económicas así como un sistema de libre mercado que prevenga las excesivas concentraciones de propiedad y riqueza. De la misma manera en la sociedad como tal no se encuentra muy a menudo aquello que se nombra como sociedad democrática o bien ordenada, ya que las privaciones de la libertad, ya sea positiva o negativa, evidentemente se contradicen con estos dos principios.

Ahora es tiempo de hablar de cuál es la manera más aconsejable de poder regular y encontrar la apropiada solución a la gran cantidad de desigualdades ya mencionadas, las decisiones a tomar, pero más importante aún la determinación de esas decisiones y conocer el problema desde su interior. John Rawls define en su libro dos principios básicos:

- 1) Cada persona tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos; y

¹⁹ Los derechos y libertados básicos, la libertad de movimiento y la libre elección del empleo, los poderes y las prerrogativas que acompañan a cargos y posiciones de autoridad y responsabilidad, ingresos y riqueza y las bases sociales del autorrespeto.

- 2) Las desigualdades sociales y económicas tiene que satisfacer dos condiciones: en primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y, en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (el principio de diferencia).²⁰

Estos principios son previos a sus antecesores, el principio dos tan sólo será usado si el uno ya está plenamente satisfecho. Claramente aquí lo que se busca es detectar cuales con las necesidades básicas insatisfechas, la carencia de libertades básicas e iguales, bienes primarios indispensables para el vivir de cada ciudadano y demás. Si se adentra plenamente en el caso colombiano, evidentemente para este asunto el principio uno tendría que ser aplicado ya que como dice la teoría éste tiene que estar plenamente satisfecho como para hacer caso omiso a su ejecución. Como ya se ha dicho más arriba, la libertad y la equidad no son dos de las cosas que caracterizan plenamente a Colombia por razones ya mencionadas, aunque aquí ese no es el papel importante, se ten primero que intentar derrumbar el problema en lo más profundo de sus entrañas, es decir que en el caso concreto del problema de vivienda para la población en condición de desplazamiento se tendría que intentar acabar con el el despojo de tierras ocasionado por los grupos al margen de la ley, intentando idealizar una felicidad que a ciencia cierta parece estar lejos, pero a la cual nos gustaría aproximarnos, así fuese tan sólo paso a paso.

Según la ley 387 los desplazados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional, así como también tiene el derecho de no ser discriminados por su situación, derecho a acceder a soluciones definitivas a su condición, al regreso a su lugar de origen. Básicamente lo presentado anteriormente es la clara evidencia de que la justicia social en Colombia suele ser un escalón más que hay que prometer antes de llegar a las puertas del poder. Las instituciones de este país, no son

²⁰ RAWLS, John. La justicia como equidad Una reformulación. Pág. 73

conocidas por lo que se puede presenciar en los medios de comunicación, sino por aquellas situaciones que lamentablemente se ven diariamente con nuestros ojos, no están garantizando dichos derechos. La debilidad de éstas, debilidad sustentada tan sólo para aquellos que son denominados los menos favorecidos, no permite desenfocarse de la persona privada. El desplazado por la violencia, como uno más de aquellos afectados por el conflicto armado, a pesar de haberlo perdido todo, de tener que mirar adelante con una cabeza que el mismo estado debería encargarse de mantener en alto, hoy en día ni siquiera tiene la oportunidad de que se le respete el derecho a no ser discriminado por su situación, lo que lamentablemente nos muestra que la concepción que cada quien tiene de la sociedad es bastante errónea, un lugar que en vez de convertirse en el centro de la discriminación conjunta, tendría que volverse la empresa de todos, aquella donde el lucro es compartido, aquella donde el capital social prevalezca sobre el privado, esa sociedad donde se establezcan lazos de confianza mutua, en la que se participen grupos religiosos, deportivos etc. aquella donde los beneficiados sean todos.

Es claro entonces que nuestro país carece en gran proporción de la justicia social, fundamentado en la concepción de la sociedad como tal, en las falencias de las prácticas gubernamentales, institucionales y organizacionales, las políticas de estado y el conflicto armado que excluyen socialmente a los miembros de la sociedad. Las falencias de éstas no sólo se ven reflejadas en los nuevos problemas que generan, es obvio que las personas menos favorecidas con el paso del tiempo terminan siéndolo más y más y las soluciones se pierden con el ocaso para que la nueva puesta de sol se esfume lentamente por lo que el gran desafío es y será idealizar y esbozar la idea de las instituciones en los próximos años. Es necesario entonces empezar a suplir las necesidades de aquellas personas que se consideran como menos favorecidas, esas a las que los bienes primarios no les son de fácil acceso, aquellas que se han visto obligadas a dejarlo todo huyéndole a los fantasmas que los aquejan.

La libertad y la equidad son claramente los dos títulos a los cuales habrá que tender, tendrá que darse el cambio en que los ciudadanos perciban a la sociedad en el sentido que debe ser, buscando imprescindiblemente el beneficio mutuo de manera que las instituciones los eduquen en esa concepción de sí mismos y tener en ella la base con la cual conseguir el cambio. En cuanto a las necesidades básicas insatisfechas, es indispensable seguir reduciendo esos indicadores, aunque no a expensas de la precarización de la situación laboral. La educación tiene que convertirse en el pilar del desarrollo, los desplazados no pueden seguir relegados de la sociedad, ni por los componentes de ésta, ni por las instituciones ni los gobiernos, de manera que se pueda llegar a concebir la sociedad democrática, bien organizada y con una estructura básica totalmente definida de cooperación social en aras de que la justicia como equidad pueda llegar a concebirse a sí misma y termine siendo la mejor de las soluciones a todo tipo de diferenciación.

2.2. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO EN COLOMBIA

En un principio los gobiernos de la época consideraban que el desplazamiento se debía exclusivamente a cuestiones económicas y desastres naturales, negando de esta forma el verdadero origen del problema el cual es el conflicto interno colombiano, además que aun cuando el gobierno sabía de la existencia del fenómeno del desplazamiento forzado, no implementó inmediatamente políticas públicas que brindaran atención y garantías a los derechos de la población en condición de desplazamiento, y de hecho sólo en 1995 por fin el gobierno reconocería esto en el documento Conpes # 2804 en el que afirma, “frente al anterior panorama, el Estado ha venido actuando de manera coyuntural, deficiente y dispersa”. No fue hasta 1997 por medio de la promulgación de la ley 387 que se estableció un marco jurídico e institucional y dándole un reconocimiento formal al problema del desplazamiento, pero como pasa a menudo en Colombia, las leyes se quedaron en el papel y se convirtieron en letra muerta.

La corte constitucional al recibir una gran cantidad de quejas y denuncias por parte de la población en condición de desplazamiento acerca de la inoperancia por parte del gobierno en cuanto a la oportuna atención y las garantías a sus derechos, profirió la sentencia T-025 en diciembre del año 2004, por medio de esta sentencia se reconoció un “estado de cosas inconstitucional” y la violación a “los derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños”. A partir de esta sentencia se empezó un verdadero seguimiento a las políticas públicas sobre desplazamiento en Colombia a través de la creación de la “comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado”. Al ser necesario una intervención por parte de la corte constitucional para hacer valer los derechos de la población en condición de desplazamiento, se aceptó que las políticas públicas no se estaban poniendo en práctica y de paso se aceptó la necesidad de una reformulación en general de las políticas de tal forma que fueran realmente aplicables a la hora de llevarlas a la realidad.

Otro factor de gran relevancia de esta sentencia es que se estableció una serie de indicadores para poder seguir de forma más precisa el cumplimiento de las políticas por parte del Estado, éstos se denominaron indicadores de “goce efectivo de derechos”. Dentro de estos indicadores se encuentra el indicador de “vivienda”, el cual mide el acceso a una vivienda digna por parte de las familias en condición de desplazamiento. Este es el ítem más importante dentro de todas las políticas en cuanto a lo que respecta a desplazamiento, y esto se debe al hecho de que los grupos armados al ocupar los territorios campesinos les están arrebatando su hogar y la seguridad que les brindaba el habitar en vivienda propia, por esto es que estas personas quedan completamente desamparadas y sin un sitio donde habitar.

Para lograr entender en toda su dimensión el problema del desplazamiento forzado, es necesario comprender previamente qué es lo que ocasiona el desplazamiento, o

cuál es el motivo que lleva a las personas a huir de su vivienda, y esta razón no es otra que el fenómeno denominado como despojo de tierras el cual se explicara y conceptualizara en las próximas páginas, para efectos de una mayor comprensión de lo que es el despojo como causante directo del desplazamiento forzado en Colombia.

Durante gran parte del siglo XX el fenómeno del despojo de tierras irrumpió con fuerza dentro de la realidad nacional como una consecuencia importante de lo que se ha denominado como conflicto armado, el cual ha producido sus propias lógicas violentas donde se destacan el desplazamiento, la amenaza y el asesinato como efectos directos de este proceso de despojo.

Para una mejor comprensión de lo que significa el despojo, este debe ser entendido como un proceso, en donde quien ejerce la acción de despojar, posee diversas formas de llevar a cabo esta acción, variando según las necesidades los métodos que ha de emplear, y donde se hace un uso explícito de la violencia. En medio de esto, comienza a configurarse lo que se podría denominar como la cadena del despojo, donde el medio por el cual se lleva a cabo la posesión de la tierra no es el intercambio de compraventa, sino que se emplean medios coercitivos como lo son la tortura y el asesinato, los cuales ocasionan el abandono y posterior despojo del predio.²¹

En la siguiente gráfica, elaborada por el grupo de memoria histórica, se puede observar plenamente como es el desarrollo de este proceso denominado como la cadena del despojo.

²¹ CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. La Tierra en Disputa Memorias del Despojo y Resistencias Campesinas en la Costa Caribe 1960-2010, Colombia, Editorial Taurus, 2010. p. 46.

Figura 1. La Cadena del despojo de tierras



Fuente: Equipo de Investigación y Conflicto - Grupo de Memoria Histórica

Si bien este proceso de apropiación forzada de la tierra invita a pensar sobre la legalidad del mismo, se puede concluir, aun antes de definir la legalidad o ilegalidad del método, que en algún momento del proceso se hará necesario el uso de la violencia para poder concluir satisfactoriamente la apropiación del terreno despojado, al mismo tiempo que es claro que es una decisión propia del agente que lleva a cabo este proceso, el emplear la violencia.

Ahora bien, un aspecto que se debe resaltar es el hecho de que esta tierra de la cual fue desposeído el dueño original, no solamente representa una pérdida material

para este, sino que esta tierra representaba al mismo tiempo un carácter político y social, el cual caracteriza de una forma particular a las personas que habitan este territorio y por ende, al mismo tiempo que se le está privando de la posesión sobre la tierra, se le está robando gran parte de su identidad.

Como se dijo anteriormente, el proceso de despojo de tierras se hace generalmente por medio de la violencia física, es decir, a través de medios de coerción sobre la población campesina, pero entonces hay que resaltar que a menudo esta apropiación hecha por medio de la vía armada, termina apoyándose en una figura jurídica, la cual contribuye a legitimar la obtención del predio para finalmente disponer de este libremente. Existen igualmente casos en donde primero se emplean los medios jurídicos por medio de un acuerdo administrativo el cual tiene como consecuencia que las entidades públicas terminan legitimando acciones de despojo.²²

Un ejemplo claro donde se puede observar la utilización simultánea de la violencia física y de la legalización de los predios por medios jurídicos, se encuentra en la noticia del periódico El Tiempo, en donde un paramilitar confesó que en primera instancia del proceso asesinaron a los dueños originales de los predios en el departamento de Bolívar, y posteriormente por medio de amenazas hicieron que firmarían los respectivos documentos de traspaso de las tierras a testaferros de las autodefensas.²³

A partir del anterior ejemplo se puede concluir que la compraventa forzada de títulos de tierras a través de medios coercitivos, emplea una combinación del uso de la

²² COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN. El Despojo de Tierras y Territorios, Bogotá, Editorial Kimpres, 2009. P. 37.

²³ “Para confiesa cómo obligaban a viudas a traspasarles fincas”, tomado el 01 de Agosto de 2006 de El Tiempo. Recuperado el 17 de Septiembre de 2016 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1922068>

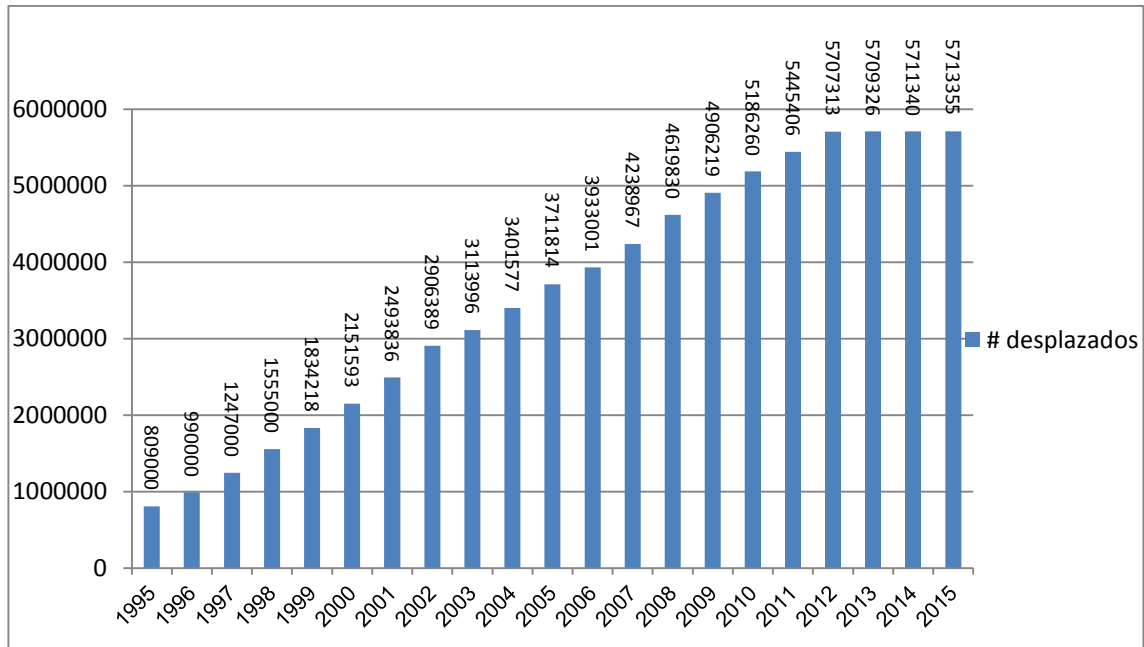
fuerza, es decir de la violencia física, y el uso de figuras jurídicas y aun cuando primero se empleen las formas jurídicas de apropiación de tierras, en algún momento se hace necesario el uso de la fuerza física para que los habitantes terminen abandonando el terreno.

Como se observa el hilo del análisis conduce implícitamente al terreno de lo jurídico, en cuanto por una parte los propios agentes del conflicto se valen de artimañas jurídicas para legalizar los terrenos despojados, y por otra parte es a través de la falta de legitimidad por parte del Estado en las zonas de influencia de los grupos armados que es posible este proceso de despojo de tierras, ya que si el Estado diera una verdadera garantía de seguridad a sus pobladores, nunca se hubiera producido un despojo de la magnitud vista en Colombia, ya que según cálculos del Codhes, entre los años 1980 y 2010, se despojaron 6.638.195 hectáreas, lo cual equivale al 15,4% de la superficie agropecuaria nacional.²⁴ Y este despojo de tierras conlleva a un alto nivel de desplazamiento de tales afectados a la ciudad en búsqueda de tranquilidad y mejoramiento de condiciones de vida. En el año 1985 la población en situación de desplazamiento estuvo en los 27.000 y para finales de 2012 ya había un total de 5.707.313 de personas afectadas por este flagelo, lo que permite deducir la magnitud de tal problemática.²⁵

²⁴ CODHES. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bogotá, 2011. p. 8.

²⁵ Ver anexo A.

Figura 2. Número de Desplazados Acumulado



Como se puede observar en la anterior gráfica, durante las dos últimas décadas se da un crecimiento continuo de personas en condición de desplazamiento, lo que ha generado una situación de ilegitimidad dentro del estado colombiano.

A través de la historia el concepto de legitimidad ha sido estudiado por diversos pensadores. Es así como para Weber ésta es la creencia en la validez de un orden social por parte de un número relevante de los miembros de una sociedad.²⁶

Para Habermas legitimidad es el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento, además que señala que la pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía, en el plano de la integración social, de una identidad social determinada por vías normativas. Las legitimaciones sirven para hacer efectiva esa pretensión, esto es, para mostrar cómo y por qué las instituciones existentes son

²⁶ SERRANO, Enrique. Legitimación y Racionalización: Weber y Habermas: La dimensión normativa de un orden secularizado. Barcelona: Anthopos, 2004. p. 7.

adecuadas para emplear el poder político en forma tal que lleguen a realizarse los valores constitutivos de la identidad social.²⁷

Por otro lado también se puede encontrar la definición que hizo Lucio Levi para quien la legitimidad, como un atributo del Estado es la existencia en una parte relevante de la población de un consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder tratar de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrador de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal.²⁸

Según Serrano, dentro de su interpretación, la legitimidad del Estado moderno se basa en su legalidad, pero advierte que la legitimidad implica algo más que la concordancia del poder estatal con un orden jurídico. La noción de legitimidad implica que ese orden jurídico es reconocido como válido y que, de hecho es utilizado por los miembros de la sociedad para coordinar sus acciones. Igualmente Serrano destaca que la formación de un consenso entre un conjunto de individuos presupone la existencia de un saber común a ellos. Este saber, lingüística y holísticamente organizado se reproduce bajo la forma de una tradición cultural, que define la identidad de una sociedad y posibilita la coordinación de acciones de los miembros de esa sociedad, en la medida en que ofrece la posibilidad de acceder a una interpretación común de las situaciones a las que se enfrentan los actores. La legitimidad del orden jurídico implica que ese orden se encuentra justificado por los estándares normativos inherentes a una tradición cultural.²⁹

²⁷ SERRANO, Op. Cit., p. 278.

²⁸ GALIMIDI, José. Leviatan conquistador: reverencia y legitimidad en la filosofía política de Thomas Hobbes. Rosario: Homo Sapiens, 2004. p. 71.

²⁹ SERRANO, Op. Cit., p. 277.

En esta interpretación llevada a cabo por Serrano, se pueden ver claramente dos aspectos que relacionan todas las otras descripciones de lo que es legitimidad. Por un lado está el carácter social, que es a fin de cuentas el agente legitimador y por otra parte se hace referencia al carácter jurídico, es decir al carácter legal, de ley, que tiene este proceso de legitimación.

Al entrar a hablar de este carácter jurídico, se adentra al ámbito de lo que se conoce como legitimidad política, la cual, también depende de un consenso social, en donde, si bien la soberanía política que otorga este tipo de legitimidad, es el máximo poder institucional disponible, sin embargo, el ejercicio efectivo y continuado de la soberanía sólo es posible con el acuerdo de los que están obligados a obedecer.³⁰

Después de hacer una exposición de diferentes interpretaciones que se han hecho del concepto legitimidad, en donde se podía observar claramente que éste se encuentra enmarcado dentro de un contexto social que es el que realmente hace válido el consenso al cual se haya llegado y además al llegarse a este consenso es que aquello que se ha legitimado tiene una aplicación jurídica, ahora se hará a continuación una exposición de lo que ha sido la conformación del Estado moderno, para a partir de este punto de referencia, hacer la comparación con la configuración particular que ha adoptado el Estado colombiano y por último, se relacionaran estos tres aspectos para llevar a cabo la interpretación de lo que es la legitimación en el Estado colombiano.

Según Hobbes, la causa o propósito que hace que los hombres se impongan a sí mismos esas restricciones de las que están rodeados cuando viven en Estados, es el procurar su propia conservación y, consecuentemente una vida más grata. Es decir, que lo que pretenden es salir de esa insufrible situación de guerra que, es el necesario resultado de las pasiones naturales de los hombres cuando no hay un

³⁰ GALIMIDI, Op. Cit., p. 71.

poder visible que los mantenga atemorizados y que, con la amenaza del castigo, los obligue a cumplir sus convenios, porque estos convenios llevados a cabo por la sociedad, cuando no hay temor a la espada, son sólo palabras que no tienen fuerza suficiente para dar a un hombre la menor seguridad. Por lo tanto, Hobbes concluye que aun contando con las leyes de naturaleza, si no hay un poder instituido, o ese poder no es suficientemente fuerte para garantizar nuestra seguridad, cada hombre habrá de depender, y podrá hacerlo legítimamente, de su propio ingenio para protegerse de los otros hombres.³¹

A partir de lo anteriormente descrito, es decir de ese miedo a la muerte y el deseo de preservar su existencia tanto como les sea posible, es que los hombres acuerdan entregar parte de sus derechos naturales, exceptuando el derecho a la vida, para alcanzar seguridad y es a partir de esta sesión de parte de sus derechos y de la aceptación a regirse por un soberano, ya sea este un solo hombre o un grupo de estudiosos, que surge el Estado Moderno, como el garante de la legalidad y la protección de sus ciudadanos, cuyo poder no tiene comparación sobre la tierra y donde aquel que transgrediera el contrato social previamente legitimado, afrontaría peores castigos que la inseguridad que se vive al regirse por un estado natural.³²

La consolidación de este Estado Moderno da a la vez paso a la constitución de lo que se conoce como el Estado-nación, el cual surge como resultado de un proceso de centralización del poder político que culmina en el monopolio de la violencia legítima, en donde independientemente del sistema político que se emplee, este Estado se va a sustentar en un conjunto de normas jurídicas que orientan y limitan el uso legítimo de la coacción física.³³

³¹ HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Barcelona: Ediciones Altaya, 1994. p. 142.

³² PALACIOS, Marco. *Violencia pública en Colombia*. Bogotá: Ediciones fondo de cultura económica, 2012. p. 36.

³³ SERRANO, Op. Cit., p. 53.

Como expresa Marco Palacios, El conflicto armado inconcluso de los últimos sesenta años, prueba inequívocamente que el monstruo que enfrentan los colombianos no es el Leviatán de Hobbes, que exige de entrada la igualdad de todos frente a él, sino un Leviatán imaginario precisamente porque esa igualdad matricial no existe ni ha existido en Colombia.³⁴

Palacios señala que en Colombia, en lugar de existir un Estado omnipotente como el planteado por Hobbes, se ha configurado el sistema de El Carnero, haciendo referencia este sistema al libro del criollo Juan Rodríguez Freyle, quien en su libro describía cómo la oligarquía española de finales del siglo XVI y principios del XVII, quienes estaban fascinados por el poder, y después de los infructuosos esfuerzos por encontrar el Dorado, terminaron resguardándose en las corporaciones estatales y desde allí manipularon el gobierno, estableciendo métodos legales para sustraerse, es decir para beneficiarse del gobierno del rey, causando de esta forma los primeros cien años de calamidad del reino. Este sistema de El Carnero ha servido dentro de Colombia como un Leviatán sustitutivo que, de paso, fijó unas líneas culturales de simulación política y unas imágenes del poder que, permanentemente reinterpretadas, han perdurado a lo largo de la historia del Estado Colombiano. En un plano más general, como señala Palacios, puede inferirse de El Carnero, que la monarquía de España terminó haciendo grandes concesiones políticas a las familias notables de criollos, quienes fácilmente cooptaban a los burócratas y servidores de la corona que se encontraban en el nuevo reino de granada, al punto de dejar en vilo el contrato social, en el sentido de que se puso en peligro el afianzamiento del Estado moderno.³⁵

Como se puede observar, la configuración del Estado colombiano está lejos de parecerse al Estado Hobbesiano, dentro del cual, no hay más que un poder supremo, que es el soberano, y fuera de él no hay ninguno en absoluto que pueda

³⁴ PALACIOS, Op. cit., p. 26.

³⁵ PALACIOS, Op. cit., p. 38.

condicionarlo.³⁶ Por el contrario, como se verá más adelante, el Estado Colombiano es fácilmente permeado por intereses particulares, precisamente por la debilidad que posee este sistema político de El Carnero.

El pacto o contrato, como elemento determinante de las relaciones entre ciudadanos, es una de las grandes aportaciones de Hobbes. Supuso el abandono y la liberación del argumento del derecho divino que sostenía las monarquías hasta el renacimiento.³⁷ En síntesis, la transferencia mutua de un derecho es lo que los hombres llaman contrato³⁸ y el momento más determinante dentro de la constitución del pacto es el momento en que las voluntades múltiples de cada uno de los muchos individuos desaparecen para dejar paso a una única voluntad que luego se transferirá al soberano.³⁹ Como se observa, el pacto constituye una parte esencial dentro de la constitución del Estado moderno.

En el análisis hecho por Hobbes sobre el contrato, él se concentra en estudiar los pactos hechos a través de la palabra, es decir aquel tipo de contratos que están sustentados en el honor y la palabra de aquellos que están llevando a cabo el respectivo pacto, pero para el caso colombiano se hará el análisis en base a los “títulos”, que si bien fungen el mismo servicio que los pactos que están basados en la palabra, tienen la particularidad de que son contratos escritos, es decir que están sustentados por documentos que validan este pacto jurídicamente.

Sobre los contratos escritos hay que resaltar que, como señala Galimidi, sólo tiene sentido imponer un título sobre un tipo de bienes, si esos objetos son potenciales objetos de disputa como por ejemplo en el caso de la propiedad sobre la tierra, o

³⁶ HOBBS, Thomas. El Ciudadano. Madrid: Editorial Debate, 1993. p. XXX.

³⁷ HOBBS, El Ciudadano, Op. cit., p. XXV.

³⁸ HOBBS, Leviatán, Op. Cit., p. 113.

³⁹ HOBBS, El Ciudadano, Op. Cit., p. XXVII.

bien porque su distribución indiscriminada devaluaría el originario sentimiento subjetivo de prestigio que disfrutaba la antigua elite que los detentaba.⁴⁰

Un ejemplo claro de este segundo caso, en donde los contratos son empleados para generar prestigio y poder para beneficio propio de estas elites, se encuentran en las asignaciones que se hacen para llevar a cabo proyectos de infraestructura pública, los cuales en la gran mayoría de las veces terminan en manos de los amigos de los políticos, y esto en pocas palabras significa que la elite está haciendo uso de un documento legitimador para auto legitimar el derecho sobre estos bienes o servicios, de hecho esto fue exactamente lo que paso en el famoso caso de Agro Ingreso Seguro, donde dineros públicos destinados a mejorar el sector agrícola del país, terminaron en manos de amigos del entonces ministro de agricultura Andrés Felipe Arias. Si por el contrario estas asignaciones públicas se hicieran para aquellas clases sociales que realmente los necesitan, se abriría una brecha por medio de la cual estas clases bajas podrían ascender socialmente tanto en el ámbito económico, en un primer momento, y posteriormente se les facilitaría el ingreso al ámbito político y por ende se estaría poniendo en peligro el monopolio del ejercicio del poder que han tenido las elites colombianas por años en el país.

Otro ejemplo se puede encontrar en el momento que las elites que ostentan el poder aprueban una ley que solo les favorece a ellos, esto se aplica a los onerosos aumentos de sueldo que los propios senadores se auto-aprueban, o igualmente se observa en el campo de la tributación. En el campo tributario el Estado colombiano se ha mostrado impotente para cortar la fuga de capitales nacionales; para atraerlos deben emplear “amnistías tributarias” que, de paso, blanquean todo tipo de patrimonios. Tampoco consigue que los ricos y poderosos paguen impuestos conforme a los principios de equidad. Así, en el periodo 1986-90, sólo un tercio de los ingresos totales del sector público provinieron de impuestos aprobados en el

⁴⁰ GALIMIDI, Op. Cit., p. 70.

congreso. Por otra parte, desde la década de 1960 viene cayendo la participación de los impuestos de renta, en proporción directa al aumento de los indirectos que castigan mucho más a los pobres.⁴¹ Esta parte tributaria es de vital importancia dentro del contrato social, porque dentro de los pactos a los que se ha llegado para la constitución del Estado, se encuentra el compromiso del ciudadano de pagar unos impuestos que contribuyan al sostenimiento de este Estado, al mismo tiempo que el Estado se compromete a partir de estos impuestos garantizar la seguridad y los derechos de sus pobladores, pero al observar nuestra historia patria se evidencia que el Estado no está cumpliendo cabalmente con su compromiso y de ahí parte la reticencia del poblador colombiano al pago de impuestos.

También se quiere resaltar que si bien, ser titular legítimo de un bien favorece el disfrute de un cierto poder, también es forzoso aceptar que la titularidad no es absoluta, ya que depende de la anuencia y de la garantía material que pueda brindar la autoridad, del consenso de la comunidad de significado ante la cual se argumenta.⁴² El proceso de despojo de tierras, ya descrito en este trabajo, que ha sufrido Colombia durante gran parte del siglo XX, es un claro ejemplo de cómo aun poseyendo un título legitimador de la posesión de la tierra, muchos campesinos se vieron expropiados de su legítimo derecho sobre el uso de la tierra, debido precisamente a que en Colombia, las autoridades no han podido garantizar la seguridad material de sus ciudadanos y de sus propiedades, a tal punto que la legitimidad del Estado en grandes proporciones del terreno nacional, no tiene una representación local, poniéndose en duda de esta forma, la legitimidad del Estado en estos territorios, porque como se planteó al principio cuando se habló de legitimidad como concepto, para que exista una verdadera legitimidad, debe existir un consenso social que valide aquello que se va a legitimar, en este caso el Estado

⁴¹ PALACIOS, Marco. Entre la legitimidad y la violencia, Colombia, 1875-1994. Bogotá: Grupo editorial debate, 1995. P. 247.

⁴² GALIMIDI, Op. Cit., p. 71.

y, por otra parte debe existir un carácter jurídico que son las normas y reglas que los ciudadanos están obligados a cumplir.

Pero en Colombia en aquellas zonas donde no existe una presencia realmente palpable del Estado, se puede observar que en realidad la ley allí, no es el Estado, sino el grupo armado que posee el control militar de la zona y los pobladores de estas regiones validan no la legitimidad del Estado colombiano, sino la legitimidad de estos grupos alzados en armas y esto es fácilmente demostrable en el hecho que las leyes que se cumplen en estos lugares es la ley promulgada por los líderes de las facciones de estos grupos, en donde se encuentran casos puntuales como el de las Farc, que lleva a cabo los llamados “consejos de guerra”, en donde al culpable inclusive se le puede imponer la pena de muerte, pena no establecida dentro de la constitución colombiana, y esto es posible porque, como señala Hobbes, Donde no hay un poder común, no hay ley; y donde no hay ley, no hay injusticia.⁴³ En este orden de ideas las ejecuciones llevadas a cabo por este tipo de grupos guerrilleros o de autodefensas, después de los juicios internos que llevan a cabo, no serían ilegales precisamente porque no existe un poder común que rija a toda la nación y de esta forma, la ley en la práctica, la ejerce aquel quien domine efectivamente el territorio, o dicho de otra forma, como expresa Hobbes, Es sabido que entre las armas las leyes callan,⁴⁴ es decir que dentro del estruendoso ruido que generan las armas en medio de los combates, las leyes promulgadas por el Estado colombiano son silenciadas y reemplazadas por la ley del más fuerte.

Al respecto de esta ausencia de ley, Marco Palacios precisa que el hiato entre la ley y la práctica social pende de una pregunta de 1808: ¿a quién se obedece cuando no hay ley que sea preciso cumplir? La desobediencia política se ha practicado en todos los niveles sociales; la de arriba, es decir la violencia generada por aquellos que ostentan el poder, crea el campo propio del complot, antesala del asesinato de

⁴³ HOBBS, *Leviatán*, Op. cit., p. 109.

⁴⁴ HOBBS, *El Ciudadano*, Op. cit., p. 50.

líderes, de motines electorales, de la rebelión armada, de una guerra civil en forma (guerra de los 1000 días); acciones que generalmente son autolegitimadas dentro del discurso político convencional, o en el relato histórico. Como es de esperar, la violencia de abajo, o en nombre de los de abajo, es decir de aquellas clases que siempre se han visto marginadas y excluidas del efectivo ejercicio del poder, además que siempre han sido los más vulnerables y afectados por las contiendas que se han desarrollado dentro del país, como es el claro caso de la clase campesina, quienes han contado con pocas posibilidades de legitimar sus derechos, precisamente porque no cuenta con los medios para legitimar las luchas que llevan a cabo, mientras que por el contrario, las clases políticas si cuentan con los medios para volver ilegítimo cualquier forma de resistencia o de desacuerdo por parte de la población con su clase dirigente, como en el específico caso cuando declaran ilegal una huelga o cuando reprimen violentamente una marcha, aun cuando lo que generalmente se reclama son derechos ya adquiridos por derecho constitucional, pero que la clase política no quiere aceptar y de hecho es a partir de esta falta de garantías que surgieron en un principio los movimientos campesinos alzados en armas, que posteriormente se convertirían en grupos guerrilleros, quienes lo único que buscaban era validar sus derechos, primordialmente su derecho sobre la tierra, el cual después de diversas reformas agrarias, no fue plenamente garantizado.⁴⁵ Aquí, partiendo de lo anteriormente expuesto, se resalta cómo las elites políticas se han olvidado, y de hecho parece importarles muy poco, que para contar con una verdadera legitimidad de Estado, deben contar con la aprobación y validación del ejercicio del poder, por parte de aquellos a quienes gobiernan.

el Estado colombiano ha generado procesos de legitimación los cuales han favorecido principalmente a las clases altas y a los grupos sociales que ostentan derechos de propiedad, además que se plantea que estas formas de legitimación

⁴⁵ PALACIOS, Violencia Pública, Op. cit., p. 27.

se dan por el hecho que al contrario del gran Estado-Leviatán descrito por Hobbes, en Colombia el Estado demuestra graves falencias producto de sus debilidades estructurales, que al final hacen que el Estado sea fácilmente permeado por intereses particulares, a la par que ni siquiera es capaz de cumplir efectivamente con una de las principales funciones, la cual destaca Hobbes sobre las demás, y es la salvaguarda, el garantizar la seguridad de todos sus ciudadanos.

La principal ambigüedad para el caso colombiano para la solución de las problemáticas generadas por el conflicto interno es la forma de hacer política a que se presenta una doble moral por parte de las elites gobernantes, pues lo único que se busca con esto es mostrar un velo pintado de utopías que ciertamente oculta una realidad esclavizante. Esto se referencia en el sentido de que hoy en día los beneficios que recibe el grueso de la población, las clases media y baja, son por decirlo así, las sobras que tienen que dar los que están arriba para mantener a la fiera que tienen muy bien domada, controlada⁴⁶.

Esta idea adquiere una mayor comprensión si se alude al concepto del fetichismo del Estado mencionado por Oszlak en el cual éste le presenta una pantalla de humo a la sociedad, al consumidor en general, es decir, por medio de las mercancías como producto marginal se desvía la atención del proceso a llevar en la consecución de un producto y se enfoca hacia el fin, el resultado final de dicho producto.

De acuerdo con Peter Evans ésta es una visión Neoutilitarista del Estado en sus funciones (rent seeking en inglés). Así, los funcionarios de los distintos cargos de mencionado Estado entran en una competencia corrupta regida por favores, dedocracia, intereses individuales y demás para ocupar cargos públicos. Pero si se

⁴⁶ “La fiera a la que quiero hacer alusión son las masas doblegadas que no se dan cuenta del poder que tienen al ser mayoría. La unión hace la fuerza. Pero como dijo alguna vez Julio César o tal vez Maquiavelo en su libro *El Príncipe*: “Divide y vencerás”. Dicho que tienen muy claro los que tienen el poder. Confunden y entorpecen a las masas y así mantienen la pasividad de éstas”.

habla de rent seeking, existirá necesariamente una competencia de rentas en la que los funcionarios obtienen ganancias improductivas.

Los funcionarios estatales tienen recursos (subsidios, préstamos, empleos, contrataciones, etc.) que sirven de incentivos a muchos partidarios políticos que les pueden dar una mano en el proceso de obtener ganancias de manera fácil.

Entonces, dichos funcionarios se dedican a crear rentas públicas (racionamiento de divisas, licencias a productores, aranceles, limitación de las importaciones, entre otros) destinadas a grupos favorecidos (como Interbolsa), con lo cual obtienen menores maniobras de mercado al invertir menos en activos.

Esto puede explicar de manera más sencilla cómo es que en un país como Colombia, el gobierno preste más atención a asuntos relacionados con las altas esferas del poder y reaccione de otra forma con aspectos populares y que en cierta forma no representen una devolución de favores inmediata (teniendo en cuenta que en época de elecciones las ayudas buscando retorno de favores si se presentan en todo campo de acción en una práctica que tristemente se ha vuelto común en nuestro territorio, el clientelismo)⁴⁷.

Ahora, partiendo de esta premisa hoy en día casi todos los Estados son de naturaleza capitalista, lo cual representa una serie de contradicciones y consecuencias como las mencionadas hasta ahora. Dentro de este contexto se puede hablar de la dicotomía existente entre la administración pública y la burocracia pues a pesar de que son estamentos que van de la mano y son fundamentales en la realización de la agenda Estatal presentan un desligamiento entra la producción de una política pública y su aplicación⁴⁸. Con base a dicho

⁴⁷ Un enraizamiento que no es autónomo.

⁴⁸ Oszlak, Oscar. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudio CEDES, Vol. 3, No. 2, pp. 5-53.

desligamiento aparecen profundos desequilibrios de carácter estructural con lo cual se puede inducir al concepto de los Estados predatorios.

Colombia, al igual que la mayoría de países del mundo pueden considerarse Estados predatorios, por eso el mundo está, en general y como su nombre lo dice, siendo depredado por dichos tipos de gobierno, es como si nuestro mayor peligro y peor enemigo fuera el mismo Estado, con nuestra codicia individual de trasfondo a manos de quienes ocupan roles en las altas esferas de gobierno, llevando a unos desequilibrios de diferente naturaleza surgidos en la forma en que se ha venido gestionando la economía y la globalización en las últimas décadas.

Después de la Segunda Guerra Mundial y con el ideario de Breton Woods a la cabeza, el mundo se ha enfocado en llegar a políticas conjuntas por medio de entidades supranacionales. El problema de esto es que estas entidades supranacionales encargadas de coordinar políticas en bloques económicos o tratados bilaterales son entidades en manos de los países del primer mundo que le dicen a países tercermundistas qué hacer y cómo hacerlo, dejando de lado los problemas internos que pueda presentar cada nación con sus características únicas.

Por eso es que se presentan tantas irregularidades en la realidad humana, ¿cómo es posible que haya hambre en el mundo y unos pocos estén nadando en dinero? ¿Cómo pueden ocurrir tales desequilibrios en la gestión Estatal?

Con respecto a esto el Premio Nobel de Economía Alternativo, el chileno Manfred Max-Neef afirma que:

Hoy en día hay una acción conjunta entre 6 Bancos Centrales: EU, UE, Japón, Canadá, Suiza (todos, países desarrollados) en la que se inyectan 180 mil millones de dólares en los mercados financieros para salvar la inversión privada. El paquete

de rescate alcanza 17 trillones de dólares. No hay suficientes recursos, se nos ha dicho, para superar la pobreza. Pero sobran los recursos para satisfacer necesidades superficiales. Qué pasa si ustedes dividen esos 17 trillones de dólares por los 30 mil millones de dólares anuales que la FAO actualmente estima para superar el hambre en el mundo. Si hace esa simple división el resultado que tendrán serán 600 años de un mundo sin hambre.

Entonces, la manera en la que se gestionan nuestras políticas es incorrecta, si no se sabe administrar de forma adecuada y honesta nuestras propias vidas y no se utilizan las herramientas que se tienen a disposición por medio de un ente regulador sobre el cual desenvolvemos (el Estado) no va a ser posible acabar con profundos problemas como lo son el analfabetismo, la pobreza y la desnutrición ya que no son la prioridad.

Por último un aspecto de gran relevancia que no se puede pasar desapercibido es el hecho que hoy en día persiste el fenómeno del desplazamiento forzado, Según Acnur para abril del presente año 2016, ya habían sido confirmados 2.222 desplazamientos forzados en Colombia.⁴⁹

⁴⁹ “EL PACÍFICO. Foco de desplazamiento graneado y silencioso”, tomado el 13 de octubre de 2016, El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/cifras-y-ciudades-con-mas-desplazados-en-colombia-durante-2016/16570093>

3. EVALUACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO.

En el presente capítulo se propone hacer una evaluación de las políticas públicas de vivienda focalizadas hacia la población en condición de desplazamiento, dividiendo la evaluación en dos aspectos, en primer lugar se va a hacer una exposición de las principales políticas públicas y directrices que han habido por parte del gobierno nacional y de los entes de control en cuanto a toda la normatividad que se ha promulgado sobre la vivienda en Colombia y la garantía de acceso a sus pobladores. En este mismo punto se describirá cómo se han enlazado estas políticas de vivienda con las ya descritas políticas públicas de desplazamiento, ya que al integrarse estos dos tipos de políticas es que se puede dar una solución factible de vivienda a la población en condición de desplazamiento.

En segunda instancia se evaluará el alcance que han tenido estas políticas dentro de la población en condición de desplazamiento durante los años 2004 – 2015, haciendo principalmente una evaluación a la tenencia de vivienda por parte de los hogares objeto de desplazamiento forzado.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA.

La vivienda es un componente de vital importancia para cualquier familia en Colombia, y así está consignado en el artículo 51 de la constitución donde afirma que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna”⁵⁰.

⁵⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo # 51

A partir de la necesidad de proveer de un hogar digno a las personas en condición de desplazamiento, quienes quedaron sin un techo producto de la guerra, el gobierno expide la ley 3 de 1991, dando origen al sistema nacional de vivienda. Posteriormente se ve la conveniencia de enlazar las políticas públicas de vivienda ya existentes con las políticas públicas de atención a la población en condición de desplazamiento expidiendo en el año 2001 el decreto 951 en donde se reglamentaron y dictaron nuevas disposiciones de tal forma que compaginó las leyes 3ª de 1991 y la ley que reglamentó y le dio un marco jurídico al problema del desplazamiento forzado, conocida como ley 387 de 1997. Al integrar estas dos leyes se pretendió facilitar el acceso a las personas en condición de desplazamiento a los beneficios de las políticas de vivienda y se especifica claramente el acceso al programa de subsidio familiar de vivienda por parte de esta población, éste subsidio está definido como un aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario, que no se restituye y que constituye una estrategia para atender las falencias cuantitativas y cualitativas de vivienda. Esto con el fin de garantizar la vivienda digna y las condiciones necesarias de habitabilidad de los hogares colombianos. A partir del ya mencionado decreto 951 es que el subsidio familiar de vivienda para la población desplazada se convierte en la principal herramienta adoptada por el gobierno.

Posteriormente se expidió el decreto 555 de 2003 dándole vida al “Fondo nacional de vivienda”, y así se dictaron otros decretos como el 975 de 2004 los cuales le fueron dando forma a las políticas públicas que surgieron a partir de estas leyes y decretos. Ante todo un andamiaje jurídico como el que se ha observado hasta el momento se esperarían la construcción de unas políticas públicas muy bien articuladas y de fácil aplicación.

En la actualidad las políticas públicas de vivienda siguen la estructura que se puede ver en la siguiente gráfica:

Figura 3. Instrumentos actuales de la política pública de vivienda.



Fuente: Ministerio de vivienda, ciudad y territorio.

En cualquiera de los programas de vivienda que se ven en la anterior gráfica pueden ser beneficiarias las personas en condición de desplazamiento, pero no por esto el subsidio familiar de vivienda para la población desplazada deja de ser la principal política y herramienta que el gobierno ha ideado para solventar el problema de vivienda para esta población.

3.2 COMPORTAMIENTO DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA 2004-2015

A continuación se llevará a cabo una evaluación en cuanto al acceso real a vivienda del cual disfruta la población en condición de desplazamiento. Para tal efecto se

analizará los cambios que ha habido a través de los años de estudio, priorizando como dato principal la propiedad efectiva de la vivienda con contrato escrito.

El gobierno nacional ante el inminente problema que aqueja a millones de colombianos que no poseen una vivienda, ha promulgado una serie de políticas públicas para atender el problema de vivienda a nivel nacional, y en gran parte de estas políticas se observa que el gobierno ha priorizado la atención a la población en condición de desplazamiento, pero esto no quiere decir que por ende siempre son atendidas las necesidades de esta población, ya que entre los años 2003 - 2011, 158 proyectos de vivienda para la población en condición de desplazamiento tenían las pólizas vencidas, de un total de 305 proyectos aprobados por Fonvivienda a través de la política pública de subsidio para vivienda de interés social, y de hecho la Contraloría dio una advertencia para la época en la cual alertaba del peligro de una pérdida de 9.256 millones de los recursos girados por el Banco Agrario.⁵¹ Este comportamiento de precaria e ineficaz atención a las necesidades de vivienda por parte de esta población, además de proyectos de vivienda mal desarrollados se repitió durante todos los años de estudio, como se podrá ver a continuación.

Entre los años 2004 y 2007 hubo una escasa atención por parte del Estado hacia la población en condición de desplazamiento, además de un ineficiente seguimiento hacia los indicadores de goce efectivo de derechos por parte de esta población, y esto se puede constatar en el auto 218 del año 2006 en donde expone que existe una “ausencia general de indicadores de resultado significativos basados en el criterio del goce efectivo de los derechos de la población desplazada en todos los componentes de la política”.⁵²

⁵¹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Auditoría a la Política Pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras, y generación de ingresos, 2007-2011. Bogotá, 2012. p. 24.

⁵² CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 218 del 11-08-2006. p. 6.

No fue sino hasta el año 2008 con la publicación de la primera encuesta nacional de verificación, que se empezó a dar un verdadero seguimiento a las políticas públicas enfocadas a la población en condición de desplazamiento, a la par que por medio del auto 116 del año 2008 la corte constitucional dio por terminado el proceso participativo que se llevó a cabo entre el gobierno, la sociedad, y la corte constitucional para definir los “indicadores de goce efectivo de los derechos de la población en condición de desplazamiento, ya que como reiteró la corte constitucional en los autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006 y 266 de 2006, la ausencia de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación de la política era una de las causas que impedía avanzar adecuadamente en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, en consecuencia, le solicitó al gobierno la adopción de tales indicadores de resultado.⁵³

La red de solidaridad social en el año 2004 envió a la corte constitucional un estimativo del presupuesto necesario para implementar las políticas públicas destinadas a la población en condición de desplazamiento y estimó que para atender a esta población entre 1994 al año 2004 era necesaria una inversión de aproximadamente un billón de pesos para atender la mayoría de necesidades insatisfechas estipuladas en la sentencia T-025 del 2004. A pesar de esta estimación el departamento nacional de planeación sólo aprobó 141.000 millones para este período de tiempo por lo cual se puede evidenciar que de entrada los programas y políticas destinadas a atender a esta población no contaban con los recursos necesarios para dar una total y plena garantía de las necesidades básicas insatisfechas⁵⁴. Esto se puede ver claramente en el número de hogares que finalmente fueron atendidos en el año 2004 donde tan sólo fueron entregadas 1.500 viviendas en el área rural y unas 10 mil en el área urbana (ver tabla 1).

⁵³ CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 116 del 2008. p. 2.

⁵⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 176 del 2005. p. 16.

Tabla 1. Componentes atención Desplazamiento 2004

Componentes de atención	# Total de hogares por atender.	# de hogares atendidos 2004	# de hogares no atendidos 2004
Ayuda humanitaria de emergencia	114.939	25.799	89.140
Vinculación a salud	117.019	23.809	93.209
Vivienda rural	63.186	1.500	61.686
Seguridad Alimentaria	63.186	30.000	33.186
Tierras rural	42.124	1.600	40.524
Vivienda urbana	147.433	10.000	137.433

Fuente: Departamento Nacional de planeación.

Para el año 2007 se encontró que un 45,3% de los hogares desplazados que se encuentran inscritos en el “registro único de población desplazada” (Rupd) habita una vivienda propia. De este porcentaje un 82,3% ya ha cancelado la totalidad de la vivienda, pero con el inconveniente que un 65,8% de estos propietarios no cuenta con escritura, o la escritura está sin registrar, por lo que tan sólo un 12,5% de los hogares tiene la propiedad plena de su vivienda, como se puede ver en la tabla # 2, y de hecho según datos del Codhes tan sólo el 18% de los hogares en condición de desplazamiento incluidos en el Rupd cuenta formalmente con seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la vivienda.

Tabla 2. Tipo de tenencia de vivienda población en condición de desplazamiento

Tipo de tenencia	2007	2008	2009	2010
Propia, totalmente pagada – Con escritura registrada	12,50%	11,40%	11,70%	15,20%
Propia, totalmente pagada – Sin escritura o con escritura sin registrar	24,80%	20,30%	18,20%	14%
Propia, la están pagando – Con escritura registrada	3%	1,60%	1,80%	2,20%
Propia, la están pagando – Sin escritura o con escritura sin registrar	5%	1,40%	2,20%	4,70%
En arriendo – Con contrato verbal	29,70%	36,90%	36,50%	36,20%
En arriendo – Con contrato escrito	2,50%	3,50%	3%	3%
Ofrecida como hospedaje por un familiar o amigo	11,50%	12,60%	12,70%	12,90%
Albergue para población desplazada	1,30%	0,30%	0,40%	0,40%
Ocupación de hecho	7%	11,10%	10%	9,50%
Predio de paso		0,20%	0,20%	0,10%
Otra	2,40%	1%	1,20%	1,40%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Codhes.

La seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda es una condición esencial para reducir la vulnerabilidad de aquella población que no cuenta con el derecho a una vivienda adecuada, y esto se debe a que sin esta seguridad los habitantes de esta vivienda corren el riesgo constante de ser desalojados, acosados o ser objeto de otro tipo de amenazas.

Por otra parte se observa a partir de esta gráfica como un 29,7% de los hogares en el año 2007 se encuentra en arriendo mediante contrato verbal, lo cual dificulta en gran medida a estas personas el acceso a un subsidio familiar de vivienda para arrendamiento, ya que como quedó consignado en el decreto 2100 de 2005, para

que los recursos del subsidio sean girados al arrendador es necesario que el beneficiario del subsidio acredite ante la entidad que otorga el subsidio, en este caso el fondo nacional de vivienda (Fonvivienda), la suscripción del contrato de arrendamiento de la solución de vivienda, de lo contrario los fondos permanecerán inmovilizados en una cuenta de ahorros programada.

Hay que destacar un hecho muy relevante y es que entre los años 2004 a 2007 un total de 180.502 hogares no lograron acceder al derecho a una vivienda, aun cuando todas ellas se inscribieron en los diferentes programas gubernamentales de vivienda, lo cual refleja una clara evidencia de la ineficiencia a la hora de la aplicación de las políticas de vivienda, más aún cuando no existe una clara razón por parte del gobierno en cuanto al por qué se dejó de atender a toda esta población.⁵⁵

En el año 2008 un 34,6% de los hogares inscritos en el Rupd poseían su vivienda en condición de propietario, pero de este porcentaje un 58,6% no contaban con escritura, o esta no se encontraba registrada, lo cual arroja un dato de que apenas el 11,4% de los hogares en condición de desplazamiento cuentan con vivienda propia y con sus respectivas escrituras, lo cual marca una disminución en este porcentaje en comparación al año inmediatamente anterior del 1,1%, este hecho se dio principalmente por el gran número de personas que fueron desplazadas de sus tierras en el 2008, en total para este año en específico fueron desplazadas un total de 380.863 personas, lo cual significó un aumento de 75 mil personas más desplazadas, a comparación del 2007 en donde fueron desplazadas 305.966 personas, por lo que se aprecia un significativo aumento en el número de personas por atender, pero por el contrario el gobierno tan siquiera había sido capaz de atender plenamente a la población que previamente había sido objeto de

⁵⁵ Comisión de seguimiento y monitoreo a la implementación de la ley 1448 de 2011. Tercer informe de seguimiento al congreso de la república 2015-2016. Bogotá, Agosto 19 de 2016. p. 124.

desplazamiento forzado. En total para el año 2008 un 13,7% de los hogares contaban con la plena garantía de seguridad jurídica para sus viviendas⁵⁶.

Hacia el año 2009 no existió ninguna diferencia significativa con respecto al año 2008, y esto se debió a que para este año no hubo grandes cambios en cuanto a la implementación de las políticas públicas de vivienda y por lo tanto se continuó aplicando las mismas soluciones a los hogares, a pesar que como se ha observado las políticas no estaban teniendo un verdadero impacto en cuanto a solucionar el problema del acceso a una vivienda por parte de la población en condición de desplazamiento. Incluso se habría esperado que para el 2009 esta cifra tuviera una significativa mejoría en cuanto como ya se describió, a partir del Auto 116 de 2008 se terminaron de definir cuáles serían las variables a la hora de medir los índices de goce efectivo de derechos por parte de la población en condición de desplazamiento, lo cual en teoría facilitaría medir el nivel y el alcance que están teniendo todas las políticas públicas que están encaminadas a superar el estado de cosas inconstitucional. Pero muy por el contrario para el gobierno al parecer le siguieron pareciendo las políticas públicas dirigidas hacia la población en condición de desplazamiento un tema no muy relevante, llevando a cabo un recorte en el presupuesto total destinado a esta población de 126.650 millones de pesos en el 2008, a 190.477.729.600⁵⁷, lo cual representó una disminución de 36.000 millones en la inversión destinada con este fin, y esto explica en gran medida porque no hubo grandes variaciones entre el 2008 y el 2009, como se puede apreciar en la tabla # 2, y de hecho la Corte Constitucional en el Auto 008 del 2009 declara que persiste el estado de cosas inconstitucional, además que en cuanto a vivienda respecta afirma que: “La política de vivienda actual constituye un mecanismo ineficiente en términos de la adecuada destinación de recursos para la ayuda de la población

⁵⁶ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO. Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Séptimo Informe a la Corte Constitucional. Bogotá, 20 de octubre de 2008.

⁵⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 216 del 2009. p. 6.

desplazada, y al mismo tiempo, inidóneo para la protección del goce efectivo de los derechos de dichas víctimas de la violencia”⁵⁸.

Continuando con el análisis lineal que se está llevando a cabo, se puede encontrar que para el año 2010 se aprecia una leve mejoría sobre todo en el dato de la cantidad de hogares que para ese año contaban con vivienda propia, totalmente cancelada y con escritura registrada, el cual fue de 15,20%, además que un 36,40% habitaba su vivienda en condición de propietario, aunque hay que destacar que esta mejora no es realmente representativa, en cuanto hay que destacar que todavía se aprecia que un 64% de los hogares no contaban para ese año con vivienda propia, además que sólo un 21,6% de estos hogares contaba con seguridad jurídica plenamente garantizada, lo cual es un dato todavía muy bajo.⁵⁹

Para el año 2011 hubo un giro drástico en cuanto al manejo de las víctimas del conflicto armado, donde por supuesto la población en condición de desplazamiento han sido los más afectados, con la expedición de la ley 1448 de 2011, más conocida como “Ley de víctimas y restitución de tierras”. En este año se observó un total de 222.138 hogares que se presentaron a los diferentes programas de vivienda promovidos por el gobierno a través de Fonvivienda, de estos fueron aceptados 185.033 hogares, pero dentro de estos datos la contraloría encontró que un beneficiario se encontraba repetido cuatro veces, 16 beneficiarios estaban repetidos tres veces, y 4.496 se encontraban repetidos dos veces, por lo que se puede ver que Fonvivienda presenta errores en cuanto calculo real del número de subsidios aprobados, por lo que en realidad según la revisión hecha por la Contraloría, fueron aprobados subsidios para un total de 180.502 beneficiarios.

⁵⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 008 del 2009.

⁵⁹ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO. Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Séptimo Informe a la Corte Constitucional. Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento. Bogotá, diciembre de 2010. p. 141.

Tabla 3. Situación acceso población Desplazada a Programas de Vivienda en el año 2011.

1. Población Presentada Convocatorias	222,138	
2. No cumplieron requisitos	41,636	
3. (1)- (2) Acceso a SFV - Población Víctima	180,502	
4. ASIGNADOS (CAP)	116,867	
4a. Aplicados (según modalidad)	76,569	
4b. Sin Aplicar (según modalidad) *		40,298
Adquisición de vivienda nueva o usada	59,616	38,315
Construcción en sitio propio **	126	322
Mejoramiento	-	714
Arrendamiento	16,827	947
5. (3)- (4) CALIFICADOS	63,635	

Fuente: Contraloría general de la Nación.

Como se puede ver en la tabla # 3 del total de subsidios aprobados, el 65% (116.867 hogares) de estos fueron asignados, y el restante 35% (63.635 hogares) aun cuando cumplían con los requisitos para acceder al subsidio fueron catalogados como calificados, pero quedaron en lista de espera por falta de recursos, aquí se puede observar como las políticas públicas en Colombia se han quedado cortas a la hora de asistir a la población más vulnerable no porque los programas que se derivan de éstas estén mal estructuradas, sino por falta de voluntad del gobierno de aportar los recursos necesarios para atender plenamente los objetivos planteados en las políticas. A esto hay que añadirle que de los subsidios asignados un 35% (40.298 hogares) quedaron sin asignar, por lo que a 31 de diciembre de 2011, 103.933 hogares que corresponden al 58%, no pudieron acceder a una vivienda.⁶⁰

⁶⁰ Comisión de seguimiento y monitoreo a la implementación de la ley 1448 de 2011. Tercer informe de seguimiento al congreso de la república 2015-2016. Bogotá, Agosto 19 de 2016. p. 137.

Tabla 4. Condiciones de las Viviendas

Indicadores de las condiciones de la vivienda	2013	2014
Propia con escritura registrada	22.2%	25.1%
Hogares sin Hacinamiento	72.1%	85.3%
Construida con materiales apropiados	65.1%	90.2%
Con todos los servicios domiciliarios	55.5%	72.6%
En zonas que no hayan sido declaradas ni afectadas por eventos de alto riesgo	77%	72%
Con todos los indicadores	11.3%	19,5%

Fuente: Datos a partir de la Contraloría y el Dane.

1.031.680 de hogares en condición de desplazamiento es el alarmante dato que advierte de la complejidad del problema del desplazamiento forzado para el año 2013. Para este año se apreció que un 22,2% de los hogares cuentan con vivienda propia con contrato escrito, lo cual es un dato muy bajo ya que un 78% de los hogares están habitando de forma informal y sin un certificado valido que les brinde seguridad jurídica en el sitio donde se hospedan. Del total de viviendas un 65,1% están construidas con materiales apropiados, lo cual quiere decir que 360.054 hogares que representan el 34.9% no habitan viviendas idóneas en cuanto a lo que respecta a su estructura. Un 33% de los hogares habita en una zona con condiciones de riesgo, lo cual significa que para el 2013 237.678 hogares vivían en la incertidumbre diaria de sufrir una catástrofe en cualquier momento. En cuanto al acceso a los servicios básicos se observó que tan sólo un 55.5%, correspondiente a 573.092 hogares tienen pleno acceso a todos los servicios, lo cual refleja la incapacidad de los municipios para atender a 458.589 familias con los requerimientos mínimos de servicios básicos. De todos los datos el más rescatable es el que refleja que un 72% de los hogares no se encuentran en hacinamiento, lo

cual significa que la mayoría de hogares no sobrepasa la cifra de tres personas por cuarto, y en promedio los hogares están conformados por 4,7 personas.⁶¹

Según la última “encuesta de goce efectivo de derechos” llevada a cabo por el Dane, se presentó un considerable aumento en cuanto a seguridad jurídica de la vivienda se refiere para el año 2014, en donde se pasó de un 22,2% en el 2013, al 38,7% en el 2014. Este aumento es bastante significativo teniendo en cuenta que rompe con la tendencia de todos los años anteriores, en los cuales ninguno superó al 30% de seguridad jurídica. Una de las razones que puede explicar este repunte se encuentra en la cifra de inversión en vivienda para el 2014 el cual fue de 1.800.000 millones, como se puede observar en la siguiente gráfica:

Figura 4. Presupuesto inversión de vivienda en Colombia



Fuente: Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio.

Este aumento en la inversión en vivienda por parte del gobierno no sólo impacto al porcentaje de la seguridad jurídica, sino que al observar la tabla # 4 se puede

⁶¹ Equipo de monitoreo y seguimiento a la política pública dirigida a la población víctima. Primera encuesta nacional de víctimas CGR-2013. Bogotá, enero de 2015. p. 163.

apreciar que hubo un aumento significativo en todos los índices, el único porcentaje que disminuyó a comparación del año anterior fue el del porcentaje de viviendas que se encuentran en zonas que no hayan sido declaradas ni afectadas por eventos de alto riesgo, el cual pasó de 77% al 72%, habiendo en esto un pequeño aumento en el porcentaje de viviendas que se encuentran en zonas de alto riesgo. Pero a pesar que se aprecia un significativo repunte en todas las variables, hay que destacar que este aumento sigue siendo precario sobre todo si se tiene que tan sólo un 19,5% de los hogares cuentan con todos los indicadores de Goce efectivo de derechos a una vivienda digna.

A partir del plan nacional de desarrollo 2006-2010 se empiezan a configurar los macroproyectos de construcción de vivienda de interés social con el objetivo de disminuir el déficit de vivienda en el país, dando inicio en Colombia a los 12 macroproyectos de interés social nacional (MISN), que estaban destinados a jalonar las soluciones de vivienda promovidas por Fonvivienda.

Tabla 5. Avance de Macroproyectos de interés Social.

DATOS GENERALES			URBANISMO		VIVIENDAS CONSTRUIDAS			ENTREGA VIVIENDAS
Item	Nombre MISN ADOPTADOS	Área bruta adoptada (Ha)	Nº Soluciones en ejecución de urbanismo	Nº Soluciones con urbanismo terminado	Potencial soluciones de vivienda	Nº Viviendas en ejecución	Total viviendas construidas	Total viviendas entregadas
1	ALTOS DE SANTA ELENA (CALI-VALLE)	46,63	160	3.430	5.000	960	1.850	1.530
2	SAN ANTONIO y CIUDAD-ELA NUEVA BUENAVENTURA (BUENAVENTURA-VALLE)	215,25	524	796	4.052	524	796	620
3	ECOCIUDAD NAVARRO (CALI-VALLE)	67,32	0	0	6.000	0	0	0
4	VILLAS DE SAN PABLO (BARRANQUILLA-ATLÁNTICO)	133,31	0	1.532	18.871	0	1.475	682
5	CIUDAD DEL BICENTENARIO (CARTAGENA-BOLÍVAR)	388,04	2.313	1.370	65.138	896	1.249	1.151
6	NUEVO OCCIDENTE (MEDELLÍN-ANTIOQUIA)	162,38	2.577	7.404	11.455	2.577	7.404	6.822
7	BOSQUES DE SAN LUIS (NEIVA-HUILA)	36,73	805	1.740	3.928	864	1.521	955
8	CENTRO OCCIDENTE SAN JOSÉ (MANIZALES-MANIZALES)	111,05	380	0	3.500	380	0	0
9	CIUDAD VERDE (SOACHA-CUNDINAMARCA)	327,96	2.880	23.747	42.000	10.825	13.940	13.940
10	CIUDELA GONZALO VALLEJO RESTREPO (PEREIRA-RISARALDA)	163,34	2.534	2.438	13.971	146	2.403	1.769
11	LA ITALIA (PALMIRA-VALLE)	97,07	318	490	6.026	318	490	240
12	CIUDELA DEL VALLE (TULUÁ-VALLE)	31,00	0	0	3.920	0	0	0
TOTALES		1.780,08	12.491	42.947	183.861	17.490	31.128	27.709
			55.438			48.618		

Fuente: Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio.

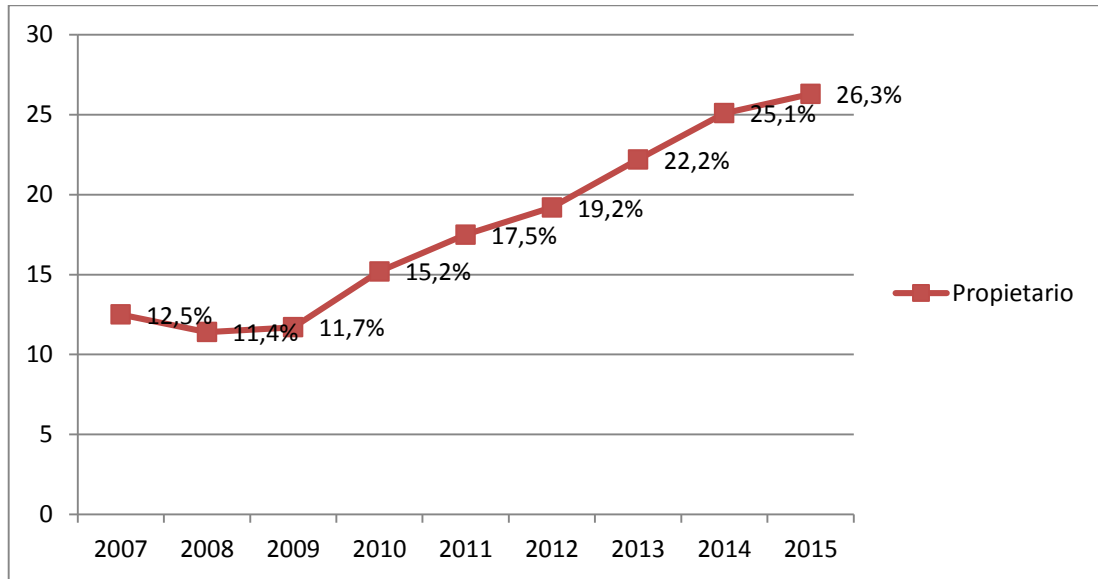
En la anterior tabla se puede apreciar como en estos 12 macroproyectos se puso una meta alta en cuanto al número de soluciones de vivienda que se esperaban entregar, ya que 183.861 soluciones de vivienda están incluso por encima del plan insignia del gobierno de cien mil viviendas gratis, pero de este total estimado tan

sólo se han construido 31.128 viviendas, lo cual representa un escaso 17% de avance en las obras, y de este total han sido adjudicadas 27.709 viviendas, por lo que ni siquiera han sido asignadas el total de viviendas terminadas.⁶² Hay que rescatar de estos datos el hecho que sí se están dando soluciones de vivienda para los hogares que las están necesitando, pero estas soluciones abarcan a un porcentaje muy mínimo del total de hogares a quienes se les prometió acceso a una vivienda digna.

Evaluando por otro lado el porcentaje de propietarios con escritura a lo largo de los últimos años, se puede observar cómo ha habido un aumento gradual en la cantidad de hogares que son propietarios de la vivienda donde habitan, pero al mismo tiempo al mirar la gráfica # 5 se aprecia que durante los últimos nueve años apenas aumentó en 14% el número de propietarios de hogar, lo cual indica que si bien se han aplicado soluciones de vivienda que han contribuido a que cada vez hayan más hogares en condición de desplazamiento que habiten su vivienda propia, este esfuerzo ha sido insuficiente ante la gran magnitud del problema, ya que si se aprecia que para el año 2015 en Colombia 1.154.382 de hogares se encuentran en condición de desplazamiento, lo cual indica que 850.780 hogares todavía no cuentan con la propiedad de su vivienda.

⁶² MINISTERIO DE VIVIENDA. Ciudad y Territorio. Colombia: Cien años de políticas habitacionales. Bogotá, 2014 p. 69.

Figura 5. Porcentaje de hogares en condición de desplazamiento que son propietarios de vivienda con escritura.



Por otro lado en la gráfica número 5 se puede observar como nominalmente el porcentaje de hogares en condición de desplazamiento que son propietarios con escrituras de su vivienda aumenta a través de los años, por lo cual se esperaría que cada vez hubiera menos hogares sin vivienda propia. Al dar un vistazo rápido a la tabla número seis se puede ver que sólo con excepción del año 2008, en el resto de años ha aumentado el número de hogares que poseen vivienda con escritura, pero si se hace un análisis más profundo de los datos se observa que en realidad a medida que pasan los años la carencia de la propiedad de la vivienda por parte de la población en condición de desplazamiento aumenta, ya que en lugar de disminuir el número de hogares que no tienen acceso a una vivienda digna en la misma proporcionalidad que aumenta la cantidad de hogares con vivienda, se observa que esta necesidad va en aumento, y esto se debe precisamente al origen real del problema, es decir el fenómeno del desplazamiento y esto ha tenido como efecto que ante una precaria cobertura de las políticas públicas se aúne el problema ya planteado anteriormente de que en Colombia desde la existencia del conflicto

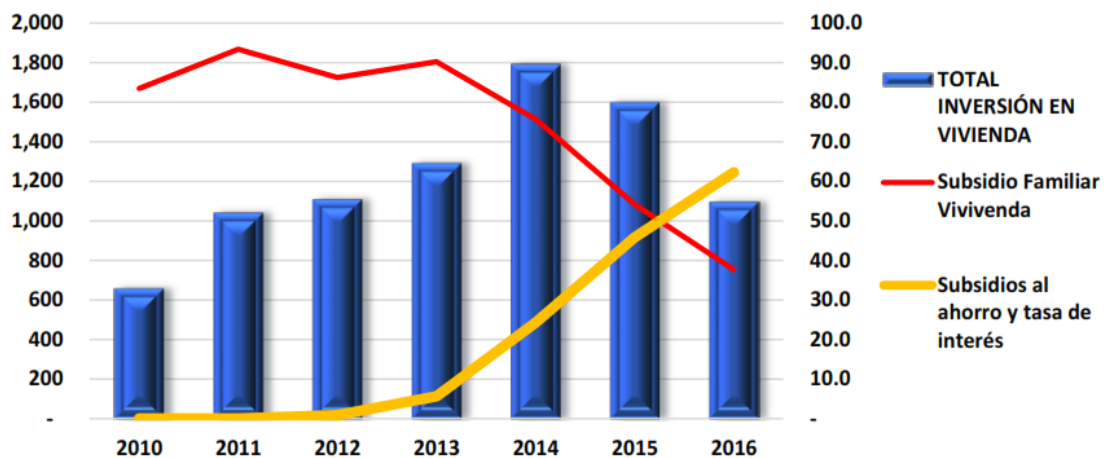
armado interno se han producido despojos de tierras que finalmente conllevan al desplazamiento de miles de familias, las cuales llegan a las ciudades en busca que el Estado les brinde las garantías mínimas de subsistencia, pero se enfrentan ante la realidad de una institucionalidad débil que nunca estuvo preparada para afrontar el reto de brindar garantías para acabar con el éxodo de miles de familias que huyen de la violencia que no fue capaz de controlar el Estado en las zonas rurales del país. Por ende se aprecia una doble debilidad institucional por parte del Estado. En primer lugar la incapacidad del Estado de brindar seguridad a los campesinos de tal forma que no perdieran su vivienda a manos de los grupos armados, y por otro lado la debilidad en cuanto a la falta de capacidad para atender a esta creciente masa de hogares que fueron víctimas de la inacción y la debilidad de un Estado que no cumplió con su deber de brindar seguridad a toda persona que habite dentro de sus fronteras, y estos hogares llegan con la necesidad de un techo digno que los cobije, pero como se ha podido apreciar, las políticas públicas de vivienda para la población en condición de desplazamiento se quedan cortas a la hora de atender a un cada vez mayor número de afectados.

Tabla 6. Cantidad Hogares con vivienda VS Hogares sin vivienda

Año	Hogares Desplazados	%propietarios Vivienda	Hogares con Vivienda	Hogares sin Vivienda
2007	559.676	12,50%	69.959	489.717
2008	561.000	11,40%	63.954	497.046
2009	659.414	11,70%	77.151	582.263
2010	712.000	15,20%	108.224	603.776
2011	854.534	17,50%	149.543	704.991
2012	919.131	19,20%	176.473	742.658
2013	1.031.680	22,20%	229.032	802.648
2014	1.105.644	25,10%	277.516	828.128
2015	1.154.382	26,30%	303.602	850.780

Como si lo anteriormente planteado fuera poco, el gobierno nacional ha dado un viraje a su política pública de vivienda en donde cambia su prioridad hacia los estratos medios, y se empiezan a descuidar las políticas de vivienda que están enfocadas en la población en condición de desplazamiento.

Figura 6. Sustitución recursos del SFV al ahorro y la tasa de interés.



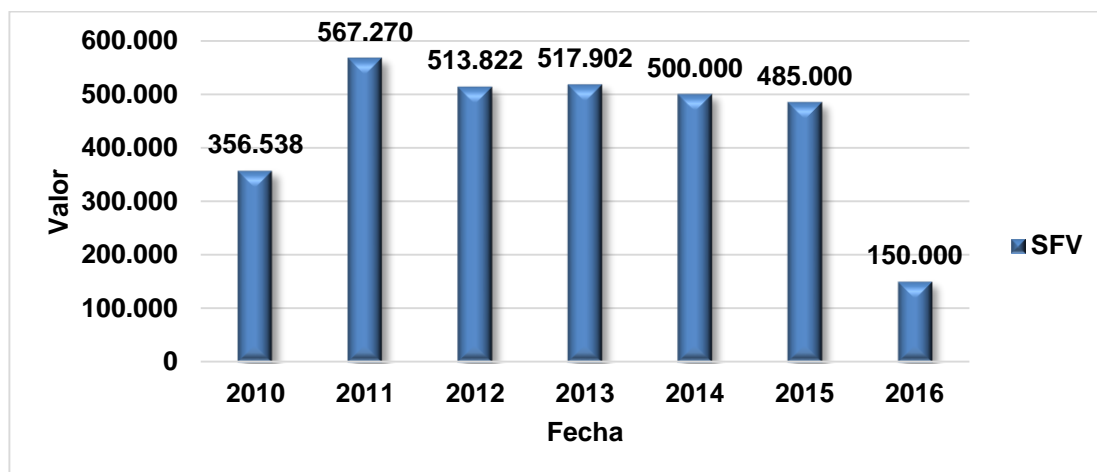
Fuente: CGR, con base en SIIF.

En la anterior gráfica se puede observar como a partir del año 2013 empieza un drástico recorte en cuanto a la inversión del subsidio familiar de vivienda por parte del gobierno, y por el contrario los subsidios al ahorro y a la tasa de interés aumentan a tal punto que para el presupuesto aprobado para 2016, la inversión en estos últimos supera al subsidio familiar de vivienda. Aquí se constata que el gobierno ha cambiado el enfoque a su política de solución de vivienda, y esto se puede apreciar mejor en los datos que arroja Fonvivienda para el año 2015, cuando fueron entregados 69.604 soluciones de vivienda, pero de estos 43% se destinaron al subsidio a la tasa de interés (FRECH); el 32% se adjudicó al plan de vivienda de interés prioritario para ahorradores (VIPA), el 19% al plan Mi Casa Ya; y tan sólo un 6% se destinó a la segunda fase de Vivienda Gratuita. Si bien debido a su condición de víctimas del conflicto armado hace que la población en condición de

desplazamiento pueda acceder a cualquier programa de vivienda del gobierno, es demasiado difícil para una persona que acaba de ser despojada de su territorio, que pueda asumir compromisos de créditos o de cuotas iniciales, aun cuando estos estén subsidiados.

En la siguiente gráfica se puede corroborar igualmente el desincentivo y el recorte que ha llevado a cabo el gobierno en cuanto a la inversión total hecha en estas políticas, ya que después de haber dado un gran estímulo a este subsidio en específico al aumentar en más de 200.000 millones de pesos la inversión para el 2011, al pasar de 356.538 millones, hasta llegar a 567.270 millones, para luego ver como moderadamente empieza a caer, hasta que en el presupuesto aprobado para el 2016 sufre una estrepitosa caída y llegar a su nivel mínimo de 150.000 millones de pesos, y con esta inversión y teniendo en cuenta la situación antes descrita de que la población afectada siempre va en aumento, no se entiende cómo el gobierno pretende responder a todos estos hogares.

Figura 7. Subsidio Familiar de Vivienda para la población en condición de desplazamiento, Millones de pesos.



Fuente: Contraloría general de la Republica

4. CONCLUSIONES

Uno de los principales obstáculos a la hora de aplicar idóneamente las políticas públicas de vivienda para la población en condición de desplazamiento, se encuentra en que el Estado colombiano tiene grandes falencias institucionales en cuanto éste no es capaz de asumir a plenitud sus funciones de garantizar el orden y la seguridad de sus ciudadanos, lo que conlleva a que surjan fenómenos como el despojo de tierras y su consecuente problema, el desplazamiento forzado.

El Andamiaje jurídico legal que soporta las políticas públicas de vivienda para la población en condición de desplazamiento tiene algunas falencias en cuanto a su articulación, ya que como se observó a lo largo de la investigación, fue necesaria la acción de la Corte Constitucional, que el gobierno empezó a mejorar sus políticas dirigidas a la población en condición de desplazamiento.

Al poseer una institucionalidad débil, las entidades encargadas de poner en marcha estas políticas no cuentan con las herramientas necesarias para cumplir efectivamente con las metas que se han puesto, y este es el caso del ministerio de vivienda y fonvivienda, ya que si bien han hecho grandes esfuerzos para solventar el problema de vivienda, éstos no han sido suficientes para atender a toda la población afectada.

Otro punto a destacar es que la cantidad de inversión aprobada por el gobierno es inferior al realmente necesario, y a pesar que el gobierno se justifique en que no tiene los recursos necesarios para atender a esta vasta población, es una obligación del Estado atender con todas las necesidades que la constitución estipula como fundamentales, y entre estas se encuentra el derecho que todo colombiano tiene de poseer una vivienda digna

El fenómeno del desplazamiento forzado y el despojo de tierras en Colombia no ha concluido a pesar de los esfuerzos del gobierno, y mientras persistan estos fenómenos será imposible acabar con la raíz del problema, ya que aun cuando se lograra atender al 100% de los hogares que han perdido su vivienda en el conflicto armado interno, siempre habrán nuevas familias que pierdan sus casas en las zonas de conflicto y por ende nunca se podrá acabar definitivamente con el problema de la carencia de vivienda por parte de esta población.

El gobierno nacional no tiene datos plenamente confiables y fidedignos en cuanto al nivel real de aplicación de las políticas públicas de vivienda, y por el contrario posee información inconsistente y confusa, evidenciando la falta de registros de seguimiento en cuanto al acceso a la vivienda por parte de la población en condición de desplazamiento, y esto se presenta a pesar que la Corte Constitucional desde el año 2004 ha vigilado y ordenado al gobierno la atención formal a la población en condición de desplazamiento.

Como se pudo observar a través del análisis hecho en el trabajo anteriormente expuesto se puede concluir que para ninguno de los años que fueron estudiados las políticas públicas de vivienda para la población en condición de desplazamiento consiguieron dar una efectiva respuesta a la apremiante necesidad de vivienda por parte de esta población tan vulnerable, y los alcances de estas políticas fueron parciales e ineficientes y siempre se quedaron a medio camino a la hora de brindar un verdadero acceso a una vivienda digna, ya que el número de hogares necesitados de una vivienda aumentó a lo largo del tiempo, y por otra parte la gran mayoría de las viviendas que se han entregado a los hogares en condición de desplazamiento, han carecido de algún componente del índice de goce efectivo de derechos.

En conclusión a lo largo del estudio se observó la existencia de unas políticas públicas que requieren ser adaptadas a las necesidades reales de los beneficiarios

de éstas, ya que a la hora de ser aplicadas se han tenido grandes inconvenientes lo cual no ha permitido que en Colombia se acabe definitivamente con el problema de la carencia de una vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004-abril 2007. Bogotá.

ACNUR. Tendencias Globales, Desplazamiento Forzado en 2014.

Centro Nacional de Memoria Histórica, La Tierra en Disputa Memorias del Despojo y Resistencias Campesinas en la Costa Caribe 1960-2010, Colombia, Editorial Taurus, 2010.

CODHES. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Quinto Informe a la Corte Constitucional. Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, junio 4 de 2008. Bogotá.

CODHES. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Sexto Informe a la Corte Constitucional. La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia. Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, junio de 2008. Bogotá.

CODHES. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Séptimo Informe a la Corte Constitucional. Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, octubre 20 de 2008. Bogotá.

CODHES. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. El Reto ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado: Superar la exclusión social de la población desplazada II. Bogotá, 2012. Vol. 11.

CODHES. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bogotá, 2011.

Comisión de seguimiento y monitoreo a la implementación de la ley 1448 de 2011. Tercer informe de seguimiento al congreso de la república 2015-2016. Bogotá, Agosto 19 de 2016.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Auditoría a la Política Pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras, y generación de ingresos, 2007-2011. Bogotá, 2012.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Derecho a la vivienda para los desplazados. Bogotá, Imprenta Nacional, 2014.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos – EGED. Bogotá, Enero de 2015.

EQUIPO DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA DIRIGIDA A LA POBLACIÓN VÍCTIMA. Primera encuesta nacional de víctimas CGR-2013. Bogotá, enero de 2015.

GALIMIDI, José. Leviatan conquistador: reverencia y legitimidad en la filosofía política de Thomas Hobbes. Rosario: Homo sapiens, 2004.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. Global overview, 2015.

KEYNES, John Maynard. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Ciudad de México: Fondo de cultura económica, 2006.

MINISTERIO DE VIVIENDA. Ciudad y territorio. Cien años de políticas habitacionales. Bogotá: Panamericana formas e impresos, 2014.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Perspectivas laborales y sociales en el mundo, Tendencias en 2015.

OSZLAK, Oscar. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudio CEDES, Vol. 3 .

PALACIOS, Marco. Entre la legitimidad y la violencia, Colombia, 1875-1994. Bogotá: Grupo editorial debate, 1995.

PALACIOS, Marco. Violencia pública en Colombia. Bogotá: Ediciones fondo de cultura económica, 2012.

RAWLS, John. La justicia como equidad Una reformulación.

RODRÍGUEZ, César y RODRÍGUEZ, Diana. Cortes y Cambio Social, Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Ediciones Antropos, 2010.

SABATINI, Francisco. La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Programas Sociales.

SERRANO, Enrique. Legitimación y Racionalización: Weber y Habermas: La dimensión normativa de un orden secularizado. Barcelona: Anthopos, 2004.

TOVAR GARCÍA, Edgar Demetrio. Globalización del capital y desarrollo institucional del sistema financiero.

WACQUANT Loïc, Parias Urbanos: La marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio.

ANEXOS

Anexo A. Período y Población en Situación de Desplazamiento

Periodo	Población en Situación de Desplazamiento
1985	27000
1986	28986
1987	30973
1988	32961
1989	34950
1990	36940
1991	38931
1992	40923
1993	42916
1994	44910
1995	809000
1996	990000
1997	1247000
1998	1555000
1999	1834218
2000	2151593
2001	2493836
2002	2906389
2003	3113996
2004	3401577
2005	3711814
2006	3933001
2007	4238967
2008	4619830
2009	4906219
2010	5186260
2011	5445406
2012	5707313
2013	5709326
2014	5711340
2015	5713355