



# EL RETO

ante la tragedia  
humanitaria del  
desplazamiento  
forzado

## Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes II

Comisión de seguimiento a la política  
pública sobre desplazamiento forzado

Proceso nacional de verificación

Luis Jorge Garay Salamanca. *Director*

**vol. 6**

Con el apoyo de:



OIM Organización Internacional para las Migraciones



COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA  
SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

PROCESO NACIONAL DE VERIFICACIÓN

EL RETO ANTE LA TRAGEDIA HUMANITARIA  
DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO:

APLICAR POLÍTICAS PÚBLICAS  
IDÓNEAS Y EFICIENTES

II

VOLUMEN 6

Preparado por:

Luis Jorge Garay Salamanca

DIRECTOR

Fernando Barberi Gómez

COORDINADOR

Clara Ramírez Gómez • Fernando Vargas Valencia  
Nelson Camilo Sánchez • Fabio Giraldo Isaza • Santiago Perry Rubio

INVESTIGADORES

EL RETO ANTE LA TRAGEDIA HUMANITARIA  
DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO:

**APLICAR POLÍTICAS PÚBLICAS  
IDÓNEAS Y EFICIENTES II**

© Comisión de seguimiento a la política  
pública sobre desplazamiento forzado

© Consultoría para los Derechos  
Humanos y el Desplazamiento, Codhes

**ISBN : 978- 958 -98781-8-7**

**Proceso Nacional de Verificación:**

Luis Jorge Garay Salamanca, Director  
Fernando Barberí Gómez, Coordinador

**Investigadores:**

Clara Ramírez Gómez • Fernando Vargas  
Valencia • Nelson Camilo Sánchez • Fabio  
Giraldo Isaza • Santiago Perry Rubio

**Diseño editorial:**

Torre Gráfica / Ricardo Alonso

**Portada:** Torre Gráfica

**Ilustración:** Claudia García  
de la serie: *Un único paisaje*, 2007

**Corrección editorial:** Bibiana Castro

**Impresión:** Industrias Gráficas Darbel  
con la producción de Torre Gráfica

**Impreso en Colombia**

**Marzo de 2010**

**Integrantes de la Comisión de seguimiento**

**a la política pública sobre desplazamiento forzado:**

Eduardo Cifuentes Muñoz • Luis Jorge Garay Salamanca • Monseñor Héctor Fabio Henao  
Rodrigo Uprimny Yepes • Patricia Lara Salive • Marco Romero Silva • Pedro Santana Rodríguez  
Fanny Uribe Idárraga • Olga Amparo Sánchez • José Fernando Isaza • Jorge Enrique Rojas  
Luis Evelis Andrade • Rosalba Castillo • Orlando Fals Borda (q.e.p.d.). Con el acompañamiento  
internacional: Rigoberta Menchú • Roberto Meier.

Plan Internacional

Organización Indígena de Colombia, Onic

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes

Corporación Viva la Ciudadanía

Pastoral Social

Casa de la Mujer

**Agradecimientos:**

El director del Proceso Nacional de Verificación, Luis Jorge Garay Salamanca, agradece de manera  
muy especial la colaboración prestada a la realización de este informe por Fernando Barberi  
Gómez, coordinador académico y administrativo, y a los investigadores Clara Ramírez Gómez,  
Fernando Vargas Valencia, Nelson Camilo Sánchez, Fabio Giraldo Isaza y Santiago Perry Rubio. Así  
mismo, agradece la colaboración y los valiosos aportes que diferentes expertos y consultores en el  
tema prestaron para la elaboración del presente informe.

Muy especialmente se quiere reconocer el aporte sustancial de Yamile Salinas Abdala y Carlos  
Salgado Araméndez.

Se agradece también el apoyo financiero brindado oportunamente por la Agencia de Estados  
Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y la Organización Internacional para las  
Migraciones (OIM).

A los demás miembros de la Comisión de Seguimiento se agradece la confianza depositada, así  
como los comentarios realizados sobre este informe.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado y no  
necesariamente refleja la opinión de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid)  
o de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Se permite la reproducción de este texto, siempre y cuando se cite como fuente

## CONTENIDO

<b>Presentación</b>	9
<b>Prólogo</b>	11
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>POLÍTICA DE TIERRAS PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA. PROPUESTA DE LINEAMIENTOS EN EL MARCO DE LAS ÓRDENES DEL AUTO 008 DE 2009</b>	15
INTRODUCCIÓN	17
PRINCIPALES AVANCES Y FORTALEZAS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE TIERRAS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO	21
Reconocimiento de la magnitud del problema y visión integral de la problemática de tierras	21
Identificación clara de los actores de la política y del papel que deben jugar, así como de la existencia de metas establecidas con plazos de cumplimiento y actores responsables	23
Reconocimiento de la necesidad de implementación de una justicia transicional civil en Colombia	25
PRINCIPALES DEBILIDADES ENCONTRADAS EN LA POLÍTICA DE TIERRAS PRESENTADA POR EL GOBIERNO A LA CORTE CONSTITUCIONAL EN OCTUBRE DE 2009	29
Falta de concreción del documento de lineamientos, alta dependencia de la política de reformas de ley y horizonte muy extendido en el tiempo para la implementación de la política	29
El diagnóstico sobre la magnitud del despojo y el abandono	31
Debilidad en la formulación y articulación de mecanismos de apoyo al proceso de pos-restitución: Ausencia de un eje de acceso a tierras y por ende de componentes de reparación con efectos transformadores	32

Dilaciones en el tema referente a los derechos de los grupos étnicos sobre el territorio	40
Ausencia de un enfoque diferencial de género en los lineamientos de la política	46
Proyectos Piloto	47
Incumplimiento de las órdenes de la Corte relativas al censo de tierras y al mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos	50
<b>OTROS COMENTARIOS AL DOCUMENTO DE LINEAMIENTOS Y CONCLUSIONES</b>	<b>53</b>
Mejoramiento de los mecanismos de prevención del despojo	53
Mejoramiento del sistema de protección de tierras de la población en situación de desplazamiento forzado	56
Mecanismos transicionales para la reparación de las víctimas tenedores	57
Restitución de bienes inmuebles como medida de reparación	59
Mejoramiento de sistemas de información en materia de bienes inmuebles, tierras y territorios	63
Bibliografía	65

## **SEGUNDA PARTE**

<b>LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA</b>	67
INTRODUCCIÓN	69
LA VIVIENDA: UN BIEN COMPLEJO	69
FALLAS DE LA ACTUAL POLÍTICA DE VIVIENDA	70
EFICIENCIA Y EQUIDAD: ECONOMÍA Y POLÍTICA	73
CRITERIOS GENERALES PARA LA DISCUSIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA	76
LA VIVIENDA DIGNA Y SU MATERIALIZACIÓN EN UN ESPACIO EDIFICADO	78
FALLAS EN EL MERCADO DE CRÉDITO Y TIERRA PARA LA VIVIENDA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA	81
ACTUACIÓN INTEGRAL EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA	85
PROPUESTAS PARA LA SUPERACIÓN DE PROBLEMAS ESPECÍFICOS	87
LINEAMIENTOS DE UNA POLÍTICA DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA	90
RECOMENDACIONES	92
LAS NECESIDADES DE RECURSOS	95
DISCUSIONES ESTRUCTURALES DENTRO DE LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA	96
Bibliografía	100

## **TERCERA PARTE**

<b>HACIA UNA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESOS PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA</b>	103
INTRODUCCIÓN	105
CRITERIOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS	106
LOS EJES DE LA POLÍTICA	110
EJE 1. GENERACIÓN DE INGRESOS EN EL MARCO DEL RETORNO O LA REUBICACIÓN RURAL CON RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y LA GARANTÍA DE NO REPETICIÓN	110
EJE 2: ACCESO A EMPLEOS DIGNOS PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA	119
EJE 3: CREACIÓN O FORTALECIMIENTO DEL EMPLEO AUTÓNOMO	125
EJE 4. ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS	127
EJE 5. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO FORMA DE PROMOVER EL TRABAJO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA	128
EJE 6. PROGRAMAS DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y HABILITACIÓN PARA EL TRABAJO	129
EJE 7: PROTECCIÓN INTEGRAL A POBLACIONES ESPECIALMENTE VULNERABLES	131
EJE 8: DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD LOCAL Y NACIONAL PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS	133
Bibliografía	134
<b>ANEXO</b>	
COMENTARIOS AL DOCUMENTO TITULADO “LINEAMIENTOS A LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO”	135



## Presentación

El desplazamiento forzado es un fenómeno intrínsecamente ligado a la confrontación armada por la que atraviesa el Estado colombiano y a la guerra contra las drogas que se libra desde hace décadas en el país. Por ser a la vez causa y consecuencia de graves infracciones al derecho internacional humanitario y de la violación sistemática de los derechos humanos de millones de ciudadanos, es uno de los desafíos más complejos que enfrenta Colombia en la actualidad.

En el marco de este escenario, con la Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional desencadenó un histórico proceso jurídico, político y social, de características únicas en el mundo, que seguramente se convertirá en modelo para otras latitudes.

La riqueza de esta experiencia radica en que, gracias al mandato de la Corte, el Gobierno nacional, en su rol de garante de los derechos de sus ciudadanos, debe prevenir el desplazamiento forzado y proteger y reparar debidamente a las víctimas, desde la perspectiva del goce efectivo de sus derechos.

Adicionalmente, la superación del estado de cosas inconstitucional señalado por la Corte en su fallo se ha convertido en un propósito nacional conjunto en el que se articulan casi todas las entidades gubernamentales y estatales. Así mismo, las organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales se destaca la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, creada en agosto de 2005.

En este sentido, para el Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (Usaid), es un honor presentar esta publicación en la que la Comisión de Seguimiento da a conocer su visión de las políticas de tierras, vivienda y generación de ingresos para la población desplazada, en el marco de un sistema integrado de corresponsabilidad entre las diferentes autoridades involucradas.

Lo anterior con el objeto de poder contribuir al fortalecimiento de la respuesta institucional al flagelo del desplazamiento forzado y lograr, con la superación de las falencias señaladas por la Corte, el tan anhelado tránsito de los desplazados desde su condición de víctimas del despojo, el desarraigo y la estigmatización, hacia el ejercicio pleno de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes como ciudadanos colombianos.

*KEN YAMASHITA*  
Director de USAID Colombia



## Prólogo

El presente volumen forma parte de la serie “El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado”, mediante la cual la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (Comisión de Seguimiento) somete a consideración de la opinión pública los resultados del trabajo de verificación sobre el estado de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado (PSD) y los informes de evaluación de las políticas públicas que viene adelantando, como respuesta a la solicitud que le ha sido formulada por la Corte Constitucional. En esta ocasión, el lector dispone de tres documentos de evaluación de la política gubernamental en materia de vivienda, generación de ingresos y tierras. Para facilitar la comprensión de su sentido y alcance, en las líneas siguientes se hace una contextualización breve del proceso en el que se inscriben.

La Comisión de Seguimiento surge en el marco del proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, que es, de lejos, una de las más significativas y trascendentales piezas de la jurisprudencia, dictada por la Corte Constitucional colombiana en materia de derechos humanos. La declaratoria de un estado de cosas inconstitucional (ECI) en el proceso de atención a la población desplazada implica el reconocimiento de una responsabilidad inexcusable para el Estado. A su vez, constituye una prueba contundente del profundo abismo que existe en Colombia entre los derechos reconocidos formalmente y el goce efectivo de los derechos (GED) por parte de la PSD. Dicho de otra manera, la expedición de la Sentencia T-025, el hecho de que el proceso de seguimiento se haya prolongado por más de cinco años y que se hayan expedido más de cincuenta autos de seguimiento para asegurar su cumplimiento evidencian la magnitud de la crisis humanitaria y la tradicional precariedad del Estado para responder a las secuelas humanitarias y las consecuencias sociales del desplazamiento forzado.

Tal como se ha enfatizado en publicaciones anteriores, para la Comisión de Seguimiento la singularidad de este proceso radica en que las respuestas del Gobierno son evaluadas por el tribunal constitucional, en función de un enfoque de derechos y, más específicamente, con el criterio del GED. De allí deriva la importancia de los instrumentos desarrollados en el marco del proceso de seguimiento. En concreto, la Corte Constitucional exige que el principio de integralidad de los derechos, que se predica en los textos constitucionales y legales, tenga un correlato de sistematicidad en las políticas públicas destinadas a garantizar su realización. Por esta razón, la Corte ha requerido la observancia de criterios mínimos de racionalidad en las respuestas

institucionales; la aplicación de la batería de indicadores adoptados en 2007 y 2008, como el principal instrumento para medir el grado de realización de los derechos de la PSD; la incorporación de contenidos básicos de política diferencial que se requieren para proteger los derechos especiales que la Constitución garantiza a los grupos étnicos, las mujeres, los niños, los adultos mayores y las personas con algún tipo de discapacidad; el desarrollo de una política de corresponsabilidad entre el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales, etc. Adicionalmente, se ha creado un proceso público y democrático de rendición de cuentas, se han habilitado fuentes sociales de verificación y de evaluación de las políticas públicas, y se ha ordenado la adopción de sistemas de certificación institucional de cumplimiento que eviten la evasión de responsabilidades.

Los informes que se publican en este volumen son el resultado del mandato de la Corte Constitucional, posterior al balance general realizado a finales de 2008, en el cual se concluyó que el ECI persiste. En este balance diversas fuentes hicieron un reconocimiento de los avances de la política pública en materia de asignación de nuevos recursos fiscales; y la ampliación de coberturas de servicios básicos de salud, educación, atención humanitaria de emergencia y documentación. Pero también se identificaron áreas críticas en las cuales la política pública registra un déficit estructural y, por consiguiente, la Corte profirió nuevas órdenes asociadas a un calendario de cumplimiento según las diferentes materias examinadas.

El Auto 008 de 2009 constató la ineficacia de las políticas de vivienda, generación de ingresos, acceso a tierras y la ausencia de la política de verdad, justicia y reparación. Ordena su reestructuración a partir de tres etapas, a saber: la formulación de lineamientos de política, la implementación y la evaluación de resultados. Del mismo modo, demanda el ajuste de las políticas de atención humanitaria de emergencia, participación de la PSD, prevención del desplazamiento, protección de los líderes y las comunidades, entre otras. Por su parte, los autos 092 de 2008, 251 de 2008, 004 de 2009, 005 de 2009 y 006 de 2009 ordenan la formulación de una política integral diferencial para las mujeres desplazadas, los niños, los pueblos indígenas, los pueblos afrodescendientes y las personas desplazadas y discapacitadas. Respectivamente, y en el caso de los grupos étnicos, ordena la realización de una consulta previa sobre la política de atención al desplazamiento, de conformidad con las normas del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Auto 011 de 2009 ordena un plan de superación del subregistro de la PSD, demanda a la Defensoría del Pueblo y al Gobierno la realización de una campaña masiva de divulgación de los derechos de esta población y el desarrollo de un sistema de habeas data social para la rendición de cuentas en términos de los beneficios concretos que cada persona recibe del Estado. Finalmente, el Auto 007 de 2007 reafirma la responsabilidad de todos los niveles de Gobierno en la atención de los derechos de la PSD.

Sobre varios de estos temas, la Corte Constitucional requirió una doble función a la Comisión de Seguimiento. En primer lugar, solicitó la realización de un tercer informe nacional de verificación con fuentes independientes de información; y, en segundo lugar, habilitó espacios de diálogo técnico entre la Comisión de Seguimiento y el Gobierno nacional sobre los contenidos de las políticas públicas, en el marco de la formulación de la política de garantías a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición; la reformulación de las políticas de vivienda, tierras y generación de ingresos; y la introducción de los ajustes necesarios a los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación en la política integral de atención a la PSD, a fin de que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva que contribuya a la superación del ECI y al goce efectivo de los derechos de la PSD en esas etapas. No sobra insistir en el carácter exclusivamente técnico de este ejercicio, porque en ningún caso hace referencia a algún tipo de negociación o concertación entre las partes, ya que la Comisión de Seguimiento tiene como marco de referencia la exigibilidad de los derechos, pero no la representación de los intereses de la población desplazada.

En respuesta a estas solicitudes, la Comisión de Seguimiento ha producido una serie de informes, de los cuales se publican los siguientes:

- “Política de tierras para la población desplazada. Propuesta de lineamientos en el marco de las órdenes del Auto 008 de 2009. Comentarios a los lineamientos de política pública de tierras y territorios para la población víctima de desplazamiento forzado presentados por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional el 5 de octubre de 2009”.
- “Lineamientos para la formulación de la política pública de vivienda para población desplazada”.
- “Hacia una política de generación de empleo e ingresos para la población desplazada”.

Por tratarse de documentos que forman parte del proceso de seguimiento a una sentencia de carácter judicial, es importante hacer una breve referencia a la metodología utilizada para su producción y divulgación. En primer lugar, la Comisión de Seguimiento en pleno asume la responsabilidad por los contenidos de los documentos presentados a la Corte Constitucional, los cuales desde ese momento adquieren un sentido de utilidad pública. En segundo lugar, la Comisión de Seguimiento ha encargado al profesor Luis Jorge Garay la dirección académica y la sistematización técnica, tanto del proceso de diálogo técnico con las instituciones de Gobierno, como del proceso de evaluación de las políticas públicas y la formulación de propuestas alternativas. Para ese efecto el profesor Garay cuenta con un equipo básico de investigadores integrado por los doctores Fernando Barberi Gómez, Fernando Vargas

Valencia y la doctora Clara Ramírez. Adicionalmente, la Comisión ha convocado a una serie de especialistas de alto nivel en cada uno de los campos de la política pública, quienes tienen la tarea de producir los documentos preliminares, de acuerdo con los términos de referencia establecidos por el director del Proceso Nacional de Verificación.

En esta oportunidad, la Comisión de Seguimiento tuvo el honor de contar con los siguientes especialistas: Nelson Camilo Sánchez, Yamile Salinas Abdala y Carlos Salgado Araméndez, en materia de tierras; Fabio Giraldo Isaza, en relación con la política de vivienda; y Santiago Perry Rubio, en el campo de las políticas de generación de ingresos.

El protocolo básico de la producción de los informes de política pública comprende la etapa de la elaboración de documentos por parte de los expertos, la realización de talleres de deliberación con el equipo de verificación y con otros especialistas. A partir de los resultados de este proceso, se llevan a cabo los documentos del equipo de verificación, los cuales se someten a consideración de la Comisión de Seguimiento para su análisis y aprobación. Una vez adoptados por ella, se remiten a la Corte Constitucional. Finalmente, se realiza una etapa de divulgación que comprende seminarios y publicaciones.

El proceso de diálogo técnico con las instituciones y con las organizaciones sociales interesadas corre paralelo a la producción de estos documentos y tiene por objeto intercambiar información sobre los textos de diagnóstico y sobre las propuestas de política pública.

La Comisión de Seguimiento agradece a los diferentes especialistas que han dedicado su capacidad intelectual al servicio de la causa de los derechos de la PSD. De igual manera, extiende un agradecimiento a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), por el respaldo financiero e institucional a la producción, divulgación y publicación de estos informes. Finalmente, la Comisión espera que estos documentos contribuyan al desarrollo de políticas públicas sostenibles, concebidas en función de resolver la situación presente y futura de los millones de compatriotas obligados a abandonar sus proyectos de vida, sus recursos y sus territorios, desde una perspectiva de restitución de los derechos violados y de goce efectivo de sus derechos ciudadanos.

*MARCO ROMERO*  
Comisionado y secretario técnico  
Director Codhes

Primera parte

POLÍTICA DE TIERRAS  
PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA.  
PROPUESTA DE LINEAMIENTOS  
EN EL MARCO DE LAS ÓRDENES  
DEL AUTO 008 DE 2009

Comentarios a los lineamientos de política pública  
de tierras y territorios para la población víctima  
de desplazamiento forzado, presentados  
por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional  
el 5 de octubre de 2009

La Comisión agradece la colaboración brindada por los expertos Yamile Salinas Abdala y Carlos Salgado Araméndez en la elaboración de este documento y el aporte financiero realizado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y la Organización Internacional de Migraciones (OIM).





# Introducción

En virtud del Auto 109 de 2007, auto de seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional colombiana dispuso un mandato de verificación en cabeza de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. En cumplimiento de dicho mandato, la Comisión dio inicio a las actividades de un proceso de verificación de carácter nacional (Proceso Nacional de Verificación), orientado a evaluar el cumplimiento del goce efectivo de los derechos (GED) de la población en situación de desplazamiento, a partir de un examen de las condiciones de vida de los hogares desplazados y de la evaluación de las políticas públicas vigentes.

Con base, entre otras fuentes, en la información aportada por el Proceso Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, la Corte Constitucional consideró que persistía el estado de cosas inconstitucional (ECI) declarado en la Sentencia T-025 de 2004, y profirió, en enero de 2009, un conjunto de autos de seguimiento. En éstos, además de ratificar y solicitar la continuidad del proceso de verificación que ha venido realizando la Comisión, lo amplía en escenarios específicos de formulación y diseño de las políticas públicas de atención a la población desplazada, y hace perentorio para el Gobierno nacional el establecimiento de condiciones que permitan a la Comisión el desarrollo de procesos de participación en cada uno de ellos.

Dentro de las tareas que la Corte encomienda a la Comisión en el marco del Proceso Nacional de Verificación, se encuentran las de participar de las actividades orientadas a la reformulación de la política de tierras (orden octava del Auto 008 de 2009), y reparación para la población víctima del desplazamiento forzado (orden décima del Auto 008 de 2009).

En este documento, la Comisión de Seguimiento presenta ante la Corte sus observaciones al documento entregado por el Gobierno nacional en cumplimiento de dicho auto, y aprobado por el CNAIPD el 5 de octubre de 2009. En éste se desarrollan los “Mecanismos de implementación, metas y cronograma de los lineamientos

de política”<sup>1</sup>, los cuales fueron previamente propuestos en una versión preliminar presentada en junio de 2009 y denominada “Lineamientos de política de tierras y territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado y del despojo”<sup>2</sup>. A partir de la orden impartida por el honorable Tribunal en el citado auto y en la Sentencia T-821 de 2007, según la cual se debe “formular y aplicar una política diferencial en materia de reparación para quienes se vieron obligados a abandonar o fueron despojados de sus bienes, así como las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes”, se hace visible el esfuerzo de distintas instancias concernidas e instituciones con obligaciones y funciones en la materia, por articular y coordinar acciones con miras a garantizar el goce efectivo del derecho a la restitución.

En efecto, la articulación de una mesa interinstitucional de tierras (MIT) representa un paso de vital importancia para que las distintas instancias que, de una manera u otra, intervienen en la problemática de tierras coordinen y establezcan criterios homogéneos que les permitan diseñar adecuadamente los lineamientos de la política de tierras, así como sus estrategias, instrumentos, metas y cronogramas. Se constituye entonces en un paso preliminar hacia la seguridad jurídica para los potenciales reclamantes de derechos sobre bienes abandonados forzosamente o despojados por actores armados. La Comisión de Seguimiento reconoce los esfuerzos de coordinación institucional realizados por las entidades que conforman la MIT para la producción, tanto del documento de lineamientos (presentado ante la Corte el pasado mes de junio), como del subsiguiente sobre mecanismos de implementación, metas y cronograma, el cual es objeto de tratamiento en el presente informe.

La primera versión del documento presentado por la MIT a la Corte Constitucional, el 30 de junio de 2009, representa un avance significativo ya que plantea los lineamientos de una política de tierras hasta la fecha ausente o precaria, dentro del propósito de avanzar de manera sistemática e integral en el goce efectivo del derecho a la restitución de bienes de la población en situación de desplazamiento forzado. Así, los lineamientos de la política de tierras reconocen en su diagnóstico “la complejidad de las modalidades que ha asumido el despojo de las tierras y la multiplicidad de relaciones de propiedad y de tenencia de la tierra que se constituyen sobre cada predio” (documento preliminar de lineamientos, p. 5). Se ha señalado que si bien “el Estado colombiano ha venido adoptando diversas medidas

---

1 En adelante nos referiremos a este texto como “documento de lineamientos”.

2 En adelante, “documento preliminar de lineamientos”.

de política con el fin de controlar el fenómeno del despojo y del abandono de tierras y con el fin de reparar a las víctimas de este fenómeno [...] estos esfuerzos han resultado insuficientes ante el tamaño y la persistencia del abandono y despojo de tierras” (ibíd.).

La Comisión de Seguimiento comparte el objetivo general de la política, bajo el entendido de que ésta se orienta al restablecimiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, y de otras víctimas del despojo de tierras. Esto mediante el desarrollo de acciones integrales y con un enfoque diferencial dirigidas a la restitución y la protección de sus derechos sobre la tierra y el territorio, y a la recuperación y superación de sus condiciones de vida y trabajo relacionadas con el uso de la tierra.

Así mismo, el documento de lineamientos del 5 de octubre de 2009 avanza frente al documento de junio en una definición del desplazamiento forzado más ajustada a la definición legal (Ley 387). También incluye un importante conjunto de medidas a ser adoptadas en las más de noventa actividades cuya mayoría cuenta con la enunciación de las entidades responsables de ejecutarlas y la fecha en la que se espera terminar su ejecución.

Todo ello constituye un importante punto de partida para la realización de acciones de política concretas que atiendan a la grave situación de la población desplazada. Sin embargo, la Comisión de Seguimiento desea señalar ante la Corte algunas observaciones sobre el documento aprobado por el CNAIPD el 5 de octubre de 2009, tanto en lo que respecta a la orientación general de la política como a algunos de sus ejes, mecanismos de implementación, actividades y metas. Todo ello teniendo en cuenta que se reconocen importantes y diversos avances por parte del Gobierno nacional con relación a la labor que se ha venido adelantando en el pasado. A su vez, se destacan las debilidades existentes en la política de tierras con el ánimo de llamar la atención de las autoridades para introducir correctivos que permitan superar las falencias encontradas, y de esta manera contribuir a garantizar la realización del goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.



# Principales avances y fortalezas en el diseño e implementación de la política de tierras para la población en situación de desplazamiento forzado

## Reconocimiento de la magnitud del problema y visión integral de la problemática de tierras

Para la Comisión de Seguimiento es importante destacar que el documento de lineamientos reconoce expresamente la gravedad y complejidad del problema, al señalar que “la magnitud del despojo de tierras desborda ampliamente la capacidad de las instituciones que atienden normalmente el ordenamiento de la propiedad de las tierras y el desarrollo rural del país” [Documento de lineamientos, p. 15], de tal forma que “este abandono, pérdida o despojo de tierras, tiene diversas y graves consecuencias sobre las condiciones de vida de la población rural y sobre la actividad productiva del país, especialmente en el campo” [Documento de lineamientos, p. 3]. Adicionalmente, el documento de lineamientos plantea de manera clara que, dada la magnitud del despojo de tierras, el proceso de restitución difícilmente puede lograrse en un tiempo razonable mediante los procesos de la justicia ordinaria, y en concordancia con ello plantea la necesidad de adoptar esquemas de justicia transicional. Además, se reconoce la importancia de reforzar las instituciones involucradas en la problemática de tierras para que, entre otras actividades, se depuren los sistemas de información existentes.

De igual manera, la Comisión de Seguimiento destaca como un avance de la mayor importancia la inclusión en el documento del *principio de coherencia*, según el cual:

la política debe guardar coherencia y coordinación con otras políticas que complementan o condicionan su implementación, principalmente las de: desarrollo rural, vivienda, generación de ingresos, seguridad individual, prevención del desplazamiento forzado, verdad, justicia, reparación y no repetición, retornos y reubicaciones, así como con los distintos sistemas de información y con los programas y planes específicos para la atención integral a la población desplazada (p.18).

Sin duda la política de tierras es la base en la que confluyen las demás políticas en relación con la población en situación de desplazamiento forzado. La restitución de bienes y el acceso a la tierra para esta población, acompañados del reconocimiento del sujeto mediante la construcción de un proyecto de identidad, conforme a la magnitud del despojo, significa la coordinación armónica con una efectiva política de retorno o reubicación. Ésta, más que el simple traslado de municipio a municipio, debe coexistir con la restitución de tierras, que es la condición necesaria para la realización de actividades productivas, toda vez que la recuperación de la capacidad productiva debe producirse atendiendo a la elevada *pérdida de activos*. El goce efectivo de derechos significa la *reparación integral* de la vida que se tenía antes del despojo y del desplazamiento forzado. Se destaca como criterio de racionalidad el hecho de que la población objetivo de las políticas ostenta la condición de víctima, de tal forma que el retorno o reubicación, la restitución y el restablecimiento socioeconómico a través de la generación de ingresos deben estar enmarcados por una política efectiva que cumpla las exigencias de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Por otro lado, la Comisión de Seguimiento comparte la visión integral de la problemática de tierras que hace la MIT en el documento de lineamientos, cuando señala puntualmente que la política de tierras avanzará en la construcción de mecanismos para mejorar la política actual de tierras y territorios para la población en situación de desplazamiento forzado, a partir de siete ejes estratégicos que el Gobierno nacional considera centrales y sobre los cuales se han identificado dificultades.

Así, el documento de lineamientos parte, acertadamente, de un diagnóstico cualitativo de cada uno de los ejes que involucran la necesaria integralidad de la respuesta del Estado en materia de tierras para la población en situación de desplazamiento. Ésta va desde la prevención del despojo hasta la implementación de mecanismos que aseguren la efectividad jurídica y material de la restitución, teniendo como eje transversal el fortalecimiento de la capacidad institucional y de los sistemas de información para la restitución. Los ejes que componen lo que para la Comisión de Seguimiento significa una *visión integral de la problemática de tierras*, son: 1) prevención del despojo; 2) protección de las tierras abandonadas por la población en situación de desplazamiento; 3) situación de las víctimas que ostentaban una relación de tenencia respecto de la tierra ; 4) saneamiento y formalización de los derechos sobre la tierra y los territorios; 5) restitución y mecanismos subsidiarios de restitución; 6) sistemas de información; y 7) capacidad institucional.

A lo anterior se suma que el enfoque reconstitutivo dado a la política de tierras se expresa como integral por cuanto consagra una amplia gama de fuentes de restitución.

ción que involucran, entre otros, la extinción de dominio de los victimarios o terceros sobre las tierras despojadas o abandonadas, lo que contribuirá a la significativa disminución del monto de los recursos que el Estado debe destinar a la provisión de tierras para población desplazada. Además, el documento de lineamientos involucra un eje claramente definido de restitución. Se alude a la implementación a futuro de una gestión integral de restitución, mediante la organización y articulación de acciones y recursos en función de procesos especialmente diseñados, acompañada del desarrollo de un conjunto de reformas normativas e institucionales para hacer posibles los objetivos propuestos. Éstos deben estar orientados a garantizar la no repetición del desplazamiento forzado, ni del despojo y el abandono forzados a él asociados.

En síntesis, la Comisión considera que el documento de lineamientos de política pública de tierras y territorios para la población víctima de desplazamiento forzado sin duda representa un avance significativo para la planeación de una estrategia de política que permita superar la situación descrita por la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009. La orientación general del documento atiende a gran parte de las graves falencias de la política de tierras encontradas por el Tribunal, las cuales han sido señaladas por la Comisión de Seguimiento en anteriores informes. Por ende, los lineamientos se presentan como un paso en la dirección correcta para empezar a enfrentar esta situación.

### **Identificación clara de los actores de la política y del papel que deben jugar, así como de la existencia de metas establecidas con plazos de cumplimiento y actores responsables**

En la mayoría de los casos, el cronograma de actividades y de cumplimiento de metas que propone el documento de lineamientos tiene como ventaja la identificación clara de los entes responsables de la implementación de la política y del papel que éstos deben desempeñar. Así, en las actividades y metas correspondientes al eje de mejoramiento de los mecanismos de prevención del despojo, los principales responsables son el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada por la Violencia (Acción Social), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Incoder, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio del Interior y de Justicia. No obstante, en varias metas se establece como responsable “la entidad que se determine según el Plan de Formalización”, el cual está a cargo del Ministerio de Agricultura y el Incoder.

Estas mismas instituciones adquieren responsabilidades en los demás ejes de la política. Se destaca que, a partir del eje de mejoramiento del sistema de protección de las tierras de la población desplazada, son responsables de varias actividades, además de las entidades señaladas anteriormente, el Departamento Nacional de Planeación y los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada. En otros ejes, como el de mecanismos transicionales de reparación para víctimas tenedores y el de mejoramiento de la capacidad institucional, se involucra entre los responsables al Comité Técnico Especializado de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Por otra parte, en los ejes correspondientes a formalización y seguridad jurídica de derechos sobre la tierra y al mejoramiento de la capacidad institucional, se involucra al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Dirección Nacional de Estupefacientes, por su parte, adquiere roles en actividades tanto del eje de mejoramiento de sistemas de información en materia de bienes inmuebles, tierras y territorios, como del eje de restitución de bienes inmuebles como medida de reparación. En el eje mencionado se destaca la presencia del Fondo para Reparación de las Víctimas adscrito a Acción Social, del Banco Agrario y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Ahora bien, la Comisión de Seguimiento considera que la pluralidad de actores con roles en la política de tierras no puede traducirse en la invisibilización o inexistencia de una entidad claramente responsable de los resultados de la política de tierras vista como un todo. De tal forma que se requiere avanzar en *la adecuación de la institucionalidad estatal* con el fin de lograr la capacidad necesaria para atender efectivamente la gestión integral de restitución de las tierras y la atención de las víctimas. La gestión integral incluye las actividades propias de la restitución, así como las de soporte a este proceso, por lo cual requiere de un andamiaje tal que permita visualizar claramente la entidad coordinadora de la política y, por ende, máxima responsable de sus resultados.

Del documento de lineamientos se desprende que, entre las actividades correspondientes al eje de mejoramiento de la capacidad institucional, se establecerá en marzo de 2010 una comisión intersectorial de tierras para la coordinación, seguimiento y evaluación de la política. Sin embargo, a la Comisión de Seguimiento le preocupa el nivel de decisión de dicha comisión y su posición jerárquica en el complejo andamiaje institucional. Por ello se reitera la opinión de que es conveniente que la Corte Constitucional inste al Gobierno nacional al cumplimiento de la propuesta que formuló a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la masacre de Mapiripán. Ésta consistía en la institución de un alto comisionado para las víctimas que coordine y ejecute una política integral de reparación.



La Comisión de Seguimiento reitera que, con este fin, el alto comisionado debería coordinar competencias de las entidades cuyas funciones se vinculen con la garantía y restitución de los derechos a la propiedad de las tierras y territorios (ministerios de Agricultura, Interior y Medio Ambiente, entidades del sector rural como Incoder, Banco Agrario, el fondo para el financiamiento del sector agropecuario-Finagro, Consejo y Dirección Nacional de Estupefacientes, Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC y las oficinas municipales de catastro, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación-CNRR, la Unidad de Información y Análisis Financiero-UIAF, Acción Social; y judiciales –Fiscalía y Tribunales–). Como acompañantes en la ejecución de la política de tierras para población desplazada, el alto comisionado podría convocar a las entidades, organizaciones o iniciativas que han participado en el seguimiento a la Sentencia T-025, particularmente la Comisión de Seguimiento, Acnur y el Consejo Noruego para Refugiados, así como al Ministerio Público representado en la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

## **Reconocimiento de la necesidad de implementación de una justicia transicional civil en Colombia**

Para la Comisión de Seguimiento es un avance que el documento de lineamientos haya planteado la necesidad de implementar un marco de justicia transicional civil que permita resolver, mediante el diseño de procesos legales y mecanismos procesales, simultáneamente, *en lo posible*, los diferentes casos que se presentan alrededor de cada predio, en busca de la aplicación de procesos abreviados. En este sentido, también es un avance que el Gobierno nacional reconozca que la restitución no podrá ser exitosa si se atiende caso por caso, al expresar que “la complejidad que resulta de los reclamos de las víctimas sobre la tierra despojada o abandonada, hace que los procedimientos jurídicos normales se tornen insuficientes y limitados para resolver oportuna y ágilmente esos reclamos”. En términos más puntuales, el documento de lineamientos afirma que “la justicia ordinaria no está suficientemente organizada y especializada para conocer de casos de tierra y en particular de aquéllos relacionados con el despojo y el abandono en la magnitud y complejidad descritas”, razón por la cual “es necesario diseñar procesos legales y mecanismos procesales, en el ámbito de la justicia civil transicional, que permitan resolver simultáneamente, en lo posible, los diferentes casos que se presentan alrededor de cada predio, y que los procedimientos aplicables sean abreviados para responder a la urgencia y a la magnitud descritas anteriormente”. En este caso, el Gobierno nacional deja esbo-

zada la necesidad de la realización efectiva del marco de justicia transicional<sup>3</sup>, sin señalar en el documento de lineamientos el conjunto de principios que harían parte del sistema de justicia transicional civil y que proporcionarían unas indicaciones mínimas a quienes lleven a cabo dichos estudios y propuestas.

Conforme al lenguaje empleado en el documento de lineamientos y a las distintas actividades y metas relacionadas con la construcción de un sistema de justicia civil transicional, las cuales señalan principalmente el diseño e implementación de rutas y procedimientos, la Comisión de Seguimiento considera que la propuesta se centra exclusivamente en el diseño de una normatividad transicional de carácter procesal, sin especificar actividades ni metas relacionadas con el estudio y propuesta de reformulación de un número considerable de figuras existentes en el marco jurídico vigente. La Comisión de Seguimiento ha considerado tales figuras como *obstáculos de orden normativo para la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento forzado*. Con esto llama la atención sobre las normas y disposiciones cuya aplicación sería comprensible y aceptable bajo condiciones normales de mercado y seguridad, pero que en un contexto de conflicto de larga duración generan vulneraciones y propician escenarios de impunidad frente al despojo y la usurpación.

La Comisión de Seguimiento considera que, frente a estas disposiciones y figuras, de las cuales se han aprovechado –y se siguen aprovechando– los actores armados y las personas relacionadas con éstos para *legalizar* el despojo y la usurpación de tierras, se tienen tres caminos, no contemplados en el documento de lineamientos. En primer lugar, la inaplicación normativa mediante el uso de la excepción de inconstitucionalidad señalada por la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009 (vía hermenéutica) mientras se producen las modificaciones normativas del caso, camino consistente en dejar de adoptar una norma de orden legal cuando su aplicación vulnera los derechos fundamentales de la población desplazada, o de manera específica, inevitablemente resulte en un impedimento para la protección efectiva de las personas en condición de desplazamiento, afirmando la prevalencia de la Constitución y primacía de sus derechos fundamentales. En segundo lugar, la incorporación en el régimen de justicia transicional civil de la derogatoria de dichas figuras a favor de las víctimas del desplazamiento forzado, el despojo y la usurpación, en el contexto de la restitución de sus derechos a través del *paralelismo*

---

3 Por ejemplo, el documento preliminar de lineamientos contemplaba, dentro del sub-eje relativo a mecanismos subsidiarios a la restitución, la actividad correspondiente al “diseño y adopción de un régimen especial de pruebas y flexibilización de los estándares probatorios de las relaciones jurídicas sobre las tierras y territorios, que faciliten, agilicen y hagan eficaces y equitativos los procedimientos de reclamación”. En cambio, el documento de lineamientos de octubre no la contempla y solamente señala la realización de un “estudio del régimen probatorio aplicable”.

*jurídico*. Por último, la aplicación de todas las presunciones establecidas hasta ahora, tanto en el marco internacional (derechos de las personas desplazadas y refugiadas), como en el ordenamiento interno a través de la jurisprudencia constitucional y la del Consejo de Estado, como parámetro interpretativo y de favorabilidad frente a casos que involucren a población desplazada.

Para la Comisión de Seguimiento, en el orden jurídico se mantiene con plena vigencia la aplicación de disposiciones del derecho civil especialmente referidas a la propiedad y los modos de adquirirla, que lejos de constituirse en protectoras y preservadoras de este derecho, representan no sólo condiciones limitantes a su goce legítimo, sino factores que lo vulneran directamente. Dichas normas, continúan formando parte del conjunto de estrategias y herramientas de las que hacen uso los actores armados, y también narcotraficantes y otros grupos y estructuras delincuenciales, para apoderarse de la tierra y los territorios más ricos o de uso promisorio. Es el caso de figuras como: la *posesión irregular* (posibilidad de adquirir el dominio de un bien aun en aquellos casos en los que la posesión se deriva de la fuerza, el dolo o la violencia a través de la prescripción extraordinaria: artículo 770 del Código Civil - C.C.); la *venta de cosa ajena* (contrato en el cual es indiferente que el vendedor sea dueño o no del bien, y se reputa válido pues apenas constituye el documento jurídico o título del cual nace la obligación del vendedor de transferir efectivamente la propiedad dada en venta: artículo 1871, C.C.); la *simulación* (relacionada con la existencia de contraescrituras y escrituras privadas que alteren lo pactado en escritura pública, figura admitida por la jurisprudencia como una manifestación de la autonomía de la voluntad privada y de la libertad contractual); el *pacto de retroventa* (acuerdo mediante el cual el vendedor se reserva la facultad de recobrar la cosa, previo pago al comprador de la suma que se determine o del valor: artículo 1939, C.C.); la *falsa tradición o posesión inscrita* (inscripción que se hace en el folio de matrícula inmobiliaria de un bien a favor de una persona a quien otra, que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia, que puede sanearse mediante la aplicación de la Ley 1182 de 2008, a favor de quienes hubiesen inscrito la posesión en los últimos cinco años); la consagración de la *lesión enorme como objetiva* (entendida como desproporción entre el valor de la cosa y el precio que se paga o recibe por ella, independientemente del móvil subjetivo y de la manera como éste haya influido en el consentimiento, de tal forma que la acción recisoria por lesión enorme no es aceptada por razones subjetivas); la *acción oblicua de prescripción* (permite que un tercero, que aduzca ser deudor del poseedor o que tenga interés en el bien, acuda a la justicia para alegar la excepción de prescripción o para adelantar la declaratoria de pertenencia; Ley 791 de 2002). En el plano de la justicia transicional civil entendida en sentido amplio,

estas figuras con relación a las víctimas deben considerarse eliminadas o inexistentes en los casos en que constituyen medios para atentar contra sus derechos.

Es importante reiterar lo ya mencionado por la Comisión de Seguimiento, en el sentido de que el corpus que constituye la justicia transicional civil debe operar como un sistema normativo especial y paralelo, aplicado sin preocuparse por los efectos que pueda tener sobre el conjunto del sistema normativo ordinario vigente (expedido para ser aplicado en condiciones de normalidad institucional), sino por la realización efectiva de los derechos de las víctimas. El carácter especial lo proveen las víctimas como destinatarios principales, de modo que siempre que un asunto administrativo o judicial involucre a una víctima del conflicto armado, se entienda que el régimen jurídico aplicable es el sistema de justicia transicional civil. De esta forma los efectos de la decisión se aíslan y se reducen a las personas concernidas, sin que pueda entenderse que afecten el sistema jurídico ordinario vigente. El resultado de ello es que la actuación política, administrativa o judicial que de allí se desprenda sólo se constituirá en precedente para el universo de las víctimas.

Así, en el tema específico de presunciones frente a procesos de restitución, se advierte que la aplicación de la propuesta debe responder a un enfoque diferencial para los sujetos de especial protección constitucional, en particular, las mujeres, los niños y niñas, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, y las personas con discapacidad. Las presunciones identificadas para ser aplicadas en el ámbito restitutivo se resumen en:

- i) Presumir la buena fe en las reclamaciones de restitución de bienes y/o de indemnización.
- ii) Diferenciar la calidad de los presuntos responsables del despojo o abandono.
  - Actores armados ilegales y terceros legales.
  - Autoridades estatales.
- iii) Presumir la falla del servicio e introducir la teoría de las cargas dinámicas de la prueba en los procesos relacionados con la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento, y de violaciones a los derechos a la propiedad y las posesiones y al patrimonio.
- iv) Aplicar la presunción de pleno derecho contemplada en los principios internacionales sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (Principios Pinheiro).

# Principales debilidades encontradas en la política de tierras presentada por el Gobierno a la Corte Constitucional en octubre de 2009

## **Falta de concreción del documento de lineamientos, alta dependencia de la política de reformas de ley y horizonte muy extendido en el tiempo para la implementación de la política**

En primer lugar, la Comisión de Seguimiento considera que, a pesar de su extensión y su pretensión de cubrir de manera exhaustiva los siete ejes de la política, el documento de lineamientos se caracteriza por la falta de concreción de sus metas. Si bien el texto recoge ideas muy importantes, las propuestas de políticas de ejecución resultan ser muy abstractas. Así, la mayoría de las noventa actividades sugeridas se concentran en diagnósticos, evaluaciones y estudios. Las únicas medidas de ejecución propuestas se refieren, bien al desarrollo de los proyectos piloto o bien a la modificación del marco normativo. En muchos casos la implementación de estas medidas depende del Congreso, y no se presentan alternativas frente a la eventualidad de que esta corporación no adopte las leyes requeridas, ni se plantean las medidas requeridas para asegurar la emisión de estas normas con la mayor prontitud posible.

En este sentido, para la Comisión de Seguimiento es preocupante que el tema de la restitución de bienes, visto en sentido amplio, depende de modificaciones normativas que estarán condicionadas, conforme al cronograma del documento de lineamientos, a las agendas legislativas del primer semestre de 2011, “anotando las dificultades de los trámites legislativos”. Así, una de las actividades más importantes del eje de *restitución de bienes inmuebles como medida de reparación*, cual es la expedición normativa referente a los mecanismos para facilitar la entrega material de las tierras y territorios a través de la implementación de procedimientos perentorios de cumplimiento, apoyos y sanciones, tiene como meta la “expedición de la normativa respectiva”, y como fecha de cumplimiento “las fechas reglamentarias de normativas existentes de abril de 2010 y las legislativas de abril de 2011”. Lo mismo

ocurre con la meta correspondiente a la validación y ajuste de las rutas de restitución en los proyectos piloto, el diseño e implementación del protocolo de protección a la vida e integridad personal en procesos de restitución, entre otras.

La política debe contemplar alternativas frente a las “dificultades de los trámites legislativos”, a las que hace referencia, porque, conforme a la dinámica propuesta, a los antecedentes existentes en materia legislativa y a los plazos contemplados por el documento de lineamientos, la carencia de estas alternativas puede convertirse en una dilación de la respuesta a las expectativas de las víctimas. Lo anterior tiene estrecha relación, según el criterio de la Comisión de Seguimiento, con la ausencia de un eje de acceso a tierras en el que se concrete el rol del campesino y de los grupos étnicos en el desarrollo rural, tema que se desarrollará más adelante. Es allí donde puede hallarse una alternativa de atención a la problemática de la restitución de bienes inmuebles, mientras se desarrollan las actividades reglamentarias y legislativas de las que dependen las metas centrales del eje correspondiente, y, por lo tanto, un avance en la concreción de la política.

No obstante, y precisamente por la responsabilidad que recae en el Estado dada su negligencia en la protección adecuada de los derechos patrimoniales de la población desplazada, es crucial que se presente mayor concreción en las actividades que van a ser ejecutadas dentro del marco de la política de restitución. Una política muy abstracta, redactada con un lenguaje “políticamente correcto”, pero que no permita desembocar en medidas efectivas y concretas con respecto a los temas fundamentales, es nociva para el ejercicio de los derechos de la población desplazada y para el proceso de seguimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

En esa medida, por ejemplo, el documento resulta vago en lo relacionado con las apropiaciones fiscales necesarias para llevar a cabo las acciones propuestas, incluso en lo que se refiere al primer año de ejecución. En materia de recursos, de nuevo, el documento remite a la realización de estudios, pero no concreta siquiera estimativos preliminares para discusión y subsecuente planeación. Igualmente, en materia de la institucionalidad encargada de la restitución, o en la articulación institucional necesaria para tales efectos –y para la implementación de otros ejes de la política–, hace falta mayor precisión a fin de poder evaluar el modelo que se piensa implementar.

En otros casos, si se leen conjuntamente el procedimiento de diagnóstico y realización de estudios con el cronograma propuesto, el panorama de implementación resulta demasiado extendido en el tiempo para la satisfacción de los derechos de la población desplazada. Por ejemplo, en la meta número 5, del eje número uno sobre prevención, se propone la realización de un “diagnóstico sobre el nivel de derechos informales sobre las zonas prioritarias para esta política”. La fecha de culminación

de este diagnóstico sería el 31 de noviembre de 2015; y la meta de ejecución de los planes para estas zonas prioritarias sería mayo de 2017. Así las cosas, para una cuestión urgente como lo es la prevención del despojo, se estaría hablando de la culminación del diagnóstico de la situación en un período aproximado de cinco años, y la ejecución de medidas efectivas a un período de entre cinco y siete años, aún solamente para aquellas zonas declaradas como prioritarias.

## El diagnóstico sobre la magnitud del despojo y el abandono

La Comisión considera importante destacar que el hecho de que el marco conceptual y el diagnóstico de los lineamientos de política se basen exclusivamente en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia (Rupta) puede generar limitaciones serias en la aplicación de los mecanismos y medidas de política. Así, a pesar de que el propio Gobierno reconoció en su informe de diciembre de 2008 ante la Corte Constitucional que la información contenida en el Rupta adolecía de problemas derivados de las transiciones normativas, y que la Corte Constitucional verificó graves inconsistencias en todos los sistemas de información y registro oficiales, el documento no busca dialogar con otras fuentes de información que permitan tener un acercamiento más real a la magnitud del despojo, el abandono y el desplazamiento que, conforme a las órdenes mismas de la Corte Constitucional, faciliten la formulación de políticas públicas más adecuadas de restitución.

Por ejemplo, el documento parte de la base de un expolio muy inferior a los estimativos que arroja la II Encuesta Nacional de Verificación (II ENV-2008). Así, según la información aportada por ésta, el total de tierras despojadas o forzadas a dejar en abandono desde 1998 y hasta julio de 2008 sería del orden de 5,5 millones de hectáreas, que equivalen al 10,8% de la superficie agropecuaria del país. En contraste, el documento de lineamientos parte de un aproximado de 3 millones de hectáreas con trámites de protección, lo cual equivaldría al 5% del área agropecuaria del país. La diferencia es muy sensible pues los datos oficiales sobre los cuales se basa la política corresponden a casi la mitad de los estimativos de la II ENV, la cual, por lo demás, presenta de entrada subregistro pues no incluye territorios étnicos. Como se verá más adelante, esta preocupación se reitera con la falta de cumplimiento de la realización del *censo* de tierras ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009.

Adicionalmente, el valor que se otorga a la información contenida en los registros señalados en el diagnóstico parece indicar una prioridad en la resolución de los

casos registrados en el Rupta. Si bien podría derivarse de este registro un criterio de priorización para las actividades de saneamiento y formalización, las actividades de restitución no guardarían la misma lógica, en tanto que, como se ha manifestado ya, este registro es muy parcial, fragmentario y poco confiable con respecto a las verdaderas dimensiones del despojo y el abandono. Además, las declaratorias de riesgo de desplazamiento y las de desplazamiento a que hace alusión el Decreto 2007 de 2001, y que con su respectiva inscripción en el registro llevan a la prohibición de enajenación de los predios, sólo empezaron a producirse a partir del año 2004. Esto quiere decir que los despojos anteriores a este año no hacen parte del registro, por lo cual es necesario aclarar que el objetivo de restitución cubre todos los predios abandonados y despojados, estén o no incluidos en el registro.

### **Debilidad en la formulación y articulación de mecanismos de apoyo al proceso de pos-restitución: Ausencia de un eje de acceso a tierras y, por ende, de componentes de reparación con efectos transformadores**

Como fue señalado por la Comisión de Seguimiento en su informe remitido a la Corte Constitucional en junio de 2009, en el diseño de la política de reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado, haciendo uso preferentemente de las medidas de restitución, es preciso tener en cuenta el contexto en el cual será llevada a cabo y particularmente las restricciones de carácter estructural que pudieran impedir su exitosa aplicación, y señalar las reformas a la normativa existente que será necesario implementar para garantizar una reparación integral y velar por la existencia de garantías de no repetición, ante todo para impedir nuevos desplazamientos. Específicamente, la Comisión de Seguimiento llamó la atención sobre dos aspectos: la concentración de la propiedad rural y el modelo de desarrollo agropecuario.

Este último resulta fundamental a la hora de articular el proceso de restitución y las medidas de generación de ingresos necesarias para garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada. Si no se logra la articulación del proceso de restitución legal y material de los predios a unas condiciones de desarrollo que permitan a la población reparada un retorno o reubicación en condiciones de seguridad y dignidad, no sólo no se estará cumpliendo a cabalidad con lo ordenado por la Corte, sino que el proceso de restitución estará condenado al fracaso.

Así, si bien la política en general incluye diversas medidas que buscan dar un tratamiento integral a la problemática, hay varios aspectos que se mencionan de



manera rápida en el documento, pero no están lo suficientemente anclados en mecanismos claros y precisos, lo cual es fundamental para el éxito de un proceso efectivo de restitución. Ése es precisamente el caso de la política rural de generación de ingresos y su relación con el modelo de desarrollo para el campo actualmente promovido por el Estado<sup>4</sup>.

La Comisión de Seguimiento ha advertido previamente que si se mantienen las condiciones prevalecientes, el proceso de reparación integral se haría bajo un modelo de desarrollo que privilegia al empresario, especialmente a través del impulso de megaproyectos con niveles de producción a gran escala, con énfasis particular en los cultivos semipermanentes y permanentes, mediante la concesión de elevados subsidios. Bajo dicho modelo se desdibuja el papel del campesinado en el desarrollo del país. Para la Comisión de Seguimiento, la restitución debe ser sostenible, además de jurídica. Para ello se requiere, aparte de la entrega material del predio, establecer un modelo de articulación entre la política de tierras y el fortalecimiento de las distintas alternativas de generación de ingresos contempladas para los pequeños y medianos agricultores.

Así las cosas, si no se prevén mecanismos claros y precisos que permitan la inclusión de alternativas productivas que apoyen el restablecimiento de la población retornada, el proceso de legalización, saneamiento y formalización de títulos puede resultar inane, pues no habrá condiciones efectivas para el proceso de restitución material con dignidad. Sin embargo, los lineamientos no enfrentan esta articulación necesaria a través de la formulación de dichos mecanismos.

En este sentido, los mecanismos de restitución de las tierras despojadas a la población desplazada deberían tener una relación y coordinación con otros instrumentos destinados al cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 64 de la Constitución Política, relativo a la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, al menos por tres razones esenciales. En primer lugar, para buscar enfrentar de manera integral los factores que han per-

---

4 La política de generación de ingresos, consignada en el documento Conpes “Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”, está dirigida a la población objetivo de la Red Juntos, lo que significa que “la Política de Generación de Ingresos es una intervención complementaria a la Red Juntos”. En palabras del documento mencionado, y luego de definir a la población en situación de desplazamiento conforme al artículo 1 de la Ley 387 de 1997, “junto con los hogares en pobreza extrema, los hogares en situación de desplazamiento también hacen parte de la población objetivo de la Red Juntos”. De este modo se configura el concepto de “población pobre extrema y desplazada” (PPE), entendida como “la población que se encuentra en el quintil más bajo del nivel 1 del Sisbén (PPE), y aquella que se encuentra incluida en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD (PD) – conjunto población objetivo de la Red Juntos”.

mitido y fomentado el escalonamiento del delito de despojo, es decir, en el sentido de una medida efectiva de no repetición de los hechos. En segundo lugar, en la medida en que, tras el proceso de identificación de predios, derechos y expectativas de derechos, resultaría altamente recomendable, desde el punto de vista de eficiencia administrativa, aprovechar estas actividades para avanzar en el proceso de compra y de extinción de dominio sobre predios rurales con miras a su adjudicación a aparceros y arrendatarios rurales. Así, el proceso de restitución puede beneficiarse de las medidas adicionales de adjudicación de tierras, lo cual procuraría la no repetición de los hechos que dieron lugar al despojo. Precisamente, para la Comisión de Seguimiento representa un retroceso que se haya eliminado de la política de tierras el eje correspondiente al acceso a tierras para la población desplazada que tenía una relación de tenencia con la tierra, o que nunca había sido propietaria, contemplado inicialmente en el documento preliminar de lineamientos presentado por el Gobierno a la Corte en junio del año 2009. En tercer lugar, porque la política de tierras debe involucrar, no sólo la adjudicación o entrega de un activo (la tierra) por parte del Gobierno, sino que también debe expresarse como un espacio para corregir la *falla de reconocimiento* del campesino despojado como un actor social determinante en la sociedad colombiana, lo que necesariamente tiene repercusiones en la concepción del modelo de desarrollo agropecuario.

Como ya lo ha mencionado la Comisión de Seguimiento, los campesinos, después de ser objeto de políticas de focalización, pasaron a desempeñar un papel residual ante el desempleo como productores. Esta desvalorización constituye una “falla de reconocimiento” a partir de la cual se desconocen los derechos del campesinado, se niega cualquier redistribución de activos a su favor –“falla de redistribución”–, y hace que la sociedad no reaccione ni se conmueva frente a fenómenos como el desplazamiento forzado interno. Para autores como Salgado, las categorías de desarrollo rural se modificaron al abandonarse las políticas sectoriales activas y buscarse el desarrollo a través de políticas transversales, al subordinarse los viejos factores productivos (capital, tierra, trabajo) a las nuevas formas del capital (social, humano, físico, natural), y al desarrollarse la capacidad científica y tecnológica para la aplicación del conocimiento<sup>5</sup>.

Así mismo, del análisis de estructuras se pasó al desarrollo institucional y a la primacía suprema del mercado externo como finalidad del proceso económico, bajo la premisa de competitividad, no sólo de los factores sino a nivel espacial de los territorios. Bajo este esquema, el actor fundamental es el *empresario*, único su-

5 Salgado, C. Notas para la discusión sobre memoria, verdad, justicia y reparación para con la población desplazada: resolver la falla de reconocimiento de la población rural, hecho fundamental para las acciones de reparación, Bogotá, mimeo, mayo de 2009, p. 5.

jeto capaz de integrarse en la dinámica global, con lo cual se fortalece una nueva ola de desvalorización del campesinado. Conforme a lo anterior, el enfoque de desarrollo y el modelo de crecimiento actual está basado exclusivamente en criterios de productividad, rentabilidad e inserción económica, sin tener en consideración la existencia del conflicto armado ni las masivas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos.

En otras palabras, bajo la visión política preponderante, la tierra debe ser despojada de todo atributo cultural comunitario, para pasar a ser parte relacional con otros factores productivos puestos en juego en un nuevo modelo cultural y social, agenciado por actores que se estima son capaces de constituir capital humano y social. Esta lógica desestima a las familias campesinas como hábiles para trabajar la tierra y valora únicamente al empresariado. Es decir, la tierra está allí pero no el sujeto apropiado. En este orden de ideas, la política de reparación integral de la población desplazada que debe implementarse se encuentra inmersa en el marco de la confrontación de dos modelos: el empresarial y el de las economías campesinas, con el agravante de que el primero es el preponderante en la estrategia gubernamental, con apenas apoyos tímidos para la vinculación de pequeños productores con empresarios, lo que genera interrogantes sobre la bondad de esa alianza.

Para la Comisión de Seguimiento, un sujeto social desvalorizado suele no ser reconocido socialmente y sufre un daño severo en la construcción de su propia subjetividad. El no reconocimiento social conduce a que la sociedad no avale procesos de redistribución de activos a su favor, lo que constituye una doble falla que configura un cuadro de injusticia. Sin reconocimiento y sin redistribución a su favor, este sujeto es fácilmente vulnerado por aquellos otros que creen tener el favor de la sociedad porque portan los “valores” que impone el desarrollo<sup>6</sup>. La tierra en sí misma es valiosa como recurso físico y económico pero como proceso social y político puede/debe entenderse no por sí misma, sino en el contexto del conjunto de relaciones con que se asocia. En el mundo rural no hay cultura sin la tierra, pero ella es, además, su entorno ecosistémico y cultural. Por ello mismo, en lo que tiene que ver con el fenómeno del desplazamiento forzado, la relación principal a resaltar es el vínculo que se establece entre la tierra, su territorio y el sujeto.

En consecuencia, el centro del problema para las acciones de reparación y restitución de la población desplazada no es solamente la tierra, sin que ella deje de ser crucial. El centro del problema es también el *reconocimiento del sujeto*. Si este reco-

6 Ver: Fraser, N. “Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”. Bogotá, Siglo del Hombre Editores - Universidad de Los Andes, 1997. Fraser, N. “La justicia social en la época de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”. En *Estudios Sociales*, Bogotá, CIJUS, Universidad de Los Andes, 1997.

nocimiento no se hace efectivo o, en otras palabras, si para el caso del campesinado, de los indígenas y afros no se corrige la *falla de reconocimiento* propia de los modelos de desarrollo y que ha dado lugar al desplazamiento forzado y a la escasa, por no decir nula, reacción de la sociedad frente a esta atrocidad, cualquier política redistributiva será mínima y no brindará garantías de no repetición del desplazamiento. Es decir, el Estado hará una cesión mínima –o cesiones parciales a determinados grupos– de un activo –tierra, por ejemplo– con un respeto mínimo por el sujeto, pues su apreciación desvalorizada del sujeto así lo indica. Puesto este argumento en otras palabras, la única manera de que haya reparación efectiva y con justicia es que la memoria de la contribución del campesinado a la sociedad colombiana sea restablecida para que ni la sociedad ni el Estado permitan que estos hechos se repitan y, en consecuencia, avalen y protejan las acciones de restitución y reparación.

En este sentido, las acciones de *restitución* y *reparación* de la población desplazada deben ser entendidas en el contexto del fenómeno que las produce para que den pie a la construcción de la *memoria*, y a un horizonte de futuro. En este sentido, la memoria no es sólo el anecdotario histórico de los hechos, es la razón explicativa de las circunstancias sociales, económicas y políticas que han dado lugar a que la arbitrariedad vuelta hecho político y social –por los cambios en las relaciones sociales y de poder– haya conducido a fenómenos como el desplazamiento. Dentro de ello, hay que entender que los modelos de desarrollo rural no están exentos de responsabilidad, así como tampoco la política gubernamental, ya sea por acción u omisión, dado que hubo suficientes llamados desde distintos espacios de la sociedad para que atendieran, no sólo los problemas derivados de sus enfoques y prácticas, sino, en particular, su funcionalidad con el conflicto.

Conforme a lo anterior, puede diseñarse un *proyecto-identidad* que pretenda reparar a la población rural desplazada sobre la base de las ofertas que un determinado sujeto puede hacerle a la sociedad. Es decir, ya que la sociedad y el Estado no le otorgan reconocimiento al sujeto y al actor, el proyecto puede proponer las bases de la resolución de esta falla. En este sentido, la primera acción de reparación que puede desarrollarse es la de mostrar a la sociedad colombiana el aporte de los pueblos rurales a la sociedad, la economía y la cultura, que se hacen explícitos, entre otros, en términos de la seguridad y autonomía alimentaria, y en la fortaleza institucional que brinda para la democracia la pluralidad de sus organizaciones. Ésta sería una forma de *reparación moral y simbólica* importante. El solo hecho de hacer este reconocimiento implica mostrar a la sociedad la arbitrariedad de la estructura actual, que permite y avala esta violación de los derechos humanos de la que ahora es víctima la población desplazada.

En otras palabras, para la Comisión de Seguimiento la política de tierras debe atender a un concepto de *justicia trivalente*, entendida como un enfoque analítico que permita operar sobre el contexto específico del mundo rural colombiano, con el fin de restituir y reparar a la población víctima del desplazamiento forzado, y también para sentar las bases de un proyecto rural democrático. En la perspectiva desarrollada, es evidente la necesidad de resolver la *falla de reconocimiento* sobre el campesinado, pero la trayectoria hacia la resolución de la falla de redistribución no parece viable si no se desconcentra la propiedad de la tierra. En otras palabras, sólo la desconcentración de la propiedad de la tierra permitirá realizar una verdadera redistribución de activos sin acudir al clásico expediente de los baldíos que excluye al campesinado de la acción pública y mantiene intacta la estructura de poder terrateniente. En tal caso, la justicia trivalente implica resolver las *fallas de reconocimiento, concentración y redistribución*.

En otros términos, se pone en consideración el hecho de que el desplazamiento forzado de la población se debe a la conjunción entre el modelo de desarrollo rural y los conflictos social y armado. Si no se desactiva uno de los factores determinantes de esta barbarie, cual es el poder terrateniente y de los grupos ilegales sobre la tierra y los territorios, el reconocimiento y la redistribución serán parciales, si no imposibles. La única opción de una restitución y reparación con justicia y democracia es desconcentrando ese poder sobre la tierra, lo que tiene sentido para el logro de la paz y la consecución de garantías de no repetición, pero si se construye sobre un proyecto que revalorice a los actores injustamente oprimidos y vulnerados, y sancione a aquéllos que hicieron uso de la coerción y la violencia para el logro de sus intereses particulares.

Un primer requisito es avalar socialmente esta sanción, pues, de lo contrario, tendrá lugar la reedición de la guerra para mantener el control sobre la tierra y el territorio. El aval social es necesario porque la población rural y desplazada no tiene suficiente poder frente a los poderosos actores que la vulneran, y porque la sociedad debe y tiene que asumir la responsabilidad frente a su desentendimiento de lo que ha sucedido. En otras palabras, se requiere modificar el modelo de desarrollo rural avalado por el conjunto de la sociedad y construir lo que se ha denominado *proyecto-identidad*.

Un segundo requisito es entender como apoyo posrestitución la necesaria reasignación de las tierras en el país, propugnando para que sean utilizadas de acuerdo con su verdadera vocación productiva, y de esta manera rescatar considerables extensiones que actualmente se dedican a la ganadería extensiva. La búsqueda de la solución de los conflictos en el uso del suelo exige concretar planes y propuestas como condición necesaria para permitir a los despojados y demás campesinos desarrollar proyectos de vida dignos en las zonas rurales.

En este punto, la experiencia comparada resulta altamente relevante, pues muestra que si la apuesta política se limita únicamente al hecho de restituir derechos o relaciones jurídicas respecto de la propiedad, es altamente posible que el proceso de restitución fracase más temprano que tarde. En este sentido, es claro que la restitución de títulos no ha alcanzado un retorno masivo en Kosovo ni en Bosnia y Herzegovina, y que tampoco ha alcanzado un retorno efectivo en Sudáfrica. Una lección importante de estos casos es que muestran la insuficiencia de crear un sistema de restitución aislada e indican la importancia de pensar en las instituciones de restitución sólo como uno de los componentes de un sistema más complejo y comprehensivo que también requiere de atención y financiación.

Los casos de Kosovo y de Bosnia y Herzegovina muestran la tensión entre las prioridades de un sistema de restitución administrativa masiva y la meta del retorno. Para poder administrar todas las reclamaciones, los sistemas de restitución sólo se concentraron en la restitución del derecho a la propiedad, mas no en el retorno. Los administradores de la restitución dejaron el asunto del retorno a otras instituciones sin pensar en una instancia o mecanismo de coordinación. Como resultado, muchas personas desplazadas que recuperaron su propiedad no tuvieron la garantía de un retorno seguro. Por eso, si la meta en Colombia es el retorno de la población desplazada a sus tierras, es muy importante pensar en la relación entre las instituciones de restitución y las instituciones de seguridad y desarrollo regional. De esta forma, el proceso de restitución tendrá un efecto transformador siempre que la devolución de las propiedades y posesiones se acompañe de programas y acciones que, con fines de no repetición, salden la exclusión y marginalidad previa al desplazamiento, lo que permitiría, como lo han señalado Uprimny y Saffon, el paso al real ejercicio de la ciudadanía plena de las víctimas del desplazamiento<sup>7</sup>.

El caso de Sudáfrica también provee lecciones relevantes de la importancia de un sistema de apoyo posrestitución y de la capacidad de la restitución para la reforma agraria sin otras instituciones, y en un clima poco favorable para la economía campesina de baja escala. Igual que la restitución sin protecciones para asegurar el retorno, la restitución sin apoyo posrestitución también puede disminuir sus efectos favorables. En el caso de Sudáfrica, por ejemplo, un gran porcentaje de las tierras restituidas quedó en un estado de menos-desarrollo, y para ser productivas muchas más fueron alquiladas o vendidas a empresas grandes. Otras instituciones tuvieron entonces que ser creadas para poder proveer el apoyo para que las tierras pudieran ser usadas por la población retornada de una manera efectiva y productiva.

7 Uprimny, R. y Saffon M. P. “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”, En: Díaz, C. (Ed.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, ICTJ, Unión Europea y Dejusticia, Agosto de 2009.

Contrario a las enseñanzas de estas experiencias, los lineamientos de la política de tierras parecen repetir estos errores al no establecer mecanismos claros de apoyo postrestitución o restablecimiento. Ninguno de los objetivos está destinado o a una revisión del modelo de desarrollo del campo, que sin afectar necesariamente el papel del empresario, sí corrija las ineficiencias derivadas del uso actual de la tierra en el país y abra espacios al campesino o a la inclusión dentro de la política de un eje de acceso a tierras para víctimas tenedores o trabajadores del campo. En este sentido, la política pareciera ser más de restitución legal o formal, que de restitución efectiva. Es decir, el objetivo de la política es la restitución o consolidación de títulos jurídicos, pero no la restitución efectiva. El aseguramiento de títulos no garantiza en sí mismo los retornos o reubicaciones, o al menos no formula estímulos suficientes para ellos. Aunque la Comisión de Seguimiento reconoce que la formalización y la restitución de títulos jurídicos resulta de vital importancia y no es una labor sencilla, ésta es insuficiente si se quiere resolver de fondo la cuestión del desplazamiento y si se quiere asegurar el goce efectivo de derechos de la población titular de las medidas de reparación.

Así, entonces, la manera como están diseñados los mecanismos de reparación en el documento de lineamientos -a) una política de restitución, formalización y en lo posible acceso a un mejor derecho para el caso de propietarios y poseedores; b) una política de restitución de expectativas de ocupantes y, en caso de que exista disponibilidad, otorgamiento de un mejor derecho sobre baldíos a través de la adjudicación; y c) mecanismos de compensación e indemnización para otros tenedores como aparceros y arrendatarios- resulta muy restringida, lo cual podría afectar sus posibilidades de desarrollo exitoso en el mediano y largo plazo.

De nuevo, la experiencia internacional podría ser de buen recaudo en esta materia. Especialmente el caso de Sudáfrica, que ilustra la importancia de adoptar una perspectiva amplia de la restitución. Como han notado varios expertos del caso sudafricano, un factor que limitó severamente los resultados del proceso de restitución fue el clima macroeconómico y el modelo rural que imperaba en el país. En este caso, sin intentar cambiar el sistema de relaciones agrarias, el Estado se concentró en la restitución de títulos jurídicos y el retorno, pero no atendió a las condiciones en las cuales este retorno se llevó a cabo. Así, las fincas de los retornados -pequeñas parcelas no industrializadas, sumergidas entre grandes latifundios tecnificados- no lograron generar un clima económico y social para la creación de redes sociales y económicas a la población retornada que favoreciera su estabilidad. Y, como consecuencia, a los pocos años del proceso muchas de estas fincas habían sido vendidas por precios bajos a los grandes propietarios de tierra.

Por ello, al momento de crear las instituciones de restitución, es muy importante definir las metas del sistema e identificar el clima en el cual operarían. Así, aun cuando no se sugiere que la institucionalidad encargada de adelantar el proceso de restitución sea la misma que se encargue de esta agenda más amplia (como la del componente de acceso a tierras), sí es necesario fijar metas que vayan más allá de la restitución de predios despojados y que exista una coordinación clara entre los mecanismos de restitución y los otros componentes del programa agrario, como serían los programas de desarrollo rural y de acceso progresivo a la tierra. En este sentido el componente de acceso a tierras juega un papel fundamental de retroalimentación con la política de restitución, toda vez que, conforme al Principio Pinheiro 16.1, el Estado debe velar por que en los programas de restitución se reconozcan los derechos de los arrendatarios, de los titulares de derechos de ocupación social y de otros ocupantes o usuarios legítimos de las viviendas, las tierras o el patrimonio. En este orden de ideas, se debe comprometer, en la mayor medida posible, a que estas personas puedan regresar y recuperar y utilizar sus hogares, tierras y patrimonio en condiciones similares a las de los titulares de derechos de propiedad oficiales.

Es por ello que la Comisión de Seguimiento lamenta la eliminación del eje de acceso a tierras de los lineamientos de la política inicialmente planteados en el documento preliminar. Así mismo, la ausencia de mecanismos con efectos transformadores mediante la democratización de los derechos sobre la propiedad, a través del desarrollo de un proceso de validación de los títulos y una modificación del modelo de desarrollo agropecuario. Sin afectar el rol particular del empresario en la búsqueda de una economía rural competitiva, sí es necesario que reconozca el papel que debe y puede jugar el campesinado en el desarrollo rural del país.

## **Dilaciones en el tema referente a los derechos de los grupos étnicos sobre el territorio**

La Comisión de Seguimiento ha de recordar que el Auto 008 de 2009 ordena que la política de tierras tenga, entre otros, un enfoque étnico. Según el criterio de la Comisión, en el documento de lineamientos esta orden se encuentra dilatada por varias razones. La primera, porque el documento expresa que la implementación de la ruta étnica de protección requiere consulta previa. De este modo se incumple la orden de la Corte al Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), la Superintendencia de Notariado y registro (SNR), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Acción Social de poner en marcha, a más



tardar el 30 de octubre de 2009, la ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por este Tribunal en el Auto 005 de 2009, referente a las comunidades afrodescendientes, pero que sin lugar a duda es extensivo a las comunidades indígenas conforme a la parte resolutoria del Auto 004 de 2009, la aplicación de la ruta es de carácter obligatorio en situaciones de desplazamiento masivo, cuando la Defensoría del Pueblo haya emitido un informe de riesgo que incluya a las comunidades afrocolombianas (y grupos indígenas). Así mismo, en las zonas de desarrollo de megaproyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria que involucre territorios ancestrales, y cuando los informes y análisis de las autoridades sobre la evolución de la situación de orden público señalen un riesgo particular para las comunidades afrocolombianas (y grupos indígenas) en determinadas regiones. En este sentido, el Estado tiene la obligación tanto de dar cumplimiento a las normas de protección de los territorios como de consultar.

Existen dos obligaciones en juego: la de proteger los territorios y la supervivencia de los grupos étnicos y la de dar cumplimiento al mandato de la consulta previa e informada. Con la declaratoria de inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural, es necesario diseñar nuevamente, desde el punto de vista jurídico, la ruta de protección étnica, de tal forma que el dilema para el Estado consista en dar cumplimiento a la orden tutelar de la Corte Constitucional (y a las obligaciones generales de derechos humanos), ahora que no se cuenta con este mecanismo, sin perjuicio de la necesidad de adelantar un proceso de consulta previa, pues la ruta de protección es una medida estatal *susceptible* de afectar a los pueblos y comunidades étnicas.

La Comisión de Seguimiento percibe la existencia de dos alternativas de acción frente a este dilema. En primer lugar, la señalada por el gobierno nacional en el documento que se ha denominado de lineamientos, cual es la de que el Gobierno espere a adelantar la consulta, para determinar luego el mecanismo de protección del territorio, y a partir de allí reinicie las actividades tendientes a protegerlo. Esta opción resulta, empero, altamente inconveniente desde el punto de vista de la eficacia y oportunidad de las medidas. Aceptar esta posibilidad equivaldría a estar de acuerdo con que no se sigan protegiendo los territorios étnicos hasta tanto el trámite de la consulta previa permita que se adopte el instrumento de protección. Esta solución sería desde todo punto de vista inaceptable.

La segunda opción consiste en que el Estado proteja de manera inmediata los territorios en riesgo de despojo, sin descargarse de dicha obligación, aduciendo la falta de un mecanismo legal o la obligatoriedad de la consulta previa. Esta opción

es la más acertada, a juicio de la Comisión de Seguimiento. El Estado colombiano no puede desproteger los territorios, amparado en una interpretación restrictiva del derecho a la consulta que resulta lesiva para los intereses de los pueblos y comunidades. La protección no puede cesar para los territorios ya protegidos, y en caso de necesidad debe extenderse a otros. Por otro lado, el Estado tiene una obligación paralela consistente en realizar todas las consultas requeridas, tanto para la aplicación de la ruta con respecto a cada pueblo o comunidad afectada, como en los demás temas en los que la Constitución obliga a realizar consulta previa a los grupos étnicos.

Poner en marcha la ruta étnica de manera inmediata es una forma de proteger los derechos fundamentales al territorio de los grupos étnicos. Por el contrario, someterla a la apertura de un proceso de consulta pospone el cumplimiento de esta obligación, viola los derechos mencionados y atenta contra la pervivencia de los pueblos indígenas y afrocolombianos. La orden de la Corte emana de la evaluación de las causas y efectos del desplazamiento y su estrecha vinculación a los intereses legales e ilegales sobre las tierras y territorios de propiedad comunal –reconocidos o no–, así como del análisis de los casos que le fueron presentados por las organizaciones en las audiencias y documentos entregados. De otra parte, omitir la puesta en marcha de la ruta en la fecha indicada por la Corte contraría los principios de recurso efectivo y plazo razonable vinculados a los derechos territoriales, ampliamente desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Finalmente, la aplicación de esta ruta es una forma de dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia C-461 de 2008, según la cual:

cuando se adopten medidas en aplicación del convenio (169 de la OIT), cabe distinguir dos niveles de afectación de los pueblos indígenas y tribales: el que corresponde a las políticas y programas que de alguna manera les conciernan, evento en el que debe hacerse efectivo un derecho general de participación, y el que corresponde a las medidas administrativas o legislativas que sean susceptibles de afectarlos directamente, caso para el cual se ha previsto un deber de consulta,

De tal forma que, en el caso del diseño de la ruta étnica de protección, se está en la esfera de un programa general que concierne a los grupos étnicos, lo que activa “el derecho general de participación que se orienta a obtener que se garanticen a los pueblos interesados unas oportunidades de participación equivalentes a las que están a disposición de otros sectores de la población”, mas no la consulta previa. Ésta se activará cuando la ruta *ya diseñada* se aplique a cada territorio étnico, por cuanto dicha aplicación dará lugar a una afectación directa de los intereses de la comunidad específica.

Para el efecto, la Comisión de Seguimiento considera que el diseño de la ruta étnica no es un procedimiento nuevo, antes bien es un ejercicio que recoge la normatividad existente a favor de las comunidades étnicas, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional en los autos 004 y 005 de 2009, en el entendido de que existe un sistema de protección en el marco del cual se requiere la organización de un procedimiento específico para la protección patrimonial de las comunidades étnicas. En este sentido, no se trata de una decisión legislativa ni administrativa, de tal forma que la formulación de la ruta étnica de protección no requiere consulta previa toda vez que se realiza en el marco de un conjunto de normas preexistentes conformadas por la normatividad internacional, sentencias previas de la Corte y la Ley 160 de 1994, de acuerdo con la cual se puede diseñar la mencionada ruta con miras a la titulación y al saneamiento de los resguardos y territorios ancestrales. En cambio, la implementación de la ruta en cada resguardo o comunidad ancestral sí requerirá de consulta previa toda vez que habrá que concertar la forma en que habrá de operar en el caso concreto al afectar directamente a cada comunidad determinada.

La orden impartida por la Corte Constitucional no puede dar espera. Como fue señalado en el Auto 008 de 2009, existen serias falencias y vacíos protuberantes en la política de prevención, de tal suerte que ésta debe estar articulada de forma inminente con la particular afectación que el desplazamiento forzado produce en las comunidades afrodescendientes y los grupos indígenas. Conforme al Auto 218 de 2006, es claro que éstos han sufrido un impacto proporcionalmente mayor dentro del total de víctimas del desplazamiento forzado y no se ha probado que exista en la política de atención un elemento específico orientado a prevenir la ocurrencia de desplazamientos de estos grupos ni a atender de manera inmediata y efectiva las necesidades específicas de los que ya han sido desplazados. En esta ocasión, la Corte Constitucional fue clara en afirmar que:

el desplazamiento de los grupos indígenas y afrocolombianos conlleva una violación grave de los derechos constitucionales específicos de los que son titulares, incluyendo sus derechos colectivos a la integridad cultural y al territorio; más aún, la relación de los grupos étnicos indígenas y afrocolombianos con su territorio y los recursos presentes en él transforman el desplazamiento forzado en una amenaza directa para la supervivencia de sus culturas.

Por tales razones, el Estado está en la obligación de actuar con particular diligencia y sin dilaciones para prevenir y solucionar este problema.

En segundo lugar, la Comisión de Seguimiento recomienda a la Corte Constitucional que solicite al Gobierno nacional el informe correspondiente sobre el cum-

plimiento de la orden impartida al Ministerio del Interior y de Justicia en el Auto 005 de 2009, de diseñar, a más tardar para el 30 de octubre de 2009, un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana de conformidad con los lineamientos señalados en el mencionado documento. La Comisión de Seguimiento percibe que, en la descripción de las acciones y metas con respecto a los derechos territoriales de los grupos étnicos, se omite el deber del Ministerio de diseñar el plan de caracterización, que entre otros aspectos debe contener: a) situación jurídica de los predios señalados como territorios colectivos –titulados o en proceso de titulación– y ancestrales; b) características socioeconómicas de las comunidades asentadas en dichos territorios; c) la situación fáctica y jurídica en que se encuentran los consejos comunitarios y las autoridades locales constituidas en dichos territorios; d) riesgos y potencialidades para la protección de los territorios; e) obstáculos jurídicos que impiden la protección efectiva de dichos territorios; f) mecanismos para garantizar la restitución efectiva de los territorios cuya propiedad haya sido transferida con violación de lo que establece la Ley 70 de 1993; y g) establecimiento de presunciones de ilegalidad de las transacciones sin el cumplimiento de la Constitución y la Ley 70 de 1993.

Es oportuno señalar que, por analogía, esta caracterización se hace extensiva también a los grupos indígenas, conforme a los estándares internacionales que rigen el tema de los derechos de las comunidades ancestrales y grupos indígenas (Convenio 169 de la OIT, Declaración de las Naciones Unidas de los Pueblos Indígenas, decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos). Ahora bien, para la Comisión de Seguimiento resulta aún más preocupante el incumplimiento de la obligación de caracterizar los grupos étnicos y sus territorios, que no sólo fue impartida por la honorable Corte Constitucional, sino que emana también de los estándares internacionales señalados, de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de las Leyes 160 de 1994 y 70 de 1993.

Incluso, dentro de los criterios para la reparación integral de grupos étnicos propuestos por la Procuraduría General de la Nación desde 2008, se señala claramente que, con miras a la satisfacción del derecho fundamental a la reparación integral, “se debe elaborar un censo –pueblo por pueblo indígena, y comunidad por comunidad afrocolombiana– que defina el universo de las víctimas e identifique las violaciones y los daños ocasionados”<sup>8</sup>, criterio reiterado en el año 2009 cuando sostuvo que “se con-

---

8 Procuraduría General de la Nación (PGN), Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, *Primero las víctimas: criterios para la reparación integral de los grupos étnicos*. Fase 2, publicación realizada con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), 2008, p. 29.

sidera que para hacer efectivo el derecho a la restitución de bienes colectivos a los grupos étnicos, debe plantearse, en primer lugar, un censo poblacional para determinar con exactitud el universo de víctimas<sup>9</sup>, estrechamente relacionado con el territorio en un contexto de alarmante situación de extinción de pueblos ancestrales e indígenas con ocasión del conflicto armado y de la desterritorialización que éste genera.

Una tercera cuestión que llama la atención de la Comisión de Seguimiento se relaciona con la inclusión de la actividad consistente en analizar la capacidad de la jurisdicción especial indígena y el derecho propio de las comunidades negras, y su *relación* con la justicia ordinaria, para prevenir y sancionar el despojo de los territorios. Esto con el fin de hacer las propuestas correspondientes con base en la existencia de interacciones que se generan en la práctica entre la población perteneciente a comunidades étnicas y terceros, con respecto a las tierras y territorios. Si bien se trata de una propuesta interesante, debe tenerse presente, primero, la reiterada violación por parte de diferentes autoridades al ejercicio del derecho al desarrollo y al gobierno propio de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas. Es lo que ocurre con la puesta en marcha de proyectos sin garantizar el derecho fundamental a la participación a través de la consulta y del consentimiento previo, libre e informado, o la militarización de territorios étnicos sin contar con el concurso de las autoridades propias.

De otra parte, frente a violaciones de los derechos territoriales por actores armados legales e ilegales, es claro que los grupos étnicos no cuentan con los mecanismos para hacer valer sus decisiones, máxime frente a los complejos entramados del despojo. Éstos, por cierto, también son la causa por la que las autoridades gubernamentales concernidas han sido incapaces de garantizar la restitución material, pese a la restitución jurídica, de los territorios de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó (Chocó) y de Alto Mira y Frontera (Nariño). En síntesis, esta propuesta, tal y como está expresada, puede significar el traslado a las víctimas de la incapacidad del Estado de proteger los territorios colectivos, ya sea ante la presencia de actores ilegales –cultivos y tráfico de drogas– o de actores legales –fumigaciones y puesta en marcha de proyectos, como el de palma en Guapi, citado por la Corte Constitucional–.

La Comisión de Seguimiento considera oportuno recordar que el reconocimiento del gobierno y la justicia propia de los grupos étnicos es un deber del Estado que emana del Convenio 169 de la OIT, ratificado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991. Éste, a su vez, se encuentra articulado con el deber que asiste al mismo Estado de garantizar los derechos territoriales de estos grupos en el contexto

9 PGN, Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, *La voz de las regiones: Elementos para el diseño de un programa de restitución de bienes y análisis de contextos regionales*, publicación realizada con el apoyo de ASDI y NRC, 2009, p. 160.

de su cultura y de sus capacidades para enfrentarse, por ejemplo, a “interacciones con terceros”, cuando éstos son grupos armados o personas en posición dominante que dejan a las comunidades y sus autoridades ancestrales en situación de indefensión manifiesta. En estos casos, el deber de protección es del Estado y dicha responsabilidad no puede ser trasladada a la jurisdicción especial indígena o al derecho propio de las comunidades afrodescendientes, los cuales se verán imposibilitados fácticamente para hacer cumplir sus decisiones si no cuentan con mecanismos de articulación con las herramientas de protección con las que cuenta o debe contar el Estado colombiano.

Una última cuestión que llama la atención de la Comisión de Seguimiento se relaciona con los mecanismos que prevén la adjudicación de tierras alternativas a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. El Estado colombiano, al ratificar el Convenio 169 de la OIT, reconoció a los pueblos indígenas y tribales el derecho de propiedad y posesión sobre los territorios que han habitado ancestralmente. Igualmente, el Estado asumió la obligación de respetar la relación especial que tengan dichos pueblos con sus territorios, garantizar su posesión y su uso, impedir que terceros se apropien de ellos y establecer sanciones para las intrusiones y usos no autorizados de las tierras de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Es por ello que resulta extraña esta figura, debido a la poca justificación que se presenta en el documento sobre su procedencia.

Atendiendo a los derechos especiales antes descritos, la restitución y consolidación de los territorios ancestrales es la medida prioritaria de reparación y al mismo tiempo de garantía de derechos fundamentales para pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Esta medida de compensación, sin la justificación necesaria, puede resultar muy peligrosa frente a los casos de despojo y falta de reconocimiento legal de titularidad sobre territorios que luego son apropiados por actores legales e ilegales, como ha sido de conocimiento de la Corte Constitucional (autos 004 y 005 de 2009).

## **Ausencia de un enfoque diferencial de género en los lineamientos de la política**

El documento de lineamientos presentado por el Gobierno nacional carece integralmente de una perspectiva de género. De hecho, en ningún momento se hace mención de la problemática particular de las mujeres desplazadas o se desarrolla alguna actividad o meta que esté relacionada con la satisfacción diferenciada de las necesidades de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. El documen-

to tampoco dialoga con otras iniciativas emprendidas por el Gobierno en cumplimiento del Auto 092 de 2008. Éste ordena a las autoridades colombianas incorporar un enfoque diferencial de género dentro de la política pública de atención a las personas desplazadas por el conflicto armado, de tal forma que el sistema de protección sea sensible a las necesidades y vulnerabilidades específicas de las mujeres victimizadas por este fenómeno.

De hecho, la Corte Constitucional señaló en el Auto 092 que en el contexto armado existe para las mujeres un “riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición tradicional ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales”. En consecuencia, la política de tierras debería responder de manera diferenciada frente a esta situación específica.

El Gobierno nacional ha contado, dentro del proceso de seguimiento al cumplimiento de este auto, con valiosa información de distintas organizaciones de la sociedad, dentro de la que se señalan las afectaciones específicas y desproporcionadas del despojo en el caso de las mujeres. Por ejemplo, se destaca que el contexto normativo interno desconoce que la relación formal de las mujeres con la propiedad o la posesión de la tierra ha estado mediada por su compañero, especialmente en el ámbito rural. En el caso de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado que además han perdido a su pareja, las dificultades en materia jurídica son generalmente mayores, pues ellas no conocen los linderos, no saben de la existencia de títulos, no tienen información sobre la modalidad de la propiedad, no tienen pruebas de posesión, y, en muchos casos, no están en capacidad de dimensionar lo que la tierra y sus productos derivados pueden representar en términos económicos. Esta falta de información influye en sus posibilidades reales de obtener acceso a la justicia y buscar efectivamente la protección o la recuperación de su predio.

En este sentido, el documento de lineamientos tampoco se refiere al programa propuesto por el Gobierno para la facilitación del acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas, del cual se ha informado que sólo incluye el componente de restablecimiento, que se estructura a partir de los procesos de retorno o reubicación.

## Proyectos piloto

La Comisión de Seguimiento comparte con el Gobierno nacional el planteamiento de que algunas de las políticas deben ser implementadas de manera tal que se puedan prever rápidamente sus deficiencias o insuficiencias y que éstas puedan ser corregidas a tiempo, a lo que puede contribuir la selección de experiencias piloto. Y

algunas de las políticas, sobre todo aquéllas relacionadas con el eje de restitución, pueden ser ensayadas inicialmente en experiencias piloto que luego se repliquen a nivel más amplio.

Sin embargo, la información proporcionada en el documento de lineamientos genera algunas dudas sobre la efectividad y pertinencia de las experiencias que se determinan y se determinarán a futuro como zonas de implementación de los pilotos de la política. La selección de los pilotos es fundamental a la hora de evaluar la conveniencia del ejercicio y, en este caso, llama la atención la selección de los casos del municipio de Turbo, en Antioquia, y de los corregimientos de Mampuján, en el municipio de María la Baja, en Bolívar, y de Chengue, en Ovejas, Sucre, que promueve la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), con recursos de la cooperación de Estados Unidos, administrada por la OIM. Sin desconocer las graves violaciones contra los habitantes de estos lugares, es preciso tener en cuenta que el número de afectados y la proporcionalidad de los daños ocurridos no permiten seleccionarlos como municipios típicos del despojo y abandono de tierras derivados del delito del desplazamiento forzado.

La Comisión de Seguimiento estima que en la selección de zonas piloto debe confluír una serie de factores que permitan determinar que la zona efectivamente seleccionada corresponda a patrones masivos de despojo o abandono, representativos de la situación a nivel nacional, y que recojan la problemática jurídica, fáctica e institucional que imposibilita la aplicación de las medidas ordinarias para la restitución. Si los pilotos no corresponden a una muestra que pueda ser universalizable y que responda a estos patrones, el ejercicio pierde relevancia.

En este caso, tres de las cinco zonas en las que se prevé llevar a cabo proyectos piloto parecen responder a experiencias de intervención institucional actuales, no definidas de manera consciente de acuerdo con los ejes de la política y los problemas que ésta ha diagnosticado y que pretende enfrentar. La selección usada por la CNRR para esta intervención institucional correspondió a factores distintos y, como consecuencia, los pilotos podrían responder mejor a otras lógicas más que servir como un punto de partida para la aplicación de las políticas señaladas en los lineamientos.

Así, por ejemplo, en el caso del proyecto de Turbo, la población desplazada ya retornó. Los proyectos piloto deben realizarse cuando no ha existido el retorno y en municipios que se caractericen por haber tenido o tener problemas con el retorno y conflictos con relación a la titularidad de los predios. De lo contrario, sus resultados no podrían aplicarse al universo objetivo de la política. Así mismo, en el caso del proyecto Mampuján, es pertinente tener en cuenta que la población salió de sus predios para vivir en otro lugar, pero puede usufructuar dichos predios, es decir, no ha habido despojo.



En este sentido, para la Comisión de Seguimiento deben emplearse criterios objetivos de selección de las zonas piloto, entre los cuales vale señalar los tipos de desplazamiento (masivo, grupal o individual), fecha del desplazamiento, actores causantes del desplazamiento, modalidades del despojo, situación de tierras frente a ocupantes secundarios, condiciones de seguridad, municipios que han activado las distintas rutas de protección –principalmente la colectiva, información levantada, expectativas generales de restitución, entre otros–.

Al respecto, la Comisión de Seguimiento se pregunta por qué no tener en cuenta, entre las regiones en las que se llevarán a cabo los proyectos piloto, algunas en las que se haya implementado la ruta colectiva de protección. En estas zonas se cuenta con la participación de entidades estatales y de las comunidades en la elaboración de los estudios de predios y, en algunos casos, con su adopción por parte de los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada. Igualmente, se han invertido cuantiosos recursos de cooperación y del presupuesto nacional y local. La mayoría de las zonas objeto de la ruta colectiva corresponden a zonas representativas de expulsiones y graves violaciones de los derechos humanos, lo que permitiría aplicar las presunciones y la inversión de la carga de la prueba en los términos de los Principios Pinheiro y lo dispuesto por la Corte en los autos 004, 005 y 008. Además, se encuentran identificados los propietarios, poseedores, ocupantes y tenedores, lo que permitiría definir los programas masivos de formalización y restitución, y dar así respuesta a las expectativas generadas en la aplicación de las rutas.

De otra parte, en varias de esas zonas (por ejemplo, en la región del Catatumbo y los Montes de María) se han identificado los riesgos contra la protección y restitución de las tierras. Entre ellos, las deudas, las compras masivas propiciadas por las amenazas de remates de los bienes por el no pago de los créditos y las debilidades de los procesos de retorno en cuanto a la seguridad física y jurídica de los bienes y las condiciones para el restablecimiento. Esto permitiría avanzar en propuestas viables de retorno o reubicación, saneamiento de los bienes inmuebles y proyectos productivos.

Por otra parte, la Comisión considera que debe realizarse un número más amplio de proyectos piloto, toda vez que cinco pilotos no son suficientes para constatar las posibilidades de restitución cuando el fenómeno ha sido tan extendido y los posibles patrones de despojo y la tipología de víctimas son tan diversos. Por ejemplo, el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio, así como los programas de recuperación de tierras (RET) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, han analizado al menos siete patrones de despojo, sin contar con las tipologías de víctimas, lo cual indica que la selección de cinco casos pilotos no atenderá todos los criterios posibles de identificación.

## **Incumplimiento de las órdenes de la Corte relativas al censo de tierras y al mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos**

La Comisión de Seguimiento nota con preocupación que el documento de lineamientos no se refiere a la orden de la Corte referente a la realización de un “censo” de tierras en riesgo o abandonados, tituladas y en proceso de titulación y su registro, la cual fue motivada por “la diferencia en cifras que existe entre los informes entregados a la Corte Constitucional por el gobierno, la Comisión de Seguimiento, la Contraloría General de la República, el Movimiento Nacional de Víctimas y algunos centros académicos”.

La realización de este censo permitiría, entre otros fines, definir zonas de focalización de la política y cuantificar los recursos exigidos para la implementación de sistemas de prevención, protección y reparación: restitución o mecanismos subsidiarios –permutas o indemnizaciones monetarias–. En sentido estricto, el documento de lineamientos no contempla la realización de este censo como actividad o meta específica previa a la construcción de un banco o fondo de tierras como insumo básico del proceso de restitución y de recuperación de tierras.

En este sentido, el documento de lineamientos pospone, entre otras, la actividad contemplada anteriormente en el documento preliminar de lineamientos consistente en el desarrollo de procedimientos que permitan identificar e inventariar los baldíos del territorio nacional y solicitar la apertura del folio a nombre de la nación. El documento de lineamientos ya no contempla la realización de tan importante inventario sino que señala la realización de estudios que permitan identificar los baldíos y de una investigación de baldíos en proyectos focalizados según criterios que aún no define. De esta manera, se posterga la necesidad de contar con información precisa y suficiente sobre los baldíos, el estado en que se encuentran –clase de ocupación: ilegal o legal–, así como la priorización de los procedimientos agrarios de titulación, constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, deslinde y recuperación de los que se encuentran indebidamente ocupados, entre otros.

Adicionalmente, el Estado no observa uno de los ejes principales establecidos por la Corte Constitucional en su Auto 008 de 2009 para la reformulación de la política pública en materia de tierras, cual es el de establecer un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado. El documento de lineamientos se limita a señalar que el esclarecimiento de la verdad en materia de tierras se realizará mediante el fortalecimiento de la justicia ordinaria y la implementación de la justicia transicional, de tal forma que la enmarca dentro del marco de la *verdad judicial*.

La Comisión de Seguimiento desea resaltar que este eje es fundamental para la construcción de una política pública con enfoque de derechos y que se oriente a la efectiva realización de los derechos de la población desplazada a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Así mismo, resulta fundamental para reconocer y enfrentar a través de medidas de política la responsabilidad que en el delito del desplazamiento forzado pueda corresponder al Estado por acción u omisión. La invisibilización de los múltiples actores y causas atenta contra los derechos a la verdad y la justicia –no impunidad–, e impide la construcción de patrones de violaciones sistemáticas y masivas, en el marco de parámetros definidos para crímenes de sistema y crímenes del sistema.

De igual forma, en lo que se relaciona con el *derecho a la justicia*, el desplazamiento forzado junto con la privación arbitraria de la propiedad y las posesiones sobre las tierras y territorios, hacen parte de la violencia masiva y la comisión de delitos atroces que caracterizan el conflicto colombiano. La atrocidad, como lo menciona Reed<sup>10</sup>, no es un concepto etéreo, es una institución y un conjunto de prácticas concretas que en Colombia se han ejercido bajo fines que discurren entre la eliminación de las guerrillas y la refundación del Estado. Dichas prácticas macro-criminales han servido para acumular inmensas fortunas en menoscabo de “personas humildes que, además de haber sido vulneradas en su dignidad y derechos, han sido despojadas de sus propiedades, desarraigadas de su tierra, privadas de las personas que aportaban el sustento familiar, en fin, completamente desposeídas” (Sentencia C-370 de 2006). Así mismo, las complejas estructuras y organizaciones criminales se han servido de mecanismos legales e ilegales para esconder los bienes usurpados, acudiendo a figuras como el testaferrato y el lavado de activos.

Frente a esta realidad de criminalidad masiva, sistemática y encubierta, no bastan los mecanismos judiciales ordinarios sino que se requiere acudir a los estándares internacionales acerca de los crímenes de sistema. Sólo así se podrá, conforme a lo expresado por la Procuraduría General de la Nación<sup>11</sup>, construir patrones de violaciones que permitan identificar las causas del expolio y apropiación de bienes, especialmente de predios rurales y urbanos, así como a los responsables, incluyendo, a quienes instigaron, promovieron y financiaron a los grupos armados ilegales (élites políticas, ganaderas y empresariales) e ilegales (narcotraficantes y mafias or-

10 Reed Hurtado, M. “Un juicio normal”. En: *Periódico el Comercio*, Visión Internacional, Lima, Abril de 2009.

11 PGN, Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, *Seguimiento a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción: Derecho a la reparación integral* (Tomo II), Bogotá, publicación realizada con el apoyo de Usaid, 2008.

ganizadas), a los “ganadores del despojo”, así como a los servidores públicos y particulares que, por acción u omisión, contribuyeron a ello.

Así las cosas, la formulación de la política, sin este elemento, tal y como está previsto en el documento de lineamientos, erosiona la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento, despojo y abandono, con lo cual aleja los objetivos de la política de un verdadero enfoque de derechos, que reconozca a ésta como una medida que busca la satisfacción de derechos de una población que ha sido víctima de violaciones graves y masivas a los derechos humanos, y no como una población vulnerable que requiere asistencia social del Estado.

Es por ello que el “mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado”, ordenado por la Corte, está destinado a satisfacer resultados distintos a la simple identificación de predios y derechos de la población sobre éstos. Por el contrario, busca enmarcar el proceso de restitución dentro de la lógica de enfoque de derechos y de la elaboración de una política pública que reconozca dichas violaciones.

El tema anterior está estrechamente vinculado con el derecho a la verdad que asiste a las víctimas del despojo y la usurpación de tierras, de tal forma que requiere, en virtud del principio de coherencia mencionado en el documento de lineamientos, de la articulación entre la política de tierras y la política de verdad, justicia y reparación. Conforme a lo anterior, la Comisión de Seguimiento reitera su posición, según la cual considera necesario recomendar la creación en Colombia, a través del legislador, de una Comisión de la Verdad, que no se restrinja a un tema concreto como el de las tierras. No obstante la importancia y trascendencia que éste tiene en el país, en tanto causa estructural del conflicto, desvirtuaría el sustento jurídico, ético y filosófico que subyace en este tipo de instrumentos.

Para la Comisión de Seguimiento, la creación de una Comisión de la Verdad se le impone como obligación jurídica al Estado y como obligación ética a la sociedad, toda vez que las víctimas reclaman un organismo totalmente independiente, dotado de los recursos necesarios para desarrollar su trabajo y investido de funciones que objetivamente puedan impactar los procesos que avancen en perspectiva de superar el conflicto y construir bases para la paz.

## Otros comentarios al documento de lineamientos y conclusiones

### **Mejoramiento de los mecanismos de prevención del despojo**

En opinión de la Comisión de Seguimiento, uno de los ejes de la política que más limitaciones presenta es el de prevención del desplazamiento. Las metas de la política son muy abstractas y sus actividades parecen muy tímidas frente a la urgencia y prioridad que requiere la adopción de un plan integral de prevención de la comisión del delito de desplazamiento forzado. El documento de lineamientos presenta tres actividades sobre las cuales se articularán las medidas de prevención: (i) la seguridad jurídica de los derechos de la población desplazada; (ii) el fortalecimiento judicial ordinario y de las comunidades étnicas, en lo que tiene que ver con la prevención del despojo; y (iii) el mejoramiento de la acción preventiva a través de la divulgación pública y masiva de las rutas de acceso a la justicia reparativa y de la capacitación a los funcionarios para dar una respuesta coordinada. Como se observa, las medidas de prevención parecen estar más focalizadas en el fortalecimiento institucional que en la adopción de estrategias concretas de prevención.

Esta insuficiencia en los objetivos se traduce luego en las actividades señaladas. Así, por ejemplo, una primera actividad planeada es la realización de jornadas masivas de formalización de derechos sobre predios que no están en disputa. Esta medida, que parece bien intencionada y podría ser efectiva para la prevención del despojo por vía jurídica (apelación o utilización ilegal, por parte de los victimarios, de figuras jurídicas y recursos judiciales para adquirir formalmente los derechos de propiedad), está sin embargo limitada por el horizonte de acción que se traza la política. Como fue señalado anteriormente, los lineamientos proponen el desarrollo de estudios y diagnósticos al respecto durante los próximos cinco años (a noviembre 31 de 2015) para las zonas “prioritarias para esta política”, y la ejecución de estos planes en zonas prioritarias a partir de este diagnóstico y para ser finalizada en mayo 30 de 2017. Así las cosas, las medidas de prevención podrían empezar a implementarse no antes de cinco años, con lo cual pierden cualquier expectativa real de efectividad.

Adicionalmente, no queda claro cómo van a ser realizadas las “jornadas masivas” de formalización, teniendo en cuenta que la población desplazada está dispersa y carece de mecanismos eficientes de comunicación con las autoridades. Y, sobre todo, ¿cómo se verificará la inexistencia de disputas sobre el predio si el mecanismo de resolución de las peticiones de restitución no se ha activado? Es necesario ser extremadamente cuidadosos para evitar consolidar situaciones jurídicas cuando sólo se dispone de un grado limitado de información y de posibilidades escasas de participación restringida de la población interesada.

Un segundo punto que preocupa a la Comisión de Seguimiento es el relacionado con la estrategia de “prevención del delito de desplazamiento”. Es de resaltar que la acción principal que se propone en este punto es que “el gobierno nacional estudiará si una de las razones por la cuales no se ha podido detener el incremento del desplazamiento radica en la poca judicialización del delito de desplazamiento o no”. En primer lugar, el Estado no puede seguir aplazando su obligación constitucional de persecución de los autores del delito de desplazamiento forzado. En efecto, en varias oportunidades ha sido señalado por la Comisión de Seguimiento, y reconocido por la Corte, que en Colombia es casi inexistente la judicialización, investigación y sanción a los responsables del delito de desplazamiento. Los propios datos y estadísticas de la Fiscalía General de la Nación son muestra de ello. La obligación de investigar y juzgar no admite mayores dilaciones.

En segundo lugar, la Comisión de Seguimiento, el Acnur, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la propia Corte Constitucional han insistido desde hace largo tiempo sobre el impacto que produce la falta de judicialización y la impunidad de este delito en su repetición crónica. En esa medida, la meta sobre “evaluación del impacto del delito”, destinada a ser concluida en diciembre 30 de 2010, se presenta como una dilación injustificada de las acciones que debe adoptar el Estado colombiano de manera inmediata sobre la materia.

Por otro lado, en este eje de prevención no se hace referencia a medidas cautelares para enfrentar las nuevas modalidades de despojo actualmente existentes. Para la Comisión de Seguimiento es altamente preocupante que a la población desplazada que ha retornado o que desea retornar, y se encuentra con bienes afectados por pasivos y deudas, los perpetradores del despojo y la usurpación, legales e ilegales, les ofrecen “comprarles dichas deudas” a cambio del bien afectado. En este caso, la Comisión de Seguimiento considera necesario que la política de tierras contemple cuanto menos tres medidas cautelares. La primera de ellas, la aplicación de las sentencias de la Corte Constitucional en las que ha expresado un enfoque diferencial para la población víctima del conflicto armado en el tema de pasivos y deudas. Me-

diante éste se exige a la sociedad el respeto de los derechos fundamentales de estas personas a través de la realización de determinados patrones de conducta, cuyo incumplimiento agrava la situación de las personas que por motivos ajenos a ellas se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. En este sentido, la Corte Constitucional en repetidas ocasiones ha exigido el cumplimiento de un deber de solidaridad<sup>12</sup> a un particular cuando su incumplimiento afecta los derechos fundamentales de una persona respecto de la cual tiene pretensiones crediticias y que se encuentra, con ocasión de su condición de víctima, en situación de indefensión (Sentencia T-520 de 2003).

La segunda medida cautelar que, en opinión de la Comisión de Seguimiento, debe contemplar la política de tierras para prevenir las nuevas modalidades de despojo, es la de activar e implementar la presunción de la situación de indefensión de la población en situación de desplazamiento, con respecto a ciertas operaciones jurídicas que afectan sus derechos en relación con los bienes de los que son titulares. Lo anterior se encuentra sustentado igualmente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha ordenado tener en cuenta este tipo de presunciones en la formulación de la política de tierras (Auto 008). Así mismo, ha señalado claramente que el ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido a la población desplazada como sujeto de especial protección y atención constitucional, y una consecuencia de ello es que la interpretación de las normas aplicables a ésta, incluyendo las asociadas con las relaciones crediticias de sus bienes, deben tomar en consideración su especial condición a través de una interpretación que, según la Corte Constitucional, tenga en cuenta: 1) los principios de interpretación y aplicación contenidos en el artículo 2 de la Ley 387 de 1997; 2) los principios rectores de los desplazamientos internos; 3) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada; 4) el principio de buena fe y el derecho a la

---

12 Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el deber de solidaridad se sustenta en considerar que “la construcción de la solidaridad humana y no la competencia mal entendida por sobrevivir, es el principio de razón suficiente del artículo 95 de la Carta Política y por ello, en lugar de rechazar a quien está en situación ostensible de debilidad, es deber positivo de todo ciudadano impuesto categóricamente por la Constitución el de socorrer a quien padece la necesidad, con medidas humanitarias”. Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional también ha señalado que los derechos mínimos de la población desplazada surgen del principio de solidaridad social, que tienden no sólo a satisfacer necesidades esenciales de una población puesta en condición de marginalidad y vulnerabilidad a causa de la violencia, sino que buscan aminorar el desequilibrio producto de la violencia especial que ha debido soportar. Bajo estos supuestos, el incumplimiento de un deber frente a una persona en circunstancia de debilidad implica una afectación de un derecho fundamental cuando el destinatario del deber se encuentra en la posibilidad jurídica y fáctica de darle cumplimiento.

confianza legítima; y 5) el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado social de derecho (Sentencia T-136 de 2007).

La tercera medida cautelar se desprende de las dos anteriormente señaladas y se expresa mediante el cruzamiento del sistema de información sobre población desplazada (Sipod), Rupta y otros sistemas de información que identifiquen a la persona como en situación de desplazamiento forzado y al bien como afectado por este delito, con las listas de deudores y bases de datos de los distintos acreedores de los pasivos que pesan sobre los bienes para efectos de aplicar el enfoque diferencial, la interpretación favorable y la presunción señalada, de tal forma que se proteja a la persona de la modalidad de despojo aquí señalada. En este orden de ideas, la Comisión de Seguimiento debe recordar que la Corte Constitucional ha sido enfática al sostener que la política pública tiene que estar destinada a la protección y reparación de todas las víctimas de desplazamiento forzado y, por tanto, dentro de sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos, el Estado colombiano está obligado a adoptar todas las medidas necesarias para prevenir la ocurrencia del desplazamiento, el abandono y el despojo de bienes.

## **Mejoramiento del sistema de protección de tierras de la población en situación de desplazamiento forzado**

La Comisión de Seguimiento desea resaltar dos cuestiones en esta materia. En primer lugar, se establece una medida que puede incentivar el despojo. Se trata de la posibilidad de que el levantamiento de medidas de protección tenga como consecuencia la renuncia al “derecho de restitución”, sobre la base de que el solicitante o el protegido ha recuperado la facultad de disponer, gozar o usar el bien nuevamente. En primer lugar, no hay bases legales para considerar que con ello una víctima está renunciando a un derecho fundamental como es el derecho a la reparación. Por otro lado, la experiencia muestra que normalmente estas medidas se levantan, o por la intimidación armada, o por la presión de los compradores de deuda y los impuestos atrasados, lo cual ha ayudado a aumentar el proceso de legalización del despojo en amplias zonas del país. En todo caso, existe una contradicción en el documento, ya que la posibilidad mencionada entra en pugna con lo señalado líneas atrás cuando afirma que “se han identificado solicitudes masivas de autorización de enajenación y transferencia de derechos sobre predios y/o de levantamiento de las medidas de protección como consecuencia de presiones externas que neutralizan los efectos preventivos y de protección que tienen las medidas”.



En este sentido, la política debería ser otra: verificar previamente las condiciones en las que se realizan las solicitudes de levantamiento mediante la articulación de varias metodologías, tales como realizar entrevistas a los solicitantes y visitas de campo a los predios; identificar los casos en los que no son claras las circunstancias en las que se realizan las solicitudes de levantamiento de medidas; crear incentivos que eviten que estos levantamientos se produzcan; hacer un seguimiento prioritario y especial para dichos casos de tal forma que, de ser necesario, se aumenten las medidas de protección de las personas y los bienes, sin que lo anterior afecte o limite el derecho a la reparación. Además, esta medida es susceptible de crear un incentivo poderoso para el aumento del despojo, pues si no se establecen medidas concretas que eviten que se burlen los mecanismos de protección, se erosionaría la única posibilidad de evitar dicho fenómeno. El Estado debe responder a estas nuevas formas de despojo que buscan hacer nugatorias las medidas de protección.

En segundo lugar, la Comisión de Seguimiento resalta que el documento de lineamientos omite referirse a las medidas que se adoptarán para la protección de los derechos de la población desplazada que se encuentra en riesgo por la posibilidad de aplicación de la Ley 1182 de 2008. Ésta permite el saneamiento de la falsa tradición de inmuebles y, como ha señalado la Comisión de Seguimiento, puede conducir a serias afectaciones de los derechos de las víctimas que han sufrido despojos de sus bienes. Los mecanismos de protección deben tener como medida prioritaria evitar que se legalicen despojos a través de medidas legislativas como ésta.

## **Mecanismos transicionales para la reparación de las víctimas tenedores**

A este eje se hizo referencia anteriormente, específicamente en lo que respecta a la falta de articulación de modos de generación de ingreso rural y la injustificada exclusión de medidas de acceso a la tierra como prevé el artículo 64 de la Constitución Política. Bastaría agregar que el documento de lineamientos no expresa de manera clara la posición de la Mesa Interinstitucional de Tierras, MIT sobre un proyecto de ley que cursa en el Congreso de la República, presentado por el senador Jorge Enrique Vélez (Proyecto de Ley 124 de 2009, Senado). El título de este proyecto es “Régimen para la aparcería agrícola en Colombia” y a través de él se propone “establecer el régimen de aparcería agrícola en todo el territorio nacional y se modifica el artículo 114 de la Ley 811 de 2003”.

Esta iniciativa legislativa, que de ser aprobada en nada evitaría la problemática de concentración inequitativa de la tierra y falta de oportunidades de los pequeños

productores en el modelo actual de desarrollo rural, podría afectar de manera grave las posibilidades de reasentamiento en condiciones de dignidad de la población desplazada.

El Proyecto de Ley 124 de 2009 modifica la Ley 811 de 2003, en el sentido que amplía el espectro de aplicación de las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT), que inicialmente estarían destinadas a “desarrollar actividades de postcosecha y comercialización de productos perecederos de origen agropecuario y la prestación de servicios comunes que sirvan a su finalidad”. Conforme al proyecto de ley, al articular el régimen de aparcería agrícola con la asociación entre cultivadores y propietarios a través de las SAT, esta figura sería utilizada también para actividades a realizarse previamente y durante las cosechas. Como consecuencia, si bien al trabajador agrario no se le reconocerían mejoras en los predios en los que realice dichas cosechas, porque se entenderían como parte de la retribución dada por el propietario por permitir el disfrute del inmueble, sí participaría en las pérdidas de la cosecha, en una proporción igual a la pactada para el reparto de los excedentes con el dueño del terreno o con la SAT a la que pertenezca.

De acuerdo con la Comisión de Seguimiento, el régimen propuesto en el mencionado proyecto de ley no es favorable a la población campesina porque, al tener como fundamento de aplicación la figura de las SAT, permite que el propietario sólo aporte a la sociedad como capital el predio. En cambio, el trabajador agrícola aportaría todos los recursos relacionados con la actividad productiva, incluyendo la solicitud de créditos productivos a su nombre. Esto, sumado al no reconocimiento de mejoras y a la posibilidad que trae el proyecto de ley de que sea el propietario del bien quien determine el porcentaje de participación en las ganancias de cada cosecha, deja al trabajador campesino en una clara situación de desventaja. En el caso de una persona en situación de desplazamiento forzado, la ubicaría en una situación más gravosa y alejaría las posibilidades de su reasentamiento en condiciones de dignidad.

En este orden de ideas, para la Comisión de Seguimiento, el mencionado proyecto de ley desconoce las particulares condiciones de inseguridad y de conflicto actualmente existentes en el campo, cuya dinámica se involucra con el modelo económico. De tal forma, al aplicarse en dicho contexto, podría convertirse en un nuevo obstáculo normativo para la restitución, pues ofrecería nuevas herramientas e incentivos para que el pequeño productor agrícola sólo ostente relaciones de tenencia con la tierra, lo que en repetidas ocasiones se ha mencionado como un estímulo para actuales y futuros despojos. Es por ello necesario que el Gobierno nacional aclare su posición al respecto y evalúe la pertinencia de esta medida legislativa dentro del contexto general de la reformulación de la política de tierras, ordenada por la Corte a través del Auto 008 de 2009.

El Estado está en la obligación de abstenerse de instaurar medidas de cualquier índole que hagan más gravosa la situación de la población en condiciones de desplazamiento, lo cual incluye no emitir disposiciones legales que impidan su reasentamiento efectivo. Además, debe velar por que en los programas de restitución se reconozcan los derechos de los arrendatarios, de los titulares de derechos de ocupación social y de otros ocupantes o usuarios legítimos de las viviendas, las tierras o el patrimonio. En este orden de ideas, se debe comprometer, en la mayor medida posible, a que estas personas puedan regresar, y recuperar y utilizar sus hogares, tierras y patrimonio en condiciones similares a las de los titulares de derechos de propiedad oficiales.

## **Restitución de bienes inmuebles como medida de reparación**

El eje de restitución está diseñado para restablecer, de un lado, los derechos de propiedad y posesión, así como el derecho fundamental al territorio de los grupos étnicos, y, por el otro, restituir la expectativa de derechos de los ocupantes de baldíos. Para el desarrollo de este eje se proponen acciones distribuidas en tres estrategias. La primera se refiere a la recuperación material y jurídica de los bienes despojados. La segunda se concentra en el saneamiento de los inmuebles, con el fin de que éstos queden a disposición de las víctimas sin gravamen alguno. La tercera se relaciona con el diseño de procedimientos y mecanismos que permitan garantizar la entrega de los bienes, su saneamiento y formalización.

La primera cuestión importante en este eje es la distinción realizada entre víctimas titulares de derechos y víctimas con simples “expectativas de derechos”. La Comisión entiende que esta distinción es válida de acuerdo con la jurisprudencia y la legislación civil y agraria vigente, en tanto que éstas reconocen a los ocupantes de bienes baldíos una expectativa de titulación de un bien de propiedad de la nación. Entonces, estrictamente debe entenderse que los ocupantes tienen expectativas de derecho en este sentido, lo cual en ningún momento debe llevar a pensar que ostentan, por ello, una expectativa de derecho de reparación o restitución. Igualmente, esta distinción no debe interpretarse en el sentido de que el único derecho reconocido por la política será el de propiedad, en perjuicio de otras relaciones que la población desplazada tenía con los predios, como es el caso de la posesión.

Ahora bien, esta distinción ha llevado a que las medidas de política sean diferenciadas. La restitución plena de derechos se limita a propietarios y poseedores, mientras que para ocupantes se devolverá “la expectativa que tuviera sobre el mismo y el Estado mantendrá la facultad de titulación que le asiste, de acuerdo con el

marco constitucional y legal vigente y los procedimientos que se diseñen en la aplicación de esta política”. La Comisión de Seguimiento observa que con esta medida podría limitarse severamente la expectativa de acceso a la tierra de los ocupantes, pues una aplicación estricta de los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994 –como el de explotación productiva– es prácticamente imposible de cumplir por parte de la población desplazada, aun cuando ésta acceda a la restitución material del predio que se pretende. Las condiciones de desventaja en las que retornarían los ocupantes desplazados para el cumplimiento de tales requisitos deben ser consideradas dentro de las necesidades de modificación del marco normativo. De otra manera será prácticamente imposible que esta población logre cumplir con las exigencias, lo cual redundará en la pérdida de los derechos y expectativas que ostentaban antes del desplazamiento.

La Comisión de Seguimiento se cuestiona si en el marco de la modificación de estos procedimientos debiera incluirse la posibilidad de que, en determinados casos, la restitución no se haga de la expectativa de derecho sino más bien del derecho de propiedad en sí mismo. Esto atendiendo a las condiciones fácticas ya expresadas y a un criterio de racionalidad y eficiencia administrativa. Si se hace un esfuerzo de ubicación, identificación del bien y de los ocupantes ¿qué necesidad habría de duplicar el procedimiento?

La duplicidad en el procedimiento se contradice con una alternativa dada por el documento de lineamientos en el caso de que exista más de un ocupante frente a un mismo baldío, consistente en que el proceso de restitución le restablecerá la expectativa de derecho a quien “cumpla de mejor manera las condiciones establecidas en la normatividad y a los demás ocupantes se les restituirá por el menoscabo sufrido a raíz del despojo de la tierra que usaban” (Documento de lineamientos, p. 34), de acuerdo con lo establecido en el eje de mecanismos de reparación a víctimas tenedores de la política. La contradicción que percibe la Comisión de Seguimiento radica en que el Estado, según el documento de la política, sólo evaluará las condiciones normativas dentro del proceso de restitución cuando existan varios ocupantes, cuestión que podría realizar de igual forma cuando se trata de un solo ocupante en aras de titular a su nombre el predio.

Para la Comisión de Seguimiento, la solución acertada plantea varias hipótesis. La primera de ellas, la existencia de un solo ocupante, caso en el cual, como ya se ha mencionado, no ve por qué no puede evaluarse dentro del proceso de restitución, con la entidad correspondiente que sin duda es el Incoder, el cumplimiento de las condiciones normativas. habría que hacer las salvedades del caso por la condición de desventaja inherente al desplazamiento forzado, para efectos de adjudicar el bien y así satisfacer el propósito de formalización que rige gran parte de la política de

tierras. La segunda de ellas, la existencia de varios ocupantes, caso en el cual se debe agilizar la definición del ocupante legítimo del baldío para efectos de proceder a la titulación del bien a su nombre, de tal forma que a los demás ocupantes se les debe tratar, si es el caso, como terceros de buena fe y activar mecanismos de *compensación* en su favor.

Una segunda cuestión que llama la atención de la Comisión de Seguimiento es la referente a la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Si bien éstos o la implementación de acuerdos amistosos en el procedimiento de restitución han sido procedimientos usados en varias experiencias internacionales de restitución masiva, sus resultados han sido mixtos. Por ejemplo, en Sudáfrica resultó exitoso un modelo de restitución con una instancia administrativa encargada de alcanzar acuerdos amistosos, que dejaba la adjudicación a instituciones judiciales. Sin embargo, el caso de Kosovo muestra las limitaciones de los acuerdos amistosos. En efecto, dados los altos niveles de hostilidad entre las partes interesadas y las demoras en el proceso debidas a las pocas probabilidades de alcanzar un acuerdo, el país abandonó los esfuerzos de llegar a soluciones amistosas. En Colombia, en un contexto violento aún persistente, es dudoso que los acuerdos amistosos puedan ser una opción viable. Se ha demostrado que en muchas zonas del país la amenaza e intimidación de los actores armados hacen imposible que se pueda realizar un proceso de mediación o conciliación basado en la libre voluntad de las partes.

Un tercer mecanismo que debe ser evaluado con detalle es el de la entrega de un bien alternativo a la población víctima, incluso si ese bien no tiene todavía seguridad jurídica. Medidas similares se han implementado en el pasado con resultados desastrosos, sobre todo en los casos en los que se han entregado temporalmente predios sujetos a procesos de extinción de dominio. Aun cuando la política establece que se preverán medidas para evitar la revictimización, esto podría no ser suficiente. No deberían ser adjudicados o destinados bajo ningún título predios que no estén saneados jurídicamente y que muestren riesgo de seguridad para la población víctima.

En cuarto lugar, para la Comisión de Seguimiento resulta preocupante la inclusión en el documento de lineamientos de la figura de *renuncia al derecho de restitución* cuando se entrega, como medida restitutiva, un bien diferente al que poseía originalmente la víctima. Se plantea que la persona a la que se le entrega *otro bien* distinto al que originalmente detentaba se entiende como reparada, y en ese orden de ideas debe renunciar a los derechos sobre el predio original para evitar una *doble reparación*. Para la Comisión de Seguimiento, lo anterior, tal como se encuentra indicado en el documento de lineamientos, es jurídicamente inválido por tres razones básicas. En primer lugar, porque es una medida de *compensación* y por ello

se requiere una mención específica de las características que debe ostentar el bien entregado que, conforme a la normatividad internacional, tiene que ser equivalente en sus características más relevantes: valor, extensión, condiciones físicas, etc. En segundo lugar, porque desconoce el Principio Pinheiro, según el cual la restitución del bien original es *siempre* una medida preferente que se activa en cualquier etapa del proceso. En tercer lugar, porque conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la restitución como componente del derecho a la reparación integral es *irrenunciable*. La propuesta de la Comisión de Seguimiento es que, en el caso señalado, conforme a estas tres razones, si se logra disponer del bien original, la víctima tenga la *opción libre e informada* de devolver el recibido inicialmente para que se le restituya el originalmente despojado o usurpado.

Finalmente, la Comisión de Seguimiento anota que si bien hay avances en materia de reconocimiento de formulación de medidas que busquen sanear los pasivos de la población desplazada, éstos son todavía insuficientes para responder a sus necesidades. La política propone principalmente “estudios y propuestas” sobre dos temas: alivio de pasivos contraídos para el acceso a tierras y pasivos derivados del no pago de servicios públicos. Así, menciona en abstracto otros tipos de pasivos con la banca pública y privada, más allá de las deudas contraídas para la adquisición del inmueble, pero los somete a una meta que no cuenta con un plazo señalado, consistente en la promoción de acuerdos con el sector privado a través de los mecanismos de responsabilidad social.

Adicionalmente, no menciona ninguna medida concreta orientada a incentivar a los entes territoriales para la condonación de impuestos atrasados ni rescata en sus formulaciones la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de créditos que afectan a las víctimas del conflicto armado interno, y que las sitúan en condiciones de debilidad manifiesta. Para la Comisión de Seguimiento, debe verse también como una medida cautelar frente a nuevas formas de despojo la búsqueda de soluciones sostenibles en el tema de los pasivos que afectan los bienes de la población en situación de desplazamiento. Dichas soluciones van desde su reestructuración, la normalización de las carteras y la eventual condonación de créditos, la cual sólo es constitucional en situaciones excepcionales, conforme a la jurisprudencia, cuando existan razones de justicia, equidad y se produzca para contrarrestar los efectos negativos que puedan reducir sustancialmente la capacidad de pago de los deudores (Sentencia C-511 de 1996).

## Mejoramiento de sistemas de información en materia de bienes inmuebles, tierras y territorios

El documento de lineamientos propone un eje transversal de mejoramiento de sistemas de información que busca alcanzar tres objetivos: (i) contribuir a esclarecer la magnitud del abandono y despojo de las tierras; (ii) mejorar la operatividad de las autoridades judiciales y administrativas para la restitución de bienes; y (iii) garantizar la durabilidad de la reparación y coadyuvar a la no repetición de las violaciones.

Sobre este punto, la Comisión de Seguimiento reitera el argumento antes señalado en el sentido de que la orden de la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009, relativa a la creación de un mecanismo para el esclarecimiento de la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos, va más allá del fortalecimiento de los actuales sistemas de información registral, catastral y de víctimas. Se refiere a la implementación de un mecanismo que tenga la capacidad para asumir un proceso de esclarecimiento con enfoque de derechos y que permita contribuir a la construcción de verdad social, memoria histórica y responsabilidad institucional frente al grave fenómeno de desplazamiento y despojo.

En segundo lugar, la Comisión de Seguimiento considera importante que en el documento de lineamientos se incluya el cruce de información entre los datos sobre compra de tierras realizadas antes, durante y en la época inmediatamente posterior al desplazamiento forzado y las bases de datos existentes sobre el delito de lavado de activos. Esto se puede hacer mediante la remisión de la información sobre compra de tierras a la unidad de la Fiscalía competente en la investigación de este ilícito y delitos conexos (Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos) para que se esclarezca el origen del dinero utilizado para tales transacciones.

Es necesario recordar que la Corte Constitucional ha señalado, en el Auto 011 de 2009, que “las autoridades han de asegurar que exista un libre y oportuno flujo de información entre las bases de datos manejadas por Acción Social y las administradas por otras entidades del Estado, cuando éstas sean relevantes para la población desplazada”. De esta forma es posible avanzar hacia un sistema armónico, que de manera coherente articule los datos recogidos por los distintos sistemas de información y registro, porque, como sostiene la Corte, “la existencia de registros y bases de datos completos, útiles, y compatibles entre sí, es necesaria para que cualquier política pública pueda lograr la protección efectiva de los derechos de la población desplazada”, a través de la constitución de una “herramienta que otorgue información útil y suficiente para la toma de decisiones”.

En tercer lugar, la Comisión de Seguimiento resalta que la política de recuperación de tierras carece de medidas concretas y definitivas para este propósito. Por ejemplo, se deja de lado la propuesta del “bloque de búsqueda de tierras”, que consistiría en el establecimiento de un grupo especial para la ubicación e identificación de bienes de la Fiscalía General de la Nación. Su función sería la verificación e investigación de bienes despojados o abandonados forzosamente por las víctimas, para efectos de su restitución, y los resultados obtenidos constituirían insumos para los sistemas de información. Esta omisión podría ser muy preocupante si se tiene en cuenta que el documento no menciona ninguna medida para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte relativas a la realización de un censo de tierras y a la adopción de un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos.

De otra parte, la Comisión de Seguimiento nota que el documento de lineamientos omite mencionar varios sistemas de información de especial relevancia, como los de la Dirección Nacional de Estupefacientes – Fondo para la rehabilitación, inversión social y lucha contra el crimen organizado (Frisco), el que debe llevar Acción Social en cumplimiento de la Ley 975 de 2005 (arts. 17 y 18 del Decreto 4760 de 2005), los del sistema de lavado de activos (Ley 1121/06), el Sistema de Restitución de Bienes Despojados a cargo de la SNR (art. 4, del Decreto 3391 de 2006, reglamentario de la Ley 975) –. Tampoco se hace alusión a los sistemas desarrollados en el marco del programa de recuperación de tierras (Proret) y las Consultas en recuperación de tierras (Conret) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ni a iniciativas particulares, entre ellas el catastro alternativo del Movimiento de Víctimas y otras organizaciones, o el Sistema de información sobre desplazamiento forzado por la violencia forzada “Rut” de la Pastoral Social.



## Bibliografía

- Fraser, Nancy. *“Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores - Universidad de Los Andes, 1997.
- Fraser, Nancy. *“La justicia social en la época de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”*. En *Estudios Sociales*, Bogotá, CIJUS, Universidad de Los Andes, 1997.
- Procuraduría General de la Nación (PGN), Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, *Seguimiento a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción: Derecho a la reparación integral* (Tomo II), Bogotá, publicación realizada con el apoyo de USAID, 2008.
- Procuraduría General de la Nación (PGN), Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, *Primero las víctimas: criterios para la reparación integral de los grupos étnicos. Fase 2*, publicación realizada con el apoyo de ASDI y NRC, 2008.
- Procuraduría General de la Nación (PGN), Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, *La voz de las regiones: Elementos para el diseño de un programa de restitución de bienes y análisis de contextos regionales*, publicación realizada con el apoyo de ASDI y NRC, 2009.
- Reed Hurtado, M. “Un juicio normal”. En: *Periódico el Comercio*, Visión Internacional, Lima, Abril de 2009.
- Salgado, Carlos. *Notas para la discusión sobre memoria, verdad, justicia y reparación para con la población desplazada: resolver la falla de reconocimiento de la población rural, hecho fundamental para las acciones de reparación*, Bogotá, mimeo, mayo de 2009.
- Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula. “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”. En: Díaz, Catalina (Ed.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, ICTJ, Unión Europea y DeJusticia, Agosto de 2009.



## Segunda parte

# LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA

Este documento se basa en buena medida en el informe de consultoría elaborado por el experto Fabio Giraldo I. para la Comisión de Seguimiento con financiación de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)



## Introducción

Es generalmente aceptado que los principales problemas que afronta la formulación de una política de vivienda en el país, y en general en cualquier sociedad periférica, son la baja destinación de recursos para la atención de las demandas de la población más necesitada y la muy baja capacidad de ingresos de esta población para convertirse en un demandante efectivo de las viviendas que ofrece el sector formal de la economía.

Para aproximarse a esta problemática hay que partir de la diferencia crucial entre las necesidades para acceder y poder disfrutar de este bien y la capacidad efectiva para adquirirlo. Esta distinción se vuelve insuperable para los hogares más pobres de la población, que no sólo disponen de muy bajos ingresos, sino que tienen una nula capacidad de ahorro y severas limitaciones para acceder al crédito, y de esta forma poder adquirir una vivienda. Es por ello que, en materia de vivienda para los hogares más pobres, no es pertinente hablar meramente de cierre financiero de los proyectos, sino que se debe proponer una noción más amplia, que, incluyendo la dimensión económica, no se agote en ella, y busque ante todo un cierre social. En éste es necesario garantizar, al mismo tiempo, eficiencia y equidad socio-espacial, tanto a nivel individual como colectivo, cambiando el énfasis dado en las políticas a la empresa y al “equilibrio” automático del mercado, para acentuarlo en el hogar y las personas, y así potenciar sus capacidades y mejorar su calidad de vida.

## La vivienda: un bien complejo

La vivienda no es un bien “normal”. Tiene un precio que fácilmente representa más de treinta veces el ingreso mensual de una familia. Dado el patrón de ingresos mencionado, una proporción no despreciable de la población no puede adquirir una vivienda a menos que reciba un subsidio, el cual debe cubrir hasta el 100%, cuando se pretenda entregar vivienda a los hogares más pobres o a aquéllos que han sufrido un desastre natural o un proceso de desplazamiento forzado. En estos casos, la mayoría de la población afectada no cumple con las premisas de los subsidios a la demanda, que suponen una cierta disponibilidad de ingresos para cubrir la cuota inicial, ni con la capacidad de pago para atender los compromisos inherentes al crédito necesario para cubrir el costo total de la vivienda.

A nivel de la vida económica, se corrobora la existencia de territorios poblados por la inequidad, la exclusión y un funcionamiento muy imperfecto de los mercados. Éstos, para alcanzar su eficacia en la organización de la actividad económica

en el espacio, requieren una intervención estatal compleja, cohesionada en el territorio por una política pública que no se deje atrapar en la falsa oposición entre autonomía y unidad territorial.

Para el caso de la población desplazada, tal y como lo ha evidenciado el proceso nacional de verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, las severas limitaciones para acceder a una vivienda se observan fácilmente al analizar sus actuales condiciones de pobreza e indigencia. Tal circunstancia advierte cómo el desplazamiento forzado ha generado un proceso de pauperización masiva de una parte sustancial de la población colombiana, en tanto que “se pasó de un escenario con anterioridad a su desplazamiento en el cual el 51% de las familias actualmente desplazadas era pobre y el 30,5% indigente, a uno en el que el 96,6% de estas familias es pobre y el 80,7% indigente”<sup>1</sup>.

En estas circunstancias, los grupos familiares víctimas del desplazamiento forzado tienen seriamente restringidas las posibilidades de acceso a una vivienda en las condiciones actualmente existentes.

## Fallas de la actual política de vivienda

Tal y como lo puso de manifiesto la Comisión de Seguimiento en varios documentos presentados a la Corte Constitucional, la actual política de vivienda “contiene fallas desde su concepción y fundamentación básicas adoptadas hace 10 años y no responde a las necesidades y condiciones de la población en situación de desplazamiento forzado”<sup>2</sup>.

La actual política de vivienda de interés social (VIS), con la cual se pretende atender a la población en situación de desplazamiento forzado, está construida nuclearmente en torno al sistema financiero de vivienda (SFV), pese a las limitaciones que a dicha política le han señalado la Comisión de Seguimiento, los gremios de la producción, las organizaciones populares de vivienda, la academia, los consultores independientes, la agencia especializada para los asentamientos humanos de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat), la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las propias consultorías contratadas por el Gobierno nacio-

---

1 Garay, L.J., Prada, G. y Barberi, F. “La necesidad de una reparación integral por concepto del despojo masivo de bienes en Colombia”, *Revista Foro*, No. 67, Bogotá, abril de 2009, p. 49.

2 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”, Bogotá, junio de 2009, p. 4.

nal<sup>3</sup> y los varios documentos que ha venido preparando el Gobierno nacional para atender las demandas de la Corte Constitucional.

A este respecto, recientemente el contralor general de la República reiteró sus cuestionamientos a la política de vivienda del Gobierno nacional, indicando:

que ella se orienta sólo a definir las inversiones que se harán en materia de subsidios, entregando al sector privado el diseño y construcción de las viviendas, dejando de lado acciones que mitiguen los niveles de pobreza. Colombia no cuenta con una política de hábitat y vivienda digna, los proyectos de interés social que se han construido evidencian serios problemas de calidad y las inversiones realizadas por el Estado no han logrado controlar ni reducir el déficit de vivienda, tanto cuantitativo como cualitativo<sup>4</sup>.

Habría que agregar que dicha política excluye ipso facto al 30% de la población más pobre del país, en función del valor de la vivienda, la cuota de amortización y los ingresos disponibles. Por tanto, es inútil para atender a este grupo, y por supuesto a la población desplazada.

Muchas de las falencias de la política de vivienda social y, por ende, las que se deben tener en cuenta cuando se diseñe la política para atender a los hogares desplazados, están íntimamente ligadas con la disponibilidad de recursos y la forma como éstos se asignan para garantizar el goce efectivo de este derecho. Éste se logra a través de la materialización física de una edificación, con un mínimo de espacio construido que garantice la intimidad, el abrigo, y que contenga cuartos, baños, cocina y demás lugares esenciales para vivir en familia y en comunidad.

La consideración físico-espacial de la vivienda digna ha quedado subsumida, por un lado, en el torbellino de los modelos económicos que por su nivel de abstracción omiten toda consideración espacial y convierten la forma edificada en un algoritmo que oculta más de lo que revela, y por el otro, en un concepto de “dignidad” que escapa por su naturaleza político-jurídica a una definición preci-

3 Se puede consultar: Giraldo, F. y Torres, J. *Hábitat y desarrollo humano*, Bogotá: Cuadernos PNUD-Hábitat, Bogotá, 2004; Torres, J.E., *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación - MERPD, 2007; Maldonado, M.M. “El acceso y disfrute de vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento”, disponible en: [www.Terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/menupp.html](http://www.Terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/menupp.html), Bogotá, octubre de 2009; Forero, S., *Evolución y perspectivas de la vivienda VIS en Bogotá*, Camacol Cundinamarca, disponible en [www.bogotacomovamos.org](http://www.bogotacomovamos.org) agosto de 2009; Econometría Ltda., *Evaluación del impacto de los programas de vivienda rural y urbana para la población en situación de desplazamiento*, Bogotá, agosto de 2008; Torres, C.A., “La vivienda para la población desplazada en Colombia”, en: *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional?*, Tomo II, Bogotá, Codhes, 2009.

4 *El Tiempo*. “Vivienda social al banquillo”. Octubre 30 de 2009, págs. 1-15.

sa. Adicionalmente, este proceso de ocultamiento evade la discusión central de la arquitectura y el urbanismo que conceptualizan la vivienda a través de su forma construida. Se ha dado un babel de disciplinas “científicas”, y cada una por su lado no atina a articular una noción común de vivienda útil para aproximarse a los problemas más urgentes y, en especial, para definir y elaborar políticas públicas destinadas a la población desplazada.

En términos físico-espaciales, se ha ocultado cómo las firmas y los hogares se localizan teniendo en cuenta la distancia –la accesibilidad– los tiempos –la movilidad– y la disponibilidad de redes. Igualmente, el hecho de que el precio de la vivienda sea uno de los indicios más claros de las ventajas que los habitantes de una ciudad le otorgan al conjunto de los atributos urbanos en un espacio específico, queda invisibilizado por la dinámica de los precios del suelo, que en sentido estricto no corresponde sino a una parte de la dinámica de los precios de la edificación, en especial de la edificación de viviendas, hasta el punto que los déficits son un indicador muy fuerte de precariedad socio-espacial. La vivienda condiciona, a través del precio, la localización de los pobres y ricos en el espacio e indica la accesibilidad a los equipamientos y al espacio público-físico. Esto generalmente da claridad sobre todas las ventajas que tiene una vivienda o, en términos más simples, un lote urbanizado, en función de la distancia y la movilidad.

Las políticas aplicadas en Colombia, al ser diseñadas desde las lógicas financieras y del sector de la construcción, agravaron la crisis para los pobres como lo deja ver el alto porcentaje de exclusión de hogares de dicha política y las cifras recurrentes del déficit de vivienda<sup>5</sup>. Se priorizó la eficiencia económica sin advertir que ella no estaba favoreciendo la equidad y la inclusión, sino profundizando la segregación socio-espacial sin dar el paso fundamental para romperla mediante la dignificación a través de la construcción con calidad del espacio tanto individual (en la casa) como para la vida en comunidad (en el entorno). La anterior situación necesariamente se está viendo agravada en un contexto de crisis económica y de reducción de ingresos y salarios, así como de mayor precariedad laboral producto de los procesos de globalización en curso.

---

5 Giraldo, F. “Política de vivienda para la población desplazada: La realización del derecho a la vivienda digna” (Documento entregado a la Comisión de Seguimiento), Bogotá, Mimeo, 2009.



## Eficiencia y equidad: economía y política

Los debates sobre las políticas de vivienda desde la Constitución de 1991 se han desarrollado en torno a la financiación de la vivienda con muchos y variados pronunciamientos de la Corte Constitucional. Uno de ellos condujo a la aprobación de la Ley 546 de 1999, expedida luego de la más grave crisis hipotecaria en la historia del país; otro, la sentencia C-936 de 2003, que, al decir de varios juristas, abrió la posibilidad y conveniencia de reglamentar el sistema financiero de vivienda de largo plazo, focalizando las condiciones especiales vigentes en la Ley 546 en las personas más necesitadas.

También se ha asistido a diversas interpretaciones jurídicas, económicas e institucionales sobre este tema. Entre ellas se destacan los planteamientos del ex magistrado de la Corte Constitucional, Eduardo Montealegre, quien sostiene que el derecho constitucional a una vivienda digna no se extiende sólo a aquellas personas con capacidad adquisitiva para pagarla a precios de mercado. Este punto, centrado en la discusión entre Constitución Política y economía, es clave para establecer la conectividad entre los asuntos micro y macroeconómico-políticos, que se revela como la espina dorsal de la discusión sobre microfinanciación inmobiliaria en el país. Sin esta discusión no es posible entender las posibilidades y dificultades de la implementación de sistemas de financiación orientadas a los más pobres<sup>6</sup>, y, por ende, para fijar las bases de una política de vivienda para la población desplazada.

De esta discusión saldrán las políticas con las cuales se pueda atender en materia de vivienda a las familias más pobres y a la población desplazada, tratando de concretar el cumplimiento del derecho a una vivienda digna, tal como quedó consagrado en la Constitución de 1991. Para ello, es determinante entender cómo se configuran el mercado de la vivienda y las políticas encaminadas a orientar los recursos de largo plazo hacia las actividades económicas y, lo más importante, cómo se crean en el territorio capacidades para los hogares que no las tienen –dándoles medios para que puedan ser agentes de su propia vida–, a fin de emancipar al individuo de la dominación política e ideológica y de la explotación económica, al tener que vivir al margen de las actividades de valor agregado.

El territorio da cuenta de la forma como se aglomeran las personas en el espacio y de cómo esta aglomeración condiciona las modalidades del desarrollo humano. Al menos en principio y bajo ciertas condiciones, estar juntos genera rendimientos

---

6 Se puede consultar a propósito de este tema ONU-Hábitat – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Hábitat y financiación: una estrategia para la lucha contra la pobreza*, Bogotá, 2007.

crecientes a escala y favorece la productividad y la competitividad. Por otra parte, se presentan externalidades positivas y negativas, y una fuerte tensión por apropiarse de sus beneficios y evitar sus costos: los conflictos de interés son un componente sustantivo de la vida individual y colectiva de la aglomeración y del desarrollo urbano territorial, por lo que el papel de la política pública es corregir las asimetrías generadas en este proceso.

El sistemático incumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004, y sus autos de seguimiento en materia de vivienda, no se pueden ver al margen de la espacialidad de las políticas públicas, que, al carecer de un cuerpo edificado, han creado un vacío que no permite observar con claridad a sus beneficiarios efectivos. Esto incluye todo un conjunto de zonas grises en las que se evita afrontar lo que es y lo que no es vivienda, dejando de lado el establecimiento de un umbral mínimo que permita el disfrute efectivo de este derecho básico, que por su propia naturaleza atiende una necesidad no sustituible ni prescindible, y que sólo se satisface en un lugar construido. Cuando la vivienda entregada no cumple con unas condiciones mínimas, esto expresa serios problemas de exclusión y marginalidad.

En muchas políticas de vivienda, como es el caso de la política colombiana, esta dificultad se manifiesta a través de la baja vinculación de los sectores populares al mercado de capitales y en su estructura muy estratificada, de manera que el mercado se concentra en los activos de mayor valor y menor riesgo, dejando de lado a la mayoría de la población vulnerable. Empero, y para el caso colombiano, no es recomendable perder de vista lo avanzado, pues se puede continuar el proceso de profundización financiera, mejorando la información, promoviendo la competencia y buscando mayor cantidad de recursos para el sector con proyectos de largo plazo, sin olvidar que el mercado es muy poco profundo, no solamente por el tamaño de sus transacciones, sino por su mismo tamaño, y con limitaciones estructurales para atender las necesidades de la mayoría de la población pobre y de la población desplazada.

No es posible resolver esta situación en el corto plazo. Es una actividad de alta complejidad, crucial no sólo para atender las exigencias constitucionales, sino incluso para entender a cabalidad los esfuerzos que viene adelantando el Gobierno con el fin de configurar un nuevo sistema habitacional en el país, y es por ello la clave para discutir el tipo de política de vivienda que se puede desarrollar para la población desplazada. La atención de las necesidades básicas –alimentación, vestido, vivienda, agua, luz, educación, salud– es fundamental para que los individuos puedan ejercer su libertad de agencia, la cual sólo es posible una vez que se han cubierto dichas necesidades. Para ello son necesarias las políticas públicas de vivienda

y desarrollo urbano que conduzcan a aumentar el ingreso disponible, y permitan la ampliación de las capacidades<sup>7</sup>.

El mercado habitacional colombiano, incluso antes de la crisis sistémica de fin de siglo, ha sido muy estrecho, al punto que es un problema que la política pública debe afrontar decididamente. Como es sabido, hace más de dos siglos Adam Smith, al inicio de su obra clásica, *La riqueza de las naciones*, sentenció que la división del trabajo está limitada por el tamaño del mercado. Por ello, contar con mercados más amplios y profundos es trascendente para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos productivos, incluido el crédito, y demás insumos necesarios para la actividad edificadora, sin los cuales, en una economía mixta como la colombiana, es impensable atender las necesidades habitacionales de los hogares más pobres.

Las mayores escalas de producción, cuando se amplían los mercados, van acompañadas no sólo de disminuciones en los costos unitarios sino de incrementos en la productividad propios de estos procesos. Si esta situación se localiza en los territorios, las economías de aglomeración, ayudadas por economías externas al proceso, mejor infraestructura, buenas políticas urbanas, mejores condiciones laborales, etc. y un buen ambiente para la conducción macroeconómica son claves para la financiación y movilización del ahorro y la inversión, y para la creación de círculos virtuosos que, de ser gestionados con políticas o instituciones proclives al crecimiento ordenado de la economía, desatan las fuerzas del desarrollo.

Aparentemente se está en una situación paradójica: promover la intensificación del mercado en un sector donde sus fallas son muy protuberantes y hacerlo incluso donde el mercado ha sido incapaz de llegar con sus soluciones. Éste es el núcleo de la discusión en torno a la elaboración de una política de vivienda para la población desplazada, y ella no se puede hacer al margen de la formulación de una política de gestión integral de hábitat en la que se coordinen las entidades ligadas a la cadena productiva de valor agregado de este sector. Dicha política debe consolidar una visión urbano-regional en la que se creen territorios incluyentes y con menor segregación socio-espacial. Para tal fin, se deben evaluar y poner al servicio de la nueva política los mejores resultados alcanzados en el pasado –Ciudad Salitre y Metrovivienda en Bogotá, ciudad-región en varios niveles de territorios conurbados, reconstrucción del Eje Cafetero a través del Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (Forec), intervenciones integrales de desarrollo urbano en la ciudad de Medellín, etc.–, y lograr la vinculación y acompañamiento del sector privado y

---

7 Un desarrollo en esta dirección se puede consultar en: González, J. I. y Gómez Buendía, H. (Directores). *Informe de desarrollo humano: Bogotá: una apuesta por Colombia*, Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio de 2008.

comunitario para la gestión de los propósitos públicos, de modo que ayude con su acción a incrementar los escasos recursos fiscales disponibles.

En el territorio, particularmente en las actividades encaminadas a la edificación de viviendas, equipamientos y entornos, el mercado opera en unas condiciones muy particulares. Esto se debe a las imperfecciones propias del mercado de suelo y suelo urbanizado, y también al complejo proceso de ensamble de múltiples actividades del proceso productivo que da lugar a la elaboración de una vivienda y sus equipamientos básicos, en circunstancias en las que la competencia debe ser creada a través de la política regulatoria, articulando verticalmente las distintas manifestaciones de los poderes públicos a nivel nacional, departamental y municipal.

Lo anterior lleva a pensar que, dadas sus particularidades, el mercado no opera, pues no lo hace como lo describen sus formas convencionales, sino a través de la creación de condiciones especiales que sólo se logran con la intervención directa del Estado, la cual se debe realizar partiendo de sus limitaciones y de las propias del sector privado, pero sin omitir sus grandes potencialidades. En forma muy especial, las ligadas a las dinámicas de los territorios, que con el tiempo van consolidando procesos endógenos virtuosos que, bien conducidos, se pueden enfocar hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, siempre y cuando se exploten adecuadamente las economías de aglomeración y sus sinergias en la producción de bienes públicos claves para el disfrute de la vida individual y colectiva. La generación de riqueza no se logra eficazmente al margen de la atención de las necesidades de los hogares más pobres: “el mercado no es tan bueno como lo dice la tecnocracia financiera internacional, pero tampoco es tan malo como afirman sus críticos”<sup>8</sup>

## **Criterios generales para la discusión de la política de vivienda de la población desplazada**

La experiencia colombiana es inequívoca en mostrar cómo es posible trasladar masivamente un porcentaje del ahorro nacional al sector de la construcción, logrando mejorar el bienestar de la población. Para que esto sea efectivo, es necesario promover la competencia entre los constructores privados y comunitarios por el mercado –no en el mercado, ya que no existe, hay que crearlo– para que obtengan el favor de los compradores, incluidos los de la población desplazada, en cumplimiento de las normas arquitectónicas y las consagradas para el desarrollo de las licencias de

---

8 Sen, A. Globalmente resignados, 2002, citado en la introducción del equipo coordinador del Informe de desarrollo humano 2008: “Bogotá, una apuesta por Colombia 2008”, p. 22.

urbanismo. Para esto, es necesario un diagnóstico acertado y un conocimiento adecuado de los mercados estratégicos del sector: tierra urbanizada, construcción de vivienda, equipamientos y crédito.

La creación de un nuevo sistema de crédito para la financiación de la vivienda de interés social, que articule la titularización inmobiliaria y el microcrédito a la profundización del mercado de capitales, como es el objeto actual de las políticas públicas en materia de vivienda, no es el camino para la atención directa a la población desplazada. Y esto no va en contravía de crear nuevos segmentos para el mercado financiero, sino de alertar sobre cómo la vía de convertir el crédito en fuente para que los sectores más pobres de la sociedad puedan acceder a una vivienda digna es un camino que se encuentra taponado por las vías comerciales convencionales y reclama de la intervención directa del Estado, como único medio para atacar la pobreza crítica. No se trata de quitarle importancia a la experiencia de los microcréditos que sin duda ayudan a elevar el ingreso de las familias pobres así como su propia autoestima, al tiempo que aumentan las relaciones de confianza sobre las cuales se tejen las solidaridades, pero sí de discutir su viabilidad en el caso de la financiación de la vivienda a poblaciones de extrema vulnerabilidad y con niveles muy precarios de ingresos y de recursos.

El diseño de la política de vivienda para la población desplazada se debe realizar partiendo de reconocer la gran inequidad que ha caracterizado a la política VIS en Colombia, mediante la cual no se ha invertido presupuesto público del SFV para atender al 30% más pobre de la población. De esta forma se ha generado un proceso profundo de exclusión socio-espacial que sólo puede ser corregido si se cambia drásticamente la manera como se definen las orientaciones y se financian y gestionan los recursos en el territorio.

Desde una visión estructural, a pesar de los avances que en materia habitacional se han logrado en el país<sup>9</sup>, aún se mantiene un déficit de vivienda muy grande, que afecta particularmente a la población más pobre. El problema, desde el punto de vista económico, y en especial desde un enfoque de los demandantes de vivienda, puede ser de precios o de ingresos: viviendas muy caras y/o ingresos insuficientes para adquirirlas. La falta de ingresos se resuelve con mayor generación de empleo y remuneraciones, acceso al crédito y/o subsidios a la demanda; los precios, con mercados competitivos, manejo monetario y regulación adecuada.

---

9 Se puede consultar: Bateman A., Ferrari C. y Giraldo F., “Ingresos y vivienda para todos, equilibrio general, ciclo económico y capitalización de pobres”, en: *Hábitat y financiación: una estrategia para la lucha contra la pobreza*, Bogotá, UN-Hábitat – MAVDT – DNP – First Initiative, mayo de 2007; y Bateman A., Ferrari C. y Giraldo F., *Hábitat y el desarrollo de las microfinanzas*, Bogotá, UN-Hábitat, Javegraf, mayo de 2008.

Pero cuando se trata de la política de vivienda para los más pobres y para la población desplazada en particular, es necesario que se busque romper la exclusión y la marginalidad existente en los territorios, así como cohesionar a la población en un proyecto colectivo que los incorpore productivamente y les permita el disfrute de una calidad de vida. Ello sólo es posible si se comprende cómo operan los rendimientos crecientes a escala, los costos decrecientes y la competencia imperfecta en el mundo contemporáneo.

Los macroyectos urbanos en los que se encuentra comprometido el Gobierno nacional constituyen un principio de solución en la medida en que amplíen su óptica para poder transitar hacia la creación de territorios con menor exclusión social y con un mayor desarrollo incluyente. Es necesario que se dé una clara convergencia de producción y de empleo, se apliquen políticas activas para convertir los territorios en lugares más equitativos y se avance hacia políticas sociales basadas en derechos. Dichas políticas deben priorizar los resultados sociales sin omitir que la sostenibilidad financiera tiene un significado completamente distinto en el balance privado empresarial que en las finanzas públicas, y que el papel de la política debe conciliar la rentabilidad de los negocios con las necesidades de las personas más débiles de la sociedad.

La generación de políticas proclives a la inclusión y la equidad sólo es factible si se permite a la población más débil el acceso a bienes públicos-territoriales, servicios domiciliarios y equipamientos, con una política global que articule la de vivienda, la de tierras y la de empleo. Esto con el fin de incidir en la distribución del ingreso, afectar positivamente a los individuos y a las comunidades en su localización socio-espacial, y atenuar el altísimo nivel de segregación territorial prevalente en el país. Empero, las políticas para la población desplazada deben contar con recursos, instrumentos y mecanismos de evaluación y seguimiento propios que garanticen el goce efectivo de derechos (GED) a esta población, en un espacio construido donde se minimice al máximo tal problema.

## **La vivienda digna y su materialización en un espacio edificado**

Por las anteriores razones, la Corte Constitucional, siguiendo de cerca la legislación internacional y en especial el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, al considerar la noción de vivienda digna en un marco general, dio alcance al término de “vivienda adecuada”. Para su realización, la Corte Constitucional ha considerado el acceso a una vivienda que no sólo permita satisfacer las necesidades

humanas sino que cuente con las condiciones mínimas que se deben garantizar para que pueda ser considerada como digna<sup>10</sup>. Dichas condiciones son las siguientes:

- La seguridad jurídica de la tenencia.
- La disponibilidad y proximidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras.
- La sustentabilidad de los gastos.
- La habitabilidad.
- La asequibilidad.
- La ubicación.
- La adecuación cultural.

Como es apenas obvio, el derecho a una vivienda digna forma parte del mínimo prestacional que se le debe garantizar a todas las personas desplazadas. Su concreción implica hacer precisiones elementales sobre la forma en que se realiza este derecho a través de los indicadores de goce efectivo establecidos por la Corte Constitucional. Para concretar lo que se debe considerar como vivienda digna, ONU-Hábitat considera como tal aquella que promueve en los distintos niveles de Gobierno cada Estado legítimamente instituido con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el marco jurídico que la reglamenta. Ahí reside el fundamento de cómo se deben evaluar los avances en la realización del derecho a la vivienda digna.

En el caso colombiano, la identificación de dicha vivienda es una tarea fácil, dado que el Gobierno nacional no sólo ha propiciado la construcción de múltiples viviendas consideradas con estándares mínimos aceptables, sino que también ha definido la vivienda nueva urbana de la siguiente forma:

Modalidad en la cual el beneficiario de un SFV adquiere una vivienda en el mercado dentro de los planes elegibles, mediante acto jurídico traslativo del dominio y su posterior inscripción en la oficina de registro e instrumentos públicos competente. Deberán contemplar como mínimo, además del lote urbanizado, una edificación conformada por un espacio múltiple, cocina con mesón y lavaplatos, lavadero, baño con sanitario, lavamanos, ducha y como mínimo una alcoba<sup>11</sup>.

10 Garay, L. J. (dir.), *Aplicar políticas públicas idóneas y eficaces*, vol. 4: El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, Comisión de Seguimiento, Bogotá, abril de 2009, p. 59.

11 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Políticas de vivienda para la población en situación de desplazamiento PVPD*, Bogotá, agosto 31 de 2009, p. 42.

La anterior consideración permite determinar de manera práctica un punto de referencia para la medición y la resolución del déficit y las necesidades de hábitat de la población desplazada del país. La construcción de una línea de referencia debe ser pertinente para los efectos de la política pública, de forma que no sea excesivamente módica ni excesivamente elevada. Si una línea demasiado exigente puede ubicar a toda la población en déficit, una línea poco ambiciosa indicaría, por su parte, que ningún hogar se encuentra en déficit. En ambos casos se desdibujaría, por exceso u omisión, respectivamente, la necesidad de focalizar el presupuesto y los esfuerzos destinados a combatir los problemas de vivienda existentes.

Es necesario precisar que la identificación de la vivienda digna con aquélla que es promovida por un Gobierno legítimamente constituido no significa que sea necesariamente satisfactoria en términos de sus características y/o cobertura desde ciertas perspectivas. El hecho de parametrizar lo que se realiza en un momento determinado permite evaluar la progresividad del derecho.

En el marco de los derechos económicos sociales y culturales (DESC), en el que este derecho se inscribe, se contempla su progresividad, pero no su regresividad, es decir, su realización gradual, supeditada a la disponibilidad de recursos, lo que supone en la práctica el logro de su satisfacción y cobertura a lo largo del tiempo. Así mismo, el establecimiento de prioridades entre diferentes derechos, dada la imposibilidad de llevarlos a cabo al mismo tiempo con recursos limitados.

El código internacional impone a los Estados no sólo la obligación de adoptar medidas y planes de acción con plazos concretos para la realización de estos derechos, de modo que su ejercicio efectivo no se reduzca a una mera retórica en nombre de la realización progresiva, sino que sanciona de manera explícita la regresividad de lo que hasta el momento el Estado ha venido entregando. La definición de la vivienda digna asumida por el Gobierno, concretada en su forma por el procedimiento metodológico sugerido<sup>12</sup>, es un instrumento indispensable para buscar garantizar la equidad.

En el contexto de los DESC, la línea nacional de la vivienda adecuada propuesta por el Gobierno nacional constituye un instrumento para velar por el acceso equitativo de las personas a la vivienda que es promovida por el Estado en cumplimiento de las disposiciones de su marco legal, así como para identificar recortes en su provisión y/o discriminaciones en su distribución. Para el caso colombiano, la actuación del Estado en este frente se materializa coherentemente en las viviendas

---

12 Un desarrollo de dicho procedimiento se puede consultar en: Casasfranco, M.V. y Arcos, O, *10 años de Metrovivienda*, Bogotá, PNUD, UN-Hábitat, Alcaldía Mayor de Bogotá y Metrovivienda, 2007. En este documento se presenta un resumen del estudio de necesidades de hábitat dirigido por Fabio Giraldo en la localidad de Bosa de la ciudad de Bogotá.



que entrega con el uso del SFV, cuando hay desastres naturales, como el ocurrido en el Eje Cafetero o los muy corrientes asociados con las épocas invernales.

El marco que establece el concepto gubernamental del derecho a la vivienda digna es muy simple de presentar, en lo que respecta a su forma, pero no se puede omitir que es un concepto dinámico que depende del contexto en el que se aplica. El Estado colombiano lo ha establecido a través de la Constitución de 1991, en el marco de los DESC, como consta en el artículo 51:

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

## **Fallas en el mercado de crédito y tierra para la vivienda de la población desplazada**

Pero no basta con una definición adecuada de vivienda, se requiere también entender por qué los mercados no operan aislados unos de otros. La falta de consideración de los precios relativos de los bienes, servicios y factores, de los impuestos, y su consecuencia sobre la competitividad y rentabilidad productiva, es una práctica recurrente en el diseño de una política económica en general y de las políticas urbanas y de vivienda en particular. Esto conduce a identificar las limitaciones más importantes de los mercados estratégicos del sector de la construcción para atender a la población más necesitada.

### **Crédito**

El acceso al crédito bancario para la financiación de vivienda de bajo costo se define como el eslabón faltante en la cadena de financiación del valor total de las viviendas de interés social, en la medida en que la imposibilidad de los segmentos informales de la población para acceder a la banca tradicional representa un inconveniente determinante en la utilización de los subsidios asignados: las personas beneficiarias no logran hacer el cierre financiero para acceder a las unidades de vivienda. Si bien éste no es el único obstáculo —la escasez de suelo urbanizable y el marco jurídico institucional son también restricciones decisivas—, la falta de financiación es una seria limitación para lograr que la tasa de construcción de vivienda llegue siquiera a cubrir el incremento de hogares y el déficit de vivienda prevaleciente.

Tampoco puede dejar de mencionarse cómo el sector bancario encuentra poco atractivo cubrir las necesidades crediticias del segmento informal de la población, en la medida en que lo percibe como un sector de alto riesgo. Además de la incertidumbre sobre la estabilidad del ingreso familiar y su capacidad efectiva de repago, este grupo carece de una trayectoria crediticia formal que permita establecer su comportamiento como deudor y definir así su perfil financiero. De allí que la propuesta de crear un sistema de información y regulación especializada, así como la de ofrecer garantías estatales para disminuir los altos riesgos en que incurre la banca comercial si aspira a llegar al segmento más pobre de la población, constituyen elementos centrales para remover una de las principales causas por las cuales los hogares vinculados a la economía informal no son sujetos de crédito en el sistema financiero. Esta situación prevalece en un alto porcentaje de la población desplazada.

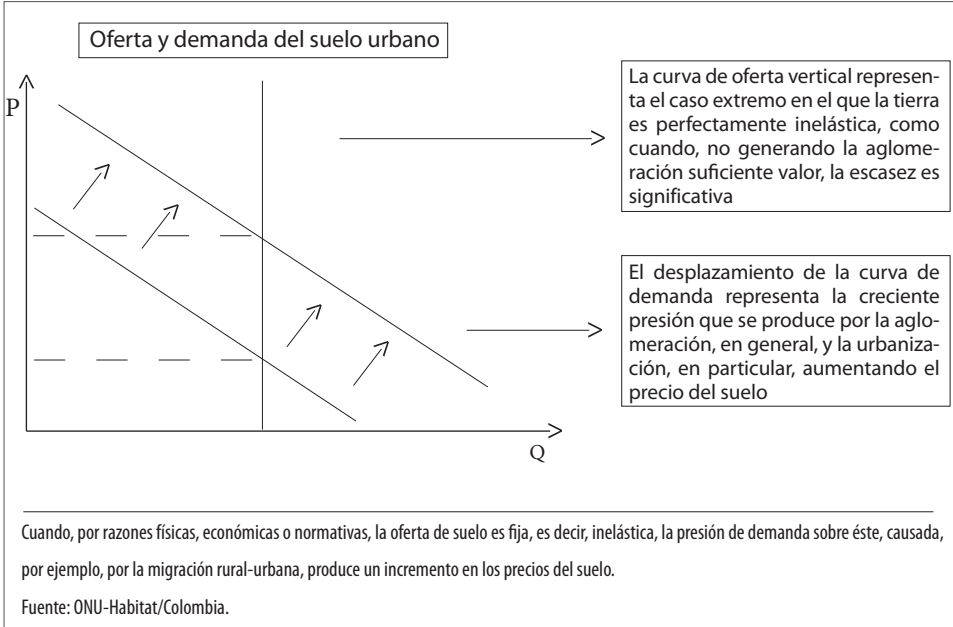
Contra una política coherente de vivienda conspira la situación de extrema pobreza, desigualdad y exclusión que impide un mejoramiento en la calidad de vida de los hogares más pobres en un país como Colombia, en el cual más de la mitad de la población vive en la pobreza, cerca del 15% en pobreza extrema, y la desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini, alcanza uno de los niveles más altos del mundo, sin contar con el hecho de que el capital y la tierra se encuentran más concentrados que el propio ingreso.

### **Suelo urbanizado**

El proceso de urbanización implica una presión sobre las ciudades en muchos sentidos: servicios públicos, vivienda, equipamientos, espacio público físico, sistemas de movilidad, oportunidades de trabajo, etc. Tal vez el atributo que refleja más directamente esas presiones es el suelo urbano, y particularmente su precio, ya que es en él donde se ubican espacial y físicamente los hogares y las empresas. Cuando las economías de aglomeración son relativamente pequeñas, lo que sucede en los inicios de la urbanización, la presión es absorbida por un incremento de los precios del suelo.

El Diagrama 1 muestra el comportamiento de los precios cuando se está en presencia de una curva de oferta de suelo urbano que es completamente inelástica, es decir, cuando la cantidad de suelo disponible es relativamente fija.

Diagrama 1  
Oferta y demanda de suelo urbano con curva de oferta inelástica



En tales condiciones, un desplazamiento de la curva de demanda, producto, por ejemplo, de cualquier incremento de las economías de aglomeración, entre las que se encuentra, entre otras, un proceso de migración hacia la ciudad, genera un aumento del precio del suelo.

Es importante anotar que las transferencias de riqueza no se producen meramente por la migración rural-urbana y el proceso de industrialización, sino, en general, por la aglomeración y la generación de valor creciente en las ciudades. Los aumentos en los precios del suelo se presentan incluso en ciudades sin mayores incrementos de población, pero con importantes procesos de generación de valor agregado.

Incluso, desde el punto de vista económico, los mayores precios son una forma de cuantificar las economías de escala y externalidades positivas que se presentan en las ciudades. Los precios del suelo son una medida indirecta de las economías de aglomeración de una ciudad.

En el caso de una oferta fija de suelo, el diferencial de precios les proporciona una renta a las personas físicas o jurídicas que realizan transacciones de suelo urbano por el solo hecho de ser propietarios de un bien relativamente escaso y necesario

para el crecimiento de la ciudad. Es relevante resaltar que para que se presenten dichas rentas se requieren dos condiciones económicas: primero, una curva de oferta tendencialmente vertical o inelástica que represente la escasez, y, segundo, una curva de demanda en la que se refleje la disponibilidad a pagar un precio superior al costo de producción del factor o bien. De nada sirve que un factor sea escaso si a nadie le interesa comprarlo. De esto se concluye que la formación de la renta del suelo nace del encuentro entre una oferta y una demanda de tipo particular.

Como es sabido, la Ley 388 de 1997 ofrece instrumentos de gestión en materia intraurbana, pero se carece, en cambio, de algún tipo de competencias para regular el ordenamiento interurbano. La falta de comprensión de esta limitación, de las características de las distintas fuentes de financiación y del papel del empresario ha impedido capturar directamente las plusvalías, particularmente aquéllas derivadas de la incorporación de suelos al perímetro urbano (en Bogotá, por ejemplo, se han escapado hacia la vecindad). Casi con seguridad, este fenómeno ocurre a lo largo y ancho del país y por ello es esencial establecer una regulación explícita del mercado del suelo urbano como condición para que funcione adecuadamente el mercado de la vivienda, y en especial el mercado de la vivienda de interés social en su sentido amplio, es decir, el que se requiere para entregarle vivienda digna a la población desplazada.

En lo relativo a la gestión del suelo, la financiación de una ciudad no puede hacerse exclusivamente con criterio impositivo. Se debe tener en cuenta que los mayores recursos de la ciudad se obtienen de su operación global, en la medida en que ofrezca condiciones adecuadas para la ganancia empresarial, base para la distribución socioespacial más equitativa en el interior de la urbe. Pretender conseguir mayores recursos sobredimensionando las cargas que se imponen a un sector de la economía resulta contraproducente. Estas prácticas dificultan el funcionamiento del mercado, reducen el nivel de actividad y estimulan y no moderan el incremento del precio del suelo, lo que hace doblemente difícil alcanzar el objetivo de cualquier política de vivienda y desarrollo urbano: garantizar el derecho a la ciudad, y por tanto a la vivienda, de todos los habitantes, incluidos los de menores ingresos. La ausencia de cohesión fiscal del Estado, la nación y los municipios obstaculiza además la obtención de los recursos necesarios para continuar mejorando la infraestructura de la ciudad.

Los problemas de la política de vivienda social no terminan acá: los trámites para obtener una licencia de construcción son demorados y engorrosos; las escalas de producción y la incorporación de nuevas tecnologías no son las adecuadas para atender las estructuras crecientes de costos. Así, por ejemplo, en la ciudad de Bogotá, sin duda la de mayor densidad institucional en el sector, sólo el 6% del

número de viviendas formales producidas a partir del año 2000 ha sido de precio inferior a 25 millones de pesos, que es la accesible a hogares con ingresos inferiores a los dos salarios mínimos<sup>13</sup>. Adicionalmente, el suelo necesario para atender el déficit en 2005, según estimativos del Gobierno nacional, era aproximadamente de 10.312 hectáreas brutas en todo el país, en un escenario en el cual las políticas de gestión del suelo a nivel municipal no han acompañado la política nacional del SFV. Además, los suelos que se destinaron para expansión en los Planes de ordenamiento territorial (POT) evidencian el desconocimiento por parte de los municipios del déficit de vivienda, aparte de la muy baja aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial para racionalizar la intervención en el territorio y asegurar el aprovechamiento sostenible<sup>14</sup>.

La revisión de los POT, si existe la voluntad política para intervenir la generación desproporcionada de rentas urbanas, es un camino ineludible para mejorar la distribución del ingreso y las oportunidades en el país. El POT es el instrumento por excelencia para la planificación del territorio, por medio del establecimiento del uso del suelo a nivel territorial. Cuando un POT delimita el perímetro urbano, regula espacialmente las estructuras básicas de la ciudad –actividades productivas y localización de las viviendas en el territorio, definiciones funcionales sobre el trazado de los servicios, la malla vial, parques, equipamientos y la regulación ecológica sobre cerros, ríos y humedales–, y delimita así las potencialidades del crecimiento de la ciudad, su generación de riqueza, las posibilidades de su financiación mediante el cobro de plusvalías, y el reparto justo y equitativo de las cargas y beneficios entre los particulares y la autoridad territorial.

## Actuación integral en la política de vivienda

La búsqueda de lineamientos para una política de vivienda orientada a la población desplazada lleva implícita una actuación integral en el territorio, a fin de articular coherentemente la actuación vertical del Estado y la horizontal de los agentes. Dicha articulación se debe realizar en una discusión diferenciada de la dinámica rural-urbana a propósito de la definición de una política sistémica. Es necesario que se articulen, en un único núcleo dinámico, las políticas de vivienda, tierras

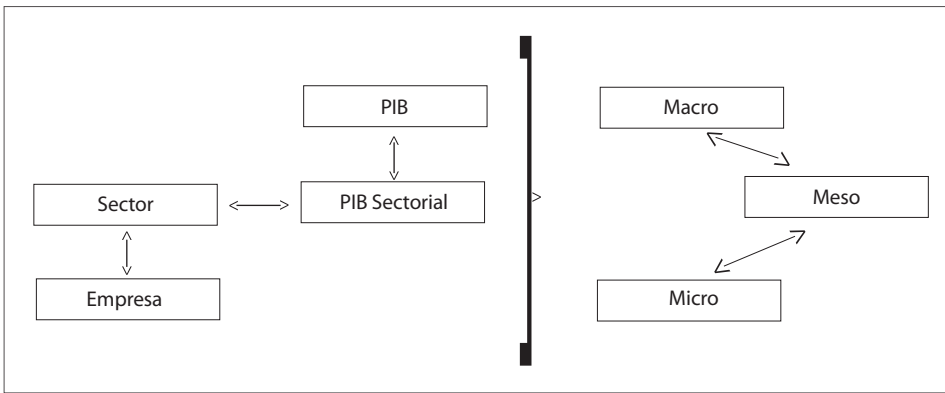
13 Maldonado, M.M. “Crisis en la vivienda social: retos y alternativas”, disponible en [www.bogotacovamos.org](http://www.bogotacovamos.org), Bogotá, agosto de 2009.

14 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, “Retos del ordenamiento territorial en Colombia”, Ponencia presentada el Día Mundial del Hábitat, Bogotá, octubre 5 de 2009.

y generación de ingresos. Los macroproyectos que actualmente desarrolla el Gobierno nacional pueden ser una buena oportunidad para poner en práctica dicha integralidad.

Para lograr lo anterior, no se pueden omitir las actuaciones en el interior de las ciudades, ni la forma como operan los diferentes niveles de agregación del análisis espacial urbano. Ello puede observarse esquemáticamente en el siguiente diagrama.

Diagrama 2  
Análisis espacial urbano



Los economistas se han acostumbrado a formular la política económica a partir de la teoría macroeconómica, y se han preocupado casi exclusivamente por los grandes agregados macroeconómicos: la inflación, el producto interno bruto, el déficit fiscal, la deuda externa con relación al PIB, el nivel de reservas internacionales, etc. Han olvidado cómo a nivel macroeconómico la sostenibilidad financiera tiene un significado completamente distinto al del balance privado –cuentas nacionales vs. contabilidad empresarial–, y cómo en la comprensión del territorio los niveles de análisis del proceso productivo no resultan de un simple proceso de agregación sino de dimensiones cualitativamente diferentes. Para poner el ejemplo más obvio, la productividad de una ciudad o de un territorio no se deriva lineal ni mecánicamente de la productividad de las empresas que lo componen.

La ciudad es por excelencia el nivel meso-económico de la realidad social, y hoy tiene su manifestación más pronunciada en el proceso de urbanización y en los proyectos y programas que se adelantan a nivel territorial, aprovechando los círculos virtuosos de la aglomeración. La construcción de territorios democráticos no es posible sin un disfrute efectivo del espacio público-físico, donde se satisfacen

necesidades colectivas que van más allá de la mera reproducción biológica. De esto se deriva que el papel de las políticas públicas no es sólo para sobrevivir, sino para vivir individual y colectivamente con sostenibilidad y calidad de vida, sólo alcanzable –en un mundo en creciente proceso de urbanización– si se gestionan adecuadamente los círculos virtuosos de la aglomeración, de manera que la rentabilidad de cada negocio privado no se aisle de los impactos positivos y negativos de las fuerzas de atracción propias de las economías vistas en su manifestación espacial.

## **Propuestas para la superación de problemas específicos**

Entre los problemas no resueltos que han tenido un impacto negativo severo para el desarrollo del programa de vivienda para población desplazada, se pueden señalar:

### **Fallas en la focalización, de modo que se excluyen los hogares más pobres y vulnerables**

En el marco de una nueva política de vivienda para la población desplazada (PVPD), se requiere mejorar los procedimientos de focalización ex-ante de la asignación de las viviendas a los hogares, mediante la aplicación de una normatividad y un modelo de operación que estimulen y faciliten el acceso de los hogares más pobres y vulnerables a esta fase del proceso de atención de sus necesidades habitacionales. Es necesario estructurar una integración entre recursos e instrumentos financieros nacionales y locales de origen público, que se adicione al cierre financiero social y macro del programa de VIS para desplazados, con el objetivo de limitar al máximo la exclusión de los hogares ex-post en la asignación por factores relacionados con su capacidad económica. Igualmente, controlar problemas relacionados con la oferta de VIS, los términos o plazos muy extensos del proceso, etc.

### **La barrera del cierre financiero individual. Hacia la aplicación del concepto de cierre social**

El cierre financiero se ha constituido en una barrera estructural en contra de los hogares de la población desplazada con unas condiciones socioeconómicas que les impide gestionar completamente los recursos complementarios al SFV, requeridos para materializar la compra de la solución habitacional. En este caso se trata del ahorro y el acceso a créditos del sistema financiero o de fuentes alternativas a éste.

Sin embargo, es pertinente anotar que el cierre financiero no reviste el mismo grado de dificultad para todos los hogares. Por esta razón, es recomendable aplicar un sistema de subsidios nacionales que cubra la totalidad, o una proporción mayor del precio de la vivienda al alcanzado actualmente. Tal sistema se complementaría con recursos locales mediante la forma de subsidios.

### **La baja dinámica de la generación de oferta de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) de origen privado**

Este problema está asociado principalmente con tres situaciones. En primer lugar, con las limitaciones severas que existen en los municipios colombianos en materia de oferta del suelo urbano y de la infraestructura requerida para que el sector privado emprenda proyectos de VIP.

En segundo lugar, con la pérdida de credibilidad en el programa por parte de los constructores privados, ocasionada por los trámites que retrasan el pago del SFV, lo que afecta los resultados económicos de los proyectos. Igualmente, por las limitaciones de la demanda efectiva subsidiada, expresada en la dificultad de los hogares de la población desplazada para concluir el proceso de compra, lo cual se traduce en un ritmo de ventas lento, que se traslada también en detrimento de los márgenes económicos de los proyectos.

Es importante recuperar la confianza de los constructores en el programa de vivienda, por medio del mejoramiento de los procesos de gestión en los que participan y del establecimiento de estímulos que incentiven su participación.

Sobre los aspectos relacionados con la oferta del suelo urbano e infraestructura y con el flujo de la demanda, es pertinente subrayar que los empresarios del sector ofrecen un aporte potencial importante para el logro de los objetivos de una nueva PVPD, en tanto el Estado actúe como facilitador en materia de su acceso a suelo urbanizado a unos costos que viabilicen la VIS, o, por ejemplo, recibiendo el suelo como aporte o subsidio público en especie a los desplazados, otorgando crédito a unas tasas subsidiadas que correspondan con la naturaleza de la problemática de atención, o dando directamente financiación estatal, entre otras posibilidades.

Es decir, el proceso constructivo no constituye el problema principal. Los problemas estructurales, como ya se ha mencionado, están en los mercados imperfectos que le restan competitividad y eficiencia a las empresas promotoras y constructoras de VIS. El sector opera en un “equilibrio” de bajo nivel y el Estado hace poco por fomentar la competencia dentro del sector. Por otra parte, omite que en mercados con presencia de captura del regulador y con inexistencia de competencia es necesario crear nuevos marcos regulatorios donde el sector compita, no en el mercado



–el cual por definición no existe–, sino por el mercado, el cual sólo se puede crear a través de procesos de eficiencia comparativa.

### **Control a la generación de la oferta de los entes territoriales y oferentes que aplican recursos anticipados del SFV**

Los plazos, especificaciones y características de la oferta de VIS no han correspondido en todos los casos a los planteados inicialmente en los proyectos declarados elegibles y que han sido objeto de asignaciones de SFV a hogares interesados o seleccionados por los municipios u organizaciones.

Es necesario profundizar en los procesos de seguimiento e interventoría para controlar estas situaciones que afectan la continuidad de los hogares en el proceso de acceso a soluciones de vivienda, dado que causan problemas de deserción y de credibilidad, tanto a nivel individual como colectivo.

### **La baja participación de los entes territoriales**

La participación de los entes territoriales en el proceso de atención de las necesidades habitacionales de la población desplazada no ha correspondido con sus competencias establecidas en la legislación vigente. Por otra parte, se ha producido en unas condiciones tales, que en algunos municipios se evidencia la falta de esfuerzo presupuestal y de iniciativa para liderar el programa de vivienda en el ámbito local.

Los municipios, distritos y departamentos son actores definitivos e imprescindibles para organizar las comunidades, complementar la capacidad de pago de los hogares con subsidios locales, operar como responsables principales de la generación del suelo urbanizado y de la infraestructura requerida para localizar la oferta de VIS, e intervenir de manera decidida y con resultados como promotores y emprendedores directos de proyectos en los cuales se considere el acceso de la población desplazada.

Desde otra perspectiva, es pertinente llevar a cabo una reflexión acerca de la viabilidad de los modelos de gestión local que involucran a la nación, los municipios y las organizaciones de desplazados, y de aquéllos que trasladan a estas comunidades la responsabilidad de formular y gestionar programas habitacionales. Esto se plantea porque las mismas entidades públicas del nivel central han tenido dificultades críticas para gestionar proyectos de vivienda destinadas a poblaciones de damnificados, proyectos de interés nacional, etc. Es decir, no es lógico pretender que en el ámbito local se resuelvan problemas que a nivel nacional presentan un saldo pendiente en términos de generación definitiva de soluciones.

## Lineamientos de una política de vivienda para población desplazada

### Desarrollo del concepto de vivienda digna

La política de vivienda para población desplazada (PVPD), tiene un propósito claro: los hogares deben contar con acceso efectivo a viviendas completas (de dos alcobas, como lo han planteado el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Presidencia de la República).

Se ha propuesto una metodología para concretar la vivienda digna, que se debe incluir en los planes piloto del Gobierno nacional y ha de ser la base para el diseño de un sistema de seguimiento a través de indicadores de evaluación de las políticas en función del GED. Esto sólo es posible si se concreta la forma espacial de la vivienda digna a partir de su medición precisa. La propuesta de llevar el sistema aritmético a la forma espacial es la clave para romper la tradición formalista del Estado, que restituye “el divorcio entre el derecho nominal y la materialidad de las políticas públicas que deben soportar su realización”<sup>15</sup>.

### El aporte de los hogares

Considerando la condición de víctimas de un proceso de violencia que define a los hogares desplazados como sujetos del derecho de restitución de sus condiciones previas al desplazamiento, su situación socioeconómica actual de pobreza e indigencia, la falta de resultados de la fase de estabilización socioeconómica, especialmente en la generación de ingresos, y su estatus de población objeto de protección constitucional, no resulta justificable, en términos de política social, ni viable económicamente, establecer alternativas de aportes del hogar para acceder a una vivienda del programa a definirse en el marco de la PVPD.

En este sentido, el ahorro y el crédito habitacional deben ser compensados en la forma de subsidios públicos nacionales y locales. Consecuentemente, el Gobierno nacional debe transferir a los hogares desplazados la vivienda con un 100% de subsidio, cuando éstos no tengan condiciones para responder por los costos inherentes a la forma de tenencia de la vivienda en propiedad.

---

15 Romero, M., “Presentación”, en: *La Corte ordena autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*, Bogotá, Ediciones Anthropos, Bogotá, 2009.

## Un nuevo modelo de gestión

La PVPD se debe formular e implementar en el contexto de un modelo de gestión pública sectorial que se fundamente y estructure a partir de una concepción de derechos. En desarrollo de la política, los programas e instrumentos deben diseñarse con una aplicación de recursos que tendrá su mayor énfasis en el gasto público social del Gobierno nacional.

Los recursos públicos deben tener correspondencia, por lo tanto, con la dimensión de la población afectada y la urgencia derivada de la crisis humanitaria que ha creado el desplazamiento.

## Una nueva institución operadora

El nuevo modelo que defina la PVPD debe contemplar una nueva institución operadora que se responsabilice exclusivamente de la atención de las necesidades habitacionales de la población desplazada.

Sobre este aspecto, la Comisión de Seguimiento y otros trabajos han planteado la posibilidad de crear un perfil institucional tipo Forec. Esta iniciativa debe ser desarrollada, una vez se alcance un consenso sobre su pertinencia como la más viable para la ejecución de la PVPD. Es interesante recordar que en cuatro años –tiempo sensiblemente inferior al que lleva la política de vivienda para población desplazada– el Forec gestionó la construcción de 95.000 viviendas y la reparación de 350.000. El contraste con los 45.000 SFV para hogares desplazados legalizados a la fecha es elocuente.

## Acceso de la población desplazada al crédito habitacional

Una parte importante de los desplazados tenía acceso a servicios financieros de mercado en los municipios de origen de los hogares<sup>16</sup>. Sin embargo, es importante reiterar que este acceso no es viable actualmente, dadas las condiciones socioeconómicas de los hogares, especialmente en lo que tiene que ver con:

- Los niveles de pobreza e indigencia.
- Los ingresos corrientes inferiores al salario mínimo mensual.
- El carácter informal de las ocupaciones.

16 Ibáñez, A.M. y Moya, A., “La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales”, Trabajo realizado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2007.

- La pérdida de activos y, consecuentemente, de garantías.
- El registro en las bases de morosos del sistema financiero, por el incumplimiento de obligaciones financieras como consecuencia del desplazamiento.

### **La complejidad de la gestión individual del programa de vivienda para población especial**

La atención de una población del tamaño de la población desplazada en Colombia conlleva un nivel alto de complejidad que se profundiza por la prevalencia de procedimientos individuales de participación y acceso. Al respecto, actualmente se reconoce que gran parte de la demanda de vivienda de los hogares pobres no se materializa si no se organiza, debido a las dificultades inherentes al conocimiento y administración de los medios y recursos de ingreso al mercado y a la política de vivienda.

La experiencia de las cooperativas de vivienda chilenas, con respecto a sus resultados en la atención de la demanda de vivienda de hogares de ingresos medios y bajos, ilustra sobre el potencial de los procesos de organización de la demanda. Sin embargo, organizar la demanda tiene una serie de requisitos institucionales y de recursos que en Colombia, aunque existieron, actualmente se encuentran casi disueltos.

La notable red de organizaciones viviendistas que Colombia alcanzó hasta la década de los años noventa, que se puso de presente cuando el SENA, el ICT y otras organizaciones del sector civil desarrollaron el Primer Censo Nacional de Autoconstrucción y registraron un total de un millar de organizaciones con cerca de cien mil viviendas en proceso de construcción, es ahora una realidad inexistente en Colombia. La red de organizaciones de vivienda se desmovilizó como consecuencia de un conjunto de factores relacionados, entre otros factores, con el conflicto interno y con el cambio del modelo público de gestión sectorial.

### **Recomendaciones**

El desplazamiento forzado ha generado una crisis humanitaria, y, para la atención efectiva de las necesidades habitacionales de los hogares afectados, se requiere un modelo de gestión pública propio, con programas e instrumentos diseñados para operar en condiciones de emergencia, con soluciones de vivienda que integren modalidades transitorias y definitivas.

Se recomienda enfatizar el acceso de los hogares desplazados a través de programas de alojamiento en la modalidad de arrendamiento. Esta recomendación se fundamenta en las siguientes consideraciones:

**El hogar mantiene su condición de desplazado. El arrendamiento como solución de alojamiento y forma de tenencia segura temporal para los hogares desplazados**

Se recomienda enfatizar el acceso de los hogares desplazados a la PVPD mediante su vinculación a programas de alojamiento en la modalidad de arrendamiento.

Esta forma de tenencia tiene pertinencia social para atender las necesidades habitacionales de los hogares desplazados durante la fase de ayuda humanitaria de emergencia (AHE), y durante un período previo a la generación de resultados de la fase de estabilización socioeconómica, concretamente en lo relativo a la generación de ingresos para los hogares. Esta propuesta se apoya, principalmente, en las siguientes consideraciones:

- Los hogares desplazados se encuentran, en la práctica, dentro de la fase de AHE.
- No se han obtenido los logros correspondientes a la fase de estabilización socioeconómica, especialmente los derivados de los programas de generación de ingresos.
- No ha cesado su condición de víctima por el desplazamiento forzado.

Además, hay que considerar que:

- Existen barreras de acceso a los programas de VIS nueva y, en general, a la vivienda en propiedad.
- Sobresale la diversidad con la cual los hogares atienden sus necesidades habitacionales.
- Resalta el potencial del mercado de arrendamientos en el proceso de atención de estas necesidades.
- Se cuenta con alternativas de alojamiento para los hogares desplazados en sectores urbanos consolidados, que tienen ventajas frente a las ocupaciones de hecho, compra de lotes en sectores no urbanizables, alquiler de cuartos, inquilinato. Estas opciones hacen parte de tipos de vivienda relacionados con la precariedad habitacional.

- Es posible generar externalidades positivas sobre el ingreso de los hogares desplazados: menor gasto en vivienda, transporte, agua, etc., al tiempo que se genera un mejoramiento global de las condiciones habitacionales y de calidad de vida de los hogares desplazados mientras acceden a una solución en condición de propietarios.

Es importante tener en cuenta que esta modalidad existe, pero limitada a la fase de AHE, con aplicación de recursos del SFV, los cuales se descuentan cuando los hogares obtienen la adjudicación del SFV en programas de adquisición de vivienda. La implementación de este procedimiento ha llevado a que los hogares decidan localizarse en sectores urbanos no consolidados y en viviendas precarias, con el objetivo de minimizar su gasto en vivienda y no afectar el monto del SFV. Debe definirse, por tanto, que el subsidio otorgado para arrendamiento no sea luego descontado del subsidio para adquisición de vivienda. Esta iniciativa se plantea en términos de ampliar el acceso de los hogares desplazados a soluciones de vivienda de calidad y en condición de tenencia segura.

Sin embargo, se deben acelerar los programas de estabilización, especialmente los de generación de ingresos, dado que estos tipos de subsidios, en ausencia de resultados positivos en estos programas, tienden a generar en los hogares dependencia estatal como consecuencia de la indefinición del período de duración del pago de la vivienda por medio de este instrumento.

Otro aspecto radica en las implicaciones que la vivienda transitoria o temporal tiene sobre la seguridad en la tenencia, lo que afecta las condiciones de calidad de vida del hogar. Se debe considerar también que la vivienda propia constituye un factor de apalancamiento de la fase de estabilización socioeconómica, por lo cual es altamente recomendable establecer los momentos en los cuales la vivienda puede entrar a desempeñar esta función y no constituir una fuente adicional y mayor de gastos que el hogar no tiene capacidad de atender.

### **Fase de avance en la estabilización socioeconómica**

Cuando la fase de estabilización socioeconómica presente resultados positivos, los hogares serán objeto del programa de adquisición de vivienda de la PVPD.

La nueva institución operadora asumiría la atención definitiva de las necesidades habitacionales de estos hogares, lo cual contribuirá para que se cumplan las condiciones que la Sentencia T-602 de 2003 de la Corte Constitucional estableció para que un hogar cese de ser desplazado. Es decir, cuando:

- Se contrarrestan los riesgos de empobrecimiento y exclusión social.
- Se promueve el acceso a la tierra.
- El hogar accede a empleo en condiciones dignas, soluciones de vivienda, atención médica-asistencial integral, nutrición adecuada y educación.
- El hogar es capaz de generar ingresos suficientes.
- El hogar cuenta con una participación política efectiva.

Ésta sería una solución de vivienda definitiva que aportaría seguridad en la tenencia de la vivienda, agregaría un activo importante para el hogar y contribuiría de manera significativa al mejoramiento de su nivel de calidad de vida.

## Las necesidades de recursos

Los recursos requeridos para la atención de las necesidades de vivienda en la fase de estabilización socioeconómica a finales del año 2010 ascienden a la suma de \$15,13 billones, de acuerdo con el estimativo realizado en el Anexo 5 del informe de la Comisión de Seguimiento intitulado “Una propuesta en torno a un sistema integrado de corresponsabilidad”, radicado ante la Corte Constitucional en enero de 2010. Cabe recordar que esta aproximación al costo de la garantía del derecho a la vivienda digna para la población desplazada se realizó teniendo en cuenta, de una parte, los hogares que se requeriría atender al finalizar el año 2010 (941.712), incluyendo el subregistro, y, de otra, el costo promedio de una solución de vivienda a precios de 2010 (cercano a unos \$16.069.662)<sup>17</sup>.

El costo estimado pone de presente la precariedad de los recursos existentes. En efecto, si se destinara la totalidad del presupuesto aprobado para el 2010 para atender el conjunto de necesidades de la población desplazada (\$1,5 billones) a la solución de la problemática de vivienda, se requeriría un plazo de diez años, bajo el supuesto de que el fenómeno del desplazamiento se interrumpiera a partir del 2011.

---

17 Los hogares contabilizados para finales de 2010 corresponden a la proyección de los existentes al finalizar el 2009, ajustados por subregistro y descontando la proporción de aquéllos que manifestaron contar con vivienda propia con escritura registrada en la II Encuesta Nacional de Verificación. El costo promedio de una solución de vivienda equivale al valor a precios del año 2010 del estimado para el año 2008 (\$15.295.700). Este último valor corresponde a un promedio ponderado de diversas soluciones de vivienda en zonas urbanas y rurales. Véase: Garay, *Aplicar políticas públicas idóneas y eficaces...*, op. cit., pp. 81-82. La actualización del costo a precios del 2010 se realizó con base en el IPC del 2009 (2%) y la inflación esperada para el 2010 (3%).

De ahí la relevancia de incrementar de manera sustancial las fuentes de financiación de la política de atención a la población desplazada. Como se señala en el documento de la Comisión recién mencionado, para atender la totalidad de las necesidades en un plazo de cinco años y sin considerar el lucro cesante de la tierra usurpada o forzada a dejar en abandono, se requeriría contar con \$28,2 billones a precios del 2010.

En este escenario deberían proveerse cerca de 188.000 soluciones de viviendas por año. A este respecto conviene mencionar que, aunque se pudiera contar con los recursos requeridos, existen obstáculos difíciles de superar desde el punto de vista institucional que impedirían concretar esta meta. Por ello se necesitaría probablemente de un plazo superior a cinco años, pero que en todo caso no debería exceder los siete u ocho años.

### **Discusiones estructurales dentro de la elaboración de una política de vivienda para la población desplazada**

- La magnitud de los recursos disponibles para la política de vivienda para la población desplazada es crucial. Con base en este aspecto se debe definir un marco coherente de actuación territorial similar al establecido por el Gobierno nacional para adelantar los programas de VIS. La coordinación territorial no puede dejar de lado la necesaria organización y dirección del orden nacional.
- Así como el Gobierno nacional definió en los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007 –Plan de Desarrollo– el marco de intervención territorial para garantizar el derecho a una vivienda digna, éste debe ser extendido a los proyectos para atender a la población desplazada en materia de vivienda, garantizando la habitabilidad, una adecuada localización, la provisión de servicios públicos y su asequibilidad, de modo que se hagan compatibles las políticas territoriales con las políticas nacionales.
- La intervención directa del Gobierno nacional no se debe dilatar por la falta de coordinación de las políticas públicas. No se pueden delegar en entes subnacionales las responsabilidades que ha ordenado la Corte para replantear las políticas de vivienda, generación de ingresos y reparación integral. Lo anterior en modo alguno impide la definición de un modelo coherente de intervención, con aplicación de los criterios de subsidiariedad, coordinación y complementariedad. Ello para garantizar una actuación territorialmente coherente que permita



el acceso a la vivienda digna a la población desplazada, independientemente de las variadas capacidades financieras e institucionales de los diversos niveles del Gobierno –Auto 007 de 2009–.

- Así como la restricción de la autonomía territorial, prevista en el plan nacional de desarrollo, habilitó al Gobierno nacional para intervenir en los POT a fin de llevar a cabo las modificaciones necesarias para el desarrollo de los macroproyectos de VIS, se hace necesario reglamentar una figura similar para los proyectos sociales de vivienda con destino a la población desplazada.
- La normatividad que se desarrolle para tal fin debe cumplir con las exigencias consignadas en los tres subprincipios del principio de proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Para tal fin se pueden aplicar los criterios expresados por el ex magistrado de la Corte Constitucional Eduardo Montealegre, quien señala que una intervención de esta naturaleza es, en primer lugar:  
idónea, por cuanto es adecuada desde el punto de vista fáctico para la realización de ciertos fines constitucionales legítimos, hace compatibles las políticas territoriales con la política macroeconómica de la Nación y realiza algunos derechos sociales como el de la vivienda digna; en segundo lugar, la intervención es necesaria, porque no existe ninguna medida alternativa que contribuya a estas finalidades en una medida igual o mayor y que, al mismo tiempo, sea menos restrictiva de la autonomía territorial. Y en tercer lugar, la mencionada intervención es proporcionada en sentido estricto, pues la magnitud de los beneficios que con ella se obtienen para la realización de los fines constitucionales legítimos, son mayores al grado de intervención que ella supone para la autonomía territorial, que en todo caso conserva inalterados sus componentes esenciales<sup>18</sup>.
- No hay que caer en la falsa oposición entre autonomía municipal y unidad nacional. El modelo de gestión a través de la creación de un fondo financiero destinado específicamente a la población desplazada debe resolver esta discusión en el nivel operativo y legal.
- La política de vivienda para la población desplazada debe elaborarse, como lo ha empezado a esbozar el Gobierno nacional, previo reconocimiento de la magnitud del problema, sus múltiples dimensiones, teniendo en cuenta el as-

---

18 Montealegre, E., “Los macroproyectos de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo y su decreto reglamentario: Un análisis desde el derecho constitucional a una vivienda digna, el principio de proporcionalidad y la autonomía territorial”, Bogotá, Mimeo, 2008.

pecto regional, en el marco de un desarrollo sostenible, equitativo y eficiente. Los macroproyectos, figuras claves para aumentar la escala de producción de la vivienda, tienen que realizarse en un marco de regulación en el que no se omite la presión competitiva necesaria para garantizar eficiencia y transparencia.

- Los planes piloto del Gobierno nacional deben diseñar un plan de asistencia técnica específica en la revisión de los POT, de modo que se preste mayor atención a los círculos virtuosos de la aglomeración por medio de la aplicación de claros instrumentos de economía espacial. En los POT hay que relacionar el ordenamiento del territorio en el municipio con el ordenamiento social y medioambiental, haciendo énfasis en el ordenamiento natural de las cuencas en las discusiones de las relaciones ciudad-región y municipio-territorio. Igualmente, los POT tienen que hacer explícita la relación urbano-rural del territorio, utilizando el amplio acervo instrumental de la Ley 388 de 1997: cobro de plusvalías, elaboración de planes parciales, reajuste de tierras, expropiación por vía administrativa, declaratoria de desarrollo prioritario, etc.
- Los lineamientos de la política de vivienda para la población desplazada deben ser formulados teniendo en cuenta sus particularidades: mayoría de jefatura femenina, bajos niveles de educación y una alta dependencia económica, así como la alta afectación de la población indígena y de la afrodescendiente, por lo cual se hace necesario adoptar integralmente un enfoque diferencial.
- Los proyectos piloto previstos en la estrategia del Gobierno nacional no recogen la totalidad de la complejidad del problema y no incluyen las condiciones étnicas, de género o de discapacidad, que dan lugar a derechos de protección constitucional especial. Los afrodescendientes se encuentran incorporados en la trama urbana de muchas ciudades del país y, por ello, el plan piloto que se pretende adelantar en Quibdó puede ser complementado con un pequeño programa en la ciudad de Buenaventura para tener una visión clara sobre este tipo de población. Los indígenas, por el contrario, requieren de una actuación a través de sus autoridades, de manera que se conserven en cada caso las peculiaridades culturales de cada una de las etnias.
- No está clara aún la forma como se deben articular en un todo coherente las políticas de tierras e ingreso con la política de VIS. Tampoco la manera de integrar y articular los modelos de desarrollo rural y de desarrollo urbano.

A continuación se presenta un breve resumen de las propuestas de la Comisión, y comparación con los planteamientos del Gobierno nacional.

Propuesta del Gobierno nacional	Propuesta de la Comisión
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantiene el modelo de gestión pública sectorial para VIS, fundamentado en el concepto de mercado y de demanda efectiva de VIS.</li> <li>• Se mantienen las instituciones operadoras actuales.</li> <li>• Se mantiene el SFV que cubre una parte del precio de la vivienda.</li> <li>• Se mantiene el aporte del hogar.</li> <li>• Se mantiene la necesidad de financiación.</li> <li>• Se mantiene el cierre financiero a cargo del hogar.</li> <li>• Se afinan los procesos de postulación, asignación y desembolso.</li> <li>• Se estrecha la relación entre la PVPD y la estrategia de generación de ingresos.</li> <li>• Se propone un proyecto demostrativo.</li> <li>• Se mantiene la atención diferencial a grupos especiales de la población desplazada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un nuevo modelo de gestión pública sectorial fundamentado en la concepción de derechos.</li> <li>• Una nueva institución operadora responsable exclusivamente de la atención de la población desplazada.</li> <li>• Subsidio del 100% como resultado agregado de recursos públicos nacionales y locales.</li> <li>• No se exige aporte del hogar.</li> <li>• No se requiere financiación.</li> <li>• Aplicar el principio de cierre social.</li> <li>• Los beneficiarios de subsidios para soluciones de vivienda existentes serán objeto de compensación respecto de los beneficiarios de vivienda nueva.</li> <li>• Tratamiento diferenciado para grupos especiales de población y diversas escalas urbanas y territoriales.</li> </ul>

## Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). “La población desplazada en Bogotá: una responsabilidad de todos”, en: Ana María Ibáñez y Andrés Moya, *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*, Trabajo realizado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2007.
- Bateman, Alfredo, Ferrari, César y Giraldo, Fabio. “Ingresos y vivienda para todos, equilibrio general, ciclo económico y capitalización de pobres”, en: *Hábitat y financiación: una estrategia para la lucha contra la pobreza*, Bogotá, UN-Hábitat – MAVDT – DNP – First Initiative, Bogotá, mayo de 2007.
- Casasfranco, Maria Virginia y Arcos, Oscar. *10 años de Metrovivienda*, Bogotá, PNUD, UN-Hábitat, Alcaldía Mayor de Bogotá y Metrovivienda, 2007.
- Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (Cenac). *Estudio de incidencia del gasto público Social. El gasto público en vivienda de interés social*. Informe final, tomos I y II, Bogotá, 1993.
- Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales (Crece). *Evaluación intermedia de la política de vivienda de interés social urbana*, Bogotá, 2006.
- 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*, Bogotá, junio de 2009.
- Consorcio Latinestvo – Galvis – Villota. “Estudio sobre mecanismos alternativos de fondeo y mejoras al marco normativo de crédito para la vivienda social en Colombia”. Informe de avance 4, Bogotá, 2005.
- Econometría Ltda. *Evaluación del impacto de los programas de vivienda rural y urbana para la población en situación de desplazamiento*, Bogotá, agosto de 2008.
- Forero Ramírez, Sandra. “Evolución y perspectivas de la vivienda VIS en Bogotá”, Camacol Cundinamarca, disponible en [www.bogotacomovamos.org](http://www.bogotacomovamos.org), agosto de 2009.
- Garay Salamanca, Luis Jorge (Dir.). *Aplicar políticas públicas idóneas y eficaces*, vol. 4: El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, Bogotá, abril de 2009.
- Garay, Luis Jorge, Prada, Gladys y Barberi, Fernando. “La necesidad de una reparación integral por concepto del despojo masivo de bienes en Colombia”, *Revista Foro*, No. 67, Bogotá, abril de 2009.
- Giraldo, Fabio. “La mano invisible del Estado”, en: *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*, Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, Cuaderno 4, Bogotá, octubre de 2007.
- Giraldo, Fabio, et. al. *Urbanización para el desarrollo humano*, ONU-Hábitat, 2009.
- Giraldo, Fabio. *Las políticas de vivienda en los 90: Desarrollo urbano en cifras*, Bogotá, Ministerio de Desarrollo Económico, abril de 1997.
- Giraldo, Fabio. *Política de vivienda para la población desplazada: La realización del derecho a la vivienda digna*, Bogotá, 2009.
- Giraldo, Fabio y Torres, Jorge Enrique. *Hábitat y desarrollo humano*, UN-Hábitat, Bogotá, 2004.
- Ibáñez, Ana María y Moya, Andrés. *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*, Trabajo realizado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2007.

- Jaramillo González, Samuel. *Hacia una teoría de la renta del suelo*, Bogotá, Uniandes, 2009.
- Maldonado, María Mercedes. “Crisis en la vivienda social: retos y alternativas”, disponible en [www.bogotacomovamos.org](http://www.bogotacomovamos.org), Bogotá, agosto de 2009.
- Maldonado, María Mercedes. “El acceso y disfrute de vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento”, disponible en [www.terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/menupp.html](http://www.terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/menupp.html), Bogotá, 10 de octubre de 2009.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Retos del ordenamiento territorial en Colombia”, Ponencia presentada el Día Mundial del Hábitat, Bogotá, octubre 5 de 2009.
- Montealegre, Eduardo. “Los macroproyectos de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo y su decreto reglamentario: Un análisis desde el derecho constitucional a una vivienda digna, el principio de proporcionalidad y la autonomía territorial”, Bogotá, mimeo, 2008.
- Ocampo, José Antonio. *Entre las reformas y el conflicto –economía y política en Colombia–*, Norma, Bogotá, 2004.
- UN-Hábitat – MAVDT – DNP – First Iniciative. *Hábitat y financiación: una estrategia para la lucha contra la pobreza*. Bogotá, Javegraf, mayo de 2007.
- Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación. *La revolución pacífica: Plan de desarrollo económico y social, 1990-1994*, Bogotá, 1991.
- República de Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Gestión y actividades adelantadas en el período 2002 a 2006 para atender a la población especial con el subsidio familiar de vivienda de interés social urbano*, Bogotá, 2006.
- República de Colombia, Contraloría General de la República. *Evaluación de la política de vivienda. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un país de propietarios*, Jorge Enrique Torres Ramírez (ed.), Bogotá, 2006.
- República de Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Sistema nacional de atención integral a la población desplazada*, Bogotá, 2007.
- República de Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Documento conceptual del proyecto “Consolidación del sistema de vivienda de interés social y de la política de desarrollo territorial”, Bogotá, 2007.
- Romero, Marco. “Presentación”, en: *La corte ordena –autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004–*, Bogotá, Anthropos Ltda, 2009.
- Torres, Jorge Enrique. Trabajo elaborado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2005.
- Torres, Jorge Enrique. *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*, Bogotá, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD) Departamento Nacional de Planeación, 2007.
- Torres, Carlos Alberto. “La vivienda para la población desplazada en Colombia”, en: *Desplazamiento forzado ¿Hasta cuando un estado de cosas inconstitucional?*, tomo II, Bogotá, Codhes 2009.
- Universidad de los Andes. Magíster en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, *Desplazamiento y reasentamiento involuntario de la población: ¿Cómo medir el impacto sobre el bienestar de los hogares?*, Bogotá, 2004.
- United States Agency for International Development (Usaid), *Hacia una política proactiva para la población desplazada*, Bogotá, 2005.
- “Vivienda social, al banquillo”, *El Tiempo*, octubre 30 de 2009.



Tercera parte

HACIA UNA POLÍTICA  
DE GENERACIÓN DE EMPLEO  
E INGRESOS PARA LA POBLACIÓN  
DESPLAZADA

Este documento fue elaborado con recursos del financiamiento otorgado a la Comisión por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Se reconocen y agradecen los aportes de los consultores sectoriales de la Comisión, Santiago Perry R. y Carlos Salgado A.





## Introducción

El derecho a los medios de vida sostenible y la generación de ingresos supone que todo ser humano tiene derecho a disponer de los medios (capacidades, bienes y actividades) necesarios, que le permitan desarrollar una actividad productiva que le genere los ingresos suficientes para mantener una vida digna de forma sostenible. La Organización Internacional del Trabajo define la generación de ingresos como «el resultado de la creación de fuerza laboral, por parte del Estado y sectores privados, que como sustento del desarrollo de actividades productivas permitan a los trabajadores el acceso a ingresos»<sup>1</sup>.

Con base en los análisis desarrollados por la Comisión de Seguimiento entregados a la Corte Constitucional en julio de 2009, se presentan algunos avances hacia la construcción de una política de generación de empleo e ingresos para la población desplazada. De igual manera, en el anexo se incluyen los comentarios al documento Conpes 3116 titulado “Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”, que fueron discutidos en las reuniones sostenidas con el Gobierno nacional.

La urgencia de una política de este tipo es manifiesta, tanto porque se trata de un derecho de la población, como porque es claro que las dificultades para generar ingresos autónomos alargan y agravan la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas. Como se ha señalado, esta política, aunque puede contemplar acciones similares, tiene implicaciones diferentes a las que se derivan de los programas de generación de ingresos o de empleo de emergencia para poblaciones pobres o afectadas por una crisis económica, aparte de que hay otros elementos que hay que tomar en consideración y que tienen que ver con la necesaria reparación a las víctimas del desplazamiento.

Por ello, las políticas deben estar diseñadas de forma tal que, al tiempo que enfrenten los aspectos de emergencia, posibiliten a la población desplazada mejores condiciones de supervivencia y limiten la pérdida de su capital humano, tiendan puentes hacia medidas estructurales que permitan la restitución de los activos y de las capacidades con las que contaba la población antes del desplazamiento. De esta manera darían lugar a la construcción de activos y capacidades, especialmente para las nuevas generaciones. Con la política se busca que la población desplazada tenga mejores condiciones de desarrollo económico, político y social, en un contexto de bienestar social sostenible.

---

1 Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Generación de ingresos*. Asunción: Colección Buenas prácticas y lecciones aprendidas, OIT, 2005.

## Criterios para el diseño de políticas

El replanteamiento de las políticas de generación de ingresos para la población desplazada, ordenado por la Corte Constitucional, parte de reconocer que, en lugar de una política pública, existen esfuerzos aislados y desarticulados que se han dirigido principalmente a utilizar programas diseñados para mejorar la situación de precariedad económica de la población pobre y vulnerable en general. Éstos no tienen en cuenta las condiciones y características específicas de la población desplazada, tales como su origen mayoritariamente campesino, sus bajos niveles promedio de educación formal, su experiencia y capacidad para llevar a cabo emprendimientos productivos en un medio diferente al rural. Adicionalmente, tampoco se han tenido en cuenta las oportunidades reales de generación de empleo de los sectores públicos y privados a nivel nacional o local. De manera tal que las iniciativas gubernamentales de generación de ingresos para la población desplazada no han logrado contribuir a su estabilización económica.

La Corte Constitucional, en el Auto 016 de 2007, estableció como indicadores de generación de ingresos los siguientes dos indicadores: el primero para medir si se ha superado la línea de indigencia, como una etapa, y el segundo si se ha superado la línea de pobreza, como un resultado final. Los indicadores propuestos por el gobierno para el derecho a la generación de ingresos que fueron adoptados, con la secuencia decidida por la Corte, son los siguientes:

### **Indicadores de goce efectivo**

- El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia (etapa).
- El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza (resultado).
- El ingreso considera los subsidios que recibe por parte del Estado y todas las fuentes de ingreso de la familia.

### **Indicadores complementarios**

- Hogares que poseen al menos una fuente de ingresos autónoma y que su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia/ Hogares incluidos en el RUPD [Registro Único de Población Desplazada] (etapa).
- Hogares que poseen al menos una fuente de ingresos autónoma y que su ingreso supera como mínimo la línea de pobreza/ Hogares incluidos en el RUPD (resultado).

Los indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento para el derecho a la generación de ingresos que fueron adoptados son los siguientes:

### Indicadores complementarios adicionales

- Jornada laboral: PD ocupada que está laborando dentro de las jornadas legales/ Total de PD ocupada.
- Relación laboral: PD ocupada como empleada que cuenta con contrato escrito de trabajo / Total de PD ocupada como empleada.
- Afiliación a seguridad social y riesgos profesionales: PD ocupada que cuenta con afiliación a salud, pensiones y ARP (para empleados) / Total de PD ocupada.
- Remuneración mínima: PD ocupada que percibe ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo / Total de PD ocupada.
- Formalidad: PD ocupada de manera formal (afiliación a seguridad social e ingresos iguales o superiores al mínimo) / Total de PD ocupada<sup>2</sup>.

Dado el objetivo de la política de generación de ingresos para la población desplazada establecido por la Corte, se deben promover programas y acciones que lleven a que las familias desplazadas logren generar un flujo adecuado y permanente (estable) de ingresos. Las etapas previstas por la Corte implican que no todos estos ingresos provendrán de un empleo o de una actividad laboral independiente y que es necesario articular en esa etapa inicial –inicios del desplazamiento o inicios del retorno, por ejemplo–, o para el caso de algunas poblaciones –personas mayores, jefes de hogares monoparentales con menores de catorce años, discapacitados, jóvenes en formación–, el otorgamiento de subsidios con la generación autónoma de ingresos.

Para el diseño de políticas de generación de empleo e ingreso de la población desplazada, se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

1. **Especificidad de la política.** Que tome en cuenta que la población desplazada se caracteriza por particularidades y heterogeneidades. No es suficiente incluir a la población desplazada en los programas para “pobres y vulnerables”, o para “pobres extremos”, puesto que al hacerlo se dejan de lado dos consideraciones básicas. Primera, la relación de las políticas de generación de ingresos para desplazados con la reparación y restitución, lo cual implica una articulación espe-

2 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Auto 16 de 2008. Referencia: Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Pronunciamiento sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el Gobierno y por la Comisión de Seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante los autos 109 y 233 de 2007. Bogotá, 13 de mayo de 2008.

cífica con los programas de tierras. Y, segunda, que las poblaciones desplazadas tienen características específicas en términos de conformación demográfica –alto peso de menores de edad, alta tasa de jefatura femenina monoparental–, étnica, educativa –alto analfabetismo, bajos niveles promedio de educación, analfabetismo digital, experiencia laboral –fundamentalmente rural–, y vulneración de derechos. Estas circunstancias implican el diseño de programas especiales y el ajuste de las herramientas a los perfiles, intereses y necesidades de la población objetivo.

2. **Articulación con políticas de reparación.** Implica que deben preverse programas específicos y herramientas adecuadas según la población desplazada logre retornar con seguridad al lugar de donde fue desplazada, se reubique en otro lugar o permanezca en el sitio de asentamiento después del desplazamiento. Una política de generación de ingresos debe tener efectos de corto, mediano y largo plazo, de manera que se logre, no sólo que la población desplazada pueda subsistir, sino alcanzar su pleno restablecimiento socioeconómico.
3. **Integralidad.** Es necesaria para procurar que las intervenciones vayan más allá de los aspectos exclusivamente sectoriales, y consideren de forma simultánea un conjunto de acciones sociales, laborales, productivas, psicosociales, que tengan en cuenta en su diseño y aplicación la organización familiar, el ciclo de vida y el territorio, así como la integralidad de los derechos de la población desplazada.
4. **Potenciación y generación de capacidades.** Aspectos requeridos a fin de incentivar y crear las condiciones propicias para que las personas decidan capacitarse y participar en el mercado laboral. Se ha de promover la protección y promoción de activos como parte de un proceso de construcción de confianza interpersonal, capacidad organizativa, capacidad de gestión, liderazgo y de participación, que han sido particularmente golpeados por el desplazamiento y que son fundamentales para la construcción de nuevos proyectos de vida. Las políticas han de consultar debidamente los saberes, competencias y habilidades de la población objetivo.
5. **Enfoque diferencial.** Es necesario tener en cuenta que la población desplazada no es única, homogénea. Se requiere de un enfoque diferencial por género, edad, etnia, discapacidad, que parta del reconocimiento de los activos, potencialidades y limitaciones de las personas en toda su diversidad. En el diseño y en la puesta en marcha de la política pública se debe reconocer el capital educa-

tivo o de conocimiento, social, cultural, o tecnológico de los grupos indígenas y afrocolombianos; considerar los riesgos especiales de explotación laboral de niños y niñas; incorporar mecanismos que reconozcan el valor del trabajo doméstico, compensen la elevada carga demográfica de la población o den soporte a las tareas de cuidado y administración doméstica realizadas por las mujeres; contrarrestar el sin futuro de la educación media, promoviendo para los jóvenes modalidades de capacitación en ramas no tradicionales que les permitan a las nuevas generaciones construir modelos de vida y de trabajo en campos novedosos como el ambiente, la actividad cultural, la ecología, el arte, o las nuevas tecnologías.

6. ***Participación de la población desplazada.*** Se trata de que ésta juegue un papel en el diseño, puesta en marcha y evaluación de la política pública, de manera que se generen procesos de inclusión en la dinámica de desarrollo.
7. ***Articulación interinstitucional.*** Ésta debe darse en la puesta en marcha de la política pública, tanto entre las entidades del orden nacional entre sí, como entre ellas y las entidades locales, bajo el propósito de contribuir al fortalecimiento de la descentralización y la gobernabilidad local. A su vez, para asegurar una equilibrada corresponsabilidad de los diversos niveles administrativos en la financiación, aplicación y evaluación de la misma política.
8. ***Racionalidad y equidad.*** Se requiere la adopción de un reglamento que permita el acceso equitativo a los diferentes programas.
9. ***Alianzas público-privadas.*** Consiste en la realización de alianzas que contribuyan a tejer relaciones de proximidad y que tomen en cuenta las singularidades de los demandantes y oferentes potenciales, y canalicen la necesaria cooperación nacional o internacional. Se han de privilegiar alianzas estratégicas sólidas con el sector privado, que lleven a concertar iniciativas en torno a oportunidades para la generación y calificación del empleo y para la generación de ingresos. Esto está asociado a la promoción de la inversión, la competitividad y la productividad, a las políticas de educación y formación, y a las políticas activas de empleo.

## Los ejes de la política

La propuesta de política se articula alrededor de ocho ejes que atienden a diversas problemáticas relacionadas con la generación de ingresos para la población desplazada. Cada una contribuye, como parte de una política integral, al objetivo general de procurar ingresos dignos para la población desplazada, y de cada una se desprenden programas o acciones de política. Los tres primeros atienden a situaciones específicas de la población, bien en cuanto a su situación frente al desplazamiento, bien en cuanto a sus posibilidades y oportunidades frente al mercado laboral. Los dos siguientes buscan la creación y puesta en marcha de programas transversales de apoyo a la población desplazada en la consecución de ingresos autónomos, tanto en materia financiera como de contratación pública. El siguiente eje busca mejorar las condiciones de empleabilidad y la creación de capacidades de la población víctima de desplazamiento, para subsanar vacíos y problemas existentes, así como para potenciar las opciones futuras de las nuevas generaciones. El séptimo eje busca proteger grupos de población desplazada especialmente vulnerables, como niños y niñas, personas mayores, y discapacitados. Y el último se relaciona con el necesario aporte de la institucionalidad nacional y local para la generación de ingresos.

### Eje 1. Generación de ingresos en el marco del retorno o la reubicación rural con restitución de tierras y la garantía de no repetición

#### **Programas de generación de ingresos mediante el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios<sup>3</sup>**

El desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales implica procesos complejos en los que intervienen e influyen múltiples factores biológicos, sociales y económicos, los cuales interactúan entre sí y se influyen mutuamente. Esta complejidad es aún mayor en los casos de poblaciones que han sido víctimas de la violencia, han sufrido el despojo de sus medios de vida y han sido desarraigadas de sus localidades, tal y como sucede con la población desplazada. De allí que, entre los factores adicionales que deben tenerse en cuenta para el desarrollo de programas

---

3 Este apartado del texto se basa en el documento: “Propuestas de política para la generación de ingresos rurales para la población desplazada”, elaborado para la Comisión de Seguimiento por el consultor Santiago Perry R.

de generación de ingreso en proyectos productivos agropecuarios, valga señalar los siguientes:

**Seguridad.** De especial importancia para el caso de campesinos que han sufrido el desplazamiento forzoso de sus comunidades de origen, para que, en el marco de un posible retorno o de una probable reubicación, puedan involucrarse en proyectos productivos agropecuarios. En efecto, debe contarse, ante todo, con condiciones de seguridad personal, de seguridad jurídica sobre las tierras restituidas o asignadas, y con garantías básicas de que al retorno al área rural no seguirá un nuevo ciclo de desplazamientos.

**Enfoque de proceso.** Las teorías de desarrollo comunitario señalan que el énfasis debe ponerse en el proceso, y no tanto en los “resultados” que se obtengan. Esto quiere decir que es más importante la manera como se adelantan los procesos, el aprendizaje que en ellos se genera, las capacidades que se construyen o fortalecen, antes que el mero cumplimiento mecánico de unas metas predeterminadas. No se trata de olvidarse de los resultados parciales de los procesos de desarrollo de las comunidades rurales –ni de los proyectos que los apoyan–, sino de que se les otorgue su verdadera importancia como señales relativas de avance en un contexto en el que la apropiación de los conocimientos y experiencias generadas debe constituir una preocupación fundamental. Sin lugar a dudas este enfoque puede implicar mayor lentitud para obtener unos determinados “resultados”, pero tiene la ventaja de que se construyen sólidos procesos de desarrollo que pueden volverse autogestionados y sostenibles.

Los lineamientos para una política de generación de ingresos rurales se han agrupado en cuatro áreas temáticas, relacionadas con los aspectos de organización y desarrollo social, técnicos y productivos, empresariales y financieros.

### ***Aspectos sociales y organizativos***

Un primer factor que se debe tener en cuenta es que para poblaciones víctimas, como la desplazada, la recuperación de la confianza y la autoestima, la autovaloración y la valoración de los demás, el trabajo en equipo y la cohesión social, el liderazgo y la construcción de su proyecto de vida, son fundamentales en cualquier proyecto productivo. El norte fundamental de este proceso debe ser el empoderamiento, entendido como una estrategia que lleva a que cada comunidad elija su camino y se haga responsable de él. Como lo señala el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA): “El verdadero empoderamiento se produce cuando la capacidad de la población rural pobre de encontrar soluciones nuevas y eficaces para los desafíos a que se enfrentan se amplía de forma sostenible. Además, el em-

poderamiento requiere que haya una participación efectiva de las personas en las decisiones que influyen en su vida, su bienestar y su entorno”<sup>4</sup>. De allí que se deba:

- ***Propender por la organización de los desplazados***, empezando con estructuras incipientes e informales, hasta otras más complejas e innovadoras. El primer paso en la creación de las comunidades no debe ser necesariamente su conformación legal como asociación, empresa o cooperativa, como se exige en muchos proyectos, sino que hay que darles la oportunidad de organizarse informalmente para aprender a través de sus propias experiencias y tener un camino recorrido cuando decidan constituirse como empresa o como organismo con personería jurídica. Llegado este momento, es necesario explicitar las ventajas y desventajas de cada uno de los tipos de organizaciones existentes (asociaciones, cooperativas, sociedades agrarias de transformación, etc.), para que, de acuerdo con su propia situación, sean los desplazados quienes escojan el modelo que más se ajuste a sus necesidades y a su proyecto de vida.
- ***Propiciar la formulación participativa de proyectos***, teniendo en cuenta los conocimientos e intereses de los integrantes del grupo, las diferencias y particularidades provenientes de condiciones de etnia o género, y promoviendo su aprendizaje en el proceso, de manera que en el futuro puedan formular proyectos autónomamente.
- ***Incentivar la adquisición de capacidades para la gestión***, contando con esfuerzos de desarrollo participativo que deben iniciar con procesos de acompañamiento y capacitación en temas que son importantes para la gestión futura de recursos y del orden de su propia organización (“aprender haciendo”). Deben tenerse en cuenta temas como la planeación, el seguimiento y la evaluación participativa –con metodologías sencillas ya probadas en la materia–, el apalancamiento de fondos y los procedimientos para gestionar recursos a todo nivel.
- ***Promover la participación activa de los desplazados*** desde las fases más tempranas de formulación de los proyectos o iniciativas de desarrollo y generación de ingresos. Ésta debe mantenerse, e incluso aumentar, a todo lo largo del proceso y en todas y cada una de las actividades que se realicen. Para facilitar esta participación deben crearse comités directivos o coordinadores en cada uno de los procesos emprendidos, de modo que haya mayoría de representantes de la comunidad desplazada, pero que también estén las entidades acompañantes, de manera que apoyen el proceso de aprendizaje de los desplazados en la dirección y en la toma de decisiones colegiadas. Es conveniente promover tam-

---

4 Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), “Cosechar soluciones: cómo logra salir de la pobreza la población rural pobre” (en proceso de publicación).



bién la creación de otras instancias de participación, que faciliten y propicien el más amplio involucramiento de la mayoría de los miembros de la comunidad desplazada, y que ofrezcan espacios de participación en diversas actividades y temas, de manera que cada individuo pueda encontrar el lugar en el que quiera realizar sus principales aportes al proceso. Estas instancias no deben ser creadas artificialmente por las entidades de acompañamiento, sino que deben surgir de las ideas e iniciativas de los mismos desplazados. Las entidades acompañantes deben ser tan sólo facilitadores de este proceso.

- **Facilitar el acompañamiento de entidades que trabajen de manera integral, y que tengan presencia permanente en la zona**, en torno a los procesos de generación de ingresos rurales y estabilización de la población desplazada. Dichas entidades (o alianzas de entidades) han de cumplir con dos requisitos: que lo hagan de manera integral, contemplando al menos los componentes técnicos, productivos, socio-organizativos y empresariales anteriormente mencionados, y que tengan presencia permanente en la zona (o aspiren a hacerlo).

### **Aspectos técnicos y productivos**

- **Selección adecuada del terreno:** Deben ser tenidos en cuenta criterios básicos como las condiciones agroecológicas para la explotación agropecuaria, la disponibilidad de agua (régimen de lluvias, distritos de riego, pozos profundos, reservorios, etc.), la infraestructura existente, la distancia con respecto a los centros de consumo, la situación legal del predio y las condiciones de seguridad para los desplazados. Además hay que contemplar la participación de la comunidad en los terrenos en los que se asentarían.
- **Selección de los participantes:** Es muy importante para iniciar un proyecto productivo efectuar una buena selección de los participantes. En los procesos de desarrollo rural el tema cultural define en gran parte el futuro y éxito. Si se trata de reubicación y no de retorno, debe buscarse que los beneficiarios provengan de las mismas comunidades, o de comunidades con afinidades sociales y culturales. Es necesario que el número de participantes corresponda al establecido en el análisis del esquema productivo, y no que sea el resultado de un simple cálculo de hombres por hectárea.
- **Definición participativa del sistema productivo:** Los productos y las estrategias tecnológicas deben ser definidos y construidos en asocio con los beneficiarios, teniendo en cuenta sus experiencias y sus conocimientos. Los criterios para la definición del sistema productivo tienen que empezar en lo agronómico y pasar por el análisis de mercados como requisito obligatorio, pero es importante con-

siderar también los conocimientos y experiencias previas de los desplazados. Cuando se trata de comunidades eminentemente rurales hay que definir qué tipo de cultivos o actividades pecuarias tenían antes de ser desplazados, qué prácticas desarrollaban en sus sistemas productivos, etc. La imposición de productos y esquemas productivos resulta bastante riesgosa.

- **Adaptación participativa de la tecnología:** Luego de la selección de los productos –o las especies pecuarias– es necesario definir participativamente la tecnología que se va a utilizar y, de ser el caso, iniciar un proceso de adaptación de la tecnología a las condiciones socioeconómicas de los desplazados y agroecológicas de los predios donde se desarrollará el proyecto productivo. Los desplazados deben aprender a investigar para emprender un proceso de mejoramiento permanente de su tecnología, en el que se tengan en cuenta tanto sus conocimientos, como la tecnología de punta, o más avanzada de la que puedan disponer.
- **Diversificación de la producción:** Si bien es cierto que hay que definir los proyectos y sistemas productivos con la participación de los desplazados, es importante abogar porque no se basen en el monocultivo, o en la monoactividad pecuaria. Los proyectos que se formulen y los sistemas productivos que contemplen tienen que contar en lo posible con productos que tengan como destino el mercado y generen ingresos monetarios, además de incluir otras producciones menores que contribuyan a la seguridad alimentaria y les permitan reducir los riesgos de mercado asociados con los sistemas monoproducidos. Sin lugar a dudas, en estas decisiones hay que considerar la experiencia productiva con que contaban las comunidades antes del desplazamiento, sus conocimientos y habilidades, y partir de cultivos o actividades pecuarias conocidos y con buen potencial de mercado, sin perder el propósito de avanzar paulatinamente hacia una cierta diversificación.

### **Aspectos empresariales**

- **Adquisición de hábitos empresariales:** Los participantes deben capacitarse en temas básicos de organización y gerencia de la producción (toma de registros, análisis de datos, programación de actividades, etc.).
- **Sondeo participativo de mercados:** Es importante que los desplazados adquieran habilidades comerciales y puedan entablar diálogos y negociaciones con proveedores y compradores. La vinculación de actores privados en los procesos resulta importante, especialmente cuando se trata de interesados en comprar los productos del proyecto, siempre que se garanticen condiciones de igual poder negociador entre las partes. Estas alianzas disminuyen el riesgo de los pro-

yectos agrícolas y propician que, desde el inicio, se produzca justamente lo que el mercado requiere.

- **Formulación participativa de un plan de negocios:** Se trata de un requisito para la orientación del desarrollo de la empresa y la creación de capacidades en esta materia.
- **Creación de equipos de trabajo y equipos gerenciales por áreas de negocio:** Cada individuo participe de un proyecto tiene sus propias habilidades, adquiridas con anticipación por su experiencia laboral o por sus estudios. Es clave que en el proceso de construcción se identifiquen estas potencialidades y se orienten en beneficio del proyecto. De esta manera se promueve la participación y contribución de todos y se garantiza la satisfacción y apropiación de los individuos de su empresa.
- **Plazos mínimos de cuatro o cinco años:** Como lo recomiendan la mayoría de evaluaciones, los plazos de acompañamiento a los procesos deben ser lo suficientemente largos para que se creen las capacidades requeridas en una población como la desplazada y se pueda dar la estabilización económica. Difícilmente estos objetivos se pueden lograr en períodos inferiores a cuatro o cinco años, plazo mínimo a considerar por las iniciativas públicas para cada uno de los procesos que se inicien.
- **Creación de capacidades en temas técnicos, productivos, empresariales, de mercado, organizativos, de gestión:** La gestación de procesos autogestionados, liderados por los mismos desplazados, debe ser el objetivo último de la política gubernamental, de manera que contribuya a obtener soluciones definitivas y de largo plazo para esta población. La creación de estas capacidades se consigue a través de procesos de acompañamiento en que se ponga en práctica la orientación de “aprender haciendo”. De allí la importancia de la construcción participativa de los planes de acompañamiento y capacitación con la población desplazada en las diferentes áreas temáticas, que tengan en cuenta sus características, sus intereses y conocimientos, así como su disponibilidad de tiempo.
- **Intercambios de experiencias y giras de aprendizaje:** El conocimiento directo de experiencias exitosas por parte de los productores y de las entidades de acompañamiento, así como el diálogo entre productores y entre ellos y los profesionales de las entidades acompañantes, tiene efectos muy importantes en la construcción y desarrollo de proyectos de generación de ingresos de las comunidades rurales. Para las comunidades desplazadas y las entidades que las acompañen en sus procesos de desarrollo pueden ser una fuente fundamental de experiencias e inspiración. Más aún, tales intercambios son importantes también para las propias experiencias exitosas y pueden contribuir a sistematizarlas y a iden-

tificar mejor sus fortalezas y debilidades, sus factores de éxito y de fracaso. En un tema nuevo<sup>5</sup>, que implica el desarrollo de experiencia y conocimientos, así como enfrentar un reto considerable y singular, el conocimiento directo y el análisis de los casos exitosos resulta de particular importancia<sup>6</sup>.

### **Aspectos financieros**

Entre las principales recomendaciones para el manejo financiero de los proyectos se cuentan las siguientes:

- **Los esquemas de asignación de recursos deben estar focalizados.** Es necesario manejar de forma responsable la gestión y uso de recursos de crédito, pues lo contrario puede llevar al fracaso los proyectos, además de dejar inhabilitados de por vida a los productores que acceden a esta posibilidad.
- Con el fin de lograr que los recursos sean bien invertidos y no haya problemas de liquidez en el transcurso del proyecto, es necesario estimar la *rentabilidad* de cada uno de los cultivos y elaborar flujos de caja del proyecto. Así mismo, es conveniente estimar los *posibles ingresos de cada participante* (mano de obra y utilidades), de manera que se pueda determinar el número de personas que pueden incluirse en un proyecto de este tipo.
- Usualmente, en los primeros meses de los proyectos sólo se tienen egresos por concepto de la inversión. Por ello, es necesario *garantizar el sostenimiento* de la población desplazada que retorna al campo mientras los proyectos productivos y de desarrollo socioeconómico comienzan a dar sus frutos. Se debe buscar alternativas inmediatas que les permitan contar con ingresos, como la construcción de obras de infraestructura (carreteras veredales, obras de control de inundaciones, jagüeyes, escuelas, puestos de salud, etc.) que, al tiempo que generan empleo transitorio para los desplazados, contribuyen a mejorar las condiciones de vida y de competitividad de la zona en que se van a asentar.

---

5 Son muy pocas las instituciones –gubernamentales o no gubernamentales– que hacen un acompañamiento integral a población vulnerable rural, y menos aún en el caso de las poblaciones desplazadas y afectadas por el conflicto, así como escasas y recientes las experiencias al respecto. La transferencia horizontal de experiencias y conocimientos entre estas instituciones y entre las mismas comunidades es fundamental para crear capacidades en este tema y para poder contar con un eficaz sistema nacional de acompañamiento a esta población, conformado por entidades públicas y de la sociedad civil.

6 Sin lugar a dudas, esta aproximación pragmática de la comisión de asistencia técnica creada por el Gobierno permitió incluir este tipo de aspectos en la formulación de la política establecida en el reciente documento Conpes 3616 de 2009.

- **Búsqueda de aliados o socios comerciales:** Dado que los proyectos deben responder a una lógica comercial y a unas necesidades de mercado identificadas, es muy importante trabajar en la definición de alianzas o acuerdos comerciales con empresas serias que estén interesadas en comprar toda o gran parte de la producción del proyecto, o en entrar en emprendimientos conjuntos con las organizaciones de desplazados. De esta forma se garantiza desde el inicio un canal claro con el cliente para definir características del producto, volúmenes requeridos, precios (en lo posible) y calidades. Abre también la posibilidad de realizar algún tipo de procesamiento básico, u otras formas de agregación de valor, de acuerdo con las condiciones que se tengan en el proyecto. No obstante, en este proceso de construcción de alianzas es necesario considerar dos temas fundamentales: a) los desplazados y sus organizaciones deben adquirir capacidades de negociación y promover redes y alianzas con otras organizaciones de pequeños productores, de manera que cuenten con poder de negociación y logren acuerdos equitativos con los otros actores de las cadenas productivas; y b) los desplazados y sus organizaciones tienen que buscar los socios que les ofrezcan las mejores condiciones de compra, así como los segmentos y nichos de mercado que les representen mejores posibilidades. En este sentido, el mercado institucional puede ser una alternativa interesante, al igual que los mercados de valor agregado (productos orgánicos, limpios, etc.).

En este último aspecto, como parte de la política gubernamental en la materia, valdría la pena promover el reconocimiento de un “sello social” gracias al cual los consumidores (nacionales o extranjeros) paguen más por la adquisición de bienes y servicios producidos y ofrecidos por organizaciones de desplazados (a la manera de los “sellos” étnicos, de sustitución de cultivos ilícitos, etc.).

### **Programas municipales que garanticen a la población que retorna o se reubica en una zona rural el acceso a los servicios básicos de salud, educación, saneamiento básico, agua potable y comunicaciones**

No todos los municipios del país han sido igualmente golpeados por el desplazamiento ni por la violencia armada. Cuando se promuevan planes de retorno o de reubicación de población desplazada, es necesario establecer la capacidad del municipio para garantizar el acceso a los servicios básicos de salud, educación, saneamiento básico, agua potable y comunicaciones a la población que retorna o se reubica. En algunos lugares, la infraestructura de servicios básicos está bastante

deteriorada, de modo que se dificulta la prestación de estos servicios a la población. Igualmente, es posible que los montos de transferencias de recursos de la nación se hayan visto afectados en el proceso, lo que restringiría también las posibilidades de atención a la población que retorna o se reubica. Si se quiere contribuir a garantizar el éxito, es necesario evaluar esta situación y tomar las decisiones pertinentes. Entre ellas se encuentra una medida que se enlaza con los proyectos de generación de ingresos, como es la promoción de planes de construcción de infraestructura con los desplazados. Al tiempo que se desarrolla la base mínima para la prestación de servicios, se contribuye así a la generación de ingresos de la población mientras los proyectos de generación de ingresos comienzan su fase productiva. La construcción de vías terciarias, mini-distritos de irrigación, infraestructuras de acopio y transformación primaria, viveros, infraestructuras para producción de bioinsumos, así como la siembra de árboles para la reforestación de cuencas claves y nacimientos de agua, y la construcción, reconstrucción o mantenimiento de escuelas, puestos de salud, hogares infantiles y otros centros de atención de la población, pueden contribuir de manera significativa a resolver los problemas temporales de ingresos rurales de los desplazados. Al mismo tiempo, permiten hacer más competitiva y sostenible su futura actividad productiva y mejorar las condiciones y la calidad de vida en las zonas en que se van a asentar.

El país tiene experiencia en el desarrollo de este tipo de programas que bien puede revisar para un buen diseño de programas a nivel municipal.

### **Apoyo a las familias que vean de nuevo en riesgo su unificación familiar por los procesos de retorno o reasentamiento**

Las familias desplazadas han sufrido, como efecto del delito de desplazamiento forzado, una grave alteración de su vida familiar, que muchas veces ha implicado la muerte de alguno de sus miembros y la separación o destrucción del núcleo familiar básico. Al emprender bien el retorno o bien la reubicación, las familias desplazadas enfrentan un nuevo riesgo de pérdida de alguno de sus miembros, especialmente de jóvenes que han vivido buena parte de su vida en los lugares de asentamiento después del desplazamiento, donde han establecido sus redes sociales básicas. Por ello, en tales circunstancias es necesario brindar apoyo psicológico a todos los miembros de la familia, tanto para prevenir nuevas pérdidas como para dar las herramientas que les permitan enfrentar los temores derivados del regreso al lugar en el cual se sufrió la violencia.

Por eso, todo proceso de reubicación o de retorno debe contar con un acompañamiento psicosocial, que apoye la unidad de las familias y que garantice que los

procesos de educación y desarrollo de capacidades de los niños, niñas y jóvenes no se vean truncados.

### **Programas específicos para poblaciones afrodescendientes e indígenas**

Las poblaciones afrodescendientes e indígenas, como ha sido establecido por la Corte Constitucional e ilustrado por numerosos estudios, entre ellos los resultados de las Encuestas de Verificación de 2007 y 2008 realizadas por la Comisión de Seguimiento, presentan una especial afectación en materia de desplazamiento forzado. Su condición de población especialmente vulnerable implica un enfoque diferencial en materia de políticas públicas, que en el caso de la generación de ingresos se traduce en la necesidad de establecer programas que tengan en cuenta tanto las características de la población, como las condiciones del territorio. Estos programas deben ser especialmente sensibles a las diversas formas de capital (físico, social, cultural y simbólico) de estos grupos y reconocer las capacidades y especificidades de los pueblos indígenas y afrocolombianos en el mundo laboral, así como en la vocación productiva de los territorios en los cuales han estado tradicionalmente asentados<sup>7</sup>.

## **Eje 2: Acceso a empleos dignos para la población desplazada**

El trabajo digno o decente, según la OIT, se define como aquél que contempla los principios y derechos fundamentales del trabajo según las normas laborales internacionales, ofrece oportunidades de empleo, de ingresos, de protección social, de seguridad social y de diálogo social. De allí que una política que busque mejorar las condiciones de generación de ingresos para una población especialmente vulnerable, a través de la creación de empleo, debe tener en cuenta tales valores básicos.

7 Es interesante revisar el documento para discusión: “Diseño de una política de desarrollo productivo y generación de ingresos para la población afrocolombiana, palenquera y raizal”, presentado por el Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (Cidse) de la Universidad del Valle, en junio de 2009. Si bien no trata el problema del desplazamiento, sí hace propuestas interesantes de generación de ingresos en territorios afrocolombianos, vinculadas directamente con la vocación agropecuaria, o silvopastoril de cada una de las regiones analizadas en el documento. Igualmente, identifica “nuevas actividades económicas e innovación en actividades productivas para la población afrocolombiana”, entre las cuales se mencionan, por ejemplo, la recuperación de cultivos, variedades, semillas, conocimientos y prácticas productivas propias que están en riesgo de desaparición. También se señala el potencial que representan los “servicios ambientales y los recursos genéticos y el entramado social que constituyen los numerosos asentamientos de las comunidades afrocolombianas, indígenas y campesinas” (p. 179).

Los análisis realizados sobre las condiciones económicas y laborales de la población desplazada han mostrado cómo aquellos desplazados que han logrado acercarse a unas condiciones de “empleo digno” tienen unas mejores condiciones de vida que sus compañeros. No puede, entonces, en la definición de una política de generación de ingresos para la población desplazada, dejarse de lado el acceso a un empleo digno y la mejora de las condiciones que permitan la inclusión laboral o la mejora del empleo de las personas. Es claro, sin embargo, que las dificultades en el acceso al mercado de trabajo de la población desplazada están relacionadas directamente con su situación social y con su hábitat, de tal manera que una visión integral de la política debería, al tiempo, actuar sobre la empleabilidad, la mejora de su situación social y las condiciones de su entorno.

Se han identificado varias líneas de acción en este eje que propende por el acceso y el mejoramiento de las condiciones de inclusión en el mercado laboral de la población desplazada.

### **Diseño de rutas de inserción laboral para diferentes grupos de población desplazada desempleada u ocupada en trabajos precarios<sup>8</sup>**

Se trata de una estrategia específica para facilitar a las personas desplazadas el acceso a empleos, mediante la puesta en marcha de instrumentos de apoyo que tienen en cuenta el perfil de cada persona y las necesidades del mercado laboral. Una ruta de inserción laboral tiene un diseño individual, que define salidas concretas a los sistemas de empleo o formación, según el caso, propone los requerimientos de entrenamiento y capacitación que deben ser brindados para mejorar las condiciones de empleabilidad, y otorga apoyo técnico específico.

En general, una ruta de inserción laboral comienza en el momento en que la persona se acerca a los servicios laborales. Continúa con la fase de orientación que es realizada por personal especializado con el fin de identificar y definir, conjuntamente, las competencias laborales y personales, y las necesidades de formación para adquirir o desarrollar competencias específicas. Esta formación puede darse

---

8 Las políticas activas de empleo desarrolladas desde los años noventa por los países europeos, y en especial la llevada a cabo en distintas municipalidades españolas, han dado un especial lugar a lo que se ha llamado “itinerarios de inserción sociolaboral”, dirigidos a “colectivos o personas” en situación de exclusión y riesgo de exclusión. La revisión de la experiencia española sería de gran ayuda para el diseño de un programa de este tipo. Ver, por ejemplo: Salva, M., “Itinerarios de inserción sociolaboral”, *Revista de Formación y Empleo*, disponible en [www.formacionxxi.com/porqualMagazine/do/get/magazineArticle/2008/06/text/xml/Itinerarios\\_de\\_insercion\\_sociolaboral.xml.html](http://www.formacionxxi.com/porqualMagazine/do/get/magazineArticle/2008/06/text/xml/Itinerarios_de_insercion_sociolaboral.xml.html) El documento Conpes 3616 de 2009 hace una propuesta interesante sobre rutas de inserción, pero desafortunadamente no la desarrolla.



en forma presencial, a distancia, en un contexto de formación o en un contexto laboral, e incluye el conocimiento de técnicas y canales de búsqueda de empleo, las características y la situación del mercado laboral, de manera que en la etapa de intermediación pueda acceder a ofertas laborales concretas que logren traducirse en una ocupación o empleo.

Se propone el diseño y la puesta en marcha de una ruta de inserción para jóvenes desplazados que han concluido la secundaria, en una ciudad con un gran número de desplazados, mediante la articulación del trabajo entre Acción Social, las unidades de atención y orientación al desplazado (UAO) el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los servicios de empleo de formación, el apoyo del gobierno local y la articulación con el sector privado.

### **Programa de restitución de los empleos anteriores al desplazamiento**

Aunque buena parte de la población desplazada estaba vinculada a actividades agropecuarias antes del desplazamiento, otra parte se desempeñaban como trabajadores asalariados o funcionarios. Tal es el caso de maestros, personal de las administraciones municipales, personal de la rama judicial, empleados bancarios o de otros servicios. Restablecerlos en el empleo que tenían es una forma de garantía de derecho, de propiciar una fuente de empleo digno y de contribuir a las posibilidades de retorno de las familias.

La primera actividad para poder desarrollar esta línea de acción es la elaboración, por parte del Gobierno nacional, de un censo de los empleos perdidos por la población desplazada en el sitio de desplazamiento. Una vez establecida la magnitud de la restitución, se determinarían las formas de operación de los programas de restitución del empleo perdido o su reemplazo por otro en igualdad de condiciones, respetando los derechos laborales y estableciendo las indemnizaciones a que haya dado lugar la pérdida de empleo.

### **Fomento del empleo de población desplazada en los servicios sociales**

En la contratación de personal para la atención de población en los distintos servicios sociales, se preferirá, en igualdad de condiciones, a la población desplazada. La preferencia será mayor, cuando se trate de programas dirigidos a la propia población desplazada.

Para ello, el Gobierno nacional deberá establecer un programa para la formación y posterior vinculación de población desplazada en servicios sociales como hogares de bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o uni-

dades de atención y orientación al desplazado (UAO). Así mismo, creará incentivos para los municipios que vinculen población desplazada en sus servicios sociales de atención: promotores de salud, cuidadores de discapacitados, guías ciudadanos, cuidadores de parques y del medio ambiente, por ejemplo.

Podría llevarse a cabo un programa piloto que muestre las bondades y problemas de la iniciativa con la Red Juntos, que informa haber vinculado ya a población desplazada entre sus gestores sociales.

### **Programas de empleo de población desplazada en el desarrollo de obras de infraestructura urbana, comunal y social**

El objetivo de estos programas es generar ingresos mediante empleos transitorios para la población desplazada, con el propósito de que realice actividades en la construcción de obras de infraestructura urbana, comunal o social. Este tipo de programas, utilizados por muchos países en momentos de recesión, cumple con dos objetivos simultáneos: provee de empleo transitorio a poblaciones vulnerables y construye obras que mejoran el entorno de vivienda de las mismas poblaciones. El desarrollo de programas de esta naturaleza requiere de la interacción de la nación con los entes territoriales, de manera que se establezca quién y en qué medida aporta los recursos para cada uno de los componentes del programa y se identifiquen las obras prioritarias. Para el desarrollo de este tipo de programas es necesario prever tanto el costo de la mano de obra –desplazados que se contraten– como de los materiales necesarios para las obras que se realicen.

En Colombia ya se ha realizado un programa de estas características, Empleo en Acción, que aunque estaba dirigido a población pobre y vulnerable y fue planteado como una estrategia ante la crisis de finales del siglo XX, mostró resultados importantes en cuanto a incremento en las horas trabajadas y en los ingresos de los participantes, y trajo efectos especialmente favorables para los grupos más vulnerables: mujeres y jóvenes<sup>9</sup>.

Así mismo, los municipios pueden proponer iniciativas de desmarginalización de barrios, obras comunitarias o programas de mejoramiento integral de barrios, para promover el acceso de la población desplazada a un empleo, así sea temporal.

---

9 Ver: Departamento Nacional de Población (DNP), *Programa Empleo en Acción. Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo*, Serie Evaluación de Políticas Públicas No. 2, Bogotá, Quebecor World, 2004.

## Incentivos a las empresas para contratación de personas desplazadas

Se propone estudiar los efectos que sobre el empleo de población desplazada tendrían medidas como:

(i) Evaluar la pertinencia y el efecto de la creación de subsidios a empleadores que contraten población desplazada, en forma similar a la establecida por el artículo 2 de la Ley 789 de 2002, “dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados”; o la extensión del régimen especial de aportes, creado por el artículo 13 de la misma Ley<sup>10</sup>, a quienes contraten población desplazada. No se conoce de alguna evaluación del efecto de estas medidas, muy discutidas en su momento, en la generación de nuevos empleos, paso necesario para la evaluación de la posibilidad de diseñar una medida similar para el caso de la población desplazada.

Otro aspecto importante relacionado con la seguridad social tiene que ver con los riesgos profesionales. La entidad rectora debería realizar un análisis sobre el perfil ocupacional de la población desplazada, establecer los principales riesgos y buscar formas colectivas de afiliación a riesgos profesionales. Así mismo, es necesario que haya un seguro que proteja a las familias de los desplazados cuando la persona cabeza de hogar muere o queda inválida por problemas de seguridad relacionados con el desplazamiento.

(ii) Diseño de nuevos instrumentos que permitan incentivar el empleo de los grupos más vulnerables de la población desplazada –mujeres cabeza de hogar monoparental con hijos menores, por ejemplo– mediante subsidios al empleo o a las

---

10 “Artículo 13. Régimen especial de aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje y a las Cajas de Compensación Familiar. Estarán excluidos del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002, con las siguientes características o condiciones, siempre que éstos no devenguen más de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes:

1. Personas que hayan sido vinculadas para prestar un servicio a las empresas desde los lugares donde se encontraran privadas de la libertad o fueren vinculadas, mediante contrato de trabajo sin solución de continuidad, después de haber recobrado su libertad.
2. Personas con disminución de su capacidad laboral superior al veinticinco por ciento (25%) debidamente calificada por la entidad competente.
3. Reinsertados de grupos al margen de la ley, debidamente certificados por la entidad competente.
4. Personas entre los 16 y los 25 años de edad y trabajadores mayores de 50 años.
5. Jefes cabeza de hogar según la definición de que trata la presente ley”.

cotizaciones sociales, decrecientes en la medida en que se logre la estabilización laboral. Estos instrumentos deberán complementarse con mecanismos que faciliten el cuidado de los niños y niñas y que den soporte a las mujeres para que, al mismo tiempo, puedan desempeñar su actividad laboral remunerada y las tareas de cuidado y administración domésticas. Se debe buscar que simultáneamente los instrumentos actúen contra la discriminación de género, de etnia o de discapacidad, y contra la vulnerabilidad proveniente del desplazamiento y de la pobreza.

A fin de construir alternativas de inclusión socioeconómica para las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, los planes de acciones afirmativas para las poblaciones específicas son de una enorme utilidad, en tanto permiten adelantar acciones integrales y convocar a la sociedad en torno de acciones concretas.

(iii) Definición de mecanismos que permitan el paso rápido y sin traumatismos entre el régimen subsidiado en salud y el régimen contributivo y viceversa, de manera que la reglamentación existente no se convierta en un obstáculo al empleo formal. Un subsidio indirecto a patronos y trabajadores, para permitir que, durante el período de estabilización, la población desplazada que logre un contrato laboral continúe en el régimen subsidiado, puede ser una buena contribución, si se diseñan mecanismos que permitan pagar partes crecientes del aporte en la medida en que el empleo se establezca.

### **Mejoramiento de los sistemas de intermediación laboral y del sistema público de empleo, y promoción del acceso de la población desplazada a dichos servicios**

Los sistemas de intermediación laboral y el sistema público de empleo facilitan la relación entre oferentes y demandantes en el mercado laboral, al tiempo que permiten conocer las características generales de quienes buscan empleo y los perfiles generales que el sistema productivo requiere en un momento dado. Son también puerta de entrada a servicios de formación y capacitación y a servicios sociales y empresariales. Cumplen un papel fundamental en las rutas de acceso al mercado laboral.

El objetivo de esta línea de acción es contar con un inventario de los servicios de intermediación laboral existentes en el país, y un análisis de su capacidad de prestar servicios específicos a la población desplazada. Así mismo, se deberá buscar la adaptación del sistema público de empleo para que tengan una mayor cobertura y lleguen preferentemente a la población desplazada.

Un primer paso es brindar a la población desplazada información sobre la existencia del servicio en cada sitio de acogida y en los puntos de atención, y sobre las potencialidades de tales sistemas, y ofrecerle capacitación para el acceso y el mane-

jo de los sistemas. El trabajo conjunto entre el SENA y las UAO es necesario para la buena marcha de la propuesta.

### **Programas de desarrollo local**

El entorno territorial regional o local es el escenario propicio para la generación de actividades productoras, tanto de empleo e ingresos como de inclusión y cohesión social. La especialización sectorial de un territorio, así como las economías de aglomeración que se desarrollan en los espacios urbanos, son ventajas que, aprovechadas para el desarrollo local, pueden contribuir a la generación de ingresos para la población desplazada que allí se establece, o que allí retorna.

Las autoridades locales, al plantear programas de desarrollo local, deben valorar el efecto que tales planes tienen sobre las posibilidades de generación de empleo e ingresos de la población desplazada o de la población que retorna al municipio, y dar prioridad a aquéllos que les brinden mejores posibilidades a estos grupos.

### **Eje 3: Creación o fortalecimiento del empleo autónomo**

Ha sido la alternativa más importante de generación de ingresos para la población desplazada. Para buscar que no siga reproduciendo las condiciones de informalidad y precariedad, deben diseñarse las rutas de capacitación y asesoría en el diseño de proyectos productivos que les permitan a las familias su autosostenimiento y que les generen excedentes, teniendo en consideración las condiciones sociales, culturales y las habilidades para el trabajo de las diversas poblaciones.

#### **Definir las rutas de acceso a programas integrales de emprendimiento**

En forma similar a como se definen las rutas de acceso al empleo en el mercado laboral, es necesario definir las rutas de acceso a programas integrales de emprendimiento, que partan de los intereses y condiciones de la población desplazada o del negocio existente. Entonces hay que iniciar el acompañamiento y articular el proceso integral de fortalecimiento o creación de proyectos productivos en aspectos como capacitación profesional, desarrollo de habilidades de gestión, administración y manejo financiero, identificación de necesidades de desarrollo técnico, formulación de planes de negocio, búsqueda de mercados y de financiamiento complementario. Para que la creación de empleo autónomo o de pequeñas alternativas empresariales tenga éxito, es importante asesorar todas las etapas del proceso.

Así mismo, los gobiernos locales y los servicios de empleo tienen que apoyar la identificación de los sectores propicios para el desarrollo de estas actividades.

### **Promoción de la economía social y de formas asociativas**

Consiste en el apoyo a procesos de creación, puesta en marcha y fortalecimiento de proyectos asociativos. El acompañamiento debe darse especialmente para el mejoramiento de las capacidades técnica, profesional y financiera, y la formación y el análisis detallado de las implicaciones legales de distintas formas asociativas y niveles de formalización. Las experiencias española en la creación de “empresas de inserción”<sup>11</sup>, y francesa en las “empresas intermedias”, pueden ser un instrumento útil para propiciar un marco de generación de ingresos y de apoyo personal para el mejoramiento de competencias laborales a partir de la realización de tareas laborales simples.

### **Programas mixtos de empleo y formación en coordinación con empresas y autoridades locales**

Este tipo de programas tiene como objetivo propiciar la inclusión laboral de los jóvenes mediante la combinación de acciones de formación para el trabajo, formación laboral y prácticas laborales en empresas constituidas. En general, permite a los jóvenes un primer acceso a mercados laborales formales.

La pertinencia de estos programas está relacionada con la oferta de capacitación acorde con las necesidades del mercado laboral y a la articulación de esfuerzos entre diversos niveles estatales, las entidades de capacitación y el sector productivo. Como modelo tiene varias ventajas: combina un conjunto integral de acciones de formación en los campos psicosociales, habilidades sociales y básicas, capacitación en oficios semiespecializados, información sobre mercado de trabajo y práctica en una empresa que asume el papel de empleadora y capacitadora en un oficio determinado. En general, los procesos duran cerca de seis meses, durante los cuales los jóvenes en formación reciben un subsidio para su manutención y transporte, que se ha considerado necesario para garantizar la permanencia en el programa.

---

11 Las empresas de inserción laboral en España, según la Ley 27 de 2002, son “aquéllas que llevan a cabo cualquier actividad económica de producción de bienes o de prestación de servicios cuyo objeto social tenga como fin la integración sociolaboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social”. En Francia, las empresas de inserción, las asociaciones intermediarias, o los talleres o yacimientos de inserción, con objetivos similares, fueron contempladas en el artículo 6 de la Ley de Orientación de Lucha contra las Exclusiones, del 29 de julio de 1998.

Experiencias de programas como Jóvenes en Acción, Misión Bogotá y otros similares, desarrollados y evaluados en distintos países de América Latina (Chile Joven o Proyecto Joven en Argentina, por ejemplo), pueden ser de utilidad para el diseño de otros proyectos.

### **Construcción de un inventario de experiencias exitosas y no exitosas de proyectos productivos de población desplazada**

Se trata de identificar los factores de éxito y las potencialidades de los distintos modelos utilizados.

## **Eje 4. Acceso a servicios financieros**

Proponer un eje de acceso a los servicios financieros para la población desplazada implica un gran esfuerzo en el diseño de la política en varios aspectos: productos y su diversificación, servicios, formas de atención; así como en las formas de seguimiento y acompañamiento permanentes y en la capacidad de gestión. Muchas experiencias internacionales<sup>12</sup> y locales muestran la bondad de los programas de microfinanzas en la lucha contra la pobreza y la exclusión, pero el caso de la población desplazada implica un esfuerzo adicional.

Si se analizan los servicios financieros en un contexto más amplio, el microcrédito es una parte de la ruta de emprendimiento. Si se considera en el ámbito político, es posible afirmar que puede convertirse en un mecanismo de inclusión social y de dinamización de los circuitos económicos locales, de inclusión de la mujer y de grupos de población tradicionalmente excluidos, en la medida en que contribuye a desarrollar el potencial económico y social de la población, al fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas, a la construcción de confianza y al mejoramiento de las condiciones de vida.

### **Crear un fondo de apoyo a proyectos productivos para la población desplazada**

Se trata de un fondo que permita concentrar instrumentos hoy desarticulados y que contemple:

---

12 Una de las experiencias más conocidas es la del Grameen Bank o Banco de los Pobres, liderado por Muhammad Yunus, Premio Nobel de Economía 2006.

(i) Mecanismos de financiación especial para el fomento de iniciativas emprendedoras y fami-empresas de la población desplazada, que contribuyan a solucionar los problemas existentes en el acceso a fondos como Emprender y Fomipyme.

(ii) Articulación con las rutas de acceso a programas integrales de emprendimiento, de manera que apoye la prestación de servicios financieros y no financieros, como capacitación, asistencia técnica y comercialización.

(iii) Articulación de los programas de emprendimiento con las iniciativas de microcrédito existentes en el país.

### **Asegurar el acceso de la población desplazada a los servicios financieros**

Esto debe darse, tanto en el caso del microcrédito, como del ahorro y los pequeños seguros, lo cual implica medidas excepcionales en el campo de creación de un récord financiero, y el saneamiento por no pago de créditos contraídos antes del desplazamiento.

## **Eje 5. La contratación pública como forma de promover el trabajo de la población desplazada**

El objeto social de la contratación pública puede ir más allá del contenido contractual y ser una herramienta para promover políticas de inclusión social. La contratación estatal de obras, bienes o servicios es susceptible de constituirse en una herramienta de acciones positivas hacia determinadas poblaciones vulnerables, como la desplazada.

En el ámbito internacional, el término “cláusulas sociales” hace referencia, en general, a la utilización de la contratación pública como herramienta para impulsar la generación de empleo, por ejemplo, dentro del espíritu de promover, “además del estricto cumplimiento del objeto contractual, otros objetivos benéficos para la sociedad”<sup>13</sup>. En materia de empleo, una definición de cláusulas sociales es la “inclusión de aspectos de política social en los procesos de contratación pública, y concretamente la promoción de empleo para personas en situación o riesgo de exclusión social, con el objetivo de facilitar su incorporación sociolaboral”<sup>14</sup>.

13 Consejo Económico y Social de Barcelona, Preámbulo, Dictamen exploratorio sobre las cláusulas sociales en los pliegos de contratación pública, Dictamen 1 de 2006, p. 7.

14 Unión Europea Lamegi Equal Gobierno Vasco, Contratación pública e inserción laboral de personas en situación desfavorecida, disponible en [www.lamegi.org/recursos/ccss\\_docdesintesis.pdf](http://www.lamegi.org/recursos/ccss_docdesintesis.pdf) Es



Las cláusulas sociales pueden aplicarse en distintos momentos del proceso de contratación pública: en la definición tanto de los criterios de selección como de los criterios de valoración y en la fase de ejecución. Con el fin de poder implementar este tipo de herramienta para mejorar el acceso de la población desplazada a fuentes de ingreso, se propone:

### **Revisión de antecedentes nacionales e internacionales en la utilización de la contratación estatal para la promoción de otros objetivos de la política**

Estudio de la bondad, posibilidades y limitaciones de adoptar objetivos como la creación de proveedores, el desarrollo de componentes tecnológicos, y el apoyo a la industria nacional, con preferencia de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Algunos gobiernos locales, como el de Bogotá, cuentan con algún conocimiento institucional del tema<sup>15</sup>, pero particularmente la Unión Europea tiene una amplia experiencia en la utilización de este tipo de herramientas en planes para la inclusión social.

### **Diseño de un programa de generación de ingresos para la población desplazada a partir de la contratación pública**

Definición de criterios que promuevan la incorporación de población desplazada en la ejecución de contratos públicos, bien en forma individual o colectiva.

## **Eje 6. Programas de educación, formación, capacitación y habilitación para el trabajo**

La educación, la capacitación y la formación para el trabajo son instrumentos por excelencia para propender por el desarrollo de las capacidades y promover el desarrollo humano. Una formación pertinente y de calidad, articulada a los procesos de intermediación laboral, puede convertirse en el primer eslabón de la cadena para la inclusión productiva.

---

una síntesis del manual Cláusulas sociales: Contratación pública e inserción social, impreso y en formato CD, mayo del 2006.

15 Ver: Alcaldía Mayor de Bogotá, Directiva 007 de 2007.

Hoy en día, la formación profesional es considerada como factor de inclusión social para personas o grupos que no cuentan con las competencias laborales requeridas, o que requieren actualizarlas debido a cambios ocurridos en las ocupaciones.

A nivel mundial, las políticas de formación profesional, de acuerdo con la Recomendación 195 de la OIT, están dirigidas a atender a las necesidades de trabajadores y trabajadoras, así como a las demandas productivas provenientes de los cambios en el contexto económico global, y son concebidas como un factor importante para el desarrollo de políticas de mejoramiento de la competitividad y de la equidad social.

En este contexto, las acciones de formación para la población desplazada revisten una importancia capital, ya que al tiempo que crean capacidades, otorgan mayores posibilidades en materia de generación de ingreso. Esto, siempre y cuando los programas existentes sean repensados para lograr:

### **Promover mayor integración y coordinación y mejorar la calidad de la oferta**

Es necesario garantizar la integración de las diferentes ofertas y subsistemas de formación para adaptarse mejor a las necesidades de las empresas y de la población desplazada, con enfoque de género y etnia.

### **Realizar un inventario de perfiles y competencias**

Un inventario de perfiles y competencias permitiría, inicialmente en los municipios con mayor número de desplazados, tener un conocimiento adecuado de los perfiles y competencias de la población, que, complementado con estudios de mercado de empleo e información de ofertas laborales, posibilitaría una adecuada planeación de la formación con el fin de lograr mejores efectos sobre el acceso al mercado laboral.

### **Formación y aprendizaje continuo**

En un mundo en el que los empleos y las calificaciones evolucionan de manera constante, ninguna formación inicial prepara a los jóvenes para toda la vida. Esto también es válido para la población desplazada. La formación inicial debe crear las bases para que el aprendizaje permanente sea reconocido como una necesidad.

## **Identificación de las necesidades de formación que provienen del sistema productivo**

Promover la participación de las universidades regionales y locales para que apoyen la identificación, a nivel local, de las necesidades de formación del sector productivo y de los sectores promisorios en cada región.

## **Programas especiales para jóvenes a fin de facilitar la transición educación-mundo laboral**

Muchos adolescentes y jóvenes desplazados abandonan el sistema escolar sin haber concluido el ciclo secundario. Esto incrementa su situación de vulnerabilidad en el mercado laboral así como el riesgo de transmisión intergeneracional de la pobreza. El diseño de programas especiales para estos jóvenes debe partir de identificar las causas del abandono. Si se trata de causas económicas, hay que brindar los apoyos necesarios con miras a que ningún joven desplazado deba abandonar sus estudios por esta razón. Habría que desarrollar medidas alternativas como becas y subsidios totales o parciales, que incluso puedan permitirles, si lo quieren, continuar, una vez terminada la educación media, en la formación técnica, tecnológica o universitaria. Si los jóvenes abandonan la educación porque no quieren continuarla o por necesidad de trabajar, es importante diseñar itinerarios de formación que les permitan un mejor desempeño laboral en el futuro. El sistema escolar, desde noveno grado, debe contribuir a la presentación de alternativas para los adolescentes y sus familias, informándoles sobre las posibilidades y recursos de los que pueden disponer.

## **Programa de inclusión digital**

Se dirige tanto a los jóvenes como a la población desplazada en general, con el fin de que tengan mejores alternativas laborales, así como de desempeño en una sociedad que cada vez hace mayor uso de estos recursos.

## **Eje 7: Protección integral a poblaciones especialmente vulnerables**

### **Protección integral de la familia**

En muchos hogares de población desplazada el ingreso obtenido por los niños y niñas que son víctimas de explotación laboral, o por jóvenes entre los 15 y 18

años que trabajan, representa una porción significativa del dinero obtenido mensualmente. Cambiar esta realidad para lograr que ningún niño o adolescente sea víctima de explotación laboral, comercial o sexual, exige programas integrales de protección a la familia, promover su vinculación al sistema educativo si están por fuera de él, y generar formas sustitutivas del ingreso generado por los menores. Éste es un compromiso inaplazable.

Al mismo tiempo, el programa debe buscar encaminar a los jóvenes poco cualificados y en situación de riesgo, mayores de 15 años, hacia programas mixtos que combinen la formación y la práctica laboral en perfiles profesionales que tengan salida en el mercado de trabajo, en los términos señalados en el apartado sobre “programas especiales para jóvenes” (*supra* pág. 131).

Igualmente, se propone que el Gobierno nacional analice la conveniencia de desarrollar un programa específico de rentas mínimas de inserción para jefes de familias monoparentales, ligado a su participación activa de tipo comunitario, o de cuidado de niños, niñas, personas mayores o discapacitados.

### **Programas de recuperación del atraso escolar**

Es necesario revisar los perfiles educativos de jóvenes desplazados entre 18 y 25 años de edad que no terminaron la secundaria, para generar programas de recuperación del atraso escolar, de manera que se mejoren los niveles básicos de escolaridad y se brinde una capacitación que les permita tener en el futuro mejores niveles de empleabilidad. Entre las opciones de capacitación, debe brindarse la posibilidad de elegir ramas no tradicionales que concuerden mejor con los modelos de vida y de trabajo de las nuevas generaciones.

### **Programas de alfabetización y educación básica para población adulta**

Éstos pueden estar, como lo plantea el Conpes 3116, vinculados a los programas nacionales de alfabetización, siempre y cuando se establezcan los mecanismos precisos de vinculación y seguimiento para la población desplazada.

### **Programa especial de inserción laboral y social de población desplazada con discapacidad**

Debe construirse teniendo en cuenta el Sistema Nacional de Discapacidad (Ley 1145 de 2007) y la Política Pública Nacional de Discapacidad (Conpes 80 de 2004). Además hay que considerar que la población desplazada con discapacidad es do-

blemente vulnerable. Un censo de personas desplazadas con discapacidad es una herramienta de información necesaria para el establecimiento de políticas de inclusión laboral y social.

### **Vinculación prioritaria de las personas desplazadas mayores a programas de atención al adulto mayor**

Puede realizarse mediante la concesión de un subsidio o pensión subsidiada si es el caso. Establecer la situación de las personas mayores desplazadas en esta materia es el primer paso para propiciar su inclusión.

## **Eje 8: Desarrollo de la institucionalidad local y nacional para la generación de ingresos**

La articulación de las entidades del orden nacional, central y descentralizado, y del orden local es una condición necesaria para que pueda operar un programa integral de generación de ingresos para la población desplazada. Igualmente, para la política de atención a la población desplazada en su conjunto, es necesario que se definan las competencias de cada uno de los niveles e instituciones, de las responsabilidades de dirección, de coordinación, y de evaluación de la política, así como del monto y la fuente de los recursos destinados a la generación de ingresos de la población desplazada. Los componentes propuestos para este eje son:

- a) Definición de responsabilidades y articulaciones necesarias en el nivel nacional.
- b) Especificación del papel, la corresponsabilidad y las formas de articulación con las autoridades subnacionales.
- c) Definición de presupuestos nacionales y locales destinados específicamente a la generación de ingresos.
- d) Identificación y promoción de alianzas público-privadas, del papel de las universidades locales y regionales y de las necesidades y posibilidades de cooperación internacional.

## Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. Directiva 007 de 2007.

Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (Cidse). “Diseño de una política de desarrollo productivo y generación de ingresos para la población afrocolombiana, palenquera y raizal”, Documento de discusión, Universidad del Valle, junio de 2009.

Consejo Económico y Social de Barcelona. Preámbulo, Dictamen exploratorio sobre las cláusulas sociales en los pliegos de contratación pública, Dictamen 1 de 2006.

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Auto 16 de 2008, Bogotá, 13 de mayo de 2008.

Departamento Nacional de Población (DNP), Programa Empleo en Acción. Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo, Serie Evaluación de Políticas Públicas no. 2, Bogotá, Quebecor World, 2004.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), “Cosechar soluciones: cómo logra salir de la pobreza la población rural pobre” (en proceso de publicación).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Generación de ingresos*. Asunción: Colección Buenas prácticas y lecciones aprendidas, OIT, 2005.

Salva, Mut, “Itinerarios de inserción sociolaboral”, Revista de Formación y Empleo, disponible en [www.formacionxxi.com/porqualMagazine/do/get/magazineArticle/2008/06/text/xml/Itinerarios\\_de\\_insercion\\_sociolaboral.xml.html](http://www.formacionxxi.com/porqualMagazine/do/get/magazineArticle/2008/06/text/xml/Itinerarios_de_insercion_sociolaboral.xml.html)

Unión Europea Lamegi Equal Gobierno Vasco, Contratación pública e inserción laboral de personas en situación desfavorecida, disponible en [www.lamegi.org/recursos/ccss\\_docdesintesis.pdf](http://www.lamegi.org/recursos/ccss_docdesintesis.pdf)

## ANEXO

### COMENTARIOS AL DOCUMENTO TITULADO “LINEAMIENTOS A LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO”

El Gobierno nacional aprobó el 28 de septiembre de 2009 el documento Conpes 3616, “Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”.

El documento, sin duda, constituye un avance en el diseño de políticas de generación de ingresos para la población desplazada y recoge algunas de las sugerencias que la Comisión ha venido presentando. Sin embargo, como ha tenido oportunidad de expresarlo la Comisión en las reuniones técnicas sostenidas con el Gobierno nacional, persisten algunos problemas importantes. El primero es que aún no es claro cuál será la especificidad de la política para la población desplazada, en la medida en que, salvo algunos pocos lineamientos precisos, no se hace distinción entre población pobre, vulnerable y desplazada, aunque se anuncia que este enfoque se desarrollará en la medida en que se implemente la política. Igualmente, al definir la población objetivo, se centra en las “personas mayores de 18 años, que no hayan alcanzado los logros de la dimensión Ingresos y Trabajo de la Red [Juntos], que pertenezcan a los hogares del quintil más bajo del nivel 1 del Sisbén o que estén incluidos en el Registro Único de Población Desplazada”. De manera que no menciona de manera explícita a las poblaciones más vulnerables, como la población desplazada que debe ser sujeto de especial atención, al igual que los discapacitados, las etnias, las mujeres, o los niños y niñas explotados laboralmente.

En cuanto al enfoque, la política se centra en “el aumento del potencial productivo de la población, es decir, en mejorar la oferta de mano de obra, más que en potenciar la demanda de ésta”, lo cual dificulta un enfoque integral del problema.

Al ser esto así, el diagnóstico sobre el cual se basa el diseño de la política puede ser adecuado para poblaciones pobres y vulnerables, pero no tiene en cuenta las especificidades de la población desplazada en cuanto víctima, y tampoco está presente un enfoque de restablecimiento de derechos.

Puede añadirse que no hay cronogramas claramente establecidos, y que las metas son aún muy generales. En cuanto al financiamiento, el costo estimado es de \$166.627 millones, en pesos de 2009, para los cuatro años comprendidos ente 2009 y 2012. El SENA se destaca como la institución con mayor aporte presupuestal. Para 2010 se prevé la mayor inversión con un aporte de \$12.100 millones de Acción Social y \$5.418 del DNP. Aunque se proponen cerca de 25 estrategias, una sola de ellas

concentra el 80% de los recursos, al tiempo que muchas acciones aparecen sin partidas presupuestales, lo cual crea inquietudes sobre su posibilidad de aplicación real.

El documento Conpes se construye a partir de la definición de cinco ejes problemáticos. El primero establece que la población en extrema pobreza y/o en desplazamiento (PPED) enfrenta barreras para desarrollar sus capacidades, entre las cuales se señalan la insuficiencia del capital humano, las dificultades de adaptación al entorno y las dificultades para asociarse. En el análisis de cada uno de estos problemas hubiera sido deseable la consideración específica de la población desplazada: por ejemplo, en el caso de la población desplazada, la atención psicosocial que se propone como forma de mejorar la adaptación al entorno tiene otra connotación, en la medida en que no es que “la PPED tiene problemas de adaptación al entorno y no cuenta con una adecuada intervención psicosocial para su superación”, sino que la PD ha sido desarraigada de su entorno y de su medio de vida y requiere atención psicosocial, no sólo para “adaptarse” al nuevo espacio sino para ayudarla a superar su condición de víctima. Problemas similares se encuentran con respecto a las demás barreras señaladas.

En el plan de acción se proponen ocho estrategias. La primera es ajustar las características de la oferta de formación. Queda una duda sobre la consistencia entre diagnóstico y plan de acción. En el primero se establecían las dificultades de acceso; en el segundo, en vez de eliminar las dificultades, se propone hacer más fuerte la regulación para que la oferta de formación cumpla con requisitos formales de registro de programas y otros del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Aunque éste es un aspecto importante, no es claro en qué medida hace más fácil el acceso de poblaciones vulnerables a la generación de capacidades, por el contrario, podría dificultar aún más el acceso.

Para esta estrategia se destinan \$134.325 millones, de manera que es la estrategia con mayor presupuesto (80% del total de recursos), y buena parte de éste, \$79.700 millones (60% de la estrategia), se concentra en un solo programa: Jóvenes Rurales Emprendedores, a cargo del SENA. Las otras partidas importantes están en las acciones de capacitación vinculadas con las agendas internas y los consejos regionales de competitividad (\$28.890 millones, que corresponden al 21% de la estrategia), también a cargo del SENA; en el programa de Ampliación de Cobertura, con una partida de \$15.167 millones (11,3% de la estrategia), y en el programa de articulación SENA-MEN (con \$11.230 millones, que equivalen al 8,6%), todos ellos con recursos del SENA.

Otras acciones planteadas como importantes en el documento aparecen sin recursos asignados, como es el caso de la formulación de planes de negocios que deben surgir de las acciones de agendas internas y consejos regionales de competitividad, lo cual crea la inquietud de hasta dónde se avanzará en la propuesta. Así



mismo, la evaluación de programas de capacitación aparece sin recursos, de manera que no es claro cómo se cumplirá con esta meta.

La segunda estrategia busca estimular la demanda de programas de servicios de promoción social relacionados con educación y capacitación. Entre las propuestas específicas están la elaboración de un documento para evaluar la posibilidad de otorgar subsidios monetarios, difundir –no se dice a quién– los programas de formación y dar orientación ocupacional, aunque no es claro cómo se hará en concreto.

De los recursos previstos para el desarrollo de esta estrategia el peso recae sobre las jornadas de difusión de la oferta a través de los Centros Regionales de Educación Superior Ceres, a lo cual se destinarán \$1.030 millones del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional. Adicionalmente, el SENA destinará \$900 millones en sus Centros de Servicio Público de Empleo para orientar a la población objetivo, entre 2010 y 2012.

La tercera estrategia busca mejorar canales y mecanismos de intermediación laboral, pero no se establece un plan con acciones y cronograma específicos. El SENA destinará \$3.600 millones entre 2010 y 2012 a actualizar el proceso de orientación ocupacional del Servicio Público de Empleo (SPE).

La cuarta estrategia prevé la adopción de mecanismos flexibles para la vinculación de la PPED a empleos generados a través de proyectos de infraestructura pública y social. Recoge algunos planteamientos de la Comisión y de algunas experiencias locales, como es el estudio para evaluar la posibilidad de establecer cláusulas sociales de empleabilidad. Se destinan \$39 millones a elaborar un documento que evalúe las posibilidades de incluir población objetiva en obras públicas.

La quinta estrategia plantea la necesidad de refomentar la articulación del sector privado y la Red Juntos para establecer estrategias de enganche laboral. Se propone para ello revisar experiencias de alianzas público-privadas y se recogen dos propuestas de la Comisión: analizar la posibilidad de restituir sus empleos a las personas que los perdieron por causa del desplazamiento y evaluar la posibilidad de establecer estímulos para la contratación de PPED. Se destinan \$1400 millones del Ministerio de Protección Social (MPS) para fomentar la firma de acuerdos entre autoridades locales y el sector privado, entre 2009 y 2012.

La sexta estrategia plantea la necesidad de diseñar un esquema y mecanismos que permitan que la PPED cuente con acompañamiento psicosocial de forma permanente. Aunque se destaca la importancia de esta estrategia a lo largo del documento, no se asignan recursos para desarrollarla.

La séptima estrategia está compuesta por el diseño de programas y metodologías para el fomento, fortalecimiento y creación de formas asociativas y la identificación de la institución competente para prestar asesorías en el tema a las entidades

territoriales. El DNP destina \$350 millones en 2010 a diseñar un programa para el fortalecimiento y creación de formas asociativas.

La octava estrategia propone diseñar esquemas de vinculación entre la PPED e inversionistas privados que facilite la integración de pequeños productores de la PPED al mercado, en condiciones justas. Sobre esta estrategia la Comisión señala la necesidad de ser especialmente cuidadosos en la zona rural, por el peligro de unir victimarios –que operen como inversionistas privados– y las víctimas. El DNP destina \$350 millones en 2010 a promover esquemas de vinculación entre población objetivo e inversionistas.

Como puede apreciarse, en éste que es el eje fundamental, la mayor parte de los recursos que provienen del SENA están destinados a la atención de la PPED en los programas existentes. Surge la pregunta de si se trata verdaderamente de una focalización en esta población. Otros recursos son destinados a la elaboración de estudios y documentos técnicos y a la actualización de procesos y metodologías.

El segundo eje establece que la PPED tiene dificultad de acceso a los activos físicos, financieros, de asistencia técnica, servicios de acompañamiento y servicios de desarrollo empresarial. Destaca la falta de “acceso a la tierra con vocación agropecuaria, así como al riego oportuno y adecuado”, y las dificultades para “cumplir con algunos de los requisitos exigidos para participar en las diferentes convocatorias ofrecidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y del Incoder”. Aunque en este eje se señala el caso específico de la PD, simplemente se menciona que “algunos de ellos perdieron los derechos o las expectativas de derecho que ejercían sobre la tierra”, frase que a todas luces minimiza el problema del despojo de tierras. Se busca solucionar el primero de los problemas indicados con la política de tierras. En cuanto al segundo, aunque se desarrolla en forma exhaustiva, no se toman las medidas conducentes a corregirlo.

La primera estrategia es un programa integral de generación de ingresos para la PPED rural: \$400 millones para impulsar un sistema de asistencia técnica (2010, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR) y acompañamiento; \$3.000 millones (2010, MADR y Acción Social - AS) para diseñar e implementar un programa de asistencia técnica de acompañamiento integral destinado a la población desplazada que retorna o es reubicada. Es una de las pocas estrategias dirigidas a la PD, pero no se establece a cuántas familias atenderá. Las demás acciones se cubrirán con gastos de funcionamiento. Entre ellas se incluye, por ejemplo: “un diagnóstico sobre nivel de derechos informales sobre la tierra; y el diseño y ejecución de planes de formalización. Esta actividad se desarrollará a través de la Política de Tierras priorizando en zonas de desplazamiento sin que esto implique la formalización exclusiva a la población desplazada”.

En la tercera estrategia, el fomento del autoconsumo, se destinan \$12.000 millones de AS para fortalecer la red de seguridad alimentaria (RESA) de 2010 en adelante. No se establecen metas de cobertura de población.

En la quinta estrategia, promover el acceso a servicios financieros, el DNP invertirá \$400 millones en 2010 para realizar y evaluar una prueba piloto de una ruta de articulación institucional para promover oferta y demanda de servicios financieros para la Red Juntos, y \$100 millones adicionales para un estudio que evalúe la posibilidad de crear un régimen especial de saneamiento financiero para la población desplazada.

Aunque ésta es una de las estrategias más desarrolladas del documento, los demás recursos no están cuantificados, de manera que no se sabe cuántos microcréditos o microseguros se espera otorgar, ni cuáles serían el monto o las condiciones de la línea de redescuento que debe crear el fondo para el financiamiento del sector agropecuario Finagro, ni cuándo se harían los ajustes a la línea de redescuento de Finagro para población desplazada.

El tercer eje señala que la debilidad institucional de las entidades territoriales se constituye en una barrera para promover el desarrollo económico local incluyente, con iniciativas de generación de ingresos para la PPED. Aunque se mencionan las muchas debilidades de las entidades territoriales, no se dice una palabra sobre cómo dichas entidades enfrentan la problemática del desplazamiento. Buena parte de las estrategias apuntan al diseño de mecanismos de ajuste y desarrollo institucional territorial para la Red Juntos, y podrían ser más pertinentes en un Conpes sobre Juntos, ya que no se establece la articulación entre éstas y la política de generación de ingresos.

En cuanto a recursos, el DNP invertirá \$1.200 millones entre 2010 y 2011 en difundir la estrategia de generación de ingresos de la Red Juntos y capacitar a los departamentos. El Ministerio de Protección Social (MPS) invertirá \$300 entre 2009 y 2012 para fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales y de las instituciones privadas para difundir el desarrollo local. No se plantean metas precisas.

Adicionalmente, se prevén recursos para dar incentivos a las entidades territoriales que implementen la Red Juntos. El DNP invertirá \$400 millones entre 2010 y 2011 en crear un banco de experiencias exitosas de Juntos.

Finalmente, se destinarán \$1.000 millones entre 2010 y 2011 del DNP, para realizar estudios. Aunque se plantea como estrategia implementar proyectos piloto orientados a la puesta en marcha de unidades de desarrollo económico local incluyente, falta establecer cómo se llevaría a cabo esta estrategia y con qué recursos.

El cuarto eje identifica las debilidades del marco institucional. En el planteamiento propone una forma de atención integral en materia de generación de in-

gresos que es tal vez uno de los mayores logros del documento, que sin embargo se pierde por completo en el plan de acción.

Las estrategias en este eje están dirigidas a hacer seguimiento a la implementación de la política de generación de ingresos (\$200 millones, a cargo del DNP), al diseño de la arquitectura institucional que permita la integración de la oferta existente (\$787 millones del DNP) y a la definición de una instancia de coordinación (\$500 millones del DNP), así como al fortalecimiento de las funciones de la dirección de Cooperación de Acción Social (\$100 millones de AS). El seguimiento y evaluación permanente de la política serán cubiertos con gastos de funcionamiento del DNP. Más que estrategias, se trata de actividades necesarias para el éxito de la política.

El quinto eje establece las restricciones o limitaciones que la PPED enfrenta para acceder a mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades. El diagnóstico que se hace de las fallas en el sistema de protección social debería llevar a proponer cambios sustanciales, que no son claros en el plan de acción. Cabe preguntarse si esto es objeto de esta política o de una revisión de la política de protección y promoción social. Se destinarán \$1.353 millones del DNP y del MPS, para distintas acciones que mejoren el funcionamiento del sistema de promoción social.

Como puede observarse, con base en el documento Conpes 3116 no es posible establecer cuáles serán los efectos esperados sobre la población desplazada, cuál será la cobertura de los diferentes programas ni cómo ellos contribuirán al mejoramiento de la situación de ingresos de la población. Buena parte de los recursos están dirigidos a la realización de estudios que tal vez permitan la implementación de la política. Los recursos que van a atención de la población “pobre extrema y/o desplazada” se concentran básicamente en la primera estrategia del primer eje, pero no se diferencian los recursos destinados a población en pobreza extrema y a población desplazada, ni se presentan metas de atención.



