COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

AVANCES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA[1]

Bogotá, Junio 30 de 2009

[1] Este informe está sustentado en un documento elaborado por el equipo del Proceso Nacional de Verificación (Luis Jorge Garay (director), Fernando Barberi (coordinador), Gladys Celeide Prada, Clara Ramírez y Juan Diego Misas (investigadores)), con el aporte especial del consultor experto Fabio Giraldo.

1. Antecedentes

La normativa internacional sobre los derechos humanos consagra la realización del derecho a la vivienda digna como un derecho de particular relevancia teniendo en cuenta, de una parte, que desempeña un papel preponderante en la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano, incluyendo las físicas, sicológicas, sociales e incluso económicas. Y, de otra, por cuanto la indivisibilidad y la interdependencia que se proclama de todos los derechos humanos se percibe de una manera más clara y contundente en el derecho a la vivienda, ya que el habitar una vivienda inadecuada dificulta o hace peligrar la realización de los derechos a la salud, a la educación, al trabajo, al agua, a la alimentación, a la integridad física y a las relaciones sociales. El derecho a la vivienda debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, y por ello su violación niega el derecho fundamental a una vida digna.

La legislación internacional ha desarrollado un conjunto de condiciones mínimas requeridas para que se pueda considerar una vivienda como digna. Estas condiciones son: a) seguridad jurídica en la tenencia; b) disponibilidad y proximidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras; c) sostenibilidad de los gastos; d) habitabilidad; e) accequibilidad; f) ubicación y g) adecuación cultural.

Por la importancia de este derecho, la legislación internacional ha establecido que este derecho forma parte del mínimo asistencial que debe garantizarse en el caso de la población desplazada, así como también el derecho de todas las personas desplazadas a que les restituyan cualquier vivienda, terreno o propiedad del que fueran despojados de manera ilegal.

La normativa colombiana ha reconocido y consagrado la importancia del derecho a una vivienda digna y ha adoptado para ello los componentes mínimos establecidos en la legislación internacional.

En lo que se refiere a la población en situación de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ha señalado también la importancia del derecho a una vivienda digna, en vista de que estas personas han tenido que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia para someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares a donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas, o incluso a vivir a la intemperie al menos por un tiempo.

En este sentido, la Sentencia T-791 de 2004 señala que el derecho a la vivienda digna no comprende únicamente el derecho a adquirir la propiedad o el dominio sobre algún bien

inmueble, sino que también implica satisfacer la necesidad humana de tener un lugar, sea propio o ajeno, en donde una persona pueda desarrollarse en unas condiciones mínimas de dignidad que lo lleven a encontrar un medio adecuado que le garantice sus condiciones naturales de ser humano.

Así mismo, la Corte ha hecho referencia y acogido los componentes del derecho a la vivienda digna reconocidos a nivel internacional (Sentencia T- 602 de 2003).

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado en el Quinto Informe presentado a consideración de la Corte señaló de manera clara las falencias y vacíos que caracterizaban la política de vivienda para la población desplazada y propuso algunos lineamientos tendientes a su reformulación.

La Corte Constitucional con base en los informes de varios organismos, entre otros de la Comisión de Seguimiento, conceptuó que la política de vivienda para la población desplazada no resulta idónea y ordenó al gobierno proceder a la reformulación de la misma. En efecto, en el Auto 008 de enero de 2009 la Corte sostiene que la vivienda constituye, de una parte, uno de los componentes de atención a la población desplazada para el que encontrar soluciones duraderas resulta muy costoso y demorado, y en el que los resultados de la política pública han sido insatisfactorios.

La Corte justifica su aseveración en los siguientes hechos: (i) como lo reconocen el Gobierno, los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, la asignación de subsidios de vivienda se encuentra lejos de cubrir la demanda real[2]. (ii) La ejecución de los subsidios adjudicados es muy deficiente, en la medida en que apenas se ha ejecutado menos de la mitad de los subsidios otorgados. Más del 50% de los recursos asignados a una solución de vivienda no acaban siendo destinados a dicho fin[3], por lo cual se constata que menos de uno de cada veinte hogares desplazados ha logrado hacer efectiva alguna ayuda de vivienda[4]. (iii) Algunos indicadores sugieren que, aún los subsidios que son efectivamente ejecutados, no son suficientemente efectivos. Así, sólo el 13% de aquellos hogares desplazados que han utilizado el subsidio

[2] Ver el Decimosexto Informe de la Procuraduría General de la Nación a la Corte Constitucional, p. 35, los diferentes informes de la Comisión de Seguimiento y la información proporcionada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según los cuales, hacia mediados del 2008 a menos de uno de cada diez hogares desplazados le había sido asignado un subsidio de vivienda.

[3] Ver el Decimosexto Informe de la Procuraduría General de la Nación, pp. 40-43, con base en información suministrada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Según la Procuraduría, el "índice de subejecución" aumentó del 14% en el año 2003 al 77% en el año 2007.

[4] Al observar que a menos de uno de cada diez hogares desplazados se le ha asignado un subsidio de vivienda y que, a la vez, menos de la mitad de los subsidios son efectivamente ejecutados, se tiene que menos de uno de cada veinte hogares desplazados ha hecho efectiva una ayuda de vivienda.

habitan en una vivienda que cumple con todas las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho, además de que apenas el 7,5% de la población desplazada registrada habita en una vivienda que presenta todas las condiciones que satisfacen el goce efectivo del derecho[5].

Como resultado de estos indicadores la Corte afirma que la política de vivienda vigente no resulta idónea para conseguir resultados suficientes. Sostiene, además, que dada la dificultad de conseguir los subsidios y la poca ayuda que representan en términos reales, la solicitud de subsidios de vivienda por parte de la población desplazada disminuyó del 64% de los hogares desplazados registrados en 2001, al 53% en 2006[6].

De igual manera, la Corte considera que de acuerdo con lo expresado en varios documentos analizados y las intervenciones realizadas en la Sala, el componente de vivienda contiene fallas desde su concepción y fundamentación básicas adoptadas hace 10 años y conceptúa que a pesar de los esfuerzos llevados a cabo en los últimos dos años para ejecutar la política y corregir falencias previamente señaladas por la Corte, la política incluida en la normativa vigente no responde a las necesidades y condiciones de la población en situación de desplazamiento forzado. Más aún, señala que si la ejecución de los proyectos y programas actuales fuera eficiente, su formulación de base impediría proteger el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable. Entre las múltiples razones que se han presentado en los documentos analizados, la Corte destaca una determinante: los hogares desplazados no cuentan con suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado. Esa es una de las razones principales por las que se ejecutan pocos subsidios adjudicados.

Las consideraciones anteriores indujeron a la Sala Tercera de la Corte a expresar que con la concepción actual de subsidios, alcanzar coberturas suficientes para los hogares desplazados que necesitan ayudas de vivienda involucraría un esfuerzo económico sustancial, probablemente inviable desde el punto de vista de la responsabilidad macroeconómica y, al fin de cuentas, inefectivo en términos del alcance de sus resultados.

A este respecto, afirma la Corte que al ritmo presente no es posible prever un momento en la presente generación en el que la política pueda satisfacer la demanda a la que está enfocada, concluyendo que la política de vivienda actual constituye un mecanismo ineficiente en términos de la destinación de recursos para la asistencia de la población desplazada y, al mismo tiempo,

[5] Ver: Primer Informe de la Comisión de Seguimiento, p. 105. Esto, a su vez, se compara con el 29% de hogares vecinos no desplazados; y Cuarto Informe de la Comisión de Seguimiento, p. 16.
[6] Primer Informe de la Comisión de Seguimiento, p. 109.

inidóneo para la protección del goce efectivo de los derechos de dichas víctimas de la violencia. En consecuencia, considera que emitir órdenes para seguir ejecutando la misma política sería perjudicial no sólo para los derechos de millones de desplazados que en todo caso no recibirán ayudas de vivienda, sino para la política de atención a la población desplazada en su integridad, pues provocaría la destinación de una cantidad enorme de recursos para proteger a relativamente pocos desplazados en sólo uno de los múltiples componentes de la política. En consecuencia, procede a ordenar la reformulación de la política de vivienda.

En este sentido, en el numeral séptimo de la parte resolutiva del Auto en referencia se ordena al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para la población desplazada, para lo cual podrán considerar los elementos y criterios mínimos de racionalidad señalados en los párrafos 67 a 69 de este Auto. La reformulación de la política supone: (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución y (iv) su implementación y seguimiento.

El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá empezarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. A este proceso de diseño también podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente. El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán presentar un informe común acerca de: (i) las características de la nueva política y los nuevos instrumentos y el cronograma de implementación, y (ii) el progreso en la implementación de la nueva política con la descripción de las acciones adelantadas, el cumplimiento de las metas y del cronograma adoptados y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

Para la reformulación de la política, la Corte enuncia áreas a considerar según lo dicho en la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 y en los documentos aportados al expediente:

- Que la política que se diseñe esté dirigida primordialmente a proveer el acceso a "*alojamiento y vivienda básicos*" –elemento esencial del derecho a la subsistencia mínima, precisado en el principio rector 18–.
- Que la política que se diseñe haga parte de los esfuerzos para "*proveer apoyo para el autosostenimiento*" –tal como se deduce de los principios rectores 1, 3, 4, 11, y 18–.
- Que la política que se diseñe esté enfocada a satisfacer el goce efectivo de los derechos de *toda* la población desplazada registrada, durante un periodo de tiempo que pondere, de una parte, la primacía del servicio prestado respecto de los derechos de las personas desplazadas, y de otra, las dificultades y restricciones para alcanzar dichos niveles de cobertura y protección.
- Que se defina el compromiso de las entidades territoriales, en especial en los POT y usos del suelo.
- Que se estimule la oferta para desplazados.
- Que se respete el enfoque diferencial y el enfoque de derechos.
- Que se de prioridad a las madres cabeza de familia.
- Que tenga en cuenta el diseño y la adopción de medidas transitorias dirigidas a la protección de las personas que ya han realizado trámites para acceder a las ayudas estatales respectivas.
- Que se de cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional, entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008[7].

Dentro de dicha reformulación, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación, también podrán considerar la propuesta realizada por la Comisión de Seguimiento en la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 sobre la posibilidad de vincular laboralmente a la población desplazada en la construcción de vivienda, como una alternativa tanto para la solución de los problemas de vivienda como en materia de generación de ingresos para la misma población. En

[7] Entre los criterios de racionalidad, podrían considerarse, por ejemplo, los cambios normativos y administrativos que es necesario realizar para la configuración de la herramienta; el establecimiento de un cronograma que describa el ritmo mediante el cual se piensa aumentar la cobertura efectiva, desde el principio de la ejecución de la política, hasta el momento en el que se planee alcanzar un nivel suficiente de protección; el establecimiento de metas medibles respecto del goce efectivo del derecho, entre otros parámetros; la definición de las tareas y acciones a realizar para agotar la respectiva etapa; la definición de las entidades y los funcionarios específicos responsables de su cumplimiento; el establecimiento de espacios de participación efectiva de la población desplazada tanto en el diseño del nuevo proyecto o programa, como en su evaluación y el desarrollo de condiciones para el acceso oportuno y con integridad, calidad e igualdad.

caso de que el gobierno decida no incorporar esta propuesta, le informará a la Comisión de Seguimiento las razones de su decisión.

2. La problemática de la política de vivienda[8]

2.1 El subsidio de vivienda a la demanda excluye a la población más pobre

La política actual de vivienda para lo estratos más pobres de la población dentro de los cuales se encuentra la población en situación de desplazamiento forzado, descansa integralmente en el subsidio familiar de vivienda. Este instrumento ha mostrado, sin embargo, un conjunto de limitaciones que han permitido concluir que resulta inadecuado para la provisión de vivienda al 30% más pobre de la población del país. Esta conclusión derivada, entre otros, de un estudio realizado por Habitat en el 2004 continúa vigente actualmente a pesar de las modificaciones que le han sido introducidas desde esa época.

Haciendo uso de la información de la Encuesta de Calidad de Vida 2008 y de la de Ingresos y Gastos de 2007, se realizaron diversos ejercicios de simulación que muestran los porcentajes de población que quedarían excluidos de la posibilidad de acceder al subsidio familiar de vivienda, en función del valor de la vivienda, la cuota de amortización y los ingresos disponibles.

Si se siguiera produciendo vivienda de 50 SMMLV y a pesar de las modificaciones recientemente introducidas, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida 2008 (ECV-2008) se observa que el porcentaje de hogares excluidos de la política de SFV alcanzaría el 26,3%. Lo anterior es más preocupante para el caso de los hogares informales –que representan el 41% del total de hogares–, en la medida en que el 44,6% se encontraría excluido de cualquier posibilidad de acceder al subsidio de vivienda (para los hogares formales sería del 13,7%), y eso sin contar con los problemas de acceso al crédito de aquellos hogares que incluso teniendo los ingresos, no son objeto de crédito y no pueden lograr el cierre financiero.

El porcentaje de exclusión de los hogares varía de acuerdo con el tamaño de las ciudades. En las ciudades más grandes, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, se encuentra excluido el 17,1% de la población (el 32% de los hogares informales y el 10,2% de los formales) (Cuadro 1).

[8] Varios apartes de este capítulo y el siguiente se basan en el documento encomendado por la Comisión de Seguimiento. Giraldo, F. (2009), "Política de vivienda para población desplazada: Realización de una vivienda digna". Mimeo.

Cuadro 1. *Grado de inclusión y exclusión de hogares del SFV por deciles y formalidad para las grandes ciudades (50 SMMLV)*

DECIL	FORMAL		INFORMAL		TOTAL	
	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO
1	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
2	76.6%	23.4%	100.0%	0.0%	83.6%	16.4%
3	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	23.6%	76.4%
4	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	23.1%	76.9%
5	0.0%	100.0%	26.4%	73.6%	7.0%	93.0%
6	0.0%	100.0%	19.3%	80.7%	5.3%	94.7%
7	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
8	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
9	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
10	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
TOTAL	10.2%	89.8%	32.0%	68.0%	17.1%	82.9%

Fuente: DANE, ECV-2008 y EIG-2007. Elaborados por Fabio Giraldo para la Comisión de Seguimiento.

En ciudades de segundo orden, de más de 380 mil habitantes y menos de un millón de habitantes, el 19,4% de los hogares se encontraría excluido (36,3% de los informales y 8,1% de los formales) (Cuadro 2).

Cuadro 2. *Grado de inclusión y exclusión de hogares del SFV por deciles y formalidad para las ciudades intermedias (50 SMMLV)*

DECIL	FORMAL		INFORMAL		TOTAL	
	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO
1	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
2	12.3%	87.7%	100.0%	0.0%	35.2%	64.8%
3	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	28.5%	71.5%
4	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	31.6%	68.4%
5	0.0%	100.0%	69.2%	30.8%	26.9%	73.1%
6	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
7	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
8	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
9	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
10	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
TOTAL	8.1%	91.9%	36.3%	63.7%	19.4%	80.6%

Fuente: DANE, ECV-2008 y EIG-2007. Elaborados por Fabio Giraldo para la Comisión de Seguimiento.

Y en las ciudades de tercer orden, de menos de 380 mil habitantes, se encontraría excluido el 31,2% del total de los hogares (50,7% de los hogares informales y 12,5% de los formales) (Cuadro 3).

Cuadro 3. *Grado de inclusión y exclusión de hogares del SFV por deciles y formalidad para las ciudades pequeñas (50 SMMLV)*

DECIL	FORMAL		INFORMAL		TOTAL	
	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO
1	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
2	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
3	7.4%	92.6%	100.0%	0.0%	51.2%	48.8%
4	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	52.8%	47.2%
5	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	54.3%	45.7%
6	0.0%	100.0%	65.5%	34.5%	34.6%	65.4%
7	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
8	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
9	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
10	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
TOTAL	12.5%	87.5%	50.7%	49.3%	31.2%	68.8%

Fuente: DANE, ECV-2008 y EIG-2007. Elaborados por Fabio Giraldo para la Comisión de Seguimiento.

Este escenario puede verse seriamente agravado en la medida en que, como resultado de las últimas modificaciones efectuadas al subsidio, los productores de vivienda, como ha sido la constante histórica del sector, como ha sido la constante histórica del sector, se peguen al tope del valor reglamentado, es decir, 70 SMMLV, lo que alejará a un conjunto aún mayor de hogares de la posibilidad de acceder a una vivienda a través de esta política[9]. Bajo dicho escenario, la proporción de hogares que quedarían excluidos de la política de subsidios ascendería al 44,8%, lo cual representa un incremento del 70% en la proporción de hogares excluidos (Cuadro 4).

Este resultado, debe enfatizarse, es una constante en el tiempo: la política al diseñarse desde la lógica financiera del sector constructor agrava la crisis de la vivienda para los pobres, como lo dejan ver no sólo estos resultados, sino las cifras recurrentes del déficit de vivienda en el país. La política del subsidio, en la medida que se levanta sobre la base de que el mercado puede proveer la solución de vivienda con la ayuda estatal, se ha revelado sin ninguna posibilidad práctica para atender a los pobres de las ciudades colombianas[10].

[9] De acuerdo con CAMACOL, para que la producción de vivienda de 50 SMML sea viable, el precio del suelo no podría ser más del 15% del precio final de la vivienda, es decir, alrededor de 7,5 SMML, pero ello es inviable con las realidades actuales en ciudades como Bogotá.
[10] Giraldo, F. (2009), Ibidem.

Cuadro 4. *Grado de inclusión y exclusión de hogares del SFV por deciles y formalidad para las grandes ciudades (70 SMMLV)*

DECIL	FORMAL		INFORMAL		TOTAL	
	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO
1	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
2	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
3	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
4	20.0%	80.0%	100.0%	0.0%	52.2%	47.8%
5	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	40.9%	59.1%
6	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	39.1%	60.9%
7	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	41.0%	59.0%
8	0.0%	100.0%	20.9%	79.1%	8.6%	91.4%
9	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
10	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
TOTAL	28.2%	71.8%	68.8%	31.2%	44.8%	55.2%

Fuente: DANE, ECV-2008 y EIG-2007. Elaborados por Fabio Giraldo para la Comisión de Seguimiento.

De la misma manera, se reproducen y amplían las diferencias entre ciudades. En las ciudades de más de un millón de habitantes, el porcentaje de hogares que se vería excluido de la posibilidad de acceder al SFV sería del 32% (21% de los hogares formales y 55% de los informales) (Cuadro 5).

Cuadro 5. *Grado de inclusión y exclusión de hogares del SFV por deciles y formalidad para las ciudades intermedias (70 SMMLV)*

DECIL	FORMAL		INFORMAL		TOTAL	
	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO
1	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
2	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
3	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
4	17.7%	82.3%	100.0%	0.0%	36.7%	63.3%
5	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	26.7%	73.3%
6	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	27.4%	72.6%
7	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	30.7%	69.3%
8	0.0%	100.0%	3.2%	96.8%	1.1%	98.9%
9	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
10	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
TOTAL	21.1%	78.9%	55.4%	44.6%	31.9%	68.1%

Fuente: DANE, ECV-2008 y EIG-2007. Elaborados por Fabio Giraldo para la Comisión de Seguimiento.

Para el caso de los municipios de segundo orden en población, entre un millón y 380 mil habitantes, el porcentaje de población excluida sería del orden del 45,5% (35% de los hogares formales y 61% de los informales) (Cuadro 5).

Cuadro 5. *Grado de inclusión y exclusión de hogares del SFV por deciles y formalidad para las ciudades intermedias (70 SMMLV)*

DECIL	FORMAL		INFORMAL		TOTAL	
	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO
1	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
2	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
3	83.8%	16.2%	100.0%	0.0%	88.4%	11.6%
4	61.5%	38.5%	100.0%	0.0%	73.7%	26.3%
5	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	38.8%	61.2%
6	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	42.5%	57.5%
7	0.0%	100.0%	73.3%	26.7%	30.1%	69.9%
8	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
9	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
10	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
TOTAL	35.0%	65.0%	61.0%	39.0%	45.5%	54.5%

Fuente: ECV-2008 y EIG-2007. Elaborados por Fabio Giraldo para la Comisión de Seguimiento.

Por su parte, en las ciudades de menos de 380 mil habitantes se vería excluido el 54% de los hogares (37% y 72% de los hogares formales e informales, respectivamente) (Cuadro 6).

Cuadro 6. *Grado de inclusión y exclusión de hogares del SFV por deciles y formalidad para las ciudades pequeñas (70 SMMLV)*

DECIL	FORMAL		INFORMAL		TOTAL	
	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO	EXCLUIDO	INCLUIDO
1	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
2	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
3	79.8%	20.2%	100.0%	0.0%	90.5%	9.5%
4	64.6%	35.4%	100.0%	0.0%	83.8%	16.2%
5	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	52.9%	47.1%
6	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	47.1%	52.9%
7	0.0%	100.0%	80.3%	19.7%	40.9%	59.1%
8	0.0%	100.0%	0.6%	99.4%	0.3%	99.7%
9	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
10	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
TOTAL	36.7%	63.3%	71.5%	28.5%	53.8%	46.2%

Fuente: ECV-2008 y EIG-2007. Elaborados por Fabio Giraldo para la Comisión de Seguimiento.

Los ejercicios anteriores permiten pensar que los porcentajes de exclusión de la población desplazada son sustancialmente mayores a los detectados para la población en general. Ello puede deducirse, de una parte, de la precariedad de los ingresos de esta población como quiera que considerando los ingresos mensuales totales en 2008, el 96,7% de los hogares se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 77,2% por debajo de la línea de indigencia. Estos niveles son radicalmente más desfavorables que los de la población colombiana en general, ya que el 20,1% y el 62% de los hogares se encontraban por debajo de las líneas de pobreza en las zonas urbana y rural, respectivamente, y el 8,7% y el 21% por debajo de la línea de indigencia en dichas zonas (en el segundo semestre de 2006).

De otra parte, del elevado porcentaje de subsidios asignados y no legalizados, el que, según información del MAVDT, ascendía al 48,3% a fines de mayo de 2009.

El problema no es en sí mismo que un porcentaje de la población quede excluido de la política de SFV, ya que finalmente no existe una política única que pueda cubrir todo el espectro de necesidades de la población. En ese sentido, es importante recordar lo señalado por Currie, en el sentido de que el problema de vivienda de los más pobres no es realmente un problema de vivienda, sino de ingresos, y por tanto de empleo, en cuanto la exclusión de una vivienda adecuada es un efecto de la pobreza.

El subsidio cumple un importante papel para un segmento de la población con unas características particulares. El problema realmente es que no existan políticas alternativas a la del SFV que cubran las necesidades de la población más pobre de las ciudades, y sobretodo de la población en situación de desplazamiento forzado.

Se debe diseñar una política que permita acceder al derecho a la vivienda digna a aquellos hogares que hoy en día se encuentran excluidos, pretendiendo más que el cierre financiero para acceder al subsidio, un "cierre social" que permita el goce progresivo de este derecho. En este punto es preciso destacar que, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, el grado de realización de este derecho es muy bajo como quiera que, de acuerdo con los resultados de la II Encuesta Nacional de Verificación de 2008, sólo el 5,5% de los hogares desplazados habita una vivienda digna.

En el caso del sector de la construcción el Estado siempre ha propendido por crear el mercado. Es hora de crear políticas, a través de la intervención directa del Estado y a partir de una política integral de hábitat, buscando los complementos más eficientes, para que los sectores más pobres, y en especial la población desplazada pueda acceder al derecho efectivo a una vivienda digna, tal como lo estipula la Constitución colombiana.

Aunque persistan dificultades evidentes en la resolución del problema habitacional, su solución no consiste en la perpetuación de la desigualdad y la resignación de los más pobres a la vulneración de sus derechos, ni mucho menos en cambiar una política unanimista por otra. Por el contrario, se debe considerar la posibilidad de ofertar una diversidad de alternativas relativas no solo a vivienda nueva, sino también la vivienda usada, la legalización, el arrendamiento etc.

2.2 El acceso a crédito

No resulta razonable sentar las bases de una política de vivienda para la población desplazada sobre la base de la obtención de crédito complementario del sistema financiero. Es ampliamente conocida la reticencia de las entidades financieras a conceder créditos al segmento de la población pobre o informal, fundamentalmente por diversas razones como: la falta de acceso a las garantías por parte de los prestamistas y prestatarios; los altos costos de suscripción y aseguramiento de créditos; la dificultad en el acceso por parte de los prestamistas a los recursos del mercado de capitales o las preocupaciones de los mismos acerca de su capacidad para enfrentar riesgos de liquidez o de tasa de interés, y la existencia de tasas de interés subsidiadas que suelen desplazar las actividades de los prestamistas privados a otros segmentos con mayor rentabilidad[11]. En estas circunstancias los sectores más pobres de la población se ven abocados con frecuencia a acceder a prestamistas informales, cuyos créditos resultan más costosos que los del mercado formal.

A este respecto es preciso tener en cuenta que, de acuerdo con la ECV-2003, los hogares formales en Colombia terminan utilizando más el sistema financiero formal. Como se puede observar en el Cuadro 7, mientras los hogares propietarios que se encuentran pagando su vivienda, con ingresos menores a 2 SMML y cuyo jefe del hogar está vinculado laboralmente en el sector formal, su préstamo con otro sector[12] es tan sólo el 14%, en marcado contraste con los trabajadores informales en cuyo caso dicho porcentaje resulta incluso mayor al 41%.

Cuadro 7. *Proporción de Hogares que estaban pagando su vivienda por tipo de acreedor*

	Sector formal	Otro Sector		Sector formal	Otro Sector		Sector formal	Otro Sector
0 a 2 salarios mínimos			**2 a 4 salarios mínimos**			**4 o más salarios mínimos**		
Formal	150,668	24,805	**Formal**	44,990	2,401	**Formal**	41,044	1,168
	85.86%	**14.14%**		94.93%	5.07%		97.23%	2.77%
Informal	103,574	72,902	**Informal**	30,117	2,738	**Informal**	9,513	1,012
	58.69%	**41.31%**		91.67%	8.33%		90.39%	9.61%
Otro	57,518	22,540	**Otro**	19,225	657	**Otro**	12,762	846
	71.85%	28.15%		96.70%	3.30%		93.79%	6.21%
Total	311,762	120,247	**Total**	94,332	5,795	**Total**	63,319	3,026
	72.17%	27.83%		94.21%	5.79%		95.44%	4.56%

Fuente: DANE, ECV 2003, Cálculos. UN-Hábitat/Colombia.

Nota: Las preguntas no eran excluyentes, los hogares podían tener el préstamo en más de una entidad.

Resulta entonces factible que la población desplazada que utilice créditos tenga que recurrir en una proporción mucho más elevada a los prestamistas informales si se tiene en cuenta, de una

[11] Zuleta, L. A. y Jaramillo, L. (2009), "Costeo de los créditos y microcréditos hipotecarios para la vivienda de interés social 2006". En: *Hábitat y financiación*. Citado por Fabio Giraldo (2009), Op,Cit.
[12] Diferente a bancos, corporaciones, cooperativas, fondos de empleados, etc.

parte, la alta tasa de informalidad, cercana al 89,6%, y, de otra, el bajo porcentaje de personas que disponen de un ingreso mensual superior a un SMMLV (14%).

Todo esto impide el cierre financiero en el proceso de adquisición de vivienda ante todo cuando se carece de subsidios complementarios otorgados por las entidades territoriales[13].

2.3 El problema del suelo

La escasez del suelo constituye una de las limitantes más importantes para el desarrollo de una política adecuada de vivienda para la población desplazada. La escasez del suelo y consecuentemente el elevado precio del mismo puede obedecer a diversos factores, entre los que pueden resaltarse los siguientes: una excesiva concentración de la tierra, que como se anotó en el Sexto Informe de la Comisión de Seguimiento presentado a la Corte, conduce a una fuerte competencia entre los agentes que producen y negocian con planes de vivienda comercial, quienes terminan por acaparar este recurso, dejando sin tierra a los municipios para adelantar sus planes de vivienda de interés prioritario. Adicionalmente, la escasez de tierra puede estar explicada por la no implementación por parte de las entidades territoriales de programas orientados a la aplicación de los instrumentos de ordenamiento y gestión de suelo contemplados en la Ley388 de 1997.

Estos factores se ven reforzados en no pocas ocasiones por la falta de recursos en presupuestos municipales tendientes a la adquisición o a la urbanización de tierras, así como también por el hecho de que algunos de estos entes adoptan normativas que se convierten en restricciones que terminan por encarecer y demorar la gestión del suelo. En general, en los municipios pequeños, como se afirmó igualmente en el Sexto Informe, los problemas de acceso al suelo son menores y se cuenta con ventajas como la baja complejidad urbanística arquitectónica y constructiva, y con la posibilidad de utilizar tecnologías locales de bajo costo. Los principales problemas radican en la disponibilidad de infraestructura de servicios públicos, la poca experiencia y las limitaciones técnico-operativas para desarrollar proyectos de construcción o mejoramiento de viviendas, entre otros, aunados a la insuficiencia de recursos presupuestales.

En síntesis, los problemas inherentes a la gestión del suelo urbano para vivienda de interés prioritario son heterogéneos entre los entes territoriales. Y la capacidad de gestión es reducida en muchos de ellos. Por esto se hace necesario desarrollar un programa de asistencia técnica a los municipios por parte del gobierno nacional.

[13] Una discusión más amplia sobre la problemática financiera puede verse en: Giraldo, F. (2009), Op,cit, pp. 25-36.

2.4 La escasez de vivienda

La política actual de vivienda de interés social que busca generar oferta, incentivando la demanda por medio del subsidio familiar de vivienda, ha venido perdiendo progresivamente su capacidad de incidencia. Ello porque los constructores canalizan sus recursos a la construcción de soluciones de vivienda para la población de los estratos de ingreso más elevados, dados los mayores retornos que genera la producción de este tipo de vivienda.

Los magros resultados en materia de la disponibilidad de vivienda de interés social se han evidenciado en casos como el de Bogotá, donde al finalizar el año 2007 solo existía en el mercado una oferta de 300 viviendas tipo 1 para atender una demanda de subsidios que en esa época ascendía a 15.000. De igual manera, en Medellín había prácticamente desaparecido la oferta de vivienda tipo 1.

En estas circunstancias, si se quiere avanzar hacia el goce efectivo del derecho a la vivienda se requiere de una intervención estatal de largo alcance tendiente a la generación de oferta de vivienda VIP del estilo de la llevada a cabo como consecuencia del terremoto de Armenia. Es preciso, entonces, estructurar proyectos de vivienda mediante una amplia intervención del Estado en la planeación de los mismos con esquemas de contratación que permitan anticipos de subsidios para las obras. Se trata de emprender un megaproyecto social nacional necesariamente más complejo que el del Eje Cafetero, actuando en condiciones territoriales más dispersas y variables. En este sentido, es importante tener en cuenta que, a juzgar por los resultados de la II Encuesta Nacional de Verificación una alta proporción de los desplazamientos fueron de carácter intra-departamental, lo que probablemente facilita la coordinación de actividades, financiación y ejecución entre la Nación, el Departamento y los Municipios.

En este tema es de resaltar que una política de vivienda debe incentivar el retorno o la reubicación en el mundo rural donde los desplazados pueden ejercitar de mejor manera sus capacidades. Consecuentemente es preciso incentivar a la población a dirigirse a los lugares donde se pueden ofrecer soluciones de vivienda. Esto implica el desarrollo de una política geo-espacial diferencial.

2.5 La sostenibilidad de la vivienda

La precariedad de la situación en materia de ingresos de la población desplazada a que se hizo referencia con anterioridad, no solamente impide el cierre financiero de las operaciones de adquisición de vivienda, sino que genera serias dudas sobre la capacidad de las familias para sostener una vivienda que le haya sido entregada de manera gratuita, más aún si se tiene en cuenta los gastos adicionales que genera por concepto de servicios públicos e impuestos. La experiencia del FOREC es ilustrativa a este respecto. En efecto, se estima que cerca del 20% de la población objetivo "destruyó" la solución de vivienda para atender sus necesidades de alimentación. En este sentido, se hace necesario articular la política de vivienda con la de generación de ingresos, desarrollar acciones que permitan un tránsito adecuado entre el alojamiento que debe proveerse en la etapa de atención humanitaria de emergencia y la solución de vivienda en la fase de estabilización económica.

En consecuencia, debe tenerse en cuenta que la política de vivienda requiere el ofrecimiento de varias modalidades a la población desplazada, entre las cuales pueden mencionarse las siguientes: a) adquisición de vivienda nueva; b) adquisición de vivienda usada; c) construcción en lote propio; d) mejoramiento de vivienda actual; e) reciclaje urbano por medio de inquilinatos en propiedad, arrendamiento a largo plazo, arrendamiento con opción de compra; f) adecuación de asentamientos (legalización de títulos, mejoramiento de entorno, etc.); g) propiedad colectiva de vivienda; y h) asentamientos rurales.

Es necesario que en la etapa de tránsito de la población desplazada entre la fase de atención humanitaria y la de estabilización socioeconómica se garanticen a dicha población recursos para sufragar los gastos de arrendamiento, sin que los recursos que se destinen a este fin se descuenten posteriormente de aquellos destinados al ofrecimiento de soluciones de vivienda en la fase de estabilización socioeconómica.

3. Conclusiones y recomendaciones

1. **El subsidio familiar de vivienda no resulta un instrumento adecuado para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la población desplazada**. La precariedad de los ingresos de esta población hacen que en la inmensa mayoría de los casos no se disponga de recursos que complementen el subsidio, además de que las familias desplazadas tienen muy pocas posibilidades de acceder a créditos en el sistema financiero. De esta forma se imposibilita en la práctica el cierre financiero. En estas circunstancias resulta inescapable recurrir a la búsqueda del cierre social para avanzar a la observancia del goce del derecho a una vida digna en el caso de una población de extrema vulnerabilidad como la población desplazada. En este

sentido es necesario pensar en otorgar un valor único de reconocimiento, equivalente al valor de una solución mínima de vivienda, de acuerdo con la localización de la población desplazada.

2. **Se requiere asegurar la sostenibilidad de la vivienda**. Ello impone la necesidad de articular las políticas de vivienda y tierras con la de generación de ingresos y de ofrecer una gama amplia de modalidades de vivienda en la etapa de estabilización socioeconómica. Así mismo, es conveniente que la política que se diseñe incentive el retorno o la reubicación de la población en lugares cercanos a las áreas rurales donde los desplazados tienen mayores posibilidades de ejercitar sus capacidades y reconstruir sus proyectos de vida.

3. Durante la etapa de transición de la población desplazada entre la fase de atención humanitaria de emergencia y la de estabilización socioeconómica deberían proveerse los recursos necesarios para el pago de un arrendamiento, sin que dichos recursos se descuenten posteriormente del monto de los subsidios para optar por una solución de vivienda en la fase de estabilización.

4. **La revisión de los POT que se encuentra en curso es una buena oportunidad para implementar una política integral diferencial** que esté orientada hacia los sectores más pobres de la población y en los lugares donde necesariamente iría a vivir la población desplazada. Muchos de los instrumentos de la Ley 388 deben ponerse en funcionamiento a nivel regional. Las experiencias de ciudades como Bogotá deben ser leídas críticamente aprovechando sus aciertos y dificultades. En este aspecto se debe tener en cuenta las diferencias geo-territoriales de la localización de la población desplazada. La coordinación interestatal y la asistencia técnica a los entes territoriales con mayor debilidad institucional deben ser impulsados de manera decisiva para poder afrontar los retos del derecho a una vivienda digna para la población desplazada.

5. **La intervención del Estado en el manejo de la tierra no puede ser soslayada**. Este mercado está caracterizado por “fallas” e imperfecciones que demandan la expedición de normativas acordes con el funcionamiento de una economía mixta y de los criterios de interés social contenidos en la Ley 388 de 1997. Las acciones de carácter institucional así como muchos de los instrumentos de la política de oferta y demanda del estratificado mercado de la VIS, no pueden articularse adecuadamente para el caso de una población como la desplazada sino por medio del trabajo coordinado y armónico entre los diferentes niveles del Estado: Nación, Gobernaciones y Municipios.

6. **Ante la escasez de vivienda de interés prioritario en el país se requiere el desarrollo de un megaproyecto social nacional**, similar al que se desarrolló para resolver el problema del Eje Cafetero ante el terremoto de Armenia, pero necesariamente más complejo y actuando en condiciones geográfico-territoriales mucho más dispersas y diversas, buscando llevar la gente donde se pueden dar soluciones. Para ello se debe diseñar una política que incentive el regreso de la población a su lugar de origen cuando las condiciones del conflicto y la posibilidad de una estabilización socioeconómica así lo permitan. Esta política debe ser diferencial desde el punto de vista geo-espacial y comprender diversas rutas de acción.

7. **El megaproyecto social que se propone llevar a cabo requiere el establecimiento de una unidad ejecutora especial, con un régimen de emergencia**, tipo legislación FOREC, por medio del cual se provean viviendas sin mayores requerimientos de crédito, evitando así la exposición del exiguo ingreso familiar al pago de obligaciones bancarias y a gastos colaterales de la propiedad y la formalidad, como los servicios públicos. Los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007 son la base para el establecimiento del megaproyecto que se sugiere, el cual, y acorde con la ley del actual plan de desarrollo, garantiza la habitabilidad, la producción de servicios públicos ampliando por esta vía la accesibilidad a la población más vulnerable del país en la cual se encuentra la población en situación de desplazamiento forzado.

No se puede pensar en un sólo modelo en razón de la heterogeneidad socio-espacial. Las políticas han de incorporar una multiplicidad de instrumentos y soluciones, teniendo en cuenta al menos lo siguiente: qué cantidad y en qué lugares se puede y conviene construir VIS y VIP?, bajo qué modalidades? O bien con macroproyectos o con proyectos especiales que pueden ser atendidos con el SFV o bajo modalidades especiales por tamaño del municipio, utilizando adecuadamente los instrumentos de ordenamiento territoriales.

8. **La política integral de vivienda para la población de desplazados debe concebirse siguiendo los criterios de integralidad** (tierra, servicios públicos, vivienda, equipamiento y espacio público) contenidos en el documento CONPES 3583 y en especial según lo previsto para el proyecto de la Yesca en la ciudad de Quibdó, aunque adecuándolo a la variedad de condiciones que se presentan territorialmente.

9. **Resulta indispensable revisar el Decreto 951 de 2001** con el fin de garantizar, de una parte, la aplicación del enfoque diferencial ordenado por la Corte Constitucional y, de otra, revisar los criterios de distribución territorial de los subsidios y de calificación de los postulantes.