

**ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA
POLÍTICA VISR PARA
POBLACIÓN DESPLAZADA.**

**SUGERENCIA PARA SU
FORMULACIÓN EN EL MARCO
DEL DESARROLLO RURAL.**

**ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA POLÍTICA VISR PARA POBLACIÓN
DESPLAZADA, SUGERENCIA PARA SU FORMULACIÓN EN EL MARCO
DEL DESARROLLO RURAL.**

**AUTOR
DIEGO FERNANDO MORA QUIÑONEZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ D.C.
2010**

**ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA POLÍTICA VISR PARA POBLACIÓN
DESPLAZADA, SUGERENCIA PARA SU FORMULACIÓN EN EL MARCO
DEL DESARROLLO RURAL.**

**AUTOR
DIEGO FERNANDO MORA QUIÑONEZ**

Trabajo de Grado

**Director
Hernando Carvajalino Bayona
Arquitecto**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ D.C.
2010**

Nota de aceptación:

Firma presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá D.C., 02 de julio de 2010

En reconocimiento a los campesinos colombianos en estado de desplazamiento, quienes solo buscan conectar su mundo nuevamente al territorio.

Reconocimiento a la Comunidad afrocolombiana de Villacontó, en el Departamento del Chocó, a la Comunidad Indígena WIWA de Potrerito en el Departamento de La Guajira, a los amigos profesionales técnicos y sociales en los Municipios de San Juan del Cesar, Altos de Cazuca de Soacha y Quibdó, gracias a su aporte y colaboración y en el trabajo directo con la comunidad este proceso académico se fortaleció en campo.

En el mismo sentido un agradecimiento a los funcionarios de Acción Social, Banco Agrario de Colombia, Incoder y de la Universidad Javeriana que desde sus perspectivas profesionales y laborales aportaron en la construcción de esta investigación.

A mi director de proyecto Arquitecto Hernando Carvajalino, aliado académico desde el pregrado.

Ana Rosa, Ana Lucia, Francisco, Lucia, Andrés, Francisco, Angélica, Andrés Felipe, Mariana, Luciana, Juliana, Henry, Juan Camilo, Gustavo, Yennifer, Augusto, Ángela, Clara.

Las posiciones personales planteadas por el autor no constituyen la posición oficial de las Instituciones colaboradoras.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. ASPECTOS GENERALES	6
1.1. OBJETIVOS	6
1.1.1. Objetivo General	6
1.1.2. Objetivos específicos	6
1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	7
1.3. METODOLOGÍA DE ESTUDIO	15
1.3.1. Técnicas de recolección de información	15
1.3.2. Trabajo de campo	16
1.3.3. Definición de categorías y subcategorías para el análisis de técnicas aplicadas	17
1.3.4. Triangulación	17
2. MARCO DE REFERENCIA	18
2.1. HISTÓRICO	18
2.2. GEOGRAFICO	18

2.3. NORMATIVO	19
2.3.1. Normatividad en vivienda	19
2.3.2. Normatividad en desplazamiento	20
2.3.4. Normatividad en desarrollo rural	21
3. MARCO TEÓRICO	24
3.1. EL ENFOQUE SISTÉMICO	24
3.2. DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE	32
3.3. HÁBITAT Y GEOGRAFIA RURAL	40
3.3.1. El hábitat y la vivienda rural	44
3.3.2. La vivienda rural	46
3.3.3. Perspectiva desde un enfoque en derechos	48
3.3.3.1. El derecho positivo garante a derechos negativos	51
3.3.3.2. La “casa – vivienda”, como derechos prestacional Vs la vivienda – hábitat, como derecho fundamental	52
4. FORTALECIMIENTO CONCEPTUAL A LA PROPUESTA	55
4.1. EL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA	55
4.1.1. El vínculo rural y la atención en centros urbanos	57
4.2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO.	49
4.2.1. El programa de generación de ingresos	62
4.2.1.1. La operatividad pragmática de la política de cara al ciudadano	63

4.2.2. La operatividad de la política de vivienda de interés social rural VISR para población víctima del desplazamiento PVD.	66
4.2.3. Las tierras rurales	72
4.2.3.1. La asignación de tierras a desplazados por reubicación	74
4.2.3.2. Protección de tierras a desplazados	75
4.2.3.3. Actualidad del desarrollo rural en Colombia y las acciones orientadas a la atención del desplazamiento	77
5. EL RETORNO Y LA REUBICACIÓN ACCIONES EN EL TERRITORIO PARA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ARRAIGO	79
5.1. EL RETORNO	79
5.1.1. Aspectos generales y consideraciones a partir del trabajo de campo en el proyecto VISR de retorno, comunidad indígena, Potrerito, Municipio de San Juan del Cesar, Departamento de la Guajira	80
5.2. LA REUBICACIÓN	87
5.2.1. Aspectos Generales y Consideraciones a partir del Trabajo de Campo en el Proyecto VISR de Reubicación, Chiguarando Bajo”. Municipio de Río Quito, Departamento del Chocó. Comunidad afrocolombiana	89
5.3. EL ARRAIGO.	97
5.4. CONSIDERACIONES SOBRE POBLACIÓN DESPLAZADA EN CENTROS URBANOS	98
5.5. PLANTEAMIENTO DE VARIABLES	101
5.5.1. Estructura de variables	103
5.5.1.1. Atributos de las variables.	104
5.5.1.2. Variables independientes, atributos territoriales	105

5.5.1.3. Variables independientes, atributos de seguridad	105
5.6. CONSIDERACIONES FINALES DE LOS TRABAJOS DE CAMPO DESARROLLADOS Y OTRAS TÉCNICAS APLICADAS EN EL CURSO DE LA INVESTIGACIÓN	108
6. ANALISIS SISTEMICO	114
6.1. LEVANTAMIENTO DEL ESQUEMA DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO DESDE EL ENFOQUE SISTÉMICO	114
6.2. MATRIZ DE ANALISIS SISTÉMICO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL - VISR	120
6.2.1. Connotaciones en elementos entropicos pese a acciones de mejoramiento	135
6.3. MODELO SUGERIDO	138
6.3.1. Unidades Básicas de Acción Campesina – UBAC.	138
6.3.1.1. La comunidad	145
6.3.1.2. El territorio	145
6.3.1.3. Productividad	147
6.3.1.4. Recursos	147
7. CONCLUSIONES	151
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Modelo de codificación técnicas aplicadas.	16
Tabla 2. Matriz de programa-agencia	31
Tabla No.3 Proporción de hogares desplazados encuestados con y sin vínculo rural.	38
Tabla No. 4 Simultaneidad en proyecto VISR y PGI	65
Tabla No. 5 Levantamiento del esquema de la política de atención al desplazamiento desde el enfoque sistémico	114
Tabla No. 6 Matriz programa agencia sistema VISR	115
Tabla No. 7 Matriz de análisis sistémico de la política de vivienda de interés social rural – VISR	126
Tabla No. 8 Estado y avance de proyectos VISR presentación para la Corte Constitucional	127
Tabla No. 9 Estado y avance de proyectos VISR con corte a 31 de mayo de 2010	128
Tabla No. 10 Matriz de elementos entrópicos pese a acciones de interventoría	129

Tabla No. 11 Cruce de variables de goce efectivo de la política VISR	131
Tabla No. 12 Esquema del subsistema	140
Tabla No. 13 Componentes	141
Tabla No. 14 Componentes de las UBAC orientados desde preceptos del Desarrollo Rural Sostenible	142
Tabla No. 15 Cuadro de recursos según territorio	150

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfico No. 1 Goce efectivo de derechos	60
Gráfica No. 2 Interrelación de políticas de vivienda, tierras y generación de ingresos para PVD	61
Gráfica No. 3 Programa de Generación de Ingresos	64
Gráfica No. 4 Política de Vivienda PDV	70
Gráfica No. 5 Esquema Proyecto VISR para PVD	72
Gráfica No.6 Subsidios para la adjudicación y asignación de tierras y proyectos productivos	75
Gráfica No.7 Esquema del proceso de protección de tierras a PVD	77
Gráfico No.8 Estructura variable de retorno	106
Gráfico No. 9 Estructura variable de reubicación	107
Gráfico No. 10 Estructura variable de arraigo	108
Gráfico No. 11 Esquema de operatividad UBAC	149

ANEXOS

ANEXO A Primer informe de trabajo de campo – Guajira.

ANEXO B Segundo informe de trabajo de campo – Chocó.

ANEXO C Análisis histórico de las políticas de vivienda en Colombia

ANEXO D Categorías y subcategorías de análisis.

ANEXO E Modelo de encuesta aplicada.

ANEXO F Entrevistas y diálogos.

ANEXO G Fichas de observación.

ANEXO H Fichas de mapa social.

ANEXO I Matriz de análisis de técnicas aplicadas.

ANEXO J Informe comparativo de proyectos de retorno y reubicación.

ANEXO K Matriz de metodología.

GLOSARIO

Beneficiario: Es el hogar al cual el Banco Agrario le ha asignado de manera condicionada un Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural con el fin de permitirle la realización de una solución de vivienda en zona rural.¹

Contrapartidas: Son los recursos económicos que están integrados por los aportes de la entidad oferente y por los aportes de los hogares postulantes. También podrán concurrir con aportes otras entidades².

Costos directos: Se trata de todos aquellos costos orientados en el presupuesto para la ejecución de las obras civiles y su mano de obra dentro del proyecto VISR.

Costos indirectos: Son todos los costos orientados en el presupuesto para cubrir la administración, los amparos y pólizas, el trabajo social y ambiental y la interventoría.

Desembolso: Se define como desembolso, el giro efectivo de los recursos correspondientes al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural a las cuentas corrientes de los Proyectos VISR, una vez se cumplan por parte de la entidad oferente los requisitos establecidos en la normatividad vigente³.

Entidad oferente: Son entidades que organizan la demanda y presentan proyectos a la Entidad Otorgante. Podrán ser Oferentes de proyectos los

¹ Reglamento Operativo del Programa VISR, Banco Agrario de Colombia (2010, p, 10)

² lbit, p, 10

³ lbit, p, 12

departamentos, los municipios, los distritos, o las dependencias de las Entidades Territoriales que dentro de su estructura desarrollen la política de Vivienda de Interés Social. También podrán ser Oferentes los cabildos gobernadores de los resguardos indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras legalmente constituidas. De la misma manera lo pueden ser entidades del orden privado legalmente constituidas individualmente o a título de consorcios o uniones temporales⁴.

Entidad Otorgante: Es la encargada de administrar los recursos del presupuesto nacional destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, según lo dispuesto por el Gobierno Nacional a través de la normatividad legal vigente, para este caso será el Banco Agrario de Colombia S.A.⁵

Kankuruba: edificación de carácter espiritual desarrollada por las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Martha. Estas edificaciones usualmente se construyen con materiales de la región en sistemas constructivos tradicionales, usualmente, bahareque. Estas edificaciones tienen una especial connotación y manejo de género en la medida que se construye una kankuruba para mujeres y otras para hombres cohibiéndoseles la entrada de las mujeres en el espacio masculino.

Postulante: Es la persona inscrita dentro de la formulación de un proyecto de VISR previamente registrado dentro del RUPD que solicita la asignación del subsidio.

⁴ lbit, p, 12

⁵ lbit, p, 13

LISTA DE SIGLAS

INCODER Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

MADR Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

MAVDT Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

PGI Programa de Generación de Ingresos

PVD Población Víctima del Desplazamiento

RUPD Registro Único de Población Desplazada

SNAIPD Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

VISR Vivienda de Interés Social Rural

INTRODUCCIÓN

El planteamiento de este trabajo investigativo revisa la dinámica actual de la política de vivienda de interés social rural en el país, identificando los obstáculos que dentro del ámbito público y privado a distintas escalas territoriales no han permitido el goce efectivo de derechos a la población víctima del desplazamiento forzado en cuanto a la habitabilidad, productividad y la reconstrucción del tejido social, este último evidentemente fracturado ante su situación misma. Aborda el complejo tema del desplazamiento desde un estatuto conceptual pragmático pretendiendo analizar los sistemas de atención al mismo y específicamente el de vivienda rural.

La vivienda un hábitat en sentido amplio del concepto. El derecho a la vivienda establecido en la Constitución Política de Colombia⁶ se esboza como un derecho social, para lo cual todo el andamiaje institucional estatal deberá generar las estrategias posibles en términos operativos y de financiación para hacer efectivo el mismo; esto nos indica que como tal se trata de derecho prestacional, atado a la disponibilidad de los recursos y en consecuencia de los déficits habitacionales existentes, es decir, de la suma de los déficits cualitativos y cuantitativos que se presenten en el País⁷ (Martínez, J, 2002, p, 2). Se hace necesario llevar al centro del debate político, la equiparación de la vivienda como un derecho fundamental teniendo en cuenta las implicaciones que tiene su existencia sobre el desarrollo presente y futuro del individuo en múltiples aspectos.

Hablar de vivienda, implica previamente discutir sobre el hábitat como un concepto amplio, ligado a una dimensión física que trata aspectos del territorio, del medio ambiente, de factores sociales y económicos, es decir, no se puede reducir la

⁶ Colombia, (2008) Constitución Política, Bogotá, Personería de Bogotá y Universidad del Rosario.

⁷ Martínez, J, (2002) Documento DESINFRA 120204-02. "Dirección de Estudios Sectoriales. "La política de vivienda en Colombia, una aproximación situacional y prospectiva". Bogotá, Contraloría General de la República.

temática a una mera definición técnica constructiva de la “casa” y si debe ampliarse a conceptualizaciones que ahonden sobre el desarrollo humano territorial que impulsa una noción de lo público, que trasciende el ámbito propiamente estatal y engloba un conjunto de acciones organizadas en torno a los objetivos del interés colectivo (Giraldo, F, 2004, p, 201).

Para tratar la política de vivienda en Colombia, se hace necesaria la comprensión de la Ley 3 de 1991, como el mecanismo que pone en práctica el derecho elevado constitucionalmente y que reglamenta el subsidio como el aporte del Estado para la realización y efectividad del derecho. Así las cosas, la política estatal enfoca sus esfuerzos en el subsidio a la demanda, ya sea complementando la capacidad de pago de los beneficiarios en el modelo urbano o subsidiando casi la totalidad del costo de la unidad habitacional para el caso rural (Artículo 18, Decreto 973 de 2005)⁸; lo anterior, sobre la premisa de focalización a los renglones más vulnerables de la población en términos socioeconómicos.

Ahora bien, el modelo de la política varía ampliamente de un contexto a otro, para las áreas urbanas pesan aspectos tales como las garantías y vínculos laborales, la capacidad de pago, métodos de financiación y disponibilidad del suelo urbanizable, en tanto que la política para lo rural está estrechamente ligada a la tenencia de la tierra. Bajo estas condiciones, ahondar en la temática de la vivienda rural en el País, implica connotaciones que difieren ampliamente de lo urbano y que necesariamente debiera relacionarse con las formas de apropiación y conectividad territorial, los esquemas productivos, las formas de uso del espacio habitable y los modos de vida como pautas culturales (Fonseca, L, y Saldarriga, A, 1984, p, 10 y 12).

El desplazamiento forzado ó la destrucción del hábitat del individuo. Colombia es uno de los países en el mundo donde el desplazamiento forzado cobró fuerza a partir de la década de los 90, especialmente en su segunda mitad (Osorio, F,

⁸ Aportes de mano de obra no calificada.

2006, p, 57). El desplazamiento forzado como un fenómeno social que el País ha debido enfrentar en consecuencia del conflicto armado que lo ha aquejado históricamente, ha repercutido a tal escala que el Estado en procura de la restitución de derechos a las víctimas, enfoca toda una serie de esfuerzos institucionales, operativos y presupuestales a fin de mitigar sus graves impactos. La complejidad de este fenómeno ha impactado tanto dentro de la realidad nacional que a corte del 28 de febrero de 2009 del RUPD registra oficialmente 2.935.832⁹ personas que se encontraban en situación de desplazamiento. No obstante, CODHES indica que desde mediados de los años 80 esta cifra asciende a los 4.000.000¹⁰ de desplazados, cuyas condiciones de calidad de vida fueron afectadas al momento mismo en que fueron desligadas de sus bienes y se impactaran sus condiciones socioeconómicas y se fracturaran los tejidos sociales que otrora estuvieran arraigados y vinculados a un territorio.

Ahora bien, a partir del estatus de desplazado¹¹ el estado despliega toda una serie de acciones tendientes a la atención de la crisis social y humanitaria, lo que implica que desde el modelo puesto en marcha por la Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL que se abordará a lo largo de este trabajo, en conjunto con otras instituciones se atiendan la situación de las víctimas.

Uno de estos renglones de atención sectorial es el de vivienda, factor complejo e inherente a la situación misma del desplazamiento, esto si se tiene en cuenta que es precisamente la ruptura de aquellos vínculos existentes entre el individuo y su

⁹ Fuente Acción Social, citada en, Colombia, Secretaría Distrital de Salud (2009) "LINEAMIENTO DEL PLAN DE ACCIONES COLECTIVAS PARA POBLACIÓN DESPLAZADA ABRIL A DICIEMBRE 2009. <http://190.25.230.149:8080/dspace/bitstream/123456789/262/1/PAC%20para%20poblaci%C3%B3n%20desplazados%202009.pdf>, Recuperado el 11 de junio de 2010.

¹⁰ <http://www.acnur.org/t3/tesis/tesis-humanitaria-en-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>, recuperado el 15 de marzo de 2010.

¹¹ Colombia, Congreso Nacional de la República (1997, 18 de julio) Ley 387 de 1997, Artículo 1º. *Del desplazado*.

territorio, puntualmente su hábitat los que fueron alterados en primera instancia y que por ende, repercuten a todas las escalas de su condición de vida.

Reivindicación del desarrollo rural para el hábitat. Pretender desligar un proceso de reconstrucción del hábitat, específicamente en un entorno rural de aquellos aspectos propios del territorio¹² que lo contiene, no sería más que la producción de una acción netamente física “la casa”, aislada de su contexto y que no ofrece las herramientas suficientes para que la restitución de un derecho sea efectivo a quienes en la práctica los han perdido ante la situación del desplazamiento, e inclusive para quienes sin ser víctimas del desplazamiento simplemente hacen parte de los renglones de pobreza rural.

El detrimento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales en el país alcanza cifras alarmantes, pues de los 11.048.114 habitantes de las zonas rurales en el año 2008, un 52.06% de personas estaban con falencias por NBI, más de la mitad de la población campesina, en tanto que los sectores urbanos presentaban un 32.0% con una población que básicamente le triplicaba en número¹³. Ahora bien, en términos de medición de la pobreza las cifras el panorama no es más alentador pues si bien esta cayó 4.1 puntos porcentuales en el periodo 2002-2008 (de 69.3% a 65.2%), aún no alcanza mejores estándares mediante los cuales se pueda deducir un mejor nivel de vida de los habitantes rurales. La indigencia, por su parte, mostró un incremento en el periodo 2005-2008 al pasar de 27.4% a 32.6%¹⁴, ante una aparente reducción, la preocupación es que este porcentaje supera más de la mitad de la población rural y es relativamente consecuente con la información reportada por NBI.

¹² El hábitat rural en sus caracteres más singulares: genero de vida de tipo alimentador, explotación de los recursos naturales, autosuficiencia y superávit de producción, estrecha relación con el entorno. (Pickenhayn, 1982, p, 9)

¹³ Fuente: DANE, Calculo, Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a diciembre 31 de 2008 y COLOMBIA.PROYECCIONES DE POBLACIÓN DEPARTAMENTALES POR ÁREA.

¹⁴ <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=Js%2fTXb8J%2fLA%3d&tabid=36>, recuperado el 16 de marzo de 2010.

A partir del análisis de estas cifras, se indaga en las causalidades de desigualdad de los territorios y las comunidades rurales y sobre los objetivos finales que desde las políticas públicas y sus programas se están planteando, a efectos de repensar en la opción de un desarrollo rural fortalecido desde las instituciones, potencializado en la práctica y que empodere las comunidades. Es inevitable tratar aspectos concernientes a la ley agraria en consideración a la formas de tenencia de la tierra, a su asignación, a la tenencia y a la concentración de esta (Fajardo, 2002, p, 5) y necesariamente a la revisión de las políticas de habitabilidad que están desligadas o en distintas frecuencias a la implementación de programas productivos, con el fin de ingresar en la dinámica del desarrollo rural y la nueva ruralidad.

A partir de la identificación de los obstáculos en la política mediante un enfoque sistémico¹⁵, se quiere establecer cuáles han sido los elementos que dentro de la estructura de la misma y de otros programas de atención a la población desplazada se han desarrollado de forma positiva o negativa para establecer como se ha afectado el goce del derecho y sugerir estrategias de formulación que necesariamente deben enmarcarse dentro de los preceptos del desarrollo rural, bajo la dinámica del empoderamiento de sus beneficiarios y la participación de actores del orden nacional, local y privado en procura de una atención más efectiva y sobre todo integral.

¹⁵ El enfoque sistémico es la aplicación de la teoría general de los sistemas en cualquier disciplina. En un sentido amplio, la teoría general de los sistemas se presenta como una forma sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad y, al mismo tiempo, como una orientación hacia una práctica estimulante para formas de trabajo interdisciplinarias. Aparte "MARCO GENERAL Y CONCEPTUAL DE LA AUDITORIA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA ATENCION EN SALUD", de las guías metodológicas para la implementación de las Pautas de Auditoria, del Ministerio de la Protección social. <http://www.cgh.org.co/temas/descargas/elenfoquesistemico.pdf>, recuperado el 25 de octubre de 2009.

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. OBJETIVOS

1.1.1. Objetivo General. Establecer los obstáculos que se han venido generando en el planteamiento de la política de vivienda de interés social rural para población desplazada por la violencia como causas identificables que no han permitido el goce efectivo de derecho a la restitución de su hábitat.

1.1.2. Objetivos Específicos. Sugerir un modelo conceptual desde un enfoque sistémico y práctico para la formulación de políticas de vivienda rural, enmarcado en los preceptos y fundamentos del desarrollo rural sostenible para la reubicación o el retorno de la población desplazada por la violencia en el País.

- Identificar el proceso de desarrollo en atención de los programas de generación de ingresos y subsidio de vivienda urbana como programas complementarios y alternos a la política de VISR.

- Conocer cuáles deben ser las condiciones sociales, económicas y de seguridad que debe ofertar un territorio para las acciones de reubicación o retorno de población desplazada por la violencia.

- Explorar la vivencia de algunas comunidades desplazadas asentadas en zonas urbanas.

- Determinar la importancia de la relación entre vivienda rural, territorio rural y desarrollo rural como elementos estratégicos para garantizar la seguridad

alimentaria y la estabilización económica de la población desplazada por la violencia en el País.

- Conocer estudios adelantados sobre el impacto de los programas de vivienda para desplazados.
- Determinar la importancia de la participación de la población desplazada dentro del desarrollo de programas de vivienda rural.
- Revisar postulados teóricos que permitan la comprensión de los derechos fundamentales y sociales.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La política de VISR, no se ha desarrollado dentro de una perspectiva de atención integral, de planificación de territorio y que priorice realmente las necesidades habitacionales de la PVD. Por tal razón a continuación se abordaran planteamientos normativos vigentes desde el nivel constitucional, plan de desarrollo gubernamental y de normatividad específica. Lo anterior, con el fin comprender como la disponibilidad de recursos, el bajo apoyo a la investigación académica y la evidente separación entre desarrollo rural y vivienda rural hacen más complejas y menos sostenibles las estrategias para el retorno o la reubicación de PVD.

El estudio del hábitat rural para PVD se justifica en el vínculo rural preexistente y ampliamente estudiado, en virtud de esta afirmación es relevante revisar los preceptos de desarrollo rural ¹⁶ planteados y contruidos desde una diversa literatura y a partir de múltiples experiencias en proyectos y desarrollos prácticos

¹⁶ Definimos el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. (Echavarría, R, 2005, p, 31)

como una estrategia para reducir y mitigar los niveles de pobreza rural, empoderar las comunidades, actores sociales y económicos para acceder a los espacios y mecanismos de formulación de políticas de desarrollo para las regiones rurales (IICA, 2000, p, 10) y para la comprensión de modelos productivos que trasciendan más allá de las labores primarias y netamente agrícolas del campo, están desligados de los procesos de la política de vivienda rural en el País. Dejando a esta, como un único y exclusivo planteamiento administrativo y financiero para la formulación de una propuesta técnica en atención de los déficits existentes.

¿Por qué ligar hábitat rural y desarrollo rural?, cuando bien estos pudieran ser productos de la mera atención sectorial. Este es el cuestionamiento que un estudioso de la temática pudiera concluir revisando esta investigación, pues partiendo de supuestos que estructuran una respuesta desde la política pública, se entendería que si el problema es déficit de casas, casas deben construirse y lo demás será de la atención sectorial, es decir, la valoración de una causa para la producción de un efecto, en donde la causa podría ser una variable independiente y el efecto una variable dependiente (Ortegón, E, 2008, p, 40). De manera fáctica, frente a un aumento en el desempleo, es probable que se planifique una estrategia directa de generación de empleo e ingresos. Una respuesta inmediata ante la identificación de una problemática dada, que si bien objeta a la puesta en marcha de una solución y se constituye como un indicador de acción; no en todos los casos logra alcanzar mejores y más racionales respuestas al fenómeno. Entonces, ¿cuál es el argumento que dinamiza la necesaria relación hábitat rural y desarrollo rural?

Este argumento nace con la valoración del problema desde una mirada transversal de causas y efectos en un contexto, una tendencia a la integralidad o mejor aún una posición transversal intersectorial para el estudio del problema y formulación de una respuesta desde la política pública. De esta manera facilitar su diseño, la

toma de decisiones, la coordinación (Ortegón, E, 2008, p, 39) y la obtención de resultados e impactos más favorables, pues la premisa es la atención integral.

Para profundizar en la temática, se trae a colación el artículo 51 de la Constitución Nacional de 1991, como marco normativo principal que define la vivienda como un derecho social e insta a quienes formulan y desarrollan la política para que se equiparen de todas las herramientas posibles para garantizarla, sin embargo, es preciso anotar que implícitamente está sujeta a la disponibilidad de recursos existentes como el trasfondo de todo derecho prestacional e inserta otros matices que le alejan de la posibilidad de ser concebida como derecho fundamental atada al desarrollo de derechos civiles y políticos. Una posibilidad marcada solo si se trasciende del concepto de vivienda al de hábitat y se tratan otras instancias donde se le equipara como un tema concreto con implicaciones en el desarrollo humano:

“la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 por parte de las Naciones Unidas y con la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966 la vivienda entro a ser considerada un bien vital para el desarrollo de las personas y, además le impulso nuevas responsabilidades a los Estado”¹⁷.

Algunos de los parámetros principales que emanan de la política general de vivienda y que se estipulan desde el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010¹⁸, enseñan unos lineamientos para la atención y reducción de la pobreza que se enfocan en la atención del déficit con el subsidio a la vivienda¹⁹ para los renglones

¹⁷ Villaveces, J (2009). Una mirada distinta a la política de tierras en Colombia, Publicaciones seriadas, Universidad Ciencia & Desarrollo, UREI Tiempo ISSN 19090501, Tomo IV, fascículo 15.

¹⁸ Para lograr ciudades más amables, la Política de Vivienda debe definir estrategias para el cumplimiento de las metas de largo plazo relacionadas con: (1) evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios y mejorar las condiciones de los existentes; (2) incrementar la participación del sector financiero y/o solidario en la financiación de vivienda; y (3) consolidar un sector edificador eficiente y competitivo.

¹⁹ Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza. Colombia, Congreso Nacional de la República (1991, 15 de enero) Ley 3 de 1991, Art. 1.

de población con mayor vulnerabilidad social ²⁰ y de bajos ingresos ²¹, enfatizando en la reducción del déficit habitacional cuantitativo y a las acciones para el mejoramiento y saneamiento básico de las unidades existentes.

Se pudo reflexionar en la evidente ausencia de una idea de planificación que separe los contextos rurales y urbanos, entendiendo lo complejo de la problemática para cada uno. Si bien, entre los dos contextos subsisten interdependencias necesarias y casi simbióticas su entendimiento debe ser obligadamente diverso, pues sus causalidades son distintas en casi todos los niveles.

La disponibilidad de recursos y el tratamiento focalizado. Partiendo del hecho de que la disponibilidad de recursos condiciona la efectividad del derecho, es posible comprender que la oferta procure exclusivamente cubrir los déficits existentes,²² y que bajo una lógica de la oferta y demanda sea el accionar normal y casi discrecional del director de la política. Sin embargo, esta dinámica no ha permitido que los entes estatales profundicen más allá de los criterios técnicos de la política, quienes merecen y como deben merecer, dejando la proyección y ejecución de la solución habitacional a la lógica de una aparente descentralización, es decir, el traslado de competencias, responsabilidades y recursos a los gobiernos locales (Giraldo, C, 2009, p, 137 y 138), donde lo cuestionable no es la descentralización, sino el traslado de dichas responsabilidades con carencia de acompañamiento a los entes locales sobre la ejecución de las soluciones, aún cuando se tiene

²⁰ El concepto de vulnerabilidad social como elemento para entender tanto las condiciones objetivas de indefensión en que se encuentran los sectores subordinados de la sociedad como la percepción subjetiva de inseguridad derivada de la modificación radical de las reglas del juego económicosociales. <http://www.eclac.org/celade/publica/LCDEM298e.htm>. recuperado el 19 de septiembre de 2009.

²¹ De un total de 11.144.850 hogares, 3.580.344 se encuentran con ingresos inferiores a un SMLV y 3.096.440 entre uno y dos SMLV. Lo que significa un total de 12. 377.090 personas y 12. 046. 890 personas respectivamente con bajos ingresos. Fuente Dane Encuesta nacional de Ingresos y gastos 2006-2007.

²² Según los resultados del Censo 2005, el 36,21% de los hogares del país presentó necesidades habitacionales; frente al Censo de 1993 (53,65%), disminuyó en 17,44 puntos. En la cabecera el déficit afecta el 27,00% de los hogares, y en la zona rural, al 68,25%; con respecto a 1993, se registraron reducciones de 18,30 y de 10,55 puntos, respectivamente. Fuente DANE. Boletín Censo 2005.

conocimiento de las graves deficiencias de recursos y herramientas técnicas y administrativas que los afectan.

La base sobre la que se cimienta el subsidio a la demanda no es otra que la focalización, consistente en dirigir el gasto público de vivienda a los que más lo necesitan “universalismo selectivo” (Giraldo, C, 2009, p, 70 y 96), cuya excesiva tendencia a subestimar al beneficiario genera una nociva dependencia al asistencialismo estatal que aborta casi que cualquier posibilidad de empoderamiento social.

Dentro de una clara dinámica de priorización, se da la respuesta habitacional a la población víctima del desplazamiento forzado, a mayor estado de vulnerabilidad, mayor opción para acceder a la oferta. No así en la ejecución de la solución misma, donde los procesos administrativos entorpecen la aparente premura con que se asignó:

“La verdad creo que no, no es oportuna porque los beneficiarios no están recibiendo la vivienda pues digamos en el tiempo estipulado dentro de la normatividad y dentro del cronograma que presenta la entidad oferente, siempre hay cosas que retrasan la ejecución de la vivienda.”²³

Este viene a ser en la práctica el único patrón diferenciador de atención, la prioridad en la asignación, aspecto fácilmente identificable al revisar la normatividad aplicable para la población desplazada, que fundamentada en la ley 387 de 1997 establece los métodos y acciones que promoverá el Gobierno Nacional en el mediano y largo plazo, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales.

La Corte Constitucional mediante Auto 008 de 2009 ²⁴, referido desde la Sentencia 025 de 2004, pone en evidencia las graves falencias en política de vivienda para

²³ Mosegny, P, (2010, 23 de febrero) entrevistado por, Mora, D, Bogotá D.C.

²⁴ Replanteamiento de la Política de Vivienda para la población desplazada 61. La vivienda es a la vez uno de los componentes de la política donde encontrar soluciones duraderas es muy costoso y demorado, y donde los resultados son, a juicio de todos los que participaron en la sesión técnica

desplazados en materia de la precariedad de los mecanismos para acceder al derecho, en cuanto a la cobertura, la seguridad jurídica de la propiedad y en la respuesta real de la solución como vivienda digna entre otras. Es decir, persiste el estado de la cosa inconstitucional, e insta al Gobierno Nacional a que reformule la política de vivienda teniendo en cuenta la prioridad del alojamiento y el saneamiento básicos, la autosostenibilidad, el compromiso de los entes territoriales y el enfoque diferencial y en derechos etc.

Es claro que el desplazamiento forzado es el origen de la descompensación, disgregación y deterioro de las unidades familiares, la reducción substancial de su calidad de vida, el menoscabo progresivo de las relaciones del tejido social y el incremento de las condiciones de perpetuidad del conflicto social crónico (Rojano, J, *et al.* 2005, p, 10). Ahora bien, siendo el derecho a la vivienda meritorio y prestacional, no se está reflexionando sobre las marcadas diferencias poblacionales, en lo que implica entender su vulnerabilidad en el marco de formulación y operatividad de la política habitacional rural y en el que la participación de los afectados es casi inexistente en aras de comprender y analizar sus realidades.

La ruta de atención²⁵ a la población desplazada nos enseña un direccionamiento consecuente al proceso mismo de su situación, es decir, 1. Etapa de prevención al

del 11 de diciembre de 2008, insatisfactorios. Según varios documentos e intervenciones tenidos en cuenta por la Sala, el mencionado componente contiene fallas desde su concepción y fundamentación básicas adoptadas hace 10 años. En los últimos dos años se han realizado esfuerzos de gran alcance para ejecutar la política y corregir falencias señaladas previamente por la Corte. No obstante, el propio gobierno ha acudido al Congreso para modificar aspectos de dicha política respecto de los desplazados porque a pesar de los avances – por ejemplo, la amplia convocatoria para el otorgamiento de subsidios y el incremento presupuestal - la política plasmada en las leyes vigentes no responde a las necesidades y condiciones de los desplazados. Aún si la ejecución de los proyectos y programas actuales fuera perfectamente eficiente, su formulación de base impediría proteger el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable. Como se explica en el presente apartado, estas razones llevan a la Sala a expresar que la política de vivienda para la población desplazada, tal como está concebida desde hace una década, no es idónea para lograr garantizarle a los desplazados el derecho a la vivienda digna.

²⁵ <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1933>, recuperado el 17 de marzo de 2010.

desplazamiento, a priori, 2. Atención de emergencia, indicio claro de que no tuvo impacto o no se adelantó la primera etapa, y 3. Etapa de estabilización socioeconómica, restitución y reparación de derechos.

La política de vivienda rural para esta población focal es inherente a la tercera etapa, no obstante, la política y la estabilización socioeconómica difieren en cuanto a su frecuencia y asistencia. Adicionalmente, el proceso de acompañamiento en esta última no es amplio y suficiente en todos los casos, teniendo en cuenta que los objetivos procuran la construcción de procesos de autosostenibilidad para los beneficiarios en su contexto rural. Consecuencia directa de lo anterior, es que en varios casos los proyectos de vivienda de interés social rural están siendo abandonados por sus beneficiarios, ya sea porque no se garantiza una seguridad ó porque simplemente deben buscar aquellos lugares en los que encuentren reales oportunidades de generación de ingresos que su entorno inmediato no le está ofreciendo. Esta realidad en detrimento de los recursos públicos:

“Respecto del abandono de soluciones de vivienda “Es muy común, existen diferentes entre ellas las justificadas por fuerza mayor que obedecen a causas de violencia, otras causas por que no les gusta la solución de vivienda que se les va a entregar, o porque si se les presenta la oportunidad de acceder a un subsidio en zona urbana prefieren abandonar el rural para postularse al urbano, en algunas ocasiones las soluciones de vivienda refieren que son muy pequeñas o por demoras en la ejecución de los proyectos.”²⁶

Un imaginario desarrollista en lo urbano: la negación de lo rural. Si bien, el Estado procura aunar esfuerzos a partir del desarrollo de estrategias gubernamentales como la Red Juntos²⁷, la continua recepción de población desplazada en los grandes núcleos urbanos ha motivado que el tema sea incluido en las agendas locales a fin de mitigar y frenar el nuevas problemáticas sociales como lo son el aumento de las franjas de miseria urbana y la sobre demanda por servicios de atención prioritaria.

²⁶ Zambrano, C, (2010, 06 de mayo) entrevistada por, Mora, D, Bogotá D.C.

²⁷ La Red JUNTOS es una estrategia de intervención integral y coordinada de los diferentes organismos y niveles del Estado, que tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y lograr que estas familias puedan generar sus propios ingresos de manera sostenible. Departamento Nacional de Planeación.

Una nueva percepción de desarrollo impera en la población desplazada, esta se origina en el imaginario de una ciudad que les oferta servicios y el bienestar que antes no visualizaban en medio de una zona rural que les trae pobreza y sobretodo el recuerdo constante de los hechos violentos de que fueron víctimas; es claro que esto afecta las acciones de retorno y reubicación a los sectores rurales. La pregunta ahora es, ¿desean volver al campo?, en tanto que se reflexiona sobre preocupaciones tan álgidas como ¿quién está realmente concentrado y con pertenencia sobre las tierras rurales?, ¿cómo se abordaran temas tan delicados como la seguridad alimentaria? y ¿cómo la ciudad ofertara oportunidades de ingresos a poblaciones en constante aumento cuyos orígenes son netamente campesinos y agrícolas?:

"le veo como el futuro mejor de mis hijos que en cuestión de los municipios, porque de todas maneras la seguridad en el municipio de todas maneras está más caída que aquí en la ciudad".²⁸

Déficit de patrocinio en la investigación. La academia adelanta un papel relevante desde la investigación social ahondando en las condiciones de la población en estado de desplazamiento, logrando valorar diferentes situaciones para propiciar acercamientos con las comunidades, lo que ha permitido incentivar y despertar en ellos ambientes más participativos y de deliberación. Sin embargo gran parte de estas experiencias no logra insertarse en ámbitos de la política a menos de que se trate de consultorías directamente contratadas.

Por otro lado, es pertinente indicar el déficit investigativo que existe en torno a la vivienda rural en el País, como temática relevante inherente al hábitat mismo en relación con las formas de tenencia de la tierra y las formas de producción. El catalogo académico expone trabajos exhaustivos como lo son los del otrora Centro de Interamericano de Investigaciones de Vivienda- CINVA de la Organización de Estado Americanos en los años 50 y el de los arquitectos Lorenzo Fonseca y Alberto Saldarriaga, en la década de los 80 específicamente

²⁸ Pedrozo, J, (2010, 19 de febrero) entrevistado por, Mora, D, Bogotá D.C.

en vivienda rural. La inquietud se mantiene, pues en su gran mayoría la literatura vigente trata a la vivienda urbana de forma central, por lo que nace la cuestión en cuanto a, ¿que tanto le interesa a los actores políticos un abordaje profundo del tema? Es probable, que de no existir aportes cognoscitivos en la materia, no se puedan dar las necesarias transformaciones en la estructura de política.

1.3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Para el desarrollo de este estudio cualitativo con énfasis etnográfico de corte descriptivo, que hace uso de técnicas varias para los procesos de recolección y análisis de la información, analizando de manera consecuente el accionar estatal en el marco de la política de vivienda de interés social rural para población en situación de desplazamiento, determinando las falencias que vienen acaeciendo dentro del planteamiento de la misma para la reubicación ó el retorno a un territorio.

1.3.1. Técnicas de Recolección de Información. En la operatividad de la política de vivienda de interés social rural y otros programas de atención para población desplazada como acción estatal y privada a distintos niveles, necesariamente confluyen diversos actores, en consideración a ello resultado necesario la aplicación de distintas técnicas con las cuales se pudiera recolectar información en los siguientes aspectos:

- Información de metodología, tecnicidad y operatividad normativa: Entrevista semiestructurada actores operativos de política.
- Recepción, impacto y aspectos comunitarios: Dialogo semiestructurado con miembros de la comunidad de trabajo de campo.
- Percepción sobre desplazamiento, hábitat y territorio: Mapa social aplicado a la comunidad.

- Percepción sobre la política: Encuestas de percepción y satisfacción a la comunidad de trabajo de campo.
- Comprensión del hábitat, el territorio y la comunidad: Observación.
- Operatividad de la política y programas de atención. Revisión documental y normativa.

A efectos del análisis y desarrollo de las técnicas se aplicó la siguiente codificación y nomenclatura:

Tabla 1. Modelo de codificación técnicas aplicadas.

MODELO DE CODIFICACIÓN			
1. D	2. TM	3. GU	4. 01
Técnica aplicada	Tesis Maestría	Lugar o institución	Frecuencia de aplicación
Técnica	D: Dialogo		E: Entrevista
	Ob: Observación		Mp: Mapa Social
ABREVIATURAS			
GU: Guajira		AS: Acción Social	
CH: Chocó		BAC: Banco Agrario de Colombia	
DB: Desplazados Bogotá		INC: Incoder	
AC: Academia		It: Item	
PDV: Población desplazada por la violencia.		VISR: Vivienda de interés social rural	

Fuente: Elaborada por el autor.

Matriz de metodología: Una vez identificadas las técnicas de recolección de información se estandariza su aplicación mediante la matriz de metodología, especificando con ella sus frecuencias, actores e instrumentos. (Ver Anexo K, Matriz de Metodología)

1.3.2. Trabajo en Campo. Para el desarrollo investigativo en campo se establecieron los siguientes criterios de selección:

- **Forma de asentamiento en el territorio:** Proyectos de retorno, reubicación y comunidades establecidas en núcleos urbanos.
- **Localización geográfica:** Zonas rurales seleccionadas a efectos de revisar el alcance y desarrollo de la política direccionada en el nivel central. Departamentos

distantes de la Capital²⁹. A nivel urbano³⁰, se identifican y se analizan los imaginarios y percepciones que sobre lo rural guardan los miembros de la comunidad desplazada y las ideas de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida.

Criterios establecidos para la realización del trabajo de campo.

- Facilidades de contacto para el desarrollo de trabajo a la comunidad.
- Búsqueda de rasgos culturales disimiles en comunidades sobre los que se desarrolla una política de contexto nacional.
- Zonas distantes de la Capital en consideración a una supuesta centralización de la operatividad de la política.
- Proyectos VISR con indicios de haber desarrollado algún programa productivo. Ej. RESA.

1.3.3. Definición de Categorías y Subcategorías para el Análisis de Técnicas Aplicadas. A efectos del análisis de las técnicas aplicadas, fue necesaria la definición de cinco categorías con sus respectivas subcategorías, a partir de los cuestionamientos investigativos, hipótesis y objetivos. Mediante dichas categorías fue posible la organización de información y la decantación e identificación de conceptos para su tratamiento dentro del proceso de triangulación. (Ver Anexo D, Categorías y Subcategorías de Análisis.)

1.3.4. Triangulación. El proceso de triangulación se desarrolla mediante la identificación de los procesos de atención y operatividad de la política expuesta como subsistemas y sistema general. En razón de lo anterior cruza los siguientes parámetros de análisis:

- Funcionamiento operativo de la política en el marco de su normatividad.
- Estado del arte y estudios de referencia.
- Categorías y subcategorías para el análisis de técnicas aplicadas.

²⁹ Departamento de la Guajira y el Chocó.

³⁰ Bogotá D.C.

2. MARCO DE REFERENCIA

2.1. HISTÓRICO.

La vivienda social en Colombia comienza a ser un asunto de agenda gubernamental solo hasta a comienzos del siglo veinte, época en la que se inicia a expedir legislación y jurisprudencia en la materia a efectos de comenzar a tratar los déficits habitacionales.³¹

Los arquitectos Olga Ceballos y Alberto Saldarriaga en su investigación “Vivienda Social en Colombia Una mirada desde su legislación 1918-2005”, exponen las distintas etapas bajo las que se ha observado y tratado el tema de la vivienda en el País considerando las circunstancias políticas suscitadas en cada época. Salvaguardando la complejidad y relevancia del trabajo académico se precisa la una tabla de análisis, (Ver Anexo C, Análisis Histórico de las Políticas de Vivienda en Colombia) mediante la cual, a efectos de desarrollo de este trabajo permitirá la comprender la evolución y etapa en la que se desarrolla la política de vivienda vigente enmarcada en los conceptos de subsidio a la demanda y focalización.

2.2. GEOGRÁFICO.

El problema de la vivienda rural, el desarrollo rural y el desplazamiento se observan desde una dimensión macro, en consideración a los planteamientos vigentes de la acción estatal al respecto.

Ahora bien, el adelantar un trabajo de campo en sectores específicos, en los Departamentos de la Guajira, Chocó y la ciudad de Bogotá, atiende concretamente a la construcción de soportes argumentativos mediante los cuales sea posible comprender de manera más acuciosa el fenómeno del desplazamiento

³¹ Ceballos, O, (edit.) (2008) Vivienda Social en Colombia Una mirada desde su legislación 1918-2005, editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, p, 23

para el retorno y la reubicación de esta población, profundizando con ello en el estudio del hábitat como construcción física, cultural, simbólica y socioeconómica en el territorio, a partir de las dinámicas de operatividad de la política de vivienda de interés social rural.

2.3. NORMATIVO.

El marco normativo apela en primera instancia a la Carta Constitucional de 1991, en donde se esboza todo el andamiaje estatal de reconocimiento y garantías a los derechos fundamentales, civiles, políticos y sociales de la población. Puntualmente se abordará el Artículo 51, mediante el cual el Estado reconoce la vivienda como un derecho social, para el que deberá generar y propiciar las estrategias e instrumentos políticos y de financiación que hagan posible su materialización.

2.3.1 Normatividad en Vivienda. Ley 3 de 1991: esta Ley, nace como el marco director e instrumento político y financiero para estructurar lo establecido en la Constitución Nacional en su Artículo 51. En razón de lo anterior, crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y presenta la organización institucional que lo conformará. Por otro lado, estipula el subsidio familiar de vivienda, en cuanto quiénes son sus beneficiarios, en qué forma será utilizado y las condiciones para su acceso.

- **Decreto 951 de 2001:** este Decreto establece y modifica parcialmente las leyes 3 de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con el subsidio de vivienda para población desplazada. Dichas modificaciones, en cuanto al valor del subsidio y su uso en mejoramiento de vivienda y arrendamiento previo cumplimiento de las condiciones requeridas para esta población³².

³² Ibit, p, 214.

- **Decreto 973 de 2005 y sus decretos modificatorios:** Este de Decreto establece las condiciones de operatividad y reglamentación general de la política de vivienda de interés social rural, refiriéndose a los aspectos concernientes de la formulación, presentación, elegibilidad y asignación de subsidios a proyectos de VISR en el País.

- **Decreto 2675 de 2005:** Se modifica parcialmente el Decreto 951 de 2001 y se reglamenta el subsidio de VISR para población desplazada por la violencia en el País, estableciendo los criterios y condiciones de selección de postulantes, condiciones para la formulación de proyectos, criterios de evaluación, valores y cuantías del subsidio y criterios de elegibilidad y de asignación.

- **Decreto 1060 de 2010:** Mediante este decreto se deroga el decreto 973 de 20002, regulando en adelante la operatividad de lo política VISR. Es importante citar que las principales modificaciones aluden directamente a profundizar en las responsabilidades de las entidades oferentes en cuanto a la formulación y el seguimiento de los proyectos, así como a fortalecer una serie de requisitos para la presentación de los mismos. Para todos los casos y dependiendo de la convocatoria los decretos reguladores se reglamentan mediante los reglamentos operativos y las guías de formulación respectivas que para tal efecto proyecta el Banco Agrario de Colombia.

2.3.2 Normatividad en Desplazamiento. Política general de atención al Desplazamiento: Mediante el documento Conpes 2804 de 1995, actualizado por el 2924 de 1997, el Estado Colombiano da inicio al tratamiento de la problemática del desplazamiento forzado desde una posición política a partir de la cuál estructura los lineamientos, metas, responsabilidades y retos para atender y procurar la restitución y goce efectivo de derechos de esta población en estado de

vulnerabilidad. En virtud de esto, acondiciona la estructura institucional que liderará los programas de atención, su plataforma financiera, el plan general de atención y el sistema de información de población desplazada.

- **Ley 387 de 1997:** A partir de la promulgación de esta Ley, el Estado Colombiano normatiza todo el sistema de atención a la población desplazada, enfatizando en los siguientes dos aspectos: 1) Las responsabilidades del Estado para con el desplazo y la definición de su estatus; 2) Genera los lineamientos para el sistema de atención a la población desplazada, desde la constitución del Plan Nacional de Atención conformado por instituciones del orden público y privado, equiparándose para tal efecto de instrumentos que le permitan diagnosticar, diseñar estrategias y adoptar medidas para la atención social que le permita garantizar la suplencia de necesidades. Por último, identifica la estructura del sistema general de información como el instrumento que permitirá reconocer la magnitud de la problemática como insumo principal para la definición del accionar estatal.

- **Sentencia de Corte Constitucional No. T025 de 2004:** Actuación jurisprudencial mediante la cual la Corte Constitucional conceptúa y pone en evidencia las falencias dadas desde las respuestas estatales en el orden administrativo, jurídico y técnico para la atención a la problemática del desplazamiento forzado; sosteniendo la existencia de cosas inconstitucional en cuanto a la garantía y exigibilidad de derechos. En razón de ello, ordena al Gobierno Nacional maximizar y direccionar su accionar y dotarse de métodos e instrumentos más efectivos que permitan la restitución de derechos y su goce efectivo, con el objetivo de superar las condiciones que generan la problemática.

- **Auto 008 de 2009:** Jurisprudencia mediante la cual la Corte Constitucional refuerza lo establecido en la Sentencia T025 de 2004, ante la persistencia de cosas inconstitucional y la continuación de la vulneración de derechos a la población desplazada por acción u omisión de las distintas entidades estatales,

debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales³³.

- **Auto 116 de de 2008:** Ante la ausencia señalada por la Corte Constitucional en la Sentencia T025 de 2004 de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación a la política de atención al desplazamiento, que impiden la identificación de los obstáculos en la misma, se adoptan una serie de indicadores a partir de los cuales se mide el cumplimiento al goce efectivo de derechos³⁴.

- **Conpes 3616 de 2009:** Documento mediante el cual se establece lineamientos para la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Dicho documento expone el necesario encadenamiento entre política de tierras, generación de ingresos y vivienda a partir de lo estipulado en el Auto 008 de 2008 y propone una ruta integral de generación de ingresos.

2.3.3 Normatividad de Desarrollo Rural. Ley 160 de 1994: Ley mediante la cual se crea el Sistema General de la Reforma Agraria y desarrollo Rural Campesino, como estrategia para propiciar los mecanismos de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de

³³ Colombia, Corte Constitucional (2009, enero), Autos, “Auto 008”, M.P.: Cepeda Espinosa, M.J., Bogotá.

³⁴ Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2008), Guía de Atención Integral a la población Desplazada por la Violencia en Colombia.

escasos recursos³⁵. Esta Ley es modificada parcialmente por el Decreto 1300 de 2003, mediante el cual se fusionan varias entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y se conforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER.

³⁵ Colombia, Congreso Nacional de la República (1994, 03 de agosto) Ley 160 de 1994

3. MARCO TEÓRICO.

3.1. EL ENFOQUE SISTÉMICO.

Es prudente en primera instancia hacer la claridad respecto de la pertinencia del uso del enfoque sistémico para la consecución del objeto de esta investigación. Toda vez, que este enfoque permite comprender e identificar elementos dentro de una estructura con una finalidad establecida, para el caso y de una manera más pragmática, la estructura la constituye la política pública, diseñada de tal forma que permitirá el discernimiento de sus componentes y dado su tiempo de implementación el análisis de su funcionamiento y cumplimiento de metas y la eficiencia de las agencias que la operan en el marco de los problemas que intenta resolver la política.

Teoría general de sistemas. Por medio de la razón, el ser humano se ha reconocido a si mismo como un ser social porque establece relaciones con otras personas e interactúa con su entorno. Difícilmente se puede concebir el desarrollo de una persona sin que esta llegue a necesitar de los demás o de lo que su ambiente le pueda brindar; por lo tanto es innegable la existencia de un sentido de pertenencia hacia un todo constituido por contextos y diversos actores que determinan la forma de concebir al mundo; una realidad compleja en la cual está inmerso, y que está interesado en conocerla y ordenarla; para ello requiere de una comprensión de los sucesos que ocurren en ella en su amplitud, tomando en cuenta las diversas variables que dieron lugar a su origen y desarrollo.

En este sentido, uno de los primeros autores que desarrollo una teoría de tipo global y holística para estudiar de manera integral la realidad y los fenómenos acaecidos en ella fue Bertalanffy, quien en 1957 formulo la Teoría General de Sistemas (TGS) concibiéndola como “una metodología integradora para el

tratamiento de problemas científicos, con ello no se pretende solucionar problemas o intentar soluciones prácticas, sino producir teorías y formulaciones conceptuales que puedan crear condiciones de aplicación en la realidad empírica³⁶; en contra posición a la visión mecanicista, reduccionista y fraccionaria de las ciencias exactas de la época. Desde la teoría general de sistemas, los sistemas como una representación de la realidad, no pueden describirse e interpretarse significativamente por sus compuestos o elementos por separado, y por lo consiguiente, la comprensión de los sistemas sólo ocurre cuando se estudian globalmente, involucrando todas las interdependencias producidas entre sus partes.

Aportes posteriores de diferentes autores, contribuirían en la organización y fundamentación de la Teoría General de Sistemas. Al respecto Boulding estableció tres premisas básicas para el estudio de los sistemas, como dos aportes generados a partir de la Teoría General de Sistemas. Dentro de las premisas se encuentran³⁷:

Los sistemas están dentro de sistemas: cada sistema realiza tareas con la finalidad de cumplir con los objetivos planteados en representación de una dependencia superior, a la cual pertenece. Al respecto Von Gigch³⁸ establece una estructura organizacional de los sistemas por niveles: a) *el nivel de subsistemas*: como una organización autocontenida y autosuficiente, de sistema operante inmersos en un sistema superior, b) *el nivel de Sistema Total*: en el cual se agregan los subsistemas que comparte un objetivo común establecido por el sistema total; y c) *el nivel de sistema global*: en el cual coexisten e interactúan diferentes sistemas totales.

³⁶ Bertalanffy, L, (1994), Teoría General de los Sistemas. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición reimpresa, Bogotá, p37

³⁷ Boulding Citado por: Ramírez, C. L, Teoría de Sistemas.(2002), Universidad de Nacional de Colombia, Manizales, P5

³⁸ Van Gigch, J, (2007), Teoría General De Sistemas. Editorial Trillas. 3ª Edición. México, P39

Los sistemas son abiertos: y por consiguiente existe transferencia entre los mismos. Esta premisa es importante pues los beneficios mancomunadamente generados entre los sistemas a partir de un objetivo, son igualmente distribuidos a cada uno de los que conforman el sistema superior.

Las funciones del sistema dependen de su estructura: esta hace referencia a la influencia que ejerce la estructura sobre las funciones que lleva a cabo un sistema, definiendo a la estructura “como la relación entre las partes que conforman las organizaciones, partes como idea de sectores o áreas (gerencias, departamentos, áreas, divisiones) que están interrelacionadas”³⁹ y que obedecen a ciertas normas que las ordena y las nutre.

Así mismo, dentro de las aportaciones generadas a partir de este modelo teórico, se encuentran dos tipos: semánticos y metodológicos. Los aportes de tipo semántico consisten en la contracción de un lenguaje técnico, científico y universal de términos asociados con la funcionalidad, características y composición de los sistemas, que ofrezcan unos parámetros de análisis y estudios al mismo. De la consideración anterior, Van Gigch definió algunos de los conceptos o términos más relevantes a considerar de los sistemas⁴⁰:

- **Sistema:** es una unión de partes o componentes, conectados en una forma organizada y dinámica, las cuales se afectan por estar en el sistema y se cambian si lo dejan. La unión particular se ha identificado como de interés especial.

- **Proceso de Conversión:** los sistemas organizados están dotados de un proceso por el cual los elementos del sistema pueden cambiar de estado. El proceso de conversión cambia elementos de entrada en elementos de salida. En un sistema con organización, los procesos de conversión generalmente agregan valor y utilidad a las entradas, al convertirse en salidas. Si el proceso de

³⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática, (2004), ¿Que Es La Teoría General De Sistemas?. Colección Cultura Informática. Perú, p29

⁴⁰ Van Gigch, J, (2007), Op. Cit. p26

conversión reduce el valor o utilidad en el sistema, este impone costos e impedimentos.

- **Entradas:** Las entradas son los ingresos del sistema que pueden ser recursos materiales, recursos humanos o información. En el proceso de conversión, las entradas son generalmente los elementos sobre los cuales se aplican los recursos del sistema. Cuando se identifican las entradas y recursos de un sistema, es importante especificar si están o no bajo control del diseñador de sistemas, es decir si pueden ser considerados como parte del sistema o del medio.

- **Salidas:** las salidas son los resultados del proceso de conversión y se encuentran como resultados, éxitos o beneficios. Las salidas de un sistema se convierten en entrada de otro, que la procesará para convertirla en otra salida, repitiéndose este ciclo indefinidamente.

- **Medio:** el medio son todos los sistemas no incluidos en el sistema total. Un sistema siempre estará relacionado con su medio circundante y con todos los elementos y factores exteriores al mismo. En este sentido, el medio incide en el sistema, por lo tanto es imperativo decidir sobre los límites de los sistemas, cuando estos interactúan con otros sistemas. La definición de los límites de sistemas determina cuales sistemas se consideran bajo control de quienes toman las decisiones, y cuales deben alejarse fuera de su jurisdicción, que en este caso serian todos los aspectos relacionados con el medio.

- **Componentes, programas y misiones:** consiste en elementos compatibles reunidos para trabajar hacia un objetivo definido. En la mayoría de los casos, los límites de los componentes no coinciden con los límites de la estructura organizacional, una cuestión bastante significativa para el enfoque de sistemas (que más adelante se revisará).

- **Administración, agentes y autores de decisiones:** las acciones y decisiones que tienen lugar en el sistema, se atribuyen o asignan a administradores, agentes y autores de decisiones cuya responsabilidad es la guía del sistema hacia el logro de sus objetivos.

- **Estructura:** esta se relaciona con la forma de las relaciones que mantienen los elementos del conjunto. La estructura puede ser simple o compleja, dependiendo del número y tipo de interrelaciones entre las partes del sistema. Los sistemas funcionan a largo plazo, y la eficacia con la cual se realizan depende del tipo y forma de interrelaciones entre los componentes del sistema.

- **Homeostasis:** es la propiedad de un sistema que define su nivel de respuesta y de adaptación al contexto. Los sistemas altamente homeostáticos sufren transformaciones estructurales en igual medida que el contexto sufre transformaciones, ambos actúan como condicionantes del nivel de evolución.

- **Entropía:** es el desgaste que el sistema presenta por el transcurso del tiempo o por el funcionamiento del mismo. Los sistemas altamente entrópicos tienden a desaparecer por el desgaste generado por su proceso sistémico. Los mismos deben tener rigurosos sistemas de control y mecanismos de revisión, reelaboración y cambio permanente, para evitar su desaparición a través del tiempo.

Por otra parte, los aportes metodológicos hacen referencia a todo el marco de referencia teórico-conceptual diseñado por diferentes autores para el análisis y estudio de los sistemas desde diferentes áreas de las ciencias y profesiones; entre los que se encuentra El Enfoque de Sistemas, diseñado por Van Gigch, cuya aplicabilidad esta asociada al área de la administración.

El Enfoque Sistémico. Partiendo de los preceptos establecidos en la Teoría General de Sistemas, el Enfoque de Sistemas asume una perspectiva holística e integral para la comprensión del sistema en relación con todos los demás sistemas. Van Gigch define este enfoque como “una metodología de diseño, y como tal, cuestiona la misma naturaleza del sistema y su papel en el contexto de un sistema mayor” ⁴¹ , aduciendo a la creatividad en los procesos de

⁴¹ Ibíd. 24

cuestionamiento de los supuestos que han estructurado las formas tradicionales de los sistemas.

En los casos de los sistemas entrópicos, muchos de los problemas que surgen en estos como son: “la no satisfacción de los objetivos establecidos, la no consecución de los resultados predichos y que no opera como se planeo inicialmente”⁴²; que se derivan de las incapacidades de los administradores, planificadores, analistas y otros similares, para diferenciar el método adecuado para lograr su regulación y optimización. Según Von Gigch, dos han sido los métodos predominantes para tal propósito: el mejoramiento de sistemas y el diseño de sistema.

El mejoramiento de sistemas es un método que apela al “cambio que lleva a un sistema más cerca del estándar o de la condición de operación normal”⁴³, identificando las desviaciones presentadas y sus causas, a fin de corregir los malos funcionamientos de factores específicos presentados dentro de los límites del sistema. En este sentido se presenta un proceso introspectivo en la búsqueda de los problemas partiendo del interior del sistema y hacia sus elementos que la conforman, y concluyendo que la causa se encuentra al interior de sus límites.

Así mismo, desde esta perspectiva de mejoramiento del sistema, el diseño y planeación de estrategias de acción dirigidas al sistema se fundamenta en el precepto de que las fuerzas que dan forma a las tendencias actuales que inciden en el sistema, son irreversibles e intocables. En este tipo de planificación denominado “planear para satisfacer tendencias”⁴⁴, el planificador se le asigna un rol pasivo, poco creativo y seguidor del esquema implantado y establecido al sistema, y por ende sin posibilidad de cuestionarlo.

⁴² Ibíd. 18

⁴³ Ibíd. 17

⁴⁴ Ibíd. 22

Por otra parte, el diseño de sistemas dista del mejoramiento de sistemas en cuanto a su perspectiva de sistema, al proceso de razonamiento, las acciones frente al sistema y el rol del planificador. La perspectiva de este método enfatiza en el análisis del “sistema total, en vez de sistemas componentes, esforzándose por optimizar la eficacia del sistema total en lugar de mejorar la eficacia de sistemas cercanos”⁴⁵ que conlleva soluciones que son poco efectivas ante la situación problema y cambios parciales desunidos en los sistemas y sus componentes.

Desde el diseño de sistemas, las causas del mal funcionamiento de un sistema “no puede atribuirse solamente a las razones encontradas dentro de sus límites, como por ejemplo, defectos de estructura u operación”⁴⁶. La identificación de las variables que originan las alteraciones en el sistema parte desde una perspectiva introspectiva, la cual procede desde el mismo sistema hacia el exterior, de lo particular a lo general, e infiere el planteamiento de un mejor diseño del sistema.

3.1.1 El enfoque de Sistema como una Estrategia de Administración. Van Gigch establece cuatro áreas importantes desde el enfoque de sistemas aplicables a las organizaciones, las cuales son:

- Definición de los límites del sistema total y del medio: las soluciones que los administradores ofrecen a los problemas presentados en su compañía, dependen de cómo establecen y definen los límites del sistema. Cada problema requiere de criterios para establecer límites de diferentes sistemas, los cuales en muchas ocasiones no satisfacen a los agentes implicados a la misma. Por lo tanto, “es necesario un punto de vista extrospectivo que observe los sistemas mas allá de los límites”⁴⁷ y normas de su organización inmediata y que los considere dentro del alcance del sistema total. El director o administrador tiene la responsabilidad de

⁴⁵ Ibíd. p25

⁴⁶ Ibíd. p20

⁴⁷ Ibíd. p31

reconciliar las demandas y conflictos originados entre los integrantes de la organización, por los recursos y resultados del sistema.

- Establecimiento de objetivos de los sistemas: los objetivos formulados para la organización están correlacionados con el carácter del límite establecido al sistema y el criterio de los agentes vinculados. Los diversos objetivos en conflicto y criterios de desempeño por los cuales diferentes participantes del sistema juzgan sus resultados y salidas, el trabajo del administrador de sistemas es particularmente difícil pues debe:

- “a) Establecer subsistemas que puedan realizar los programas que se han considerado esenciales para el logro de los objetivos del sistema total,
- b) Estar alerta de que esos subsistemas no se desvíen de lo que se considera óptimo a nivel del sistema total,
- c) Motivar a los participantes del sistema a mostrar iniciativa y ser innovadores, pero manteniendo control e influencia sobre su realización.”⁴⁸

- Determinación de programas y relaciones de programas-agentes: definidos los objetivos de una organización, pueden “agruparse las actividades que buscan objetivos similares o el logro de funciones relacionadas en *programas* o *misiones*”⁴⁹ mediante un esquema de clasificación que relaciona las actividades de una organización, de acuerdo a la función que realizan las agencias vinculadas y los objetivos que están designados a satisfacer. Un posible esquema de clasificación es la *matriz de programa-agencia* muestra las agencias que atiende los diferentes programas en un sistema u organización.

Tabla 2. Matriz de programa-agencia

Programas	Agencia 1	Agencia 2	Agencia 3	Agencia 4
Objetivo 1				
Objetivo 2				
Objetivo 3				

Fuente: Van Gigch, John P. Teoría General De Sistemas. México, 2007. p 40

⁴⁸ Ibíd. p34

⁴⁹ Ibíd.

A partir del Enfoque de Sistemas, en la *matriz de programa-agencia*, los agentes deben reconocer que sus responsabilidades trascienden los límites de su propia agencia, y por consiguiente los problemas presentados en ellas, son el resultado de las acciones y decisiones de otras agencias.

- **Descripción de la dirección de sistemas:** el diseñador no puede separarse ya sea de la implantación o de la operación de su diseño. A su vez, el administrador se vuelve diseñador, cuando se implantan límites en su sistema, establecen objetivos, asignan recursos y se toman decisiones que alteran la configuración y los resultados del sistema.

3.2. DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE.

Como lo establecen los objetivos de esta investigación, se hace necesario ahondar en el tema de desarrollo rural sostenible con el fin de conocer cuáles son aquellos preceptos que permitirán la sugerencia de un modelo aplicable para la política de vivienda de interés social rural, en consideración a ello y antes de abordar y analizar el modelo de desarrollo rural sostenible, es preciso revisar los elementos que lo componen y definen, como son: el desarrollo sostenible, y la nueva ruralidad.

Desarrollo Sostenible. La noción de desarrollo surgida por la economía neoclásica del siglo XVIII, estuvo asociada al concepto de eficiencia y crecimiento de la producción, como algo independiente al proceso de distribución del producto. Esta situación acentuó la precarización de las condiciones de vida de los sectores vulnerables de la época, al no existir mecanismos distributivos suficientemente efectivos que permitieran una repartición más equitativa de los beneficios de dicho crecimiento.

Con la Revolución Industrial del siglo XIX, la idea del progreso estuvo enfocada hacia dos premisas: “el énfasis en los sectores más productivos, es decir los industriales”⁵⁰, y “la transformación estructural desde lo rural hacia lo urbano, de lo agrícola a lo industrial, y por ende de lo atrasado a lo moderno”⁵¹. Frente a estos planteamientos, la preponderancia al sistema de industrialización y a la urbanización, situaba al sector rural en una posición pasiva y dependiente a las demandas industriales y urbanas; y lo agrícola se le atribuía un comportamiento residual y rezagado en relación a los procesos de producción.

Ante el hecho que durante todo el siglo XX, el crecimiento económico no representó bienestar ni mejoramiento a las situaciones de pobreza e iniquidad para la gran mayoría de la población mundial, y que además los procesos de producción industrial han ido impactado severamente en los ecosistemas naturales conduciendo a una crisis ecológica, energética y climática, de la cual los más perjudicados continúan siendo los sectores vulnerables de la sociedad; en octubre de 1984 se reunió por primera vez la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (World Commission on Environment and Development) atendiendo un urgente llamado formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de establecer una agenda global para el cambio (A global agenda for change). La Comisión partió de la posibilidad que la humanidad pueda construir un futuro más próspero, más justo y más seguro, a partir del concepto de un desarrollo sostenible.

Este modelo de desarrollo fue definido como aquel que es capaz de “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”⁵². Para el

⁵⁰ Perez, E, (2001), Hacia Una Nueva Visión De Lo Rural. En: ¿Una Nueva Ruralidad En América Latina? Colección grupo de trabajo de CLASCO. Buenos Aires, p18.

⁵¹ Ibíd.

⁵² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe de la Comisión Mundial Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtlan): Nuestro futuro en común. New york, 1987. Disponible en internet: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>. Recuperado el 12 de Febrero de 2010.

Desarrollo Sostenible, los niveles de pobreza no son inevitables y por lo tanto se requiere de esfuerzos para comenzar a distribuir los recursos de manera más equitativa, favoreciendo a las poblaciones más vulnerables. Por consiguiente, las políticas de desarrollo establecidas en este modelo no se remiten exclusivamente a temáticas ambientales, sino también económicas y sociales, esenciales para lograr unas mejores condiciones y calidad de vida.

Para la ONU, “el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son elementos interdependientes del desarrollo sostenible”, el cual debe ser visto de manera integral y enfocarse en el ser humano, pues solo así se garantiza que este modelo será el marco orientados de los esfuerzos de los gobiernos del mundo para preservar el equilibrio del ecosistema ambiental, atenuar los índices de pobreza y consolidar mecanismos distributivos más equitativos de los beneficios del desarrollo a los sectores más vulnerables del continente como ha sido la población rural.

La Nueva Ruralidad. La concepción del medio rural en América latina ha experimentado cambios fundamentales durante las últimas décadas, a causa del reconocimiento por parte de sectores de la sociedad civil respecto a la relevancia de los ecosistemas rurales en el devenir de la humanidad, lo cual fue incidiendo en las agendas políticas de los países del continente y las organizaciones internacionales suscribiendo acuerdos y tratados multilaterales que fomentaron estrategias de apoyo a la economía rural y a la conservación del medio ambiente. Un importante aporte en la evolución hacia un nuevo concepto de ruralidad, provino de los sectores académicos en Latinoamérica al conceptualizar el desarrollo rural como aquel que debe estar orientado a “incrementar el bienestar económico y no económico de los vivientes del sector rural, dando especial importancia a los grupos más vulnerables”⁵³. En este sentido, reconocer el derecho de las sociedades rurales al goce de los beneficios obtenidos por su

⁵³ Cox, M, (1988), Concepto y Proceso de Desarrollo rural Integrado: su relevancia en América Latina. En: Manual De Desarrollo Rural. Colección Universidad y Desarrollo. Santiago, p33

aporte al crecimiento económico de los países del continente latinoamericano, en un primer paso en la consecución de la equidad territorial, social, política y económica.

Las amenazas, retos y posibilidades surgidos de la globalización, ha llevado a que los gobiernos de América Latina revaloricen los recursos endógenos de sus territorios rurales, reconociendo así la necesidad de “recomponer o elaborar una visión que permita esclarecer que lo rural no es exclusivamente lo agrícola, ni lo atrasado”⁵⁴; y que las dinámicas emergentes de las sociedades rurales, demandan un mayor protagonismo en los procesos de desarrollo y progreso en sus territorios. Nuevas funciones a los espacios rurales han surgido de las actuales relaciones rural-urbanas, las cuales han generado “el desarrollo progresivo de actividades agrícolas no tradicionales y actividades no agrícolas en el medio rural”⁵⁵. La nueva economía rural y producción agrícola en el continente latinoamericano se ha caracterizado por estilos de producción alternativos a las actividades agrícolas tradicionales, entre las que se encuentran: los cultivos de bioenergéticos y plantas medicinales, la agricultura con productos orgánicos, la reforestación, el ecoturismo y la artesanía.

Sin embargo, no es posible obviar que tanto en América Latina como en Colombia, las sociedades rurales “están siendo socavadas y debilitadas en sus solidaridades colectivas a consecuencia de factores de desintegración territorial y de desintegración social”⁵⁶, los cuales están asociados a fenómenos como el desplazamiento forzado por problemas de violencia, afectación de cultivos y viviendas por desastres naturales, y el abandono estatal.

⁵⁴ PEREZ, E, (2001). Op. Cit. p 23

⁵⁵ INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA – IICA, (2000), Nueva Ruralidad: el desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad. Documentos conceptuales OEAS. Panamá, p8

⁵⁶ PEREZ, E, (2001), Op. Cit. p22

El reconocimiento de la realidad actual y la necesidad de incentivar un desarrollo humano incluyente con la sociedad rural y que no comprometiera el equilibrio de los sistemas naturales, requiere del esfuerzo y el compromiso de las instituciones y organizaciones gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil para conferir mayor atención a las diversas dimensiones del escenario rural. Las acciones pertinentes y oportunas en la visión, propósitos, medidas y fines del desarrollo sostenible en el sector rural configuran la esencia de la **Nueva Ruralidad**, la cual debe estar vinculada con:

- Aumento de la producción y la productividad.
- Combate a la pobreza para buscar equidad.
- Preservación del territorio y el rescate de los valores culturales para fortalecer la identidad nacional.
- Desarrollo de una nueva cultura agrícola y rural que permita la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.
- Aumento de los niveles de participación para fortalecer el desarrollo democrático y la ciudadanía rural
- Desarrollo de acciones afirmativas para visibilizar y apoyar la participación de las mujeres, comunidades indígenas y jóvenes, en el desarrollo desde lo rural.⁵⁷

El desarrollo rural sostenible. En consecuencia a la “Nueva Ruralidad” y sus actuales dinámicas revisadas anteriormente, el Desarrollo Rural Sostenible se define como un “proceso de transformación de las sociedades rurales y sus unidades territoriales, centrado en las personas, participativo, con políticas específicas dirigidas a la superación de los desequilibrios sociales, económicos, institucionales, ecológicos y de género, que busca ampliar las oportunidades de desarrollo humano”⁵⁸. De esta anterior definición se denotan dos elementos básicos y fundamentales que caracterizan y definen la esencia de este modelo de desarrollo: el rol de los habitantes del medio rural y relevancia de unas políticas públicas efectivas en la consecución de la equidad del desarrollo rural.

⁵⁷ INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA – IICA (2000), Op. Cit. p8

⁵⁸ Ibíd. p15

En consideración al primer elemento propuesto a partir de la definición anterior, el desarrollo rural sostenible aboga y promueve por el cambio del paradigma en las políticas públicas asistencialistas propuestas a partir del modelo de “Estado benefactor”, en las cuales “el énfasis se hacía en transferencias basadas en necesidades hacia los sectores más pobres de la población”⁵⁹. Este modelo de Estado predominante en los gobiernos de América Latina a mediados de la década del 70 y finales de los 80, se caracterizó por concebir a los habitantes de las zonas rurales, desde un enfoque de necesidades, como sujetos pasivos del desarrollo y únicamente receptores de los subsidios.

Reconociendo las potencialidades y oportunidades existentes en el escenario rural, el desarrollo rural sostenible propone una inclusión a los escenarios de decisión y a los procesos de formulación de las políticas públicas de desarrollo, mediante el empoderamiento y la participación ciudadana de cada miembro de la sociedad rural, entendidos estos como actores activos del goce de sus derechos (enfoque de derechos). Este empoderamiento significa “el fortalecimiento y relacionamiento horizontal entre la sociedad rural civil organizada y los entes territoriales”⁶⁰, en donde este último, fomente y apoye las forma de organización formales y no formales de la sociedad civil, y promuevan espacios de discusión de temáticas relevantes para el progreso equitativo de la región.

Respecto a la efectividad de las políticas públicas en la consecución de la equidad del desarrollo rural, el modelo de desarrollo rural sostenible supone “el surgimiento de una nueva institucionalidad articuladora y gestora de los procesos de transformación que exige el nuevo escenario rural”. Puntualmente esto demanda, por una parte, del reconocimiento de las fuerzas sociales proveniente del capital social rural en la dinamización de las actividades económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales del medio rural. Así mismo, que la institucionalidad estatal

⁵⁹ Giraldo, C, (2007), ¿Protección o desprotección social?. Ediciones Desde Abajo. Bogotá, p59

⁶⁰ Ibíd. p16

impulse políticas públicas que desarrollen acciones fuertes, dinámicas y oportunas a las multiplicidades originadas en el escenario rural.

Este posicionamiento de lo rural en las agendas gubernamentales de los países latinoamericanos, requiere del diseño de estrategias que articulen políticas que garanticen el desarrollo sostenible de la región. Desde el desarrollo rural sostenible, los siguientes son algunos elementos a tener en cuenta al momento de diseñar dichas estrategias⁶¹:

- **Reducción de la pobreza:** se trata de disminuir las disparidades económicas y sociales, favorecer el desarrollo de las capacidades humanas, de tal manera que las desigualdades alcancen rangos aceptables a la condición humana.

- **Planificación integral territorial:** es necesario concebir y aplicar modelos eficientes de planificación territorial, descentralizados y democráticos que consideren los aspectos del desarrollo productivo, social, cultural y ecológico de las regiones o espacios rurales y sus múltiples interrelaciones con centros urbanos, comunidad nacional e internacional.

- **Desarrollo del capital social:** el sector rural cuenta con estructuras sociales y culturales que expresan sólidos procesos históricos de construcción de comunidades y naciones. Ello significa una vasta experiencia en la construcción de la institucionalidad vigente o pasada, y que es importante rescatar para emprender la tarea de forjar la nueva institucionalidad, esta vez para el desarrollo sostenible.

- **Fortalecimiento de la economía multisectorial:** lo cual implica estrategias que potencien las actividades de la agricultura y de la economía rural; reposicionar lo rural en la economía; y una mayor presencia de las organizaciones del sector rural y de sus actividades en las instancias de decisión sobre el desarrollo.

⁶¹ Ibid. p17

- **Fomento de la competitividad y de la eficiencia:** las tendencias globales del mercado, calidad de los productos y rentabilidad en los procesos de producción, demandan una cualificación tanto técnica como del talento humano de todos los agentes o actores interesados en el desarrollo rural, con miras a enfrentar las oportunidades, retos y amenazas de la globalización.

- **Profundización de la descentralización y desarrollo institucional:** el proceso de descentralización y el fortalecimiento de las instituciones territoriales y de la participación constituyen aspectos estratégicos para la gobernabilidad democrática y la eficiencia de los programas de desarrollo rural.

- **Formulación diferenciada de políticas:** que reconozcan las condiciones particulares y las potencialidades de cada grupo de la sociedad rural, sus sistemas productivos, su entorno ecológico y su cultura.

- **Ampliación de las oportunidades de acceso a activos productivos para el logro de la equidad:** aumentando las capacidades de la población rural para impulsar un proceso de crecimiento económico integral y multisectorial. De esta manera, es posible asegurar una mayor participación de los sectores marginados a los beneficios del desarrollo y el progreso.

- **Desarrollo político-social e institucional territorial - La Participación:** incluye acciones que posibiliten el empoderamiento de la sociedad civil rural y la adecuación del marco institucional que le de soporte. La planificación, gestión participativa y seguimiento a los planes de desarrollo local y regional, en las manos no solamente de las autoridades e instituciones territoriales, sino también de las organizaciones y actores sociales, se considera un elemento esencial del Desarrollo Rural Sostenible y del fortalecimiento y ejercicio de la democracia.

- **Incorporación de la dimensión ambiental en el desarrollo y el manejo sostenible de los recursos naturales y ecosistemas frágiles:** consideraciones del mercado y de la creciente normativa ambiental nacional e internacional exigen una respuesta pronta de los administradores, trabajadores de todo nivel y público en general, en cuanto a internalizar la función ambiental en las decisiones económicas y políticas, mejorar las capacidades de gestión y tecnológicas del medio rural y de sus actividades productivas.

- **Tratamiento de los desastres naturales:** es necesario destinar recursos orientados a la superación de las capacidades nacionales y locales en materia de predicciones, prevención, mitigación y manejo de los desastres naturales y accidentes ambientales y sus impactos en la población, ecosistemas y en la economía rural.

- **Estrategia laboral rural:** se requieren acciones específicas que busquen mejorar la aplicación de tecnología apropiada, de producción y gestión empresarial, a las condiciones sociales y culturales, y la articulación del crecimiento económico y el desarrollo social. Sin oportunidades reales de trabajo y empleo en el medio rural persistiría la pobreza, la migración y la degradación ambiental.

3.3. HÁBITAT Y GEOGRAFÍA RURAL.

El hábitat bien podría definirse como un hecho humano, el cual se genera a partir de la constitución de elementos simbólicos y físicos y de un sinnúmero de relaciones desarrolladas por las comunidades que en él permanecen. El consenso de varios autores coincide en que el hábitat es la forma tangible de la ocupación humana, en él todas las comunidades logran imprimir huella en el paisaje (Pickenhayn, 1982, p. 5). El estudio del hábitat como acción humana es la

resultante de toda una serie de relaciones sociales, de conectividades, de redes físicas de comunicación y de elementos característicos y representativos instaurados por quienes a partir de su permanencia en él, han construido en un tiempo determinado.

Para Pickenhayn, (1982, p.5 y 6) el concepto de hábitat se debe confrontar a partir del género de vida, que implica todas aquellas relaciones sociales, económicas, estructuras de organización y técnicas de adaptación rurales o urbanas; la concepción cósmica, es decir la ubicación social de individuo frente a su ambiente inmediato, su concepción espacio temporal y los paradigmas éticos y científicos que lo guía; el grado de civilización, entendido este como el grado de audacia para resolver problemas y el nivel de evolución tecnológica y filosófica; y la contingencia histórica, es decir, todo aquello que haciendo alusión desde construcción histórica, sus eventos y tradiciones desde el pasado, le son hoy relevantes. Por lo anterior, podemos deducir relaciones complejas y básicas que desde la posición que se, hacen particular a un hábitat de otro.

Ahora bien, a efectos de profundizar más en la conceptualización del hábitat como acción humana y como producto de una serie de relaciones entre un lugar en el territorio y el hombre, es pertinente traer a colación a Heidegger (citado en Yori, 2007) quien expresa que ser hombre significa *ser habitante*, o sea, el *ser-ahí* (Dasein)⁶², es decir, lo que nos llevaría a reiterar nuevamente que el habitar, es una condición propia y exclusiva del ser humano en la medida en que la determina y la hace tal y que las relaciones de las que se ha venido hablando con anterioridad se fundamentan básicamente en una afectividad y pertenencia por el lugar ocupado.

⁶² La realidad primaria, donde el ser se capta con su sentido original, es lo que Heidegger llama el «Dasein». «Dasein» es una palabra alemana que, por difícilmente traducible, se suele transcribir en todos los idiomas. Significa «ser-ahí», y, en definitiva, se refiere al hombre como «arrojado a la existencia», ser que existe en el mundo y actúa sobre las cosas, que tienen, ante todo, el sentido de instrumentos del Dasein. La filosofía, según Heidegger, no puede ser más que una analítica e interpretación del Dasein. (Gambra, R,1996)

“El término pertenecer lo entendemos en un doble sentido. Primero, como la correspondencia del ser-ahí con el acto de co-apropiación originaria que se da éste y su propio ser y segundo, como el acto también de co-apropiación entre hombre y mundo. De esta forma, lo propio del hombre en el <<habitar>> será habitar-se (habituarse). <<Pertenecer>> será, entonces, el modo propio del ser-ahí como ser-en-el-mundo.” (Yori, 2007, p.93)

Hasta aquí, vemos tres aspectos fundamentales de la construcción de hábitat y que tienen como consecuencia la acción misma de habitar, el primero, el hombre; el segundo, el lugar; y el tercero, las relaciones que entre uno y otro se construyen, si el hombre no está asentado en un lugar es evidente que no dará paso a la construcción de relaciones, pero sería imposible pensar que el hombre no esté ocupando un lugar dentro de un territorio, pues ello le es inherente como ser vivo dentro del planeta. Entonces, ¿qué le hace particular?, la particularidad se le atribuye a las relaciones generadas e instauradas mediante el proceso de permanencia en un lugar y que desembocan al arraigo por este. Solo de esta manera será posible observar transformaciones evidentes sobre el paisaje, es decir, una acción física concreta mediante la cual se manifiesta una pertenencia simbólica por el lugar que ahora se ocupa. De acuerdo con Yi-Fu-Tuan⁶³(citado por Yori, 2007), el lugar puede ser la vivienda misma, el campo, un poblado o una ciudad, y alude directamente el término *Topofilia*, como aquel grupo de relaciones afectivas y de emociones positivas que el hombre sostiene por un lugar.

En una concepción más amplia tenemos que el hábitat es en sí, un lugar espacial que habita el ser humano que refiere a acciones físico funcionales, instrumentales (vivienda, ciudad, territorio) y que apunta a la forma en que los habitantes le dan sentido al mismo (Giraldo, F, y Torres, J, 2004), por lo que se hace complejo, diverso, emotivo y constructor de identidades individuales y colectivas.

⁶³ Profesor de la Universidad de Wisconsin (EE.UU), ha escrito numerosas obras: *Topophilia, Space and Place, The Good Life*, entre otras.

“El hábitat, entendido como el lugar en que por excelencia se localiza física e imaginariamente el ser humano, es un marco apropiado para analizar el desarrollo humano territorial en el contexto de las discusiones sobre la calidad de vida”. (Giraldo, F, y Torres, J, 2004, p. 25)

Giraldo y Torres, (2004, p.31), exponen que el lugar del hábitat tiene dos dimensiones, interioridades y exterioridades, la primera, es la vivienda, como unidad proveedora de protección, abrigo y descanso entre otras; la segunda el entorno, proveyendo las bases para una adecuada satisfacción. Es decir, el lugar se fracciona en dos elementos, que no obstante, sus marcadas diferencias necesariamente interactúan y generan una estrecha relación de dependencia simbiótica para su desarrollo.

El lugar del ser, aquel ámbito de posibilidad y realización de la existencia humana desde donde se proyecta al mundo, este ámbito no es otro que el “espacio vivencial”, aquel conjunto de significaciones que rodean la vida del hombre al interior del universo en que se mueve y que adquieren sentido para este (Yori, 2007, p, 76).

La casa nace como una acción física, un hecho de apropiación del individuo en el territorio mediante la cual obtendrá además de una pertenencia material de este, una conexión simbólica con su entorno y en donde desarrollará en su máxima expresión el espacio vivencial del que se hablaba con anterioridad. Según Yori (2007, p,147) la casa surge en consecuencia del deseo humano de abrigo y protección en un mundo que lo alberga pero que al mismo tiempo se presenta adverso y hostil.

Expresa Bachelard (citado en Yori, 2007), por medio de relatos poéticos, que no es la necesidad de calor la que lleva a los hombres a sentarse alrededor del fuego,

sino el deseo de abrigo, que es lo mismo que decir, de encuentro: abrigarse es encontrarse, es construir símbolos e imaginarios colectivos.

Se pueden concluir varios aspectos hasta aquí, uno de ellos, es la vivienda como una acción de emplazamiento del hombre en el lugar, una acción que permite afianzar raíces y propiciar el encuentro con sus similares, lo que repercute directamente en la generación del arraigo al lugar, en consecuencia directa de la acción de habitar no solo en el espacio, sino, en el tiempo, un hecho de trascendencia.

Así las cosas, se comprende el hábitat como parte del desarrollo humano, en una posición más sentida tendiendo a la integralidad no separada inclusive del goce efectivo de los derechos humanos. De esta manera, es contundente el hecho de que la vivienda sea analizada como un hecho más allá de la ocupación física de un territorio, es decir un referente simbólico,⁶⁴ un espacio propicio para las vivencias íntimas y de conexiones con lo público y que al pensar y garantizarla como derecho se liga necesariamente a aspectos de movilidad, empleo y la relevante relación con equipamientos que abastezcan y suplan servicios indispensables en términos de salud, educación y manejo equilibrado del medio ambiente.

La vivienda en su integralidad, casa-entorno, es un derecho humano y por lo tanto indivisible de los demás derechos. La búsqueda de una vivienda digna encierra un derecho compuesto cuya vulneración acarrea la de otros derechos fundamentales. (Giraldo, F, y Torres, J, 2004, p. 25)

De aquí es posible deducir la gravedad acontecida del desplazamiento forzado, como situación de impacto sobre la memoria de los individuos y sus derechos mínimos, que ahora como víctimas deben desarraigarse plenamente del lugar, del

⁶⁴ (Giraldo, F, y Torres, J, 2004, p, 41)

hábitat y que conlleva a la destrucción de los lazos más profundos de relación con su espacio vivencial. *No hablamos de las víctimas de una catástrofe natural, sino de las que provoca el hombre, voluntariamente, gratuitamente*⁶⁵”.

3.3.1 El hábitat y la vivienda rural. Desde tiempos inmemoriales el campo ha sido un verdadero espacio de experimentación para el hombre, que intentó en él las más variadas formas de ocupación y aprovechamiento del suelo. (Pickenhayn, 1982, p. 8) A partir de esta acotación, es interesante observar las diversas connotaciones de carga simbólica y física que sobre el territorio rural han acaecido y el hecho que implico convertirse en el escenario primario del hábitat humano en antesala misma al hecho urbano, y que se presenta de manera única con características particulares asociadas a las condiciones de producción, explotación de los recursos naturales, baja densidad demográfica, autosuficiencia productiva ligada a la alimentación humana y definitivamente una estrecha relación hombre-entorno.

Partimos de la premisa de concebir el territorio rural, como un espacio aislado del territorio urbano ó que alude de manera directa a los viejos modelos de concepción espacial que hacían referencia al centro periferia, es decir, aquel que jerarquiza los espacios rurales en función de la distancia respecto de un lugar central fuerte, (Hernández, M y Meza, I, [Coords.] 2006, p,53) esta concepción es obsoleta si se pretende entender la evolución misma del contexto rural a la luz de sus transformaciones en cuanto a las formas productivas, de mercado, de movilidad y de aproximación de la sociedad que lo habita. El ideal, sería indicar que entre un territorio y otro ya no subsiste una relación de dependencia, sino, de interdependencia que les lleva a suministrarse mutuamente elementos dentro de una estructura de servicios, productos y comunicaciones.

⁶⁵ Mate, (2003), p100

Estas relaciones campo ciudad, harían la visualización de territorio como una red plenamente estructurada que avanza sobre su simple separación física y que permiten comprenderlo como espacio en transformación.⁶⁶ Ahora bien, la situación actual de la relación urbano – rural planteada por Blanca Ramírez (Citada en Hernández, M y Meza, I, [Coords.] 2006) es que los territorios se entrelazan, se yuxtaponen en donde conforman fronteras y que aún subsiste la subordinación del campo frente a la ciudad como resultado del modelo del producción capitalista imperante, generando adicionalmente que lo rural se una transición en los vínculos de metrópolis y ciudades intermedias. No obstante, el debate originado a partir de la dicotomía rural - urbana ha conseguido fortalecer los discursos del desarrollo rural y nueva ruralidad anteriormente abordados, reivindicando la relación territorio-desarrollo y territorio-identidad.

Schejtman, J y Berdegué, A, (2003, p, 5)⁶⁷ plantean las siguientes tipologías para el territorio rural a la luz del planteamiento del desarrollo territorial rural:

- **Territorios Tipo I:** Avanzan en su transformación productiva, logrando un desarrollo institucional que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social.
- **Territorios Tipo II:** Si bien existen procesos significativos de crecimiento económico, tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres.
- **Territorios Tipo III:** Se caracterizan por una institucionalidad robusta, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de

⁶⁶ El territorio se transforma adquiriendo nuevos contornos, dibujando nuevas fronteras, fronteras que, y esto es lo novedoso (y lo problemático), cada vez lo parecen menos, puesto que las discontinuidades físicas o las heterogeneidades parecen ser lo que las define: ni rurales ni urbanas. (Hernández, M y Meza, I, [Coords.] 2006, p,57)

⁶⁷ Schejtman, J y Berdegué, A, (2003) *“Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe, manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales”*, Washington DC , Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural.

- **Territorios Tipo IV:** Aquellos en franco proceso de desestructuración social y económica.

3.3.2 La vivienda rural. En el discurrir de este abordaje teórico-conceptual se ha venido tratando a la vivienda como una acción particular física y simbólica, estrechamente ligada al desarrollo humano y como una acción representativa del habitar relacionada con el contorno. Bajo las anteriores condiciones, la vivienda pone en evidencia las prácticas productivas, las tradiciones culturales y la identidad del grupo que la habita, es decir, en sí misma es una adaptación a tales aspectos que consiguen reflejarse en su localización respecto al contorno y en su arquitectura misma.

La dimensión cultural de la vivienda ha sido tratada de variadas formas, entre ellas y en fortalecimiento de lo anteriormente citado, la adaptación de la vivienda al medio natural que le rodea⁶⁸, vicisitud que especialmente se relaciona con la vivienda rural, en la medida que esta manifiesta una situación arquitectónica y geográfica con un medio natural de estrechos vínculos y que se apertura casi que plenamente con el espacio que le rodea. Ahora bien, sobre el entendimiento de estos vínculos unidos a factores de orden cultural, se identifican patrones de identidad, vivencia espacial, tipos y tipologías arquitectónicas bajo las cuales es posible la comprensión de una estructura física del habitar.⁶⁹

En Colombia, como en la mayoría de los países latinoamericanos la generación de las estructuras físicas del habitar han sido el producto de una construcción cultural que asienta sus raíces en la riqueza de su tejido cultural, que difiere ampliamente de acuerdo con son su localización geográfica, condiciones climáticas y al grupo

⁶⁸ Saldarriaga, A, (1990) "La dimensión cultural de la vivienda" en Chavez, M. (Dir) *Antropología de la vivienda, simposio*, Bogotá, Colcultura, pp. 9.

⁶⁹ *Ibíd.* P10.

étnico y racial que lo habita. Esto indica, que las tipologías varían y se adaptan al lugar donde finalmente se desarrollan en un proceso marcado por el tiempo y la permanencia misma en el lugar.

Fonseca, L y Saldarriaga, A (1984, p12), expresan que el estudio de la arquitectura popular colombiana y en especial aquella bajo la que recaen aspectos de la tradición cultural (ej. vivienda rural), requieren de la comprensión de tres planos para su comprensión, 1. La vivienda es un hecho concreto; 2. La vivienda como un fenómeno cultural y 3. La vivienda como un fenómeno histórico. En los cuales el concepto de identidad actúa como un referente primordial, toda vez que se vincula con la dimensión personal o existencial de sus habitantes y en un nivel histórico se establece mediante los procesos de asentamiento de los de esos habitantes en el territorio, llevando a la construcción de modos de vida en el lugar propios a la población misma que habita ese territorio.

Otra característica particular para la comprensión de la vivienda rural alude directamente a su implantación en el territorio, es decir, su condición de dispersión en el territorio ó concentración en plena relación con el exterior, al respecto como lo indica Pickenhayn (1982, p10), un hábitat disperso, es aquel en el que las viviendas estas aisladas entre sí y concentrado, es aquel donde si bien las viviendas están agrupadas, evidencian distintos grados de concentración hasta alcanzar distintas estructuras organizacionales como centros de vereda y pequeños poblados.

La vivienda rural en el país, históricamente ha sido el epicentro de unidades agrícolas de tendencias minifundistas, que como elemento físico, “la casa” en el territorio, se adapta a las prácticas de quienes la habitan. No obstante, la influencia de la expansión urbana y los rasgos de la vida moderna⁷⁰, influyen ampliamente en su transformación, adicionalmente, el aumento de la pobreza

⁷⁰ Saldarriaga, A, (1990) “La dimensión cultural de la vivienda” en Chavez, M. (Dir) *Antropología de la vivienda, simposio*, Bogotá, Colcultura, pp. 11.

agrava las condiciones del campesinado lo que repercute directamente en las condiciones del desarrollo del hábitat.

3.3.3. Perspectiva desde un enfoque de derechos. Dentro de los planteamientos hipotéticos de este trabajo investigativo se expone la incomprensión de la vivienda equiparada como derecho fundamental, aludiendo a que se valide como tal y trascienda de ser derecho social prestacional.

El cuestionamiento central resulta ser, ¿Qué justifica y argumenta esta equiparación?, para tal fin, abordare algunos conceptos ya teorizados a fin de afianzar tal perspectiva.

Para Alexy (citado en Arango 2005, p, 31), el concepto de derecho fundamental alude a aquellas posiciones tan importantes que su otorgamiento o no otorgamiento no puede quedar en manos de la simple mayoría parlamentaria, es decir, le imprime un carácter en el marco de la democracia y adicionalmente bajo el carácter de importancia y de subjetivo, este último, indicando que se encuentre en relación con por lo menos una norma, una posición o una obligación jurídica.

“El poder legal reconocido a un sujeto por medio de una norma legal, para la persecución de intereses propios mediante la exigencia a otro de hacer, permitir u omitir algo”⁷¹

Fortaleciendo la conceptualización anterior, acota Ferrajoli (1999, p, 37), son derechos fundamentales todos aquellos derechos fundamentales que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto tengan el estatus de ciudadano ó persona.

Entonces, el derecho fundamental es similar al derecho humano en la medida que son inherentes a su condición misma, a su desarrollo como tal y porque no necesariamente deben estar atados a una concepción normativa, estatal para validarse, y se amparan actualmente en una dimensión supraestatal que presupone que se otorgan y se garantizan a personas con independencia de sus

⁷¹ (Maurer, H, citado en Arango, R, 2005, p, 9)

diversas ciudadanías (Arango, R, 2005, p, 55) y finalmente, están destinados a asegurar la esfera de las libertad del individuo frente a las intervenciones del poder público⁷².

En consecuencia de lo anterior, la incorporación dentro de una constitución está orientada a reconocer la importancia del derecho, y al ser importante, es porque este se inserta en un marco normativo⁷³.

Arango, (2005), sostiene que la subjetividad del derecho lleva a distinguir insertos tres aspectos; el de las libertades, el de un derecho a algo y el de unas competencias, la primera como una acción o alternativa a una acción, la segunda expone que el titular tiene un derecho con respecto a un obligado y la tercera como posiciones en la que un sujeto jurídico puede cambiar la posición jurídica de otro, en este ámbito se reconocen las posiciones jurídicas del ciudadano y la del Estado en el reconocimiento y puesta en marcha de un derecho.

Alexy, ⁷⁴distingue los derechos según su objeto, clasificándolos como derechos a acciones negativas (derechos a la defensa, omisión)⁷⁵, este dividido en tres, a) Los derechos al que el Estado no impide u obstaculice determinadas acciones al titular del derecho; b) derechos a que el Estado no afecte determinadas situaciones o propiedades y c) derechos a que el Estado no elimine posiciones jurídicas del titular del derechos. Por otro lado, los derechos a acciones positivas (Un hacer)⁷⁶, que a su vez son divididos en dos, el primero aquel cuyo objeto es una acción fáctica, garantizar un mínimo vital para la existencia del titular del derecho y el segundo cuyo objeto es una acción expresamente normativa.

La discusión de la titularidad del derecho, conduce a esa particularidad del derecho fundamental como derecho subjetivo que aboga por el individuo,

⁷² Alexy, R, (2007), p, 383

⁷³ Arango, R, (2005), p, 33

⁷⁴ Alexy, R, (2007), p, 165

⁷⁵ "De no sufrir lesiones", Ferrajoli (1999) p, 37.

⁷⁶ "De prestaciones", Ferrajoli (1999) p, 37.

entendiendo al individuo como seres humanos particulares, personas naturales⁷⁷ y que la subjetividad del derecho alude en aspectos inherentes a su condición humana. Ahora bien, todo derecho individual sería subjetivo, no así, todo derecho subjetivo es necesariamente individual pues puede acudir a colectividades de individuos, distinción última que genera otra serie de debates académicos y políticos ante el riesgo de que un derecho colectivo subordinado a la subjetividad pudiese ir en contravía del individual.

Hasta a este momento las tesis de varios autores no exponen la subjetividad del derecho fundamental para menguar las diferencias, exaltar el triunfo de las libertades y propiciar la igualdad de las personas en los contextos estatales y supraestatales.

3.3.3.1. El Derecho positivo garante a derechos negativos. En la posición de Alexy (2007), frente a la diferenciación existente en los derechos, los derechos positivos exponen connotaciones normativas y fácticas, desde donde acota que un derecho a una acción positiva, es decir, a una acción del Estado es un derecho prestacional. Constituyéndose este, en la contrapartida a un derecho a una acción negativa⁷⁸.

Las acciones positivas del Estado pueden definirse desde brindar la protección necesaria de un individuo de otro por medio de la normatividad penal y ambiental, hasta la provisión de bienes y recursos al titular del derecho. Una acción negativa no define los límites frente a los cuales el Estado debe llegar, en tanto una positiva los presupone, indicando que el Estado debe saber cómo y en qué medida es la dimensión de la problemática que será objeto de solución mediante la garantía en derechos, para definir la forma de persecución de determinados objetivos⁷⁹.

⁷⁷ Arango, R, (2005), p, 60

⁷⁸ Alexy, R, (2007) p, 391

⁷⁹ Ibit, p, 391

En este orden de ideas el derecho prestacional es garante de protección, de derechos a la organización y al procedimiento y prestacional en el sentido estricto de la palabra y solo son derechos fundamentales si se trata de derechos subjetivos y constitucionales⁸⁰. Lo anterior, bajo la triada de que existe un titular que exige el derecho, el Estado y una acción positiva por parte de este para ejecutarlo⁸¹.

Los derechos prestacionales son derechos del individuo frente al Estado a algo que teniendo los medios propicios también podría acceder por parte de particulares, dentro de la lógica del mercado.

3.3.3.2. La “Casa-Vivienda”, como derecho prestacional Vs la vivienda-hábitat, como derecho fundamental limitado. Desde la perspectiva de derechos prestacionales, el acceso a la vivienda hace parte de dicho grupo, sin embargo, la apertura del debate es precisamente que los Estados, han venido observado el objetivo del derecho como “casa”, la vivienda en su acepción más simple (Giraldo, F, y Torres, J, 2004, p, 40) y técnica, soslayando por completo la dimensión del hábitat como único espacio posible de desarrollo y garantía de derechos fundamentales. Siendo así, no habría polémica al sentido de que la vivienda como “casa”, fuese derecho prestacional, pues a su demanda puede responder perfectamente la oferta del sector privado, claro está, siempre y cuando el titular del derecho tenga los medios suficientes para acceder a él.

Pero ante las situaciones de evidente desigualdad económica y el criterio focalizado de las políticas de vivienda⁸², el carácter de prestacional, debe entrar a revisión, en la medida de que quienes son focalizados para acceder a la vivienda por obvias razones no tienen las condiciones para que su demanda sea atendida

⁸⁰ Ibit, p, 393

⁸¹ Ibit, p, 394

⁸² Colombia, Congreso Nacional de la República (1991, 15 de enero) Ley 3 de 1991, Art. 7.

por otro ente distinto al Estado y a que indiferente de las condiciones socioeconómicas del titular del derecho, la complejidad del hábitat trasciende⁸³ en su desarrollo humano como concepto integral, cuya dimensión es garante de derechos fundamentales y otros sociales prestacionales. El derecho a la vivienda es un derecho que impone a los funcionarios públicos una serie de obligaciones positivas y negativas generales⁸⁴.

La Constitución de 1991, nos enseña que la vida, la igualdad, la intimidad personal, el libre desarrollo de la personalidad, la paz y la libre expresión entre otros, hacen parte de esa estructura de derechos fundamentales que dada su importancia y subjetividad deben ser garantizados a todo ciudadano nacional. Desde este marco, el derecho a la vivienda hábitat se inviste de esa misma importancia, y si bien, no es inherente esa subjetividad al derecho, si es absolutamente imposible pensar que este no afecte, influya, condicione ó direcciona y estructure al sujeto en el nivel individual y colectivo. La subjetividad se subordina a él y es en esencia, constitucional.

Sin duda, pensar en “casa vivienda”, es tratar un derecho prestacional y objetivo para el que no cabria discusión alguna en escenarios académicos ó políticos, en tanto que, “vivienda-hábitat”, es un planteamiento con enfoque a derecho fundamental; cuyos lineamientos pueden ser perfectamente limitados en cuanto a los alcances necesarios para su garantía.

Ahora bien, en la misma línea bajo la que se pretende objetar la fundamentabilidad de un derecho, en el campo del debate se plantea la necesaria discusión de la vivienda como un bien complejo. Bien complejo a la luz de los esfuerzos

⁸³ Es algo más allá de la ocupación humana, escenario de despliegue de de los aspectos individual y social del ser humano, elemento dinámico consecuente con la transformación de la sociedad, crea ciudadanos, objeta al acceso de empleo, movilidad, asistencia, atención etc. (Giraldo, F, Torres, J, 2004, p, 41-43)

⁸⁴ Ibit, p, 43

económicos, fiscales, urbanísticos y de asignación de tierras que obligatoriamente se deben abordar para garantizar un goce efectivo del mismo.

La Comisión de seguimiento a la política pública de sobre desplazamiento forzado en su documentos *“Lineamientos para la formulación de la política pública de vivienda de vivienda para población desplazada”*⁸⁵, asevera que la vivienda no es un bien normal en consideración a su precio, este fácilmente representa más de 30 veces el ingreso mensual de una familia, lo que lleva a afirmar que a menos de que las familias más vulnerables no reciban un subsidio sería imposible el acceso al derecho.

Esbozando de manera resumida el panorama financiero de la vivienda como un derecho netamente prestacional se fortalece su argumentación, en evidente detrimento del abordaje teórico que pudiera ahondar en la fundamentabilidad del mismo. En estas condiciones un Estado no vería viable desde una perspectiva económica elevarlo a la categoría de fundamental, más aún cuando las realidades demográficas nuestras hacen tan dinámicos los déficits habitacionales.

La importancia de esta acepción influye directa y necesariamente sobre los esfuerzos fiscales estatales, en el dimensionamiento de su normatividad a la complejidad del territorio y en las mecánicas de exigibilidad vía jurídica, al mismo modo de un derecho civil o político⁸⁶. Al Tiempo que guardando las pretensiones académicas de este trabajo investigativo, esta temática se constituye como el objeto mismo de una investigación acuciosa, teniendo en cuenta la profundización teórica que al respecto existe y su diversa literatura. No obstante, mediante esta disertación se propende por dar inicio a la discusión en la materia.

⁸⁵ Cifuentes Muñoz, E. *et al.* (2010), *Lineamientos para la formulación de la política pública de vivienda para población desplazada*, Bogotá D.C., Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado.

⁸⁶ Abramovich, V, y Courtis, C, 2002, p, 133

4. FORTALECIMIENTO CONCEPTUAL A LA PROPUESTA.

4.1. EL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA.

El desplazamiento forzado fue reconocido por el Estado Colombiano a partir de la promulgación de la Ley 387 de 1997, normatividad mediante la cual se define y se dan los lineamientos legales para su atención, entendiéndolo como un relevante fenómeno social, que se agrava a partir de la década de los 90, especialmente en la segunda mitad (Osorio, F, 2006, p, 57). Así mismo, responsabiliza al Estado por la formulación, adopción de todas las políticas públicas mediante las cuales se prevenga el desplazamiento y se proteja a sus víctimas. La citada ley esboza y define el desplazamiento como un concepto restrictivo⁸⁷, en que el sujeto víctima del desplazamiento, lo es en consecuencia de hechos de violencia⁸⁸.

Es importante resaltar este hecho legislativo, pues en razón de ello el desplazamiento adquiere un estatus y exhorta a que el Estado a dar respuestas efectivas para mitigarlo.

⁸⁷ “Dos conceptos definen hoy el desplazamiento forzado, uno restrictivo y otro incluyente; ambos producidos desde lo que denominamos el ámbito éticonormativo. El concepto restrictivo, que acoge el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Acnur, es el concepto que acogió en Colombia la Ley 387 de 1997. En esta definición se equipara la situación del desplazado a la del refugiado, según la Convención de Ginebra.”... (Osorio, 2009, p 169).

“El restrictivo se refiere sólo a quienes sufren el rigor de los conflictos armados y la violencia. El incluyente, amplía su rango también a quienes salen por efecto de fenómenos ambientales y económicos.” (Osorio, 2009, p 170).

⁸⁸ “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público” Colombia, Congreso Nacional de la República (1997, 18 de julio) Ley 387 de 1997.

Uno de los constantes debates en el escenario público se centra en los censos reales de población víctima del desplazamiento, mientras el Gobierno Nacional había registrado alrededor de 2.800.000 personas que se encontraban en situación de desplazamiento, CODHES, indicaba que desde mediados de los años 80 esta cifra asciende a los 4.000.000⁸⁹, impactando directamente sobre las condiciones socioeconómicas de la población al tiempo que se fractura en materia grave los tejidos sociales que otrora estuvieran arraigados y vinculados a un territorio. Indicando por esta vía una situación de delicada afectación a la realidad social del País y que hace que la política social enfoque todos sus esfuerzos para mitigar sus nocivas consecuencias.

Dos aspectos resultan importantes a partir de la promulgación de la mencionada Ley. 1. La creación del Concejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD, y 2. La Red Nacional de Información para la Atención de Población Desplazada hoy Registro Único de Población Desplazada - RUPD. Con el primero se objeto a que la atención de la población desplazada fuera el producto y la responsabilidad de la confluencia intersectorial de múltiples entidades estatales, al tiempo que promueve la conformación de comités departamentales y municipales para la atención de fenómeno. En La misma vigencia mediante CONPES 2924 de 1997 se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la PVD – SNAIPD – y se diseña un Plan Nacional de Atención Integral.

Ahora bien, El segundo aspecto permitió que en adelante se pudiera adelantar un proceso de identificación, de esta manera implementar la política estatal de atención focalizada, es decir, reconocer y ser reconocido como perteneciente a una categoría social determinada implicando una entidad diferenciadora. (Osorio, F, 2006, p, 175).

Durante los años finales de la década de los 90, el Estado Colombiano pone en marcha dicha política de atención a la PVD, en dirección de la entonces Red de

⁸⁹ <http://www.acnur.org/t3/tesis/tesis-humanitaria-en-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>, recuperado el 15 de marzo de 2010.

Solidaridad Social. Sin embargo y pese a los esfuerzos institucionales se hace evidente que las acciones emprendidas no estaban mitigando la magnitud creciente de esta problemática y las respuestas oportunas no estaban reparando realmente las condiciones de vulnerabilidad de esta población. Dicha situación es evidenciada mediante la Sentencia de la Corte Constitucional T025 de 2004. Mediante esta actuación, la Corte Constitucional manifiesta los retrasos⁹⁰ para la efectividad en la defensa y restitución de derechos, declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI), al tiempo que expresa la necesaria y urgente actuación del Gobierno para garantizar la real efectividad en dicha restitución y reparación de derechos y el casi total replanteamiento de la política. Es incuestionable que esta Sentencia histórica marcaría en adelante el accionar gubernamental en aspectos que implican el directo seguimiento y control, por parte no solo de la Corte, sino también de los entes de control como la Contraloría, Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, de la misma manera múltiples organizaciones no gubernamentales y entes internacionales. Este accionar desde una perspectiva tendiente al goce efectivo de derechos.

A partir de esta Sentencia la Corte ha continuado haciendo un constante seguimiento a la política de atención, manifestando mediante autos posteriores el incumplimiento del Gobierno en la atención y reparación, y exigiendo acciones más efectivas consecuentes con la situación.

4.1.1. El vínculo rural y la atención en centros urbanos. Para Osorio, (2006, p.61 - 78), una caracterización de los hogares desplazados en los últimos años, permite la identificación del vínculo rural predominante tanto en la generación del desplazamiento, dados los vínculos con la tierra como en los procesos posteriores de salida y de reconstrucción. La autora define para tal efecto la categoría Hogares con vínculo rural y la esboza mediante el planteamiento de tres variables:

⁹⁰ “el avance progresivo en la satisfacción de los derechos de la población desplazada no sólo se ha retrasado, sino que se ha ido deteriorando con el paso del tiempo en algunos aspectos.” Colombia, Corte Constitucional (2004, 22 de enero) Sentencia T025 de 2004.

- La residencia del hogar, en veredas y zonas rurales.
- El acceso a la tierra, bajo cualquier forma de tenencia.
- Y la ocupación de por lo menos una persona del hogar como productor o asalariado agropecuario.

Esta categorización permitió a la autora establecer:

Tabla No. 3 Proporción de hogares desplazados encuestados con y sin vínculo rural.

AÑO DE EXPULSIÓN	ESTIMADO DE HVR	
	HOGARES	PERSONAS
1995	14.450	60.688
1996	15.287	84.726
1997	40.315	211.473
1998	55.810	283.807
1999	49.851	257.670
2000	58.608	270.497
TOTAL	234.320	1'168.861

Fuente: Osorio, F, 2006, con base en SIDES, 1995 a 2000 CODHES.

Aproximadamente 250.000 hogares con vínculo rural han sido desplazados dentro del quinquenio 1995-2000, correspondiendo a cerca del 78% del total de hogares y a un 81% del total de las personas desplazadas durante este tiempo en todo el País. (2006, p.64)

La investigación adelantada por Flor Edilma Osorio, pone de manifiesto la realidad de la PVD, en cuanto a las rupturas de sus vínculos territoriales, estrechamente ligados a la tenencia de la tierra y particularmente a las formas de producción. Esto lleva igualmente a reflexionar y a cuestionarse en lo que para los hogares desplazados significa asentarse en los centros urbanos en detrimento de sus condiciones culturales, sociales y económicas atendiendo a un ideario pragmático de que en las ciudades encontrarán respuestas más ágiles y efectivas al drama vivido y replicando consecuentemente en lo que implica su retorno o su reubicación.

Al respecto, expresa Osorio, F, (2006, p, 338), la relación con la ciudad es un proceso lento, que se vive con asombro, temor y expectativa, esto si se considera el choque cultural, el drástico cambio de hábitat y el factor discriminatorio negativo que debe afrontar en los centros receptores ante su condición misma y que afrontan concibiendo que ante mayor densidad de población es más factible vivir en el anonimato, reduciendo riesgos contra su vida y adicionalmente a que la dinámica económica posibilitaría mayor oferta de plazas labores y una visión desarrollista diferente⁹¹.

4.2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO.

El Conpes 3400 de 2005, profundiza en los lineamientos de la política de atención integral a PVD, desde una óptica multidimensional sectorial, mediante la cual se establecen las metas a cumplir por parte de la entidades pertenecientes al SNAIPD. Esto a partir de acciones orientadas al desarrollo productivo y la promoción de mecanismos para la generación de ingresos⁹².

La coordinación y direccionamiento de la política recae directamente sobre la Agencia de Cooperación Internacional y Acción Social, dicha política se encuentra estructurada y fundamentada en los indicadores de goce efectivo de derechos con la aplicación del siguiente modelo:

Gráfico No. 1 Goce efectivo de derechos.

⁹¹ Osorio, F, 2006, p, 215

⁹² Conpes 3616, 2009, p, 17



Fuente: Acción Social.

La política⁹³ orienta cada uno de los procesos internos de Acción Social, en conjunto con la Instituciones pertenecientes al SNAIPD y la Red Juntos. Estructurándose así:

- Prevención y Protección: su objetivo se orienta a prevenir ó evitar el desplazamiento ó faltas a los establecido en el derecho internacional humanitario, lo anterior, mediante el fortalecimiento de la presencia institucional, las acciones interinstitucionales, la atención de alertas tempranas y el desarrollo de misiones humanitarias.

- Atención integral: esta a su vez se compone de atención humanitaria de emergencia, atención integran básica, estabilización económica, y los componentes de tierras (protección de tierras y generación de vivienda).

La atención humanitaria de emergencia se desarrolla una vez el desplazamiento ocurrió, previa inclusión en Registro Único de Población Desplazada, las acciones se orientan a brindar apoyo alimentario y no alimentario a fin de garantizar su

⁹³ <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1933>, recuperada el 31 de mayo de 2010.

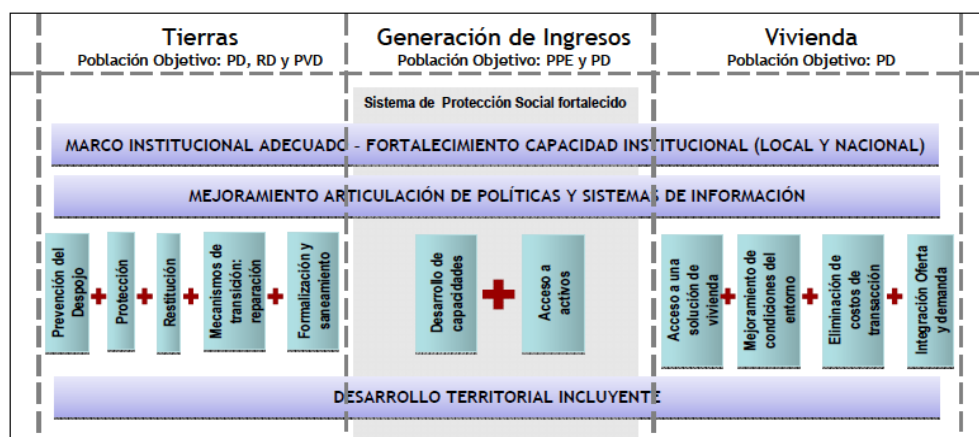
subsistencia mínima en alimentación, manejo de abastecimientos, aseo personal, alojamiento temporal, atención médica y psicológica⁹⁴.

- La tercera línea se esboza en los componentes de Verdad Justicia y Reparación; específicamente regulados mediante la ley 975 de 2005 y que propende por la reparación integral de las víctimas de actos de violencia causados por grupos armados ilegales.

Las tres líneas bajo los conceptos de enfoque diferencial, participación y articulación territorial, tendiendo en todos los casos a las acciones de retorno ó reubicación.

En cumplimiento a la Sentencia T025 de 2004 y sus posteriores autos proferidos por la Corte Constitucional, el Gobierno debió entrar a revisar la política de atención al desplazamiento, a fin de evidenciar la idoneidad de las mismas, de esta manera en el documento Conpes 3616 de 2009, se concibe la interrelación necesaria entre las políticas de tierras, generación de ingresos y vivienda, como proceso necesario para la estabilización socioeconómica de las familias.

Gráfica No. 2. Interrelación de políticas de vivienda, tierras y generación de ingresos para PVD.



Fuente: DNP, Conpes 3616 de 2009

⁹⁴ <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1935>, recuperada el 01 de junio de 2010. Durante esta etapa el alojamiento temporal consiste en una ayuda económica para el pago de arrendamiento por un periodo de tres meses, prorrogables tres meses más.

4.2.1. El programa de generación de ingresos. PGI. Inserto en la etapa de estabilización económica se encuentra el Programa de Generación de Ingresos – PGI, en el marco del retorno voluntario o la reubicación. El PGI se desarrolla sobre los conceptos de integralidad y progresividad, es decir, integral a interior de las intervenciones (vivienda y tierras) y sostenibles.

Al respecto, indica Sonia Morales⁹⁵,

“buscamos la integrabilidad obviamente en la práctica lograr esos procesos no es sencillo pero digamos que estamos desde hace aproximadamente unos dos años trabajando fuertemente por tratar de integrar el componente de vivienda especialmente en los proyectos que son propios de Acción Social con procesos de generación de ingresos de igual forma digamos en estas mesas también se procura que la cooperación internacional que desarrolla procesos de generación de ingresos actué desarrolle programas, en programas estratégicos, en proyectos estratégicos de vivienda especialmente en la zonas urbanas Requiere de un enfoque territorial en la medida que integra a autoridades y actores locales como estrategia para el desarrollo e inclusión regional.”

El problema central de esta política⁹⁶ identifica que la población pobre extrema desplazada no cuenta con mecanismos integrales para desarrollar ó incrementar su potencial productivo, situación que le impide generar ingresos suficientes y sostenibles para superar su situación de pobreza extrema y de vulnerabilidad. Entendiendo bajo esta óptica la debilidades para que esta población acceda a educación, formación y capacitación y dificultades para asociarse, adaptarse al entorno, acceso a activos físicos, asistencias técnica, servicios de acompañamiento y abandono de la prácticas de autoconsumo, por otro lado, la debilidad institucional de las entidades territoriales y del marco institucional, careciendo este último de una integralidad en su coordinación y dificultades para focalizar la población objeto, lo que por ende repercute en la optimización de recursos.

⁹⁵ Jefe del Grupo de Hábitat y Vivienda – Acción Social. Morales, S, (2010, 17 de febrero), entrevistada por Mora, D., Bogotá D.C.

⁹⁶ Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social Departamento Nacional de Planeación, (2009, 28 de septiembre) Conpes 3616 de 2009.

Los componentes de esta política son los siguientes⁹⁷:

- Desarrollo de capacidades para incrementar el capital humano y social y acceso y acumulación de capital productivo: es decir, el fortalecimiento de la formación y la capacitación, las asociatividad y generación de activo, servicios financieros, tierras y riegos.
- Desarrollo local incluyente: Requiere de la definición de la vocación productiva, de evaluación de la capacidad institucional local para la generación del desarrollo económico.
- Un marco institucional para la generación de ingresos: es decir, conocer con certeza la oferta existente, disposición de mecanismos para focalizar la población y la articulación de programas y servicios.
- Un sistema de protección adecuado: definido este como el conjunto de políticas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida.

La financiación de esta política recae directamente y de acuerdo con la vigencia en cada una de las instituciones pertenecientes al SNAIPD, responsables de la política de generación de ingresos⁹⁸.

4.2.1.1. Operatividad pragmática de la política de cara al ciudadano. El esquema expuesto a continuación indica que el Programa de Generación de Ingresos, se desarrolla una vez existe una disponibilidad de recursos y se apertura una convocatoria para tal fin. Es importante mencionar que para la implementación de este programa no se tiene en cuenta la previa e importante definición del retorno voluntario o la reubicación del hogar desplazado, aspecto que como se abordara más adelante resulta regresivo en la política, en razón a que aún no se consolidado la opción final del hogar respecto al territorio, su adaptación a lugar donde reside al momento de recibir el capital semilla no es total y a que dicho

⁹⁷ Ibit, p, 23-26

⁹⁸ Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, Ministerio de Educación Nacional, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Protección Social, Acción Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

capital solo se entrega una vez lo que redundo en el riesgo de perderlo si el hogar decide a desplazarse a otro lugar. Afectando considerablemente la sostenibilidad del proyecto emprendido. En el particular, afirma el Licenciado Yesid Garzón⁹⁹,

“En el programa no pues no, reciben la ayuda económica que se tiene entonces simplemente vuelven el simple hecho de volver, de volver al campo a sus tierras de volver a construir País a través de su labor económica o rural y les permite pues un sentido de vida para ellos y es la que le permite tener unidad en familia en ultimas pero bajo riesgos propios y la perversidad es tanta, está en el sentido en que tu firmas un documento en el que dice que tu recibiste la ayuda humanitaria y un capital semilla y tu vuelves bajo tu riesgo propio pierdes el sentido pero te preguntas por que es perverso esta situación política. 1. porque ya no vuelves a tener garantías por que ya el Gobierno tiene con que demostrar que se te ofreció la ayuda exista restablecimiento o no exista y 2. Cuando tú vuelves a tu lugar de origen pues simplemente puedes volver a ser desplazado pero pierde la garantía de que ya no estás vinculado a un programa porque ya firmaste y recibiste eso y comienzas a divagar”.

Gráfica No. 3 Programa de Generación de Ingresos.



Fuente: Elaborado por el autor con base en la información suministrada por Acción Social, línea de atención.

Según Osorio, F, (2006, p, 62), habitar, trabajar y tener propiedad sobre un lugar configuran dimensiones que construyen sentidos de arraigo, pertenencia y de

⁹⁹ Coordinador del Centro de Proyección Social de la Universidad Santo Tomas con sede en el Sector Cazuca del Municipio de Soacha, Cundinamarca.

seguridad, es decir apropiación de un territorio, bajo estas condiciones, es regresivo ofertar una estabilización socio económica cuando aún el hogar no está apropiado de un lugar definido ya sea por retorno o por reubicación.

Ahora bien, respecto de la integración planteada entre PGI, VISR y tierras fue posible conocer a partir de la recolección de información con Alcaldías Municipales, que no en todos los casos consultados el Programa de Generación de Ingresos estaba actuando consecuentemente al desarrollo de las soluciones habitacionales y para los hogares beneficiarios que los conforman, como se muestra a continuación¹⁰⁰:

Tabla No. 4 Simultaneidad en proyecto VISR y PGI.

PROYECTOS VISR Y PGI				
Pregunta	SI	NO	NS/NR	Total
¿Acción Social esta gestionando actualmente algún tipo de proyecto productivo de PGI con la comunidad de beneficiarios?	7	25	2	34
¿Acción Social implementó algún tipo de proyecto productivo PGI con la comunidad de beneficiarios?	1	9	0	10
Total	8	34	2	44
Fuente	Alcaldías Municipales de: Mercaderes (Cauca); Caucasia, Carepa (Ant); San Jacinto (Bol); Iles, Taminango, Ancuya, Arboleda, Córdoba, Los Andes, Tumaco, La Florida, Samaniego, Santa Bárbara (Nariño); Oporapa, Zukuaga (Huila); San Benito Abad, San Marcos (Sucre); Istmina, Acandí, Río Quito (Chocó); Samana (Caldas), Montenegro (Quindío); Teorama, Tibú, Salazar, Herrán (Norte de Sant); El Carmén, El Playón (Santander); Duitama, Almeida (Boyacá)			

Fuente: Elaborada por el Autor con base a información suministrada por Despachos Municipales.

Lo anterior, hace evidente que no hay simultaneidad y/o continuidad en los procesos de convocatoria para vivienda rural y programas de generación de ingresos, aspecto que repercute directamente en la permanencia del hogar en la solución habitacional.

¹⁰⁰ Seleccionando aleatoriamente algunos proyectos de VISR para población desplazada, se formularon dos preguntas, la primera para proyectos en proceso de terminación y la segunda para proyectos ya culminados, estos criterios de selección se determinaron aludiendo a la idea de que en tanto se construían las unidades de vivienda no se implementaría un programa de generación de ingresos y que de implementarse sería más fácil en la última etapa.

Según Ibañez, (2006, p, 15) la política no contempla soluciones de largo plazo que garanticen el acceso de la población desplazada a los programas una vez cese la condición su desplazamiento. Adicionalmente, la misma Autora menciona que en la evaluación de los programas de generación de ingreso los beneficiarios, aunque enfrentan tienen mejores condiciones que los no beneficiarios, no alcanzan siquiera a las condiciones de la población pobre del País.

4.2.2. La operatividad de la política de vivienda de interés social rural VISR para PVD. Para abordar la operatividad de la política de vivienda de interés social rural para población desplazada, debe inicialmente revisarse lo establecido en la Ley 3 de 1991, Ley mediante la cual se pone en marcha lo consagrado en el Artículo 51 en de la Constitución Nacional y que genera y plantea herramientas tales como la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas, creando por esta vía el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social a partir de una estrategia de subsidio que permita atender la demanda y otorgar facilidades desde la oferta. Es decir, la política se fundamenta en la asignación de subsidios focalizados para quienes carecen de los recursos suficientes para obtener una vivienda o mejorarla.

Teniendo en cuenta la complejidad del fenómeno del desplazamiento y la magnitud de su concentración en los centros urbanos la política de vivienda de interés social rural depende de las consideraciones en la atención en habitabilidad al nivel urbano¹⁰¹, atendiendo a los siguientes aspectos:

¹⁰¹ Bogotá sigue siendo una ciudad receptora, pero, en el conjunto de municipios receptores su nivel ha descendido. Hoy muchas personas no se desplazan hacia las grandes y medianas ciudades porque la oferta estatal ha disminuido, y son mayores las posibilidades de encontrar respuesta en la redes familiares, en la protección subsidiaria que brindan los espacios locales ONG internacionales, la iglesia u ONG locales. (Suarez, H, 2005, p, 65)

- La oferta de atención estatal es brindada en primera instancia en los centros urbanos. En términos de habitabilidad a partir de las soluciones de alojamiento temporal y las ayudas para arrendamiento.
- Al establecerse en los centros urbanos, es allí donde ellos deciden sobre las acciones a seguir en cuanto a la restitución de su hábitat, ya sea para retornar o para reubicarse en zonas urbanas o rurales.

La Política de VIS para población desplazada se desprende de la política general, en atención a una población en mayor estado de vulnerabilidad social, para lo cual no se exige ningún tipo de condicionamiento¹⁰² más que su estatus mismo de desplazado siempre y cuando se encuentre registrado en el sistema de información RUPD.

Si bien, la política nacional de vivienda se enfoca en el subsidio como herramienta para responder a la demanda y fortalecer el costo de la oferta, este se entrega por una sola vez en la vida al beneficiario. No obstante, por tratarse de población de extrema vulnerabilidad, un hogar desplazado puede volver a postularse al subsidio siempre y cuando se demuestre que por cuestiones de un nuevo desplazamiento no se hizo efectiva la entrega del subsidio.

El contexto normativo ordena que la responsabilidad y manejo de la política VISR la adelante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en tanto que la operatividad la ejecute el Banco Agrario de Colombia, entidad que actúa como ente otorgante que evalúa, asigna y adjudica recursos de la Nación a proyectos presentados por entidades oferentes quienes a partir de la información suministrada en el RUPD los formulan.

¹⁰² Podrán postularse al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural los hogares que pertenezcan al nivel 1 o 2 del SISBEN, así como los hogares afectados por desastre natural o en situación de calamidad pública declarados y la población indígena. Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (2010, 13 de abril) Art. 5, Decreto 1160 de 2010.

Por lo anterior, y en consideración a lo establecido en el Decreto 973 de 2005, derogado por el Decreto 1160 de 2010 y 2675 de 2005, es inherente a la política de vivienda de interés social rural:

- El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población rural, en este caso para PVD, que se reubica o se retorna.
- La focalización de los hogares desplazados a partir de la información suministrada en el RUPD.
- Asignar subsidios de manera grupal (mínimo 5, máximo 100 hogares¹⁰³) para la ejecución de proyectos de vivienda localizados en zonas rurales en consecuencia con los planes, esquemas y/o planes básicos de ordenamiento territorial de los municipios y demás consideraciones establecidas en la Ley 388 de 1997.
- Superar los déficits cualitativos y cuantitativos existentes una vez se establezca si es por retorno o por reubicación mediante la propuesta de soluciones de mejoramiento ó construcción de vivienda nueva¹⁰⁴.
- La participación directa de los entes territoriales y de sectores privados, quienes en últimas son los directos responsables por la ejecución de los proyecto VISR.
- Los aportes de los beneficiarios en mano de obra no calificada para soportar la estructura financiera de los proyectos.
- La “priorización” en la ejecución de las soluciones de vivienda.

De acuerdo a lo definido por la Corte Constitucional,¹⁰⁵ dicho goce efectivo hace alusión a aquel hogar que habita legalmente un predio en condiciones dignas, ampliado por la Comisión de Seguimiento en los siguientes aspectos:

¹⁰³ Los números máximos y mínimos de hogares para postulación a subsidios de VISR, obedece posiblemente a la optimización y viabilidad de las acciones de seguimiento y control sobre la ejecución de los proyectos, acciones que ejerce directamente el Banco Agrario de Colombia. No se encontró fuente normativa que permitiera conocer las causas de establecimiento de este rango.

¹⁰⁴ El Decreto 973 de 2005 establecía tres tipos de soluciones de vivienda, Tipo A, mejoramiento; Tipo B, Construcción en sitio propio y Tipo C, Adquisición de vivienda nueva, mediante el Decreto 1160 de 2010, se establecieron solo dos modalidades la A y B, dejando la C, como una solución ofertada por Cajas de Compensación. De la misma manera establece

¹⁰⁵ Acción Social y Econometría consultores, 2009, p, 17

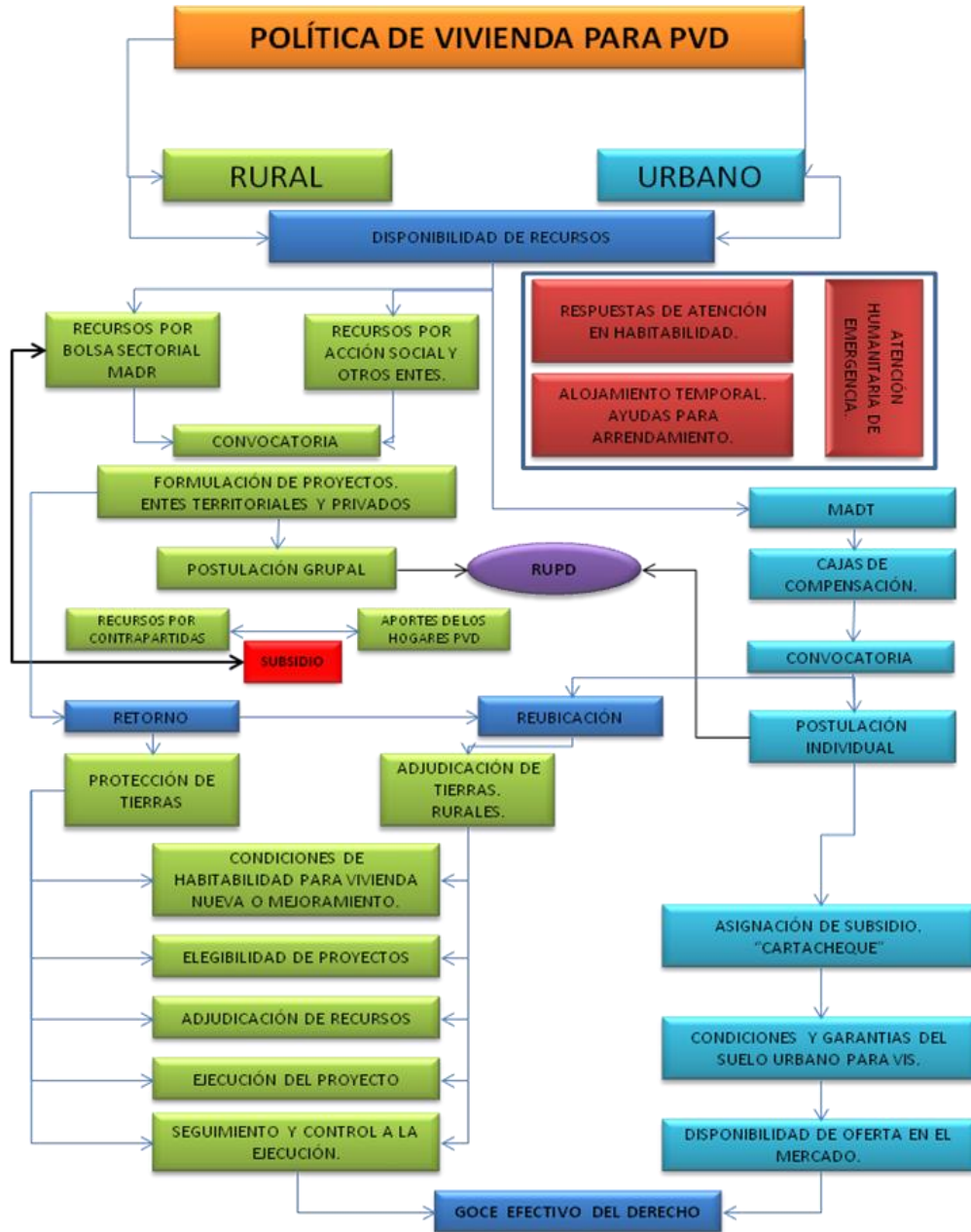
- Seguridad Jurídica de la tenencia.
- Disponibilidad y proximidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras.
- Gastos soportables.
- Habitabilidad.
- Asequibilidad.
- Ubicación adecuada.
- Adecuación cultural.

Es importante mencionar que dichas acciones se concretan una vez se ha definido la situación del hogar desplazado en cuanto a un posible retorno o una reubicación. El retorno, dado a las zonas rurales siempre y cuando el vínculo rural¹⁰⁶ exista y la reubicación ya sea para áreas rurales o zonas urbanas.

A continuación, mediante este esquema se enseña de forma resumida la operatividad de la política de vivienda para población desplazada, haciendo énfasis en primera instancia en las respuestas institucionales de habitabilidad dadas en la fase de Atención humanitaria de Emergencia, para luego bifurcarse en acciones precisas en áreas urbanas y rurales.

¹⁰⁶ Osorio, F, 2006, p, 61

Gráfica No. 4 Política de Vivienda PDV



Fuente: Elaborada por el autor con base a información suministrada por el Banco Agrario, normatividad vigente y línea de atención de Acción Social.

La política de vivienda para áreas urbanas conlleva situaciones adicionales a concebir dentro de las respuestas de habitabilidad, mismas a citar:

- La necesaria disponibilidad de suelos urbanizables.
- Los costos indirectos adicionales por urbanización y licencias.
- Monto del subsidio otorgado frente a al costo de la solución habitacional ofertada en el mercado, entre otras.

En tanto que la política de vivienda rural debe observar la seguridad de la tenencia de la tierra en el caso del retorno y la adjudicación de tierras para la reubicación.

Se hace un especial énfasis en la superación de los siguientes aspectos de habitabilidad y las combinaciones entre ellas reglamentadas ¹⁰⁷ y requeridas:

- Deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta;
- Carencia o deficiencia en los sistemas de alcantarillado o sistema para la disposición final de aguas servidas;
- Carencia o deficiencia de baño(s) y/o cocina;
- Pisos en tierra o en materiales inapropiados;
- Construcción en materiales provisionales, tales como latas, telas asfálticas y madera de desecho entre otros;
- Existencia de Hacinamiento crítico, cuando en el hogar habita más de tres personas por cuarto, incluyendo espacio múltiple, comedor y dormitorios.

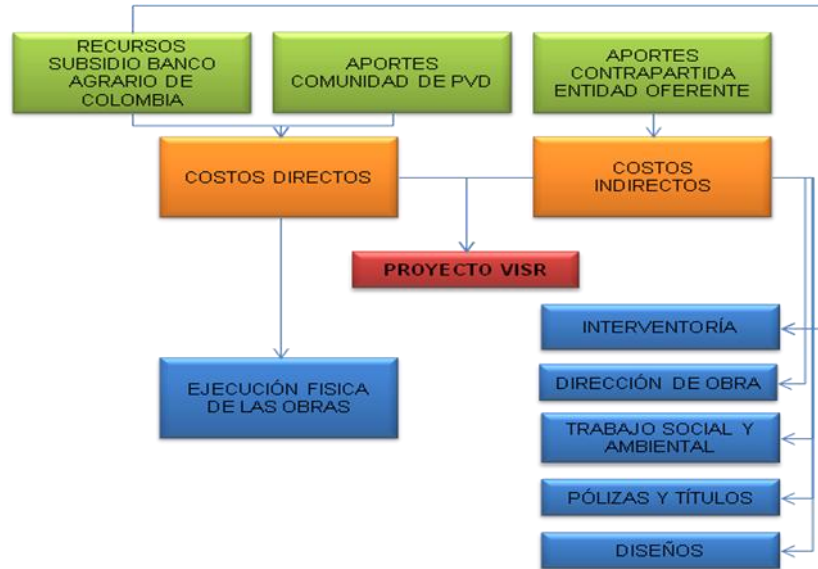
Estructurando su financiación a partir de los recursos del Estado, las entidades oferentes y la comunidad, orientados así:

- Bolsa de política sectorial: Corresponde al 40% de la bolsa general para vivienda de interés social rural, y es compartida igualmente proyectos VISR de posadas turísticas, cadenas productivas y damnificados por olas invernales.
- Recursos directos por Acción Social y de cooperación internacional de ser el caso.
- Recursos de contrapartida de las entidades oferentes correspondientes al 10%

¹⁰⁷ Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010, 13 de abril) Decreto 1160 de 2010, art. 15.

- Recursos aportados por la comunidad en mano de obra no calificada correspondientes al 10%.

Gráfica No. 5. Esquema Proyecto VISR para PVD.



Fuente: Elaborado por el Autor con base a información suministrada por el Banco Agrario.

4.2.3. Las tierras rurales. El proceso de reforma agraria en Colombia, siempre ha sido un tema de álgido debate en los contextos, políticos, académicos y gremiales, en contraste a las decisiones gubernamentales y legislativas. Dicho debate se origina en la pugna de diversos sectores y sus respectivos intereses entorno a la posesión y titularización de las tierras rurales del País.

Para nadie es un secreto que el tema de tierras no se ha tratado en fondo y estructura y este se concentra en las estrategias mediante las cuales se logra la repartición equitativa de la tierra para el campesinado en contra de los grandes latifundios y de las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria contra el agronegocio de los cultivos extensivos que apuntan a la producción de combustibles de origen vegetal entre otros.

Según Díaz, A, (2002, p, 19), sobrevive el latifundio en la tenencia de la tierra en buena parte del País, generando miseria, atraso en todo sentido y violencia.

Se tienen entonces dos temas centrales de discusión, mismos, que si bien no son el objeto de investigación de este trabajo académico si son relevantes si se tiene en cuenta que no es posible tratar el tema de ruralidad si estos no están insertos, dichos temas son la asignación de tierras rurales por un lado y la seguridad alimentaria por el otro. El primero, de carácter prioritario si se piensa en cualquier tipo de política de atención al desplazamiento mediante la reubicación, el segundo, considerando la importancia de la sostenibilidad y supervivencia de las familias desplazadas con vínculos rurales.

Asevera Machado, A, (2004, p, 33) Colombia ha descuidado el análisis y seguimiento de la seguridad alimentaria en las dos últimas décadas y lo que la política pública acciona se enfoca a poblaciones vulnerables mediante programas asistencialistas y sin perspectivas a largo plazo de solución a la problemática.

Este mismo autor expone que el aumento de las importaciones, el aumento de la pobreza rural, el desplazamiento forzado, el aumento del índice de desempleo urbano e inclusive el narcotráfico y los cultivos ilícitos son elementos que van en detrimento de la seguridad alimentaria, teniendo en cuenta que se deja de cultivar, que no hay cultivos de subsistencia sino de narcotráfico, que hay un campesinado sin capacidad y capital de producción y que es mayor la demanda por alimentos que la oferta. Dicho panorama resulta preocupante, no obstante esto incita a repensar en la necesaria intervención y modificación de la política pública.

Ahora bien, reflexionar en torno al tema de seguridad alimentaria implica abordarlo como un tema más allá de la mera subsistencia, al respecto indica el Robledo, E, (2001, p, 37) la reducción del concepto se limita a que cada familia deba garantizarse su autoconsumo y debe ampliarse a otro ámbito en el cual el campo abastece los sectores urbanos, áreas en las que este problema es mucho más evidente.

Ahora bien, el segundo aspecto refiere a la disponibilidad de la tierras rurales sujetas para la reubicación de población desplazada y a la asignación de las

mismas dentro de un concepto de equidad. Al respecto, como bien mencione anteriormente el debate es amplio, así que a efectos de lo que concierne concretamente en esta investigación se abordara la temática a partir de las actuaciones institucionales en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCODER, insertas dentro del marco normativo estipulado en la Ley 160 de 1994 y los autos que para tal efecto a proferido la Corte Constitucional.

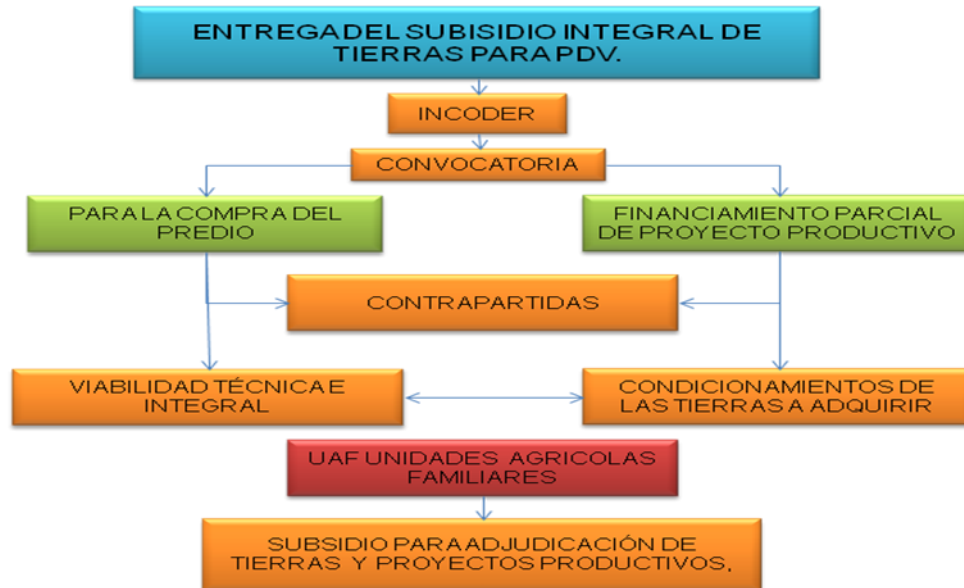
4.2.3.1. Asignación de tierras a desplazados por reubicación. Mediante derecho de petición interpuesto el 08 de marzo de 2010, al Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCODER, se obtiene una claridad respecto del marco normativo que aplica en la materia y se profundiza respecto de las acciones del Instituto en la asignación de las tierras, al respecto indican:

“Entre las funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, definidas por el Decreto 3759 de 2009, está la de facilitar el acceso a la tierra mediante el otorgamiento de subsidios integrales a través de convocatorias públicas transparentes, bajo criterios objetivos de selección, para beneficiar a pequeños productores rurales y a familias en situación de desplazamiento.

Por tanto, hoy el único mecanismo con que cuenta el INCODER, para atender las demandas y necesidades de tierras de la población campesina y desplazada, es sólo a través de la participación en convocatorias públicas o concursos a nivel nacional, en las que pueden postularse de manera individual o colectiva, todas las personas (hombres y mujeres) que trabajen y produzcan en el campo y que cumplan con los requisitos o condiciones mínimas fijados en los términos de referencia para cada convocatoria de acuerdo a lo establecido por la Ley 1151 de 2007 y el Decreto 2000 de 2009, normas que regulan la materia.

Los aspirantes, cuyas propuestas sean elegibles en estas convocatorias recibirán por parte del Estado Colombiano un subsidio integral para la compra de tierra y el financiamiento parcial del proyecto productivo, presentado para desarrollar en el predio que se pretende comprar. Es de aclarar que la población que cuenta con el derecho de participar en estas convocatorias debe encontrarse en calidad de desplazamiento por la violencia o ser campesina”.

Grafica No.6 Subsidios para la adjudicación y asignación de tierras y proyectos productivos.



Fuente: Elaborado por el Autor con base en información suministrada por el INCODER.

Como se menciona anteriormente dicho proceso está sujeto a la apertura de convocatorias, a la viabilidad misma del proyecto y a las condiciones del predio que en todo caso debe conformar una UAF¹⁰⁸ para cada hogar.

4.2.3.2. Protección de tierras a desplazados. Ahora bien, en tanto el proceso de adjudicación de tierras es mediante convocatoria para procesos de reubicación, en otra instancia se desarrolla el proceso de protección de tierras para población desplazada por la violencia que decide retornar. Teniendo como propósito el apoyo y aplicación de las medidas de protección, identificando y reconociendo los derechos que ejercían las personas, ante los predios con ocasión de la ocurrencia del desplazamiento forzado, de la misma manera la enajenación o transferencia de derechos cuando se adelanten contra la voluntad

¹⁰⁸ Se entiende por *unidad agrícola familiar* (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. Colombia, Congreso de la República de Colombia, (1994, 3 de agosto), Ley 160 de 1994.

de los titulares de los mismos, y en el caso de los derechos que por su naturaleza no se inscriben en los folios de matrícula inmobiliaria, hacer publicidad de la relación que tenía la persona con el predio antes de ser abandonado a causa de la violencia¹⁰⁹.

Es pertinente mencionar, que la protección de inmuebles¹¹⁰ se encuentra atada a procesos de la denuncia y declaración ya sea por la ruta individual¹¹¹, por la ruta colectiva¹¹² o por la ruta étnica. Considerando para esta última ruta las disposiciones normativas establecidas para territorios de comunidades negras y resguardos indígenas, para los cuales aplican los conceptos de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad.

Las medidas de protección no sacan los bienes del comercio, no interrumpe los términos de prescripción a favor del poseedor, no es un recurso de revisión contra las sentencias que afecten al inmueble, no suspende los procesos de jurisdicción coactiva y no suspende de los procesos de saneamiento¹¹³.

¹⁰⁹ <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=3341> recuperada el 08 de junio de 2010.

¹¹⁰ <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=3341&pagID=6216>, recuperada el 08 de junio de 2010.

¹¹¹ Se aplica a solicitud del interesado, cuando ya ha sido desplazado, para proteger sus derechos sobre la tierra.

¹¹² Se realiza a través de Declaratorias que emiten los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, y opera tanto para zonas ya afectadas por desplazamiento como para aquellas que se encuentran en inminente riesgo del mismo; en tal sentido es de carácter preventivo.

¹¹³ <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=3341&pagID=6216>, recuperada el 08 de junio de 2010.

Gráfica No.7 Esquema del proceso de protección de tierras a PVD.



Fuente: Elaborado por el autor con base en información publicada por ACCION SOCIAL.

4.2.3.3. Actualidad del desarrollo rural en Colombia y las acciones orientadas a la atención del desplazamiento. Sin duda alguna un país como Colombia, posee todas las condiciones para la generación eficiente y efectiva de procesos tendientes al desarrollo de las zonas rurales, entendiéndolo desde una perspectiva integral a partir de la cual existiría una sinergia entre instituciones y entre las posiciones y políticas del orden nacional, regional y local.

Según Perez E, y Farah, M, (2006, p, 77) El tema de lo rural y del desarrollo rural ha vuelto a ocupar un espacio importante en los escenarios académicos y de concentración relevante para la formulación de políticas públicas por parte de organismos internacionales.

En Colombia, el campo ha sido observado como el sector primario de la economía destinado a la producción de materias primas y el abastecimiento alimentario de las áreas urbanas. Según Rodriguez, R, (2001, p, 54)¹¹⁴, muchas de las limitaciones de los campos colombianos se evidencian en la fragilidad de las economías rurales e inestabilidad en los aspectos sociales, culturales, ambientales

¹¹⁴ Territorios y Sistemas Agroalimentarios Locales, Memorias Seminario, Red de desarrollo rural y seguridad alimentaria. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá

y políticos, por tan razón se hace necesario la promulgación de una política integral que asuma el desarrollo rural como acción intersectorial, como otrora propendía el DRI, Desarrollo Rural Integral¹¹⁵.

Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, direccionar toda política tendiente al mejoramiento de las condiciones productivas y de desarrollo del campo, específicamente para población desplazada con la oferta de una serie de programas a través de subsidios para adquisición de tierras y proyectos productivos, subsidio para vivienda de interés social rural y procesos de bancarización a partir de líneas de crédito. En tanto, que Acción Social hace lo propio con el Programa de Generación de Ingresos.

Lo anterior, hace evidente una dispersión de las políticas tendientes al desarrollo rural, actuando de manera sectorial según la problemática y bajo un marcado y preocupante enfoque asistencialista con repercusiones directas sobre la sostenibilidad de los programas orientados a las mismas, con disparidades y contratiempos para la coordinación y manejo de información entre las instituciones de carácter gubernamental¹¹⁶ y con bajos niveles de vinculación y relación entre las políticas nacionales, regionales y locales, ó, simplemente reemplazándolas ante la inexistencia de estas en las regiones. Esto, pese a que con la Constitución de 1991, se da pasó a la descentralización y con ello a la creación de los Concejos Municipales de Desarrollo Rural - CMDR¹¹⁷, instancias mediante las cuales las comunidades orientan sus propios procesos de desarrollo.

¹¹⁵ El autor Saturnino Sepúlveda realiza un interesante y amplio abordaje sobre el desarrollo rural en Colombia hacia la década de los años 70', revisando para tal efecto la función y los roles institucionales de muchas Entidades que a la fecha han sido reestructuradas y liquidadas.

¹¹⁶ Para la coordinación de proyecto VISR, confluyen directa e indirectamente el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario de Colombia, Acción Social y en algunos casos agencias de cooperación internacional. (OIM, USAID, BID, etc.,)

¹¹⁷ Parrado, A, *et al.* (2009, p, 4)

5. EL RETORNO Y LA REUBICACIÓN ACCIONES EN EL TERRITORIO PARA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ARRAIGO.

5.1.EL RETORNO.

Dentro de las acciones relacionadas con el territorio y la reconstrucción del hábitat tiene gran relevancia el retorno, teniendo en cuenta que para el sujeto víctima del desplazamiento forzado implica volver a su sitio de origen reconstruyendo todos aquellos elementos que fueron fracturados en su momento, entre ellos y el más importante sus sentimientos de pertenencia y arraigo hacia el lugar en el que se desarrollo.

Desde este punto de vista el retorno¹¹⁸ es uno de los pasos a la rehabilitación, una vez se han sido superadas las condiciones negativas que originaron el desplazamiento, para este caso entonces, una vez se garanticen que las condiciones de seguridad del territorio son buenas y no existe un factor de riesgo representado en la presencia alguna de actores armados ilegales.

En el retorno se consideran algunos principios como fundamentales, y ellos aluden a la seguridad, la voluntariedad del desplazado, la dignidad de los sujetos y la reconciliación¹¹⁹. Dentro de este marco básico es factible que los procesos de retorno sean viables pues todos ellos consideran no solamente los factores propios de territorio, también la autodeterminación y aceptación de los desplazados, quienes en últimas son quienes deciden realizarlo.

¹¹⁸ Pérez de Armiño, K, (2010), Retorno, [en línea], disponible en: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/191>, recuperado el 17 de mayo de 2010.

¹¹⁹ Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2009), Evaluación de los procesos de retorno para la generación de recomendaciones que permitan identificar variables de éxito y retos para una respuesta más efectiva. Econometría consultores.

La política de atención estatal tiende y procura a que el retorno al sitio de origen sea la primera opción y acción concreta, pues ella misma implica no solamente la recuperación del hábitat para desplazado, sino también, una evidente acción estatal en la que hay una mayor optimización de los recursos destinados en atención y garantías para el goce efectivo de derechos pues se parte de que la tierra como propiedad ya existe y no se debe volver asignar.

La relevancia que se tienen sobre el retorno es tal que se orienta gran parte de las acciones institucionales a planificarlo y patrocinarlo siempre y cuando se den la condiciones para ejecutarlo:

“Acción Social en sus diferentes procesos realiza localizaciones de zonas que considera estratégicas para hacer atendidos así por ejemplo este año 2010 están definidos 28 zonas estratégicas en donde se estaba procurando la consolidación de todo el entorno de la población en situación de desplazamiento sobre la base de esas zonas previamente identificadas se verifican la existencia de estos hogares en retorno o la condición de voluntariedad y de seguridad y de dignidad en los cuales los hogares quieran retornar a sus zonas específicas o en las zonas dentro de las zonas urbanas que la población desea ser atendida”¹²⁰

5.1.1. Aspectos generales y consideraciones a partir del trabajo de campo en el proyecto VISR de retorno. Comunidad Indígena, Potrerito, Municipio de San Juan del Cesar, Departamento de la Guajira.

- **Lugar:** Municipio de San Juan del Cesar, localidad Potrerito Sierra Nevada de Santa Marta, Departamento de la Guajira. (Ver Anexo A, Primer Informe de Trabajo de Campo, Guajira)

El Retorno: El proceso de retorno se desarrolló luego de un proceso de difícil convocatoria, localización de individuos y de arduas sesiones de convencimiento a la población. Se procuró en todo caso a que el retorno se desarrollará de forma voluntaria y a que se recuperaran las condiciones sociales y económicas de la comunidad.

¹²⁰ Morales, S, (2010, 17 de febrero), entrevistada por Mora, D., Bogotá D.C.

Sin embargo, deberían estar dadas y plenamente garantizadas toda una serie de condiciones de seguridad que para el momento la fuerza pública ya sostenía en el sector. Fue vital el repliegue de columnas de los grupos armados ilegales, el accionar concreto de varias instituciones estatales y de las autoridades del resguardo indígena.

No obstante, el principal factor fue la voluntariedad misma de la comunidad y el deseo de reconstruir sus costumbres y tradiciones:

"El deseo de volver al lugar donde estaban sus sitios sagrados, el compromiso de las instituciones para facilitar el retorno"¹²¹

Para el desarrollo del proceso de retorno se desarrollaron previamente las siguientes condiciones:

- Repliegue de grupos armados ilegales y retoma del control por parte de la fuerza pública.
- Inicio del proceso de restitución de derechos por parte de las autoridades locales, departamentales y gubernamentales. Dicha restitución debe amparar la garantía de una atención mínima en salud, saneamiento básico y habitabilidad, educación y estabilización económica tendiente a la autosostenibilidad.

Condiciones durante y posterior al retorno:

- Garantía de la permanencia total de las condiciones de seguridad.
- Puesta en marcha del proceso de restitución de derechos.
- Garantía en relaciones que permitan sostener la presencia institucional y la construcción de estructuras comunitarias.

El Arraigo: Los elementos de arraigo los construye la comunidad a partir del cruce de dos elementos a citar, tiempo y permanencia. Elementos que le llevan a reivindicar un nivel de pertenencia sobre el territorio y que los hace aferrarse

¹²¹ Cuellar, Luz, (2009, 28 de noviembre), entrevistada por Mora, D., Bogotá D.C.

nuevamente a él. Cuando estos elementos son vulnerados, el arraigo es reemplazado por el miedo y solo un proceso consecuente de restitución de derechos podría restablecerlo; adicionalmente y para el caso de esta comunidad indígena los factores culturales y su forma de entender el territorio, fueron determinantes pese a los múltiples contratiempos que dentro del proceso de restitución de derechos se ha generado. Muy posiblemente, dichos factores hicieron que el desarrollo del arraigo territorial fuese mucho más rápido que en otros procesos de retorno en comunidades con menor identidad cultural y con percepciones menos comunitarias de su territorio:

La construcción de una Kankuruba masculina y femenina (Espacio sagrado de la comunidad femenina y masculina), hace evidente la apropiación de su estructura social y simbólica en el territorio. Tal aspecto fue posible determinarlo una vez se recorrió la casa indígena (centro de servicios en el casco municipal para población indígena) y corroborado en Potrerito.¹²²

El Hábitat. La vivienda es parte de la parcela, la parcela es discretamente delimitada, entonces la percepción de un territorio conectado por una clara estructura de caminos es evidente, en tanto que se identifican puntos jerárquicos dentro de su conformación. Las zonas productivas parecieran confundirse entre la dispersión de las viviendas, las reservas forestales del sector y la imponente misma de las cimas pendientes de la Sierra.

A la vista de personas externas el territorio se entendería como una construcción comunitaria, es decir donde la esfera de lo público y lo privado se difuminan lentamente.

La comunidad WIWA, como se ha citado anteriormente sostiene fuertes relaciones con su territorio y una obligación implícita en su cultura de proteger y salvaguardar su entorno. Sin embargo, este aspecto se ha visto en riesgo ante muchos procesos de aculturización de los que han sido objeto:

¹²² TMPS, FICHA DE OBSERVACIÓN Ob-TM-GU-18

Para retornar fue necesario que el territorio les ofertara condiciones no solo de seguridad, también de atención integral y conectividad territorial.¹²³

Dentro de las acciones institucionales emprendidas para el fortalecimiento del hábitat de la comunidad retornada fue primordial la construcción de las unidades de vivienda, mediante las cuales se buscó el mejoramiento de las condiciones espaciales y la puesta en marcha de obras para el saneamiento básico.

No obstante lo anterior, las tipologías arquitectónicas construidas no estaban acordes con las que culturalmente la comunidad WIWA vive:

“Ellos como habían tenido experiencia de que las casas se las tumbaron, los ranchitos que tenían allá, se los volvieron nada, ellos se inclinaron por la parte de estructura de concreto con ladrillo”¹²⁴

Se pudo observar que existe un alto grado de satisfacción con la solución de vivienda pese a que la segunda etapa aún no ha sido culminada. Así mismo, la solución habitacional ofrecida supera déficits en estructura, saneamiento básico, pisos, material de cubiertas y muros. Sin embargo, y pese a las soluciones de vivienda nueva los beneficiarios aún conservan sus antiguas viviendas de sistema constructivo en bahareque tradicional, dichas construcciones conexas a las construcciones nuevas.¹²⁵ De acuerdo a lo observado esto puede obedecer a que los niveles de hacinamiento aún persisten. (Ver Anexo A, Primer Informe de Trabajo de Campo, análisis de encuesta cerrada Guajira)

De la misma manera fue posible detectar que un alto número de los beneficiarios sintió mejoras evidentes de la solución de vivienda ofertada respecto de la que mantenían anteriormente, esta percepción ligada muy seguramente al uso de materiales de construcción más duraderos y a la implementación del sistema de saneamiento básico.

¹²³ TMPS-FICHA DE ANÁLISIS MAPA SOCIAL No. 7.

¹²⁴ Pico, J, (2010, 19 de febrero), entrevistado por Mora, D, San Juan del Cesar, Guajira.

¹²⁵ TMPS, FICHA DE OBSERVACIÓN Ob-TM-GU-07

La Operatividad de la Política VISR. El proceso de retorno se consolida a partir de la asignación de recursos para dos proyectos de vivienda de interés social rural, el primero en año 2006 y el segundo en año 2008, para 29 y 17 familias respectivamente.

Uno de los puntos más álgidos y problemáticos en el desarrollo de las unidades habitacionales ha sido las demoras en la ejecución misma ante factores de tipo administrativo que aluden directamente al seguimiento de las obras físicas y el desembolso de recursos para su continuidad:

La ejecución atada a la disponibilidad de recursos asignados, pone en evidencia unidades habitacionales sin culminar. Sin embargo ya habitadas ante la necesidad apremiante de los hogares beneficiados por el subsidio.¹²⁶

La comunidad de participantes tuvo una participación importante en la generación del proyecto. Sin embargo, mediante el cruce de información por otras fuentes fue posible conocer que dicha participación fue dentro de los componentes obligatorios de los talleres de trabajo social y en los aportes de mano de obra no calificada por parte de la comunidad de beneficiarios equivalente a un 10% del costo total del proyecto de vivienda. Lastimosamente, no tuvieron injerencia y participación en instancias claves como lo es la etapa de formulación del mismo, y donde de haber un proceso organizado de participación comunitaria se hubiesen podido concertar procesos de diseño incluyendo sus importantes aspectos culturales. Lo anterior, pese a que el equipo de profesionales que formuló el proyecto buscó concertar el tipo de solución a construir (Ver Anexo A, Primer Informe de Trabajo de Campo, análisis de encuesta cerrada Guajira)

"entonces cuando íbamos a formular el proyecto, sí les preguntamos, si le hicimos la reunión, lo socializamos de que ¿cómo lo querían?"¹²⁷

Productividad y Empoderamiento. La productividad está relacionada en primera instancia a trabajo agrícola en la parcela, que contigua a la vivienda ofrece los

¹²⁶ TMPS, FICHA DE OBSERVACIÓN Ob-TM-GU-03.

¹²⁷ Pico, J, (2010, 19 de febrero), entrevistado por Mora, D, San Juan del Cesar, Guajira.

alimentos del pancoger, así mismo, dentro del mismo territorio se destinan alguna áreas para aquellos cultivos un poco más extensivos:

"Al interior de la parcelas de las viviendas se identificaron algunas huertas destinadas a los cultivos de pancoger y crianza de aves. No obstante, no fue posible identificar proyecto consolidados y asistidos que permitieran generar procesos productivos sostenibles".¹²⁸

Los programas productivos han estado focalizados a partir de la etapa de estabilización económica de la Agencia del Gobierno Acción Social. Sin embargo, no han contando con las frecuencias de atención y acompañamiento técnico que ameritan; lo que ha redundado en que la comunidad no los desarrollo de manera autosostenible:

"el programa este GENERACIÓN DE INGRESOS, allá los ayudaron con unos terneros y unos animalitos a cada familia y claro eso se solucionó mucho el proceso, porque ya la gente se fue, inclusive ahí ya aparecieron más familias".¹²⁹

Por otro lado, fue importante encontrar a una comunidad con interesantes niveles de empoderamiento, evidenciados en la presencia de liderazgos y en la activa participación y representación de estos antes instituciones estatales para la gestión y consecución de programas mediante los cuales se objetiva al mejoramiento de sus condiciones de vida:

"La permanencia de líderes dentro de la estructura comunitaria hace que esta se posicione a nivel territorial y que en medio de las adversas circunstancias, esta sea escuchada y tenida en cuenta para el accionar estatal. Hay un claro entendimiento del territorio como centro social, económico y productivo. Existen liderazgos en potencia".¹³⁰

La mayoría de la comunidad indico que desarrollaban algún tipo de actividad productiva a la interior de las parcelas donde se encuentra sus viviendas. A partir del recorrido por las unidades de vivienda y por toda la localidad fue posible detectar que efectivamente se desarrollaban actividades productivas, tales como la crianza de pascos (pavos) y gallinas para la venta, elaboración de tejidos y otras artesanías y el cultivo en huertas de pancoger. Sin embargo, ninguna de las

¹²⁸ TMPS, FICHA DE OBSERVACIÓN Ob-TM-GU-02.

¹²⁹ Cuellar, Luz, (2009, 28 de noviembre), entrevistada por Mora, D., Bogotá D.C.

¹³⁰ TMPS, FICHA DE OBSERVACIÓN Ob-TM-GU-01.

anteriores actividades en escalas altas de producción, esta aludía al cultivo de alimentos para asegurar el sostenimiento diario y eventualmente un ingreso mínimo a partir de la comercialización de aves, yuca, ñame, batata y patilla. (Ver Anexo A, Primer Informe de Trabajo de Campo, análisis de encuesta cerrada Guajira)

El Desplazamiento. Este proceso se origino a partir del asedió y presencia (zona de pernociación de las FARC, las AUC, patrullas y sobrevuelos de las fuerzas del Estado) constante de los grupos armados ilegales y legales en la zona, de múltiples acusaciones no fundamentadas, del reclutamiento de jóvenes y de los señalamientos continuos de apoyar y/o pertenecer a uno ó a otro frente.

Todo este proceso violento genero de manera indiscriminada una etapa de miedo y terror en el sector y dejo inmersa a la comunidad en los enfrentamientos propiciados. Fue tal el punto en que se agravo la situación que varios de personas de la comunidad fueron sometidas a escarnios públicos y a dejar de manera inmediata y definitiva sus hogares ante el riesgo que corrían de perder sus vidas si decidían permanecer allí.

El punto detonante para el desplazamiento fue el de un enfrentamiento bélico hacia el año 2005, que culmino ante los sobrevuelos y bombardeos en el área; este momento trágico y nefasto obligo que toda la población tuviese que tomar caminos en medio de la densa vegetación de la zona para buscar refugios y protección a sus vidas. Situación lastimosamente determinante, pues marcaría la dispersión absoluta de toda la comunidad y por ende el abandono de sus parcelas, viviendas, semovientes, objetos y en sí de toda la Localidad de Potrerito.

En adelante la población mayoritariamente debió enfrentar todo un proceso de rechazo, condiciones infrahumanas se supervivencia en cascos urbanos y más grave aún, un impacto en detrimento de su calidad de vida económica, social y cultural. La población no recibió atención humanitaria de emergencia por parte de entes estatales nacionales o locales, se cree que en razón a que no fueron

censados dentro del Registro Único de Población Desplazada y a que adicionalmente el violento suceso no tuvo cubrimiento, ni conocimiento por parte de los medios de comunicación.

Se pudo determinar que la etapa de prevención del desplazamiento no fue efectiva pese a que era conocida de antemano por entidades públicas, las situaciones de violencia en el sector. La atención estatal se viene a desarrollar en el momento mismo de planificación del retorno:

"cuando estábamos haciendo la formulación del proyecto, entonces fue cuando apareció Acción Social, también vino a ofrecernos asesoría y que ya podíamos formar un proyecto"¹³¹

Una vez la población empezó a percibir y aceptar su territorio, toma fuerza la voluntad lo que replico de manera puntal en el desarrollo del retorno.

Los hechos de funesta violencia y el desplazamiento son facetas lastimosas que aún afectan el recuerdo de muchos miembros de la comunidad. No obstante, la garantía de seguridad en el territorio permitió que ellos recuperaran la confianza y por ende limpiar todos aquellos lugares que otrora fueron abandonados en detrimento de su vivencia cultural.¹³²

5.2. LA REUBICACIÓN.

La segunda opción y acción en el territorio para un sujeto que se encuentra en estado de desplazamiento es la reubicación ó el reasentamiento. Dicha acción debe ser el resultado de un proceso mediante el cual se evidenció que el retorno al lugar de origen no fue posible y que en el marco de los principios de seguridad y voluntad las condiciones no fueron dadas para este lugar.

Así las cosas, el concepto de reubicación refiere a un área específica del País donde no habrá temor de persecución y en la cual, en consideración a las circunstancias particulares, existan expectativas razonables para que el individuo

¹³¹ Pico, J, (2010, 19 de febrero), entrevistado por Mora, D, San Juan del Cesar, Guajira.

¹³² TMPS, FICHA DE OBSERVACIÓN Ob-TM-GU-14.

pueda establecerse, vivir una vida normal y ser sujeto de derechos perdidos ó fracturados ante la circunstancia propia del desplazamiento. La reubicación en estos términos otorga una oportunidad para la reconstrucción del hábitat e indica la necesaria identificación de un área ó lugar en el que el individuo u hogar desplazado decida instalarse.¹³³

El proceso de reubicación en contextos rurales implica mayores esfuerzos institucionales que los dados en área urbanas. Lo anterior, obedece a que en el marco de respeto a los principios de voluntariedad y seguridad una reubicación debe ser concertada y hay una relación mucho más estrecha con los procesos de asignación de tierras para que en todos los casos se asegure la tenencia de la misma. Es decir, se trata de una acción compleja atada no solamente a la percepción de seguridad y la decisión del hogar desplazado, también a los esfuerzos fiscales que se deben adelantar para garantizar la tierra, la unidad habitacional, la atención y acceso en salud, educación etc. y los aspectos propios del saneamiento básico.

"hay algunas familias que se pueden adaptar por si mismo sobre el desplazamiento, que han habido o sea porque otra familia antecesora le está abriendo espacios para que vengan y tengan un mínimo de seguridad en vivienda y quizás encuentran sus recursos de acuerdo a las habilidades que cada uno tenga de acuerdo a capacidades de sobrevivencia, yo creo que desde allí hay familias que se pueden adaptar y se pueden establecer como tal."¹³⁴

En el marco operativo de la política VISR, es usual que los proyectos de reubicación para población desplazada se desarrollen en áreas rurales perimetrales a las zonas urbanas o centros poblados rurales (caseríos, centros de vereda, corregimientos etc) de forma agrupada de tal forma que sea mucho más fácil la conexión y la atención de servicios. Ahora bien, lo que se hace evidente en este proceso es el desarrollo de un juego perverso para los territorios y para el desarrollo de los mismos en razón de lo siguiente:

¹³³ <http://www.acnur.org/pais/index.php?accion=tema&id=18&iso2=CO>, recuperado el 18 de mayo de 2010.

¹³⁴ Garzón, Y, (2010, 11 de abril), entrevistado por Mora, D, Altos de Cazuca, Soacha, Cundinamarca.

- Se engrosan los cinturones de miseria de centros urbanos en su mayoría débiles administrativa y económicamente. Los proyectos de reubicación se localizan de forma agrupada en suelos rurales cercanos a perímetros urbanos, lo que indica que la solución de vivienda se inserta en predios de morfología urbana.

- Los centros de servicios en salud, educación etc, que otrora ofertaban servicios para los habitantes propios del sector, ahora ven comprometidos sus niveles de cobertura al aumentar la demanda. Lo anterior, atendiendo a que los proyectos VISR dentro de su formulación se encuentran desligados de esta planificación en cuanto a servicios complementarios a la vivienda.

5.2.1. Aspectos Generales y Consideraciones a partir del Trabajo de Campo en el Proyecto VISR de Reubicación. Chiguarando Bajo". Municipio de Río Quito, Departamento del Chocó. Comunidad afrocolombiana.

- **Lugar:** Municipio de Río Quito, Villaconto, Departamento del Chocó. (Ver Anexo B, Segundo Informe de Trabajo de Campo, Chocó)

La reubicación. El proyecto de vivienda de interés social rural denominado Chiguarando Bajo, estaba proyectado para ser construido en la localidad homónima, es decir, se planificaba como un proyecto de retorno. No obstante, el principio de voluntariedad jugó un papel determinante pues fue la misma comunidad quien determinó no retornar y prefirió su reubicación dentro de las áreas disponibles del centro poblado de Villaconto.

La decisión de la Comunidad se orientó en consecuencia a la percepción de seguridad que estos sostenían para con su lugar de origen, pues al territorio inicial nunca le fueron garantizadas plenas condiciones de seguridad, y la lejanía y la dispersión respecto de otros centros poblados la harían posiblemente un flanco

fácil de actores armados. De esta manera autónoma la comunidad optó por trasladarse a la comunidad receptora de Villaconto, como estrategia clara para fortalecerse como grupo y no ser frágiles en número ante una posible retaliación armada:

"Yo creo que si ha habido muchos cambios como usted lo ha dicho, el solo cambio de la comunidad a la civilización es un cambio estamos hablando de que haya no teníamos energía acá la tenemos acá vemos más amplio las cosas haya no la teníamos que es lo que hay que tratar de replantear que en todos esos cambios llevemos la cultura que hemos venido llevando como lo dice la norma"¹³⁵

Si bien las unidades de vivienda aún no han sido entregadas a los hogares beneficiarios, esto si llevan establecidos en Villaconto desde antes del inicio de las construcciones, lo que les ha permitido llevar a cabo un proceso de adaptación al territorio y a la comunidad receptora.

En términos generales el proceso de reubicación fue posible en concordancia a:

- Se descarta el retorno como acción en el territorio.
- El territorio receptor oferto condiciones favorables para la reubicación en términos de servicios:

"Indudablemente que si imagínate si nosotros hacemos esas 17 casitas cuanto tiempo tendríamos que esperar o esperar la comunidad para que le hicieran nuevamente una escuela un punto de salud entonces ellos en el sitio donde están en su momento van a tener acceso a todos estos servicios la posibilidad de todas maneras de ser parte de una comunidad que se escucha y que se le atiende a sus necesidades."¹³⁶

- La población receptora acogió sin discriminación alguna a la población desplazada mitigando el impacto psicológico en ellos.
- La tenencia de la tierra es garantizada.
- La respuesta habitacional oferto soluciones en saneamiento y mejoramiento de las calidades técnicas y constructivas.

¹³⁵ Serna, A, (2010, 04 de abril) dialogo con Mora, D, Localidad de Villaconto, Municipio de Río Quito, Departamento del Chocó.

¹³⁶ Rueda, P, (2010, 05 de abril), entrevistada por, Mora, D, Quibdó.

"los acogieron eso es innegable si no hubiera permitido que el proyecto se desarrollara y de todas maneras para la 17 familias que se conservaban de allá de Chiguarando bajo su adaptación es total, mejor dicho eso nunca se es considerado como por ejemplo, si se le notaba o se le pone ese estigma al desplazado"¹³⁷

El arraigo. Reiterando que dentro de las condiciones determinantes para la construcción de arraigo al territorio son relevantes el tiempo y la permanencia en la ocupación, para este caso existió un factor especial alimentado muy seguramente en los procesos de construcción de tejido social de las comunidades negras, como lo son los lazos de familia y vecindad. Fue posible detectar por diversas fuentes que la población desplazada reubicada no fue víctima de discriminación o señalamiento alguno, lo que permitió que su proceso de adaptación fuera menos traumático y por ende mucho más asimilable, más aún cuando existen condiciones geográficas y culturales tan similares entre una comunidad y otra:

"no somos groseros hemos sido un motivo acá muy honestos y la cultura de villa conto en general que yo le venía marcando todo el municipio y toda el área es que somos paisanos, vecinos, hermanos que cada uno que siente la misma necesidad ó sea yo siempre siento que si la gente de Villaconto y la gente de Partado se vean bien presentados"¹³⁸

Al respecto también expreso Patricia Rueda Mantilla¹³⁹,

"Una comunidad dentro de su territorio que ya tiene claramente definido y que es para las familias de esa comunidad de Villaconto tomaron la decisión y fue mediante resolución no que se les entrega un nuevo territorio a ellos para conservarse inclusive como comunidad y como familia extensa entonces si es muy importante los rasgos familiares que existen no solo porque manejen los mismos apellidos... es algo de sangre."¹⁴⁰

¹³⁷ Rueda, P, (2010, 05 de abril), entrevistada por, Mora, D, Quibdó.

¹³⁸ Serna, A, (2010, 04 de abril) dialogo con Mora, D, Localidad de Villaconto, Municipio de Río Quito, Departamento del Chocó.

¹³⁹ Profesional formuladora y ejecutora de proyectos de vivienda de interés social rural en el Departamento del Chocó.

¹⁴⁰ Rueda, P, (2010, 05 de abril), entrevistada por, Mora, D, Quibdó.

El hábitat. El territorio es claramente zonificado, distinguiendo zonas de vivienda y zonas de producción. Se puede decir que el territorio tiende a ser un hábitat integral, toda vez que en él se ofertan servicios en salud y educación, no obstante las débiles e incipientes condiciones de productividad que hacen que la población no tenga soluciones reales para la generación y aumento en el nivel de ingresos y su empleabilidad.

La vivienda se liga a las demás mediante el desarrollo de construcciones agrupadas y el territorio en sí se desarrolla en torno al eje del río. Este, no solo es la columna vertebral de una estructura espacial y productiva, también el único medio posible de comunicación por medio del cual se conectan con el centro de servicios más cercano que es la Capital del Departamento.

Se trata de una población cuyas costumbres y afectividades familiares y vecinales se evidencia en la disposición de las unidades habitacionales y en la disponibilidad de suelos al interior de sus territorios, procurando que cada núcleo familiar nuevo disponga de área para su instalación:

"No fue posible identificar el desarrollo de la habitabilidad en la viviendas del proyecto VISR, al no estar aún habitadas. No obstante, se pudo observar que la construcción y el crecimiento de la familia condiciona el desarrollo del hábitat, pues se prevé la extensión de esta y el sosteniendo de sus vínculos sociales para lo cuál se disponen viviendas agrupadas"¹⁴¹.

El proyecto de VISR, es un claro ejemplo de ello, pese a que no se tuvo en cuenta para su diseño aspectos climáticos y culturales propios de su construcción tradicional, aspectos que repercuten directamente en las condiciones espaciales y de comodidad al interior de cada una de las unidades:

"La casa, es todo, la casa...uno debe pensar en que la familia va a crecer y pues uno piensa en tener suelo disponible para que ellos vivan y que estén cerca a uno, que se resguarden."¹⁴²

¹⁴¹ TMPS, FICHA DE OBSERVACIÓN No. Ob-CH-GU-08

¹⁴² Serna, A, (2010, 04 de abril) dialogo con Mora, D, Localidad de Villacontó, Municipio de Río Quito, Departamento del Chocó.

La operatividad de la política VISR. En el año 2007, fueron adjudicados recursos para la construcción del proyecto de vivienda denominado Chiguarando Bajo, el proyecto fue formulado para un total de 17 hogares pertenecientes a la comunidad homónima. El proyecto inicialmente se concibió como un proyecto de retorno, sin embargo, fue la misma comunidad quien decidió no retornar aludiendo no solo a que las garantías de seguridad no estaban dadas, también a que el lugar receptor al desplazamiento les ofertaría servicios y cercanía a otras comunidades, lo que por ende les haría menos vulnerables a las situaciones suscitadas por el conflicto armado.

Dicha decisión fue ejecutada sin que se diera la autorización del operador de la política (Banco Agrario), lo que ocasionó retrasos en la continuidad de las obras en tanto se desarrollaban todos los procesos administrativos tendientes a la autorización en Bogotá. Adicionalmente a lo anterior, las causas de que a la fecha las soluciones de vivienda aún no se hayan entregado a las familias se atan a demoras en la aprobación de amparos y el desembolso de los recursos del subsidio.

La participación de la comunidad se desarrollo en concordancia a lo establecido en la norma, es decir; con un aporte del 10% en mano de obra no calificada para la ejecución de la obra física. Se pudo verificar que la comunidad no tuvo participación en procesos tendientes al diseño de las unidades de vivienda Por otro lado, el hecho de que la decisión de no retorno hubiese sido posterior a la adjudicación de recursos al proyecto evidencia que no existió una etapa previa de concertación con los beneficiarios:

"Sobre la participación en el proyecto un beneficiario cito, "Básicamente, yo no cuando ellos fueron hablando personas con persona pero ya del proyecto yo no tuve participación."¹⁴³

¹⁴³ Palacio, M, (2010, 04 de abril), dialogo con Mora, D, Villaconto, Municipio de Río Quito, Departamento de Chocó.

Américo Serna Hinestroza¹⁴⁴, sostuvo en dialogo abierto:

"Cada vez que se va a formular un proyecto y yo eso lo he dicho debe ser concertado por la misma población y que busquen modelos en los que nos sintamos cómodos y en el momento en el que lleguemos a fin nos sintamos bien representados y eso era lo que él nos preguntaba porque miramos calidad en el cómo vivían y como se sienten ahora."

Productividad y empoderamiento. Las actividades de producción de esta Comunidad están estrechamente relacionadas a la presencia del Río Quito, a partir del desarrollo de actividades de pesca artesanal. La explotación de la pesca esta destinada en un gran porcentaje al consumo interno del hogar, la comunidad y en un menor grado con fines de comercio hacia la Ciudad de Quibdó como pescado tratado seco.

Pocos casos se observó la presencia de huertas conexas a la vivienda, pues la implantación misma de las unidades no lo permite, sin embargo a las afueras del centro poblado si están zonificadas algunas zonas de producción y explotación agrícola.

No se ha implementado ningún proyecto orientado desde el programa de generación de ingresos y no existe ninguna fuente estable de empleo que les permita obtener ingresos, así las cosas su dependencia con la extracción ilegal de oro, madera y la débil producción agrícola es absoluta, en esta última por lo menos en lo que respecta a una minima garantía en la seguridad alimentaria del hogar. Si a lo anterior se le suma la dependencia al Río como única vía posible de comunicación y transporte las ganancias que por intercambio comercial de productos agrícolas pudieran obtenerse son afectadas ante los costos de transporte que consumen un gran porcentaje de estas:

¹⁴⁴ Presidente del Concejo Mayor de Negritudes "Villaconto", en el Municipio de Río Quito, Departamento del Chocó.

Sorprendentes son los niveles de producción del Departamento y de la comunidad visitada en sí. Sin embargo, se trata de grupos de campesinos no asociados o grupos de estructuras débiles en condiciones desiguales para ofertar en el mercado y sometidos a las reglas de comerciantes intermediarios. Un caso de real impacto es el de la extracción artesanal de oro. Práctica hoy por hoy ilegal¹⁴⁵.

Los niveles de empoderamiento de la comunidad son débiles y dicho aspecto se corrobora en los niveles de participación de la misma en los procesos que le atañen y que le pueden llegar a vincular en programas para el mejoramiento de sus condiciones de vida, es probable que esto esté relacionado a:

- Si fueran proactivos y participativos el bajo nivel de ingreso y la lejanía geográfica que los aísla de centros administrativos donde posiblemente pudieran gestionar acciones para su desarrollo.
- El exceso de asistencialismo hace que la comunidad lentamente pierda empoderamiento alguno de sus procesos y solo se limita a esperar la “ayuda”. Ejemplo claro de ello es Familias en Acción.

La Psicóloga Carmen Alicia Zambrano menciona que:

“En muchas ocasiones la población rural en general se acostumbra al dame sin esfuerzo, teniendo en cuenta que esta población tiene una perspectiva del presente no del futuro.”¹⁴⁶

El desplazamiento. Hacia el año 2002 en inmediaciones de la Zona del Río Pato, un grupo guerrillero incursionó violentamente contra varios miembros de la comunidad Boca de Partado. En esta incursión devastaron e incendiaron la zona poblada dieron muerte a personas nativas y generaron un detonante para que las comunidades vecinas, entre ellas Chiguarando Bajo se atemorizaran ante una posible retaliación, este hecho motivo el desplazamiento de casi toda la comunidad hacia Villacontó y otros tantos hacia Quibdó.

¹⁴⁵ TMPS, FICHA DE OBSERVACIÓN No. Ob-MP-CH-02

¹⁴⁶ Carmen Alicia Zambrano, Jefe del Área de Trabajo Social de la Gerencia de Vivienda Rural – Banco Agrario de Colombia.

Nuevamente las alertas no funcionaron y las acciones de la fuerza pública no fueron oportunas para su prevención.

En adelante, la población debió afrontar esta nueva condición en tanto lograron ser incluidos en los registros únicos de desplazamiento. Varias Instituciones, entre ellas la Iglesia Católica, Acción Social y la Cruz Roja brindaron atención humanitaria de emergencia lo que mitigó en algo la alarmante situación de estos hogares. Aquellos hogares que pudieron establecerse en Villacontó, corrieron con mejor suerte pues lograron instalarse temporalmente en la vivienda de algún vecino y de acuerdo a lo conversado con miembros de la comunidad no fueron sujetos de discriminación como si lo fueron los hogares en la Capital del Departamento:

El desplazamiento cambió por completo sus condiciones de vida, la dependencia a la asistencia estatal es la única opción para superar muchas de sus problemáticas que aún no han sido afrontadas. En muchos momentos solo se percibe un abandono estatal a la restitución de derechos de la PDV¹⁴⁷.

En la actualidad muchas de las familias desplazadas aún subsisten en Quibdó en deplorables condiciones de vida, recibiendo asistencia a nivel urbano que no logra restituirles una vida normal; en tanto solo las 17 familias que se localizaron en Villacontó lograron ser incluidas en el programa de vivienda rural. No obstante, esta respuesta institucional solo se ofertó cinco años después de los acontecimientos que originaron el desplazamiento y en la actualidad no reciben otro tipo de asistencia estatal más allá de lo ofertado por el programa Familias en Acción.

¹⁴⁷ TMPS, FICHA DE OBSERVACIÓN No. Ob-MP-CH-15

5.3. EL ARRAIGO.

El arraigo es la tercera acción en el territorio y es la consecuencia plena de varios factores a mencionar, 1. La permanencia y el tiempo de habitación y 2. Los lazos construidos en el territorio. Dichos lazos, bajo las connotaciones de pertenencia y apropiación del mismo, suscitados a partir de la vivencia, la convivencia con otros y el reconocimiento del mismo; aspectos que llegan a trascender más allá de los elementos físicos y que atañen a sentimientos hacia el lugar que se habita.

El arraigo debe ser igualmente visto desde tres perspectivas a citar:

El arraigo en instancias previas al desplazamiento: una comunidad que permanencia en el tiempo en un territorio y que una vez acontecieron los hechos violentos o de persecución este se fracturo. El arraigo deja de existir y aquellos sentimiento de relación estrecha con el territorio ahora son de temor y desconfianza. Se trata ahora de un sujeto desligado de su hábitat:

"Extraño pues más que todo como la Caucana porque allá tengo la finca todavía tenía una vida feliz en ese entonces porque de todas maneras tenía unos recursos tenía sus cosas no estaba no estaba amarrado a ninguno, sino en manos de uno mismo"¹⁴⁸

- El arraigo en plena condición de desplazamiento: No es arriesgado afirmar que en esta instancia el arraigo es inexistente, pues se trata de un sujeto sin vinculo alguno a un territorio, que solo busca la urgente atención a un drama que le cambió por completo su cotidianidad y vivencia.

- El arraigo posterior al desplazamiento: esto solo es posible una vez se le ha ofertado al sujeto en condición de desplazamiento una respuesta efectiva de hábitat, ya sea porque se retorna al lugar de origen ó se reubica en un lugar receptor. Para los dos casos, el proceso de reconstrucción de tejido social es una

¹⁴⁸ Pedrozo,J, (2010, 19 de febrero) entrevistado por, Mora, D, Bogotá D.C.

constante, operará el principio de voluntariedad y efectivas garantías en seguridad. En el caso de retorno, porque el sujeto percibe que es viable regresar porque quien lo vulnero no está y no volverá, y para la reubicación porque el sujeto siente que ese nuevo lugar no representa un nuevo riesgo para su tranquilidad e integridad física:

"no somos groseros hemos sido un motivo acá muy honestos y la cultura de villa conto en general que yo le venía marcando todo el municipio y toda el área es que somos paisanos, vecinos, hermanos que cada uno que siente la misma necesidad ó sea yo siempre siento que si la gente de villa conto y la gente de Partado se vean bien presentados¹⁴⁹"

Ahora bien, para todos los casos ya sea en retorno o reubicación será relevante la garantía en restitución de derechos y la prestación de servicios, pues de nada servirá un territorio pacifico pero carente de condiciones mínimas de calidad de vida para subsistir:

Es necesario fortificar las estructuras sociales existentes y por ende cimentar mas el tejido social si se desea sostener la unidad de la etnia y la reconstrucción del arraigo para con el territorio¹⁵⁰.

Para ver informe comparativo de proyectos de retorno y reubicación remitirse al Anexo J, Informe Comparativo de Proyectos de Retorno y Reubicación.

5.4. CONSIDERACIONES SOBRE POBLACIÓN DESPLAZADA EN CENTROS URBANOS.

Resulta complejo el abordaje del desplazamiento y de la vivienda rural para esta población vulnerable desvinculado de lo que acontecido en las áreas urbanas; esto teniendo en cuenta que:

¹⁴⁹ Serna, A, (2010, 04 de abril) dialogo con Mora, D, Localidad de Villaconto, Municipio de Río Quito, Departamento del Chocó.

¹⁵⁰ FICHA DE ANÁLISIS MAPA SOCIAL No. 5.

- Es innegable que la población desplazada acude en su gran mayoría a los centros urbanos como primera opción para la atención de la tragedia humanitaria.
- Las zonas rurales guardan estrechos, simbióticos y necesarios vínculos con las áreas urbanas que no sería posible desintegrarlos.
- Los procesos de atención al desplazamiento se inician en gran medida en zonas urbanas. Procesos a citar, inscripción en el RUPD, solicitud de subsidios para arrendamiento y alimentación e inserción en programas de generación de ingresos entre otros.
- En teoría los centros urbanos se perciben como ese “bastión pacífico” en el que lograr resguardarse de quienes los amenazan de muerte en la zona rural.

A efectos de poder ahondar en el tema resulto valioso conocer las versiones de actores asentados en áreas urbanas. El primero es el Señor José Manuel Pedrozo, líder de comunidades de desplazados del Parque Tercer Milenio y en segundo lugar el Licenciado Yesid Garzón, Coordinador del Centro de Proyección Social de la Universidad Santo Tomás con sede en el Sector Cazuca del Municipio de Soacha, Cundinamarca.

De las entrevistas aplicadas fueron relevantes los siguientes aspectos, concluyendo lo siguiente:

- La asistencia al drama del desplazamiento debe orientarse a la construcción de responsabilidades y empoderamiento en el sujeto víctima de esta problemática. El asistencialismo extremo extermina cualquier potencialidad y liderazgo:

"la proyección social tiene que estar encaminada no a un asistencialismo si no a que la persona sienta que tiene una responsabilidad frente a el mismo como comunidad. Hay poco sentido de pertenecía¹⁵¹."

- Una vez el desplazado en su gran mayoría de origen rural llega a un centro urbano construye el imaginario de que el desarrollo solo sería posible en estas áreas, toda vez que aparentemente tienen una garantía en la restitución de derechos a través de la prestación y acceso más rápido en servicios. Cuando un desplazado logra concretar este imaginario buscara atraer a su familia para convivir en la ciudad.

- Solo si se garantiza la restitución de derechos, la seguridad y el establecimiento de proyectos productivos mediante los cuales se generen ingresos un sujeto víctima del desplazamiento se "atrevería" a pesar en regresar al campo:

"con un proyecto productivo direccionado directamente por el Estado, puede ser por el Banco Agrario, puede ser por cualquier entidad pero que uno llegue allá a trabajar y que tenga forma de poder sostenerse uno los seis o siete meses que es donde viene a coger otra vez, rumbo de lo que producen las tierras del campo.¹⁵² "

- En su gran mayoría las áreas urbanas logran centralizar la prestación de asistencia humanitaria en instancias posteriores al desplazamiento. Es posible que ante esa misma concentración de actores estatales las comunidades logren ser más reconocidas y escuchadas.

- No existen una coherencia en las etapas de atención a la población desplazada. A muchas familias antes de dárseles una solución definitiva a la problemática central de la pérdida del hábitat pueden recibir un capital semilla por el Programa de Generación de Ingresos. De esta manera corren el riesgo de no volver a recibirlo, pues persiste el hecho de que vuelvan a desplazarse ó decidan retornar a una zona rural.

¹⁵¹ Garzón, Y, (2010, 11 de abril), entrevistado por Mora, D, Altos de Cazuca, Soacha, Cundinamarca.

¹⁵² Pedrozo,J, (2010, 19 de febrero) entrevistado por, Mora, D, Bogotá D.C.

- Algunas familias logran adaptarse a las difíciles condiciones de vida en un área urbana cuando tienen habilidades para explotar o logran vincularse laboralmente. En tanto, otro número de familias nunca logran dicha adaptación porque su modo de vida es totalmente rural, por creencias culturales ó definitivamente porque el señalamiento social desplazado no les permite arraigarse en un nuevo contexto.

- Es posible aseverar que el sujeto desplazado por sí solo no desee ni se motive a regresar a producir al campo. Es definitivamente una responsabilidad de Estado motivar, promocionar y garantizar que mediante una real restitución de derechos en las zonas rurales la población desplazada quiera retornar a la zona rural que no necesariamente sería su lugar de origen.

- La población desplazada no guarda certeza de la seguridad jurídica y tenencias de sus tierras como factor determinante para retornar, pues este proceso está ligado a la denuncia ante el ente competente.

5.5. PLANTEAMIENTO DE VARIABLES.

Teniendo como fundamento y línea directriz lo establecido por la Corte Constitucional en su Sentencia 025 de 2004 y en el Auto 008 de 2009, mediante los cuales se exige al Gobierno Nacional adoptar la medidas que sean necesarias para el restablecimiento, restitución y goce efectivo de derechos para población víctima del desplazamiento forzado en Colombia, y a fin de fortalecer el marco propositivo de este proyecto de investigación; se estructura la conceptualización de las variables de Retorno, Reubicación y Arraigo estas, identificadas dentro de las acciones tendientes a la reconstrucción del hábitat de la población desplazada. Mediante Auto 116 de 2008, la Corte Constitucional señaló la ausencia de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación como uno de los

problemas más relevantes de la política de atención al desplazamiento y resuelve adoptar indicadores que permitan la medición del goce efectivo de derechos.

Así las cosas, dichos indicadores son tomados como referentes a efectos de adelantar una construcción mucho más soportada, mesurada y precisa que se enmarca dentro de los lineamientos argumentados por la Corte.

La conceptualización y estructuración de estas variables permitirá soportar metodológicamente la formulación y desarrollo de proyectos de vivienda de interés social rural, midiendo y comprendiendo el desarrollo positivo o negativo de la intervención en un periodo establecido y las condiciones sobre las cuales fueron viables y satisfactorias para la población objeto.

Los aspectos que han de observarse mediante la construcción de estas variables se esbozan dentro de las dimensiones sociales y territoriales. La primera haciendo alusión a todas aquellas acciones pertinentes a la reconstrucción del tejido social, en tanto que la segunda revisando las acciones tendientes a la reconstrucción y mejoramiento de sus condiciones habitacionales y las posibilidades productivas con miras a la autosostenibilidad.

Por otro lado, se debe resaltar la trascendencia del estudio “Evaluación de los procesos de retorno para la generación de recomendaciones que permitan identificar variables de éxito y retos para una respuesta más efectiva”, consultoría contratada por Acción Social y ejecutada por la firma Econometría S.A, estudio realizado a partir de la revisión acuciosa de algunos referentes internacionales como lo son el caso de Guatemala y de Perú y la generación de indicadores mediante los cuales fue posible indagar respecto de 30 estudios de caso en los que de forma individual ó colectiva, rurales y urbanos se desarrollo el retorno de población desplazada.

Este estudio se desarrolla observado tiempo de desplazamiento, número de familias retornadas, tipo de población, tipo de retorno y si recibieron o no acompañamiento institucional. En consideración de lo anterior establecen dos grupos de indicadores uno para la fase de retorno y otro para la fase de estabilización. Bajo esta perspectiva metodológica el estudio recomienda:

- La percepción de seguridad de la comunidad debe ser consecuente con la percepción de la fuerza pública. Así mismo, la comunidad debe participar dentro de esa valoración de seguridad, lo que significa asumir un rol activo dentro de la planeación del retorno. Este tema debiera ser contemplado en los escenarios de discusión de los protocolos de retorno.
- El acompañamiento institucional es primordial dando relevancia al proceso de retorno y consideración con la comunidad. De nada sirve planificar y gestionar un proceso de retorno y una fase de estabilización si esta no se adelanta con un acompañamiento institucional simultáneo. No podrían haber garantías para la sostenibilidad.
- Procesos de retorno con alto número de personas demuestran mayor fortalecimiento para actuar y sostenerse. Se debe fortalecer la construcción y generación de organizaciones comunitarias.
- Se deben estimular aquellos proyectos productivos que den prioridad a la construcción de redes de gestión (productores, comercializadores etc)
- Cualificar los mecanismos de formalización de la voluntariedad y optimizar su socialización.
- Fortalecer las estrategias de atención psicosocial con las cuales se atienden los esfuerzos de reintegración.

5.5.1. Estructura. Variables dependientes, retorno, reubicación y arraigo. Dentro de las acciones de recuperación y mejoramiento de la habitabilidad de la población desplazada por la violencia una de las acciones más relevantes es el retorno. Lo anterior, en la medida que se logran recuperar no solamente la seguridad de posesión sobre las tierras, sino también la reconstrucción de procesos de arraigo y pertenencia territorial y se restituyen muchos derechos perdidos, muy seguramente, muchos de ellos no garantizados en momentos previos al desplazamiento forzado.

Si agotadas las acciones institucionales y considerados los principios de voluntariedad, seguridad, dignidad y reconciliación, el retorno no es viable; la reubicación será entonces la acción a gestionar en territorio, de la misma manera que se plantea al retorno como una variable dependiente, se considerará la reubicación. Lo anterior, en la medida que la reubicación es una consecuencia de factores que intervienen en el territorio receptor.

La diferencia básica en el planteamiento entre el planteamiento del retorno y la reubicación como variables radica primordialmente en indicadores que revisan aspectos relacionados con la tenencia y adjudicación de tierras rurales y las garantías para el desarrollo de uno ó otro. Por otro lado, el arraigo indicara aquel tiempo de permanencia en el territorio y acciones de apropiación en él, mediante la cuales el beneficiario logró superar su estatus de desplazado y generó sentimientos de pertenencia por el lugar habitado.

5.5.1.1. Atributos de las variables. La estructura se contempla dentro de los siguientes atributos:

- Territoriales: Garantizar la restitución y goce efectivo de derechos en términos de habitabilidad, acción institucional y implementación de procesos productivos.

- Seguridad: Promover y garantizar que bajo el liderazgo de las fuerzas de seguridad del Estado se impulsan y se promueven acciones para garantizar la pacificación y aislamiento de cualquier tipo de agente violento del territorio.

5.5.1.2. Variables independientes, atributos territoriales. Como determinante causal al retorno ha de considerarse que las siguientes variables son relevantes si se propende por un proceso exitoso de regreso al territorio del que en un momento fueron desplazados:

- Habitabilidad: Implica todas las acciones de carácter técnico, jurídico y cultural tendientes al mejoramiento de las condiciones posibles en cuanto a la calidad de su hábitat en términos de la solución de vivienda para el hogar afectado y las conexiones de su territorio en términos de infraestructura. Se tiene como referente lo establecido para tal efecto en el Decreto 973 de 2005 y 1160 de 2010, coincidentes con algunos de los indicadores establecidos para la medición de Necesidades Básicas Insatisfechas.

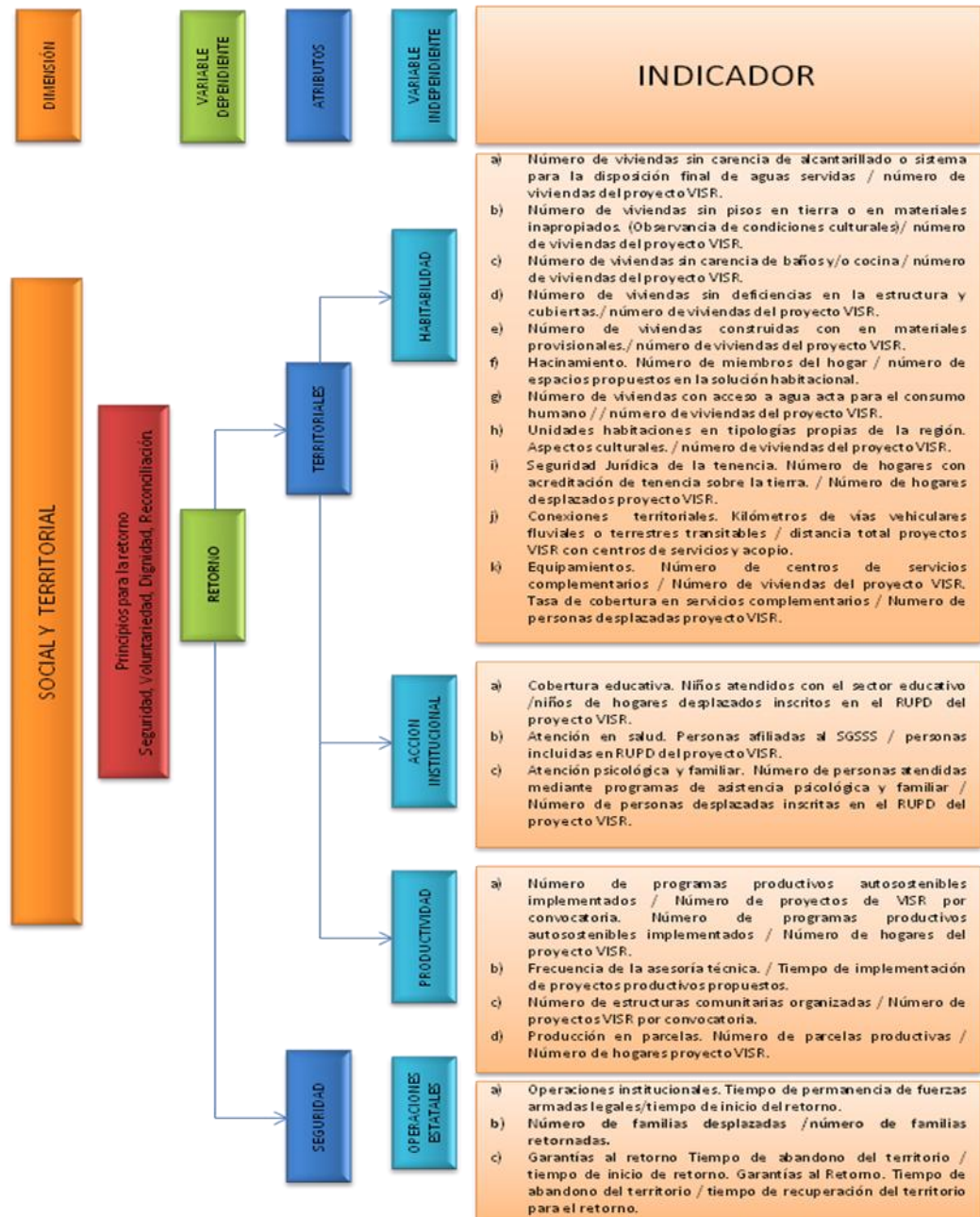
- Acción Institucional: Trata esta variable de aquellas acciones institucionales tendientes a la atención directa a la población desplazada en términos de atención en salud física y psicológica, educación y equipamientos de servicio.

- Productividad: Esta variable implica directamente los procesos que impulsados por las autoridades del orden local, departamental o gubernamental capacitan, impulsan y fortalecen la generación y puesta en marcha de proyectos productivos en el marco del desarrollo rural.

5.5.1.3. Variables independientes, atributos de seguridad: Como determinante causal al retorno ha de considerarse que las siguientes variables son relevantes en aras de garantizar la seguridad del territorio y la pacificación del mismo.

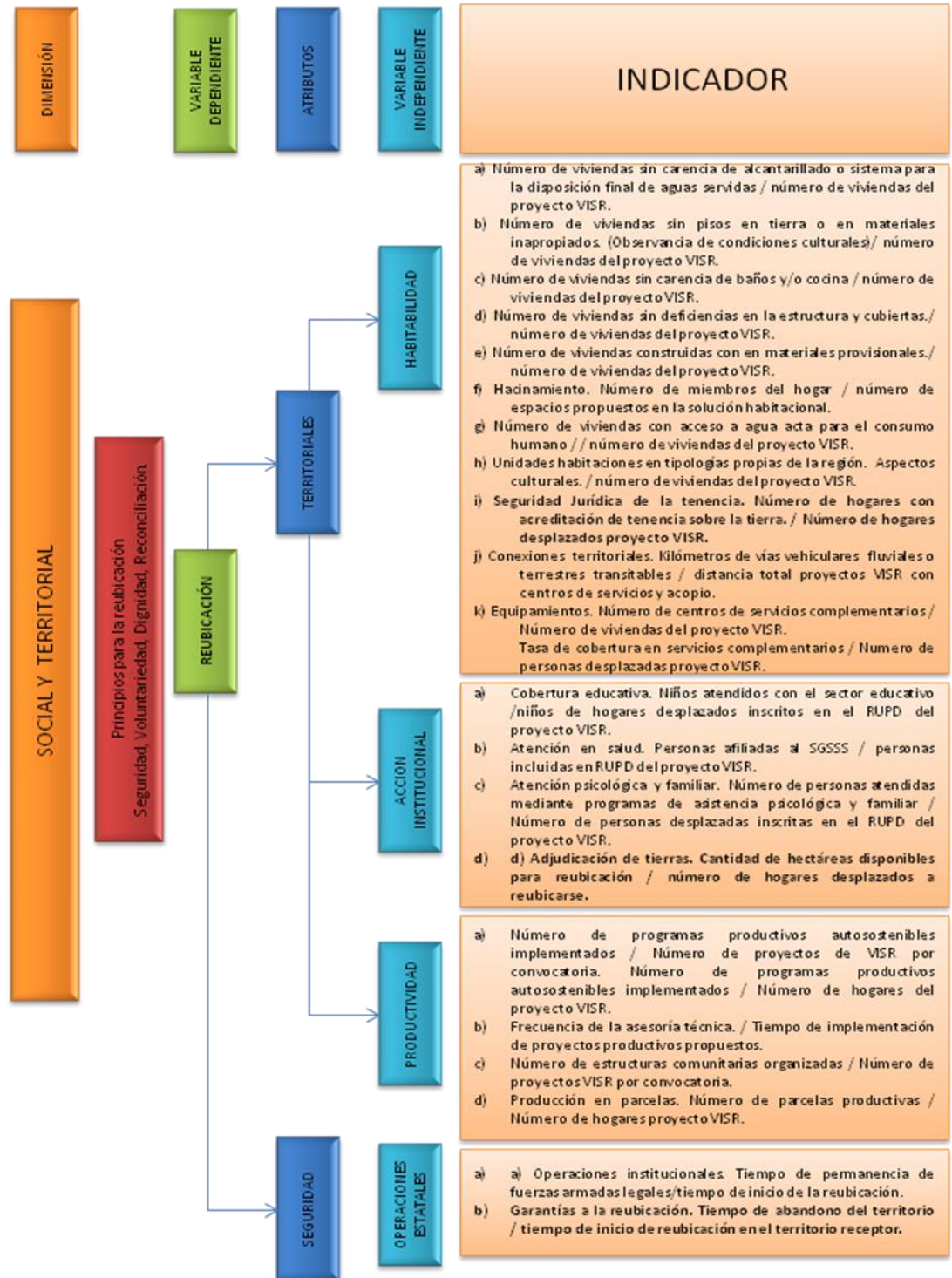
- Operaciones estatales: Todas las acciones impulsadas y promovidas por la fuerzas de seguridad y convivencia del Estado, en aras de garantizar la pacificación del territorio y el aislamiento de fuerzas violentas del mismo.

Gráfico No.8 Estructura variable de retorno.



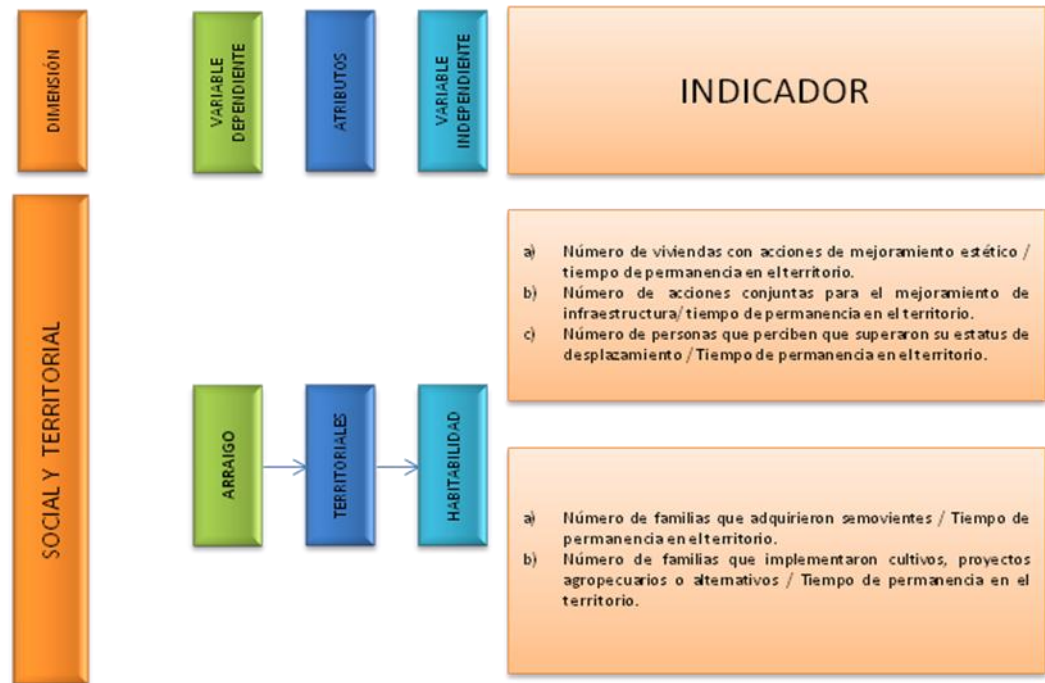
Fuente: Elaborado por el autor, tomando como base el auto 116 de 2008 y Dec. 973 de 2005.

Gráfico No. 9 Estructura variable de reubicación.



Fuente: Elaborado por el autor, tomando como base el auto 116 de 2008 y Dec. 973 de 2005.

Gráfico No. 10 Estructura variable de arraigo.



Fuente: Elaborado por el autor, tomando como base el auto 116 de 2008 y Dec. 973 de 2005.

5.6. CONSIDERACIONES FINALES DE LOS TRABAJOS DE CAMPO DESARROLLADOS Y OTRAS TÉCNICAS APLICADAS EN EL CURSO DE LA INVESTIGACIÓN.

- **Desarrollo rural y empoderamiento.** La existencia de comunidades pasivas contribuye a que no se dé una real participación dentro de la formulación de los proyectos de vivienda rural. No obstante, desde que exista la presencia de liderazgos que impulsen procesos dentro de las comunidades y procuren en la medida de sus posibilidades fortalecer la permanencia y unidad de esta dentro de sus territorios habrá posibilidades para el empoderamiento.

Es claro que la idea de desarrollo no se liga únicamente a procesos de tecnología, el desarrollo es una opción concreta concebida desde las experiencias de los

individuos sujetos de una comunidad. Sujetos con capacidades de crítica y participación.

Recurrir a la asistencia estatal es solo una forma para la garantía de derechos, la consecución de recursos y el acompañamiento competente, evitando la generación de dependencias, tendiendo a la sostenibilidad de sus proyectos siempre y cuando las comunidades construyan un sentido de pertenencia por lo que es suyo.

- **Desarrollo rural y productividad.** Los procesos productivos se limitan a aspectos ligados a la subsistencia, si bien, este es un factor que no puede minimizarse en términos del tratamiento básico de la seguridad alimentaria no hay una tendencia clara hacia la sostenibilidad.

No se puede negar que la existencia del Programa de Generación de Ingresos PGI, de Acción Social, contribuye a la construcción de procesos productivos dentro de comunidades PDV, mediante la inyección de recursos y acompañamiento. Es decir, se cuenta con una línea base de acción a nivel presupuestal. Sin embargo, es probable que se subestimen las capacidades de los sujetos y las comunidades, en la medida que se no se motiva el empoderamiento, la construcción y generación de proyectos desde la experiencia y las consideraciones del individuo. Por otro lado, el acompañamiento no se construye en la constancia necesaria para alcanzar objetivos precisos en términos productivos a largo plazo.

- **La Política VISR y la formulación.** No hay procesos de concertación con las comunidades mediante los cuales la formulación sea objeto del consenso de los postulantes al subsidio, por lo menos al nivel de la respuesta física (la casa). Por lo anterior, es probable que se nieguen muchas de las consideraciones culturales y físicas que guardan las comunidades respecto de la implantación de sus viviendas.

- **La Política VISR y la centralización de la política.** El programa asume la ejecución de la política de forma central con la presencia de algunas oficinas regionales, carentes de autonomía y toma de decisiones.

La población ve la administración del programa de forma distante lo que repercute directamente en la percepción negativa respecto de la administración de los recursos y en sí de la ejecución de los proyectos VISR. La centralización de procesos si afecta directamente el trámite de distintas fases inherentes a la ejecución de los proyectos, entre ellos los desembolsos, la supervisión sobre el seguimiento (interventoría) y la aprobación de garantías. Esto se hace evidente en las demoras finales para llevar a buen término físico un proyecto de vivienda.

- **La Política VISR y los obstáculos.** La alta demanda sobre el programa supera la oferta institucional lo que se evidencia en la atención oportuna de trámites. Por otro lado, si bien se debe tener un estricto control y vigilancia sobre la entrega y manejo de los recursos de origen público, es probable que el exceso de dichos controles afecte directamente la ejecución y culminación de los proyectos y el desfinanciamiento de los mismos.

- **La Política VISR y la atención integral.** La formulación del proyecto debe estar necesariamente atada a la atención de servicios alternos a la vivienda (equipamientos) y al mejoramiento de las redes y conectividades que permitan dinamizar el territorio de localización de las soluciones habitacionales.

- **La Política VISR y la gestión local.** La gestión por parte de las autoridades locales es primordial, si se tiene en cuenta que es la primera instancia de atención a la población desplazada. Mediante la articulación institucional se logra que ellos además de ser cofinanciadores de los proyectos VISR para PDV, sean los responsables directos de su ejecución.

- **La Política VISR y la ejecución.** Se supone que la ejecución de los proyectos VISR, se adelanta bajo el precepto de prioridad y para tal efecto se conciben estrategias dentro de su formulación. No obstante, en la práctica la dinámica no difiere de proyectos generales.

- **La Política VISR y la concentración de PDV en centro urbanos.** Se hace evidente la tendencia de la PDV a instalarse en los centros urbanos, como acción inmediata para la obtención de atención humanitaria y prioritaria a su situación. Es posible que el estudio y la atención del emplazamiento en las ciudades lleven a un segundo plano el estudio y atención directa de los sectores rurales.

- **La Política VISR y el seguimiento.** El seguimiento a la ejecución de los proyectos es adelantado por el Banco Agrario. Los problemas de control y supervisión generan retrasos si se tiene en cuenta que de la función del seguimiento dependen otros trámites. Otras entidades estatales, adelantan más que seguimiento un control institucional en la medida que cofinancian su ejecución.

- **El Hábitat y la unidad habitacional.** La unidad habitacional es el objeto puntual de un proceso de formulación y ejecución de los proyectos VISR. Con esta se pretende dar respuesta a problemáticas de habitabilidad de los hogares.

Aspectos tales como el hacinamiento y el respeto por los modos de vida y las tipologías tradicionales son un tema que aún se encuentra en proceso de exploración y que fomentan conflictos dentro de los hogares PDV beneficiados.

- **El Hábitat, su simbología y la necesidad.** La vivienda es el centro de construcción de familia y es el punto de conexión con todos los demás elementos en el territorio. En razón de lo anterior, si se encuentra aislada no constituiría más que un objeto en el espacio sin más funciones que la de brindar protección del exterior. De esta manera, la vivienda se estructura dentro de una red con

servicios complementarios y comunicaciones, consideraciones mediante las cuales el territorio se dinamiza.

- **El Desplazamiento y la acción estatal y académica.** Resulta innegable la actuación de los entes de carácter gubernamental y no gubernamental en los procesos de atención a la población desplazada una vez la persona ha denunciado su condición de desplazamiento. Dentro de las tres etapas de atención a PDV, prevención, atención y estabilización; se ha podido observar que la primera no ha logrado generar resultados efectivos para mitigar el fenómeno antes de que este suceda. Sin embargo, en mayor o menor medida existe una política concreta que está actuando. Ahora bien, la discusión se debe centrar en cómo y qué medida se está garantizando la restitución ó el goce efectivo de derechos una vez se inician las dos siguientes etapas. En donde más que revisar los impactos mediáticos se debe objetar por revisar en profundidad los resultados de la atención.

- **El Desplazamiento y la percepción de la población.** Resulta importante conocer la percepción de la PDV respecto de su situación y su territorio de origen, pues adicionalmente a las acciones estatales que se emprendan para atenderla y mitigar sus necesidades, esta determinará su decisión bajo los principios de voluntariedad y seguridad.

- **Acción en el Territorio y tenencia de la tierra.** Es posible aseverar que un factor determinante antes y después del desplazamiento es la tenencia de la tierra, en la medida, que dicha tenencia en la mayoría de los casos es la causa principal del fenómeno. Ahora bien, el aseguramiento de la posesión jurídica de la tierra determina las acciones venideras en la atención a la PDV pues repercute directamente en las acciones que desde la implementación de la política VISR.

Acción en el territorio y el retorno. El ideal tanto para la política de VISR y la comunidad de PDV, es el retorno a sus territorios originales. Para la primera se

constituye en un factor determinante de optimización de recursos y acciones de atención, siempre y cuando se logre recuperar la confianza en el territorio y se garantice la seguridad y la restitución de derechos. El retorno es una acción en la que definitivamente la comunidad es quien determina y decide.

- **Acción en el territorio y la reubicación.** La reubicación como acción en el territorio demandara mayor cantidad de recursos y mayor articulación institucional para que esta se pueda llevar a cabo, pues se debe garantizar que el territorio receptor oferte una serie de servicios que garanticen la atención integral de las comunidades.

- **Acción en el territorio y el arraigo.** En todos los casos, el arraigo será el objeto final de cualquier acción en el territorio ya sea en retorno o en reubicación. El arraigo solo es posible si se construye pertenencia, aceptación y vivencia en el territorio a partir de condiciones favorables para la PDV. El arraigo se construye a partir de la aceptación de la población, es decir la no discriminación, la reconstrucción de tejidos sociales y culturales y definitivamente la recuperación de confianzas en el territorio.

6. CAPITULO VI: ANÁLISIS SISTEMICO.

6.1. LEVANTAMIENTO DEL ESQUEMA DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO DESDE EL ENFOQUE SISTÉMICO.

Tabla No. 5



Fuente: elaborada por el Autor.

Tabla No. 6

MATRIZ DE PROGRAMA-AGENCIA SISTEMA						
Programa: Vivienda de Interés Social Rural para PVD.	Agencia 1: Ministerio de medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.	Agencia 2: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Agencia 3: ACCIÓN SOCIAL.	Agencia 4: Banco Agrario de Colombia.	Agencia 4: Entidades Ofertantes del orden público o privado.	Comunidad de hogares de PVD.
OBJETIVO 1	Formular y coordinar la política de vivienda nacional.	Formular y coordinar la política de VISR para PVD.	Promover el mejoramiento de la calidad de vida mediante la generación de condiciones adecuadas de habitabilidad.	Administrar y operar los recursos del subsidio asignados para la política de VISR.	Presentar a la entidad otorgante los postulantes del subsidio.	Aportar el 10% de contrapartida mediante la ejecución correspondiente en mano de obra no calificada.
OBJETIVO 2			Gestionar para la vinculación en proyectos de vivienda de interés social rural.	Evaluar y dar elegibilidad a proyectos de VISR.	Responder por la adecuada ejecución del proyecto de vivienda.	
OBJETIVO 3				Asignar recursos del subsidio a proyectos VISR.	Responder por la correcta inversión de los recursos una vez estos le fueron efectivos.	
OBJETIVO 4				Adelantar el seguimiento a la ejecución de los proyectos.	Titular las soluciones de VISR al hogar PVD y liquidar el proyecto.	

Fuente: Van Gigch, John P. Teoría General De Sistemas. México, 2007. p 40, información incluida por el Autor con base a información institucional.

A partir de la proyección de esta matriz es posible verificar los objetivos planteados por cada una de las agencias responsables dentro de la formulación, operatividad y ejecución de la política VISR. Por esta misma línea verificar de manera concreta las responsabilidades de cada una de ellas. Es preciso aclarar que se incluye la comunidad como una agencia en la medida que soporta un 10% representado en mano de obra no calificada.

6.2. MATRIZ DE ANALISIS SISTEMICO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL - VISR.

Tabla No. 7

COMPONENTE									
ATENCIÓN INTEGRAL TIERRAS (PROTECCIÓN DE TIERRAS Y GENERACIÓN DE VIVIENDA.									
SUB SISTEMA									
POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL PARA PVD Como tal no existe una política de VISR para PVD, esta se desprende como un programa de la política general de vivienda rural.									
AGENTE COORDINADOR: MINISTERIO DE AGRICULTURA / AGENTE OPERADOR: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA. / AGENTE EJECUTOR: ENTIDADES OFERENTES.									
PROBLEMA: El déficit cualitativo y cuantitativo en vivienda rural para población desplazada por la violencia que retorna a su lugar de origen o se reubica en un lugar receptor. FUNCIÓN: Contribuir a que las familias víctimas del desplazamiento accedan a una vivienda digna en zonas rurales a través de la asignación del subsidio.									
ATRIBUTO DEL SISTEMA: CUANTITATIVO -CUALITATIVO									
OBJETIVO: Estructurar y gestionar la materialización del subsidio de vivienda de interés social rural en una solución habitacional para hogares pertenecientes a población desplazada por la violencia. A partir de dicha solución, mejorar sus condiciones de vida cumpliendo con condiciones satisfactorias de espacio, salubridad, saneamiento y calidad estructural.									
COMPONENTES	MISSION	AGENTE	ELEMENTOS	ENTROPIA	HOMBOSTASIS	OBSERVACIONES	SALVEDADES	MEJORAMIENTO DE SISTEMA	GOCE EFECTIVO
RECURSOS I	Financiar la asignación de subsidios para la ejecución de soluciones de vivienda rural para PVD.	Gobierno Nacional. Cooperación Internacional.	- Subsidio. Hasta el 80% del valor de la solución habitacional según sea el tipo.			Teniendo en cuenta el nivel de ingresos de la PVD y el estado y vulnerabilidad de sus derechos el subsidio VISR se constituye como la principal fuente de financiación.	No obstante de ser el principal soporte financiero, repercute en el empoderamiento de los hogares como solución asistencial.	Como parte de la financiación de la solución de vivienda el hogar beneficiario debe aportar un 10% correspondiente en mano de obra no calificada.	NO EFECTIVO
RECURSOS II	Cofinanciar los costos para la ejecución de las soluciones de vivienda insertas en el proyecto VISR.	Entes territoriales y privados postulados como posibles entidades oferentes.	-Contrapartida 10% del valor de la solución habitacional según sea el tipo.			Soporta el esquema de financiación, haciendo que dicho proceso sea una respuesta conjunta en solución a la problemática.	Considera las reservas presupuestales de las entidades territoriales, procurando garantizar por esta vía la participación en convocatoria, dichos recursos pueden ser garantizados en especie.	Es factible la garantía de recursos mediante certificaciones.	NO EFECTIVO

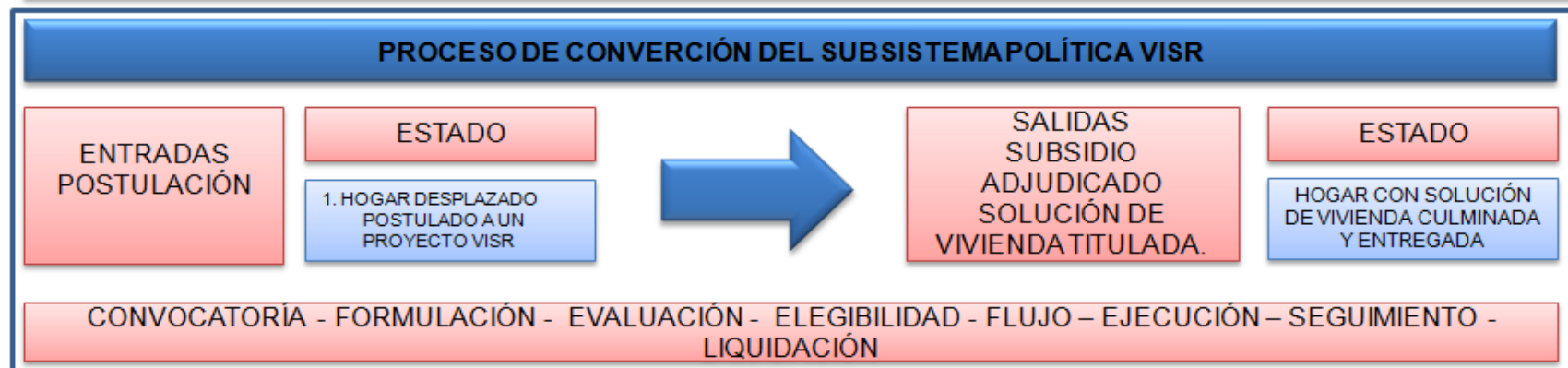
COMPONENTES	MISION	AGENTE	ELEMENTOS	ENTROPIA	HOMEOSTASIS	OBSERVACIONES	SALVEDADES	MEJORAMIENTO	GOCE EFECTIVO
RECURSOS III	Cofinanciar costos en mano de obra no calificada para la ejecución de la solución de vivienda.	Hogar postulante.	-Contrapartida 10% del valor de la solución habitacional según sea el tipo.			Se presenta como la única estrategia de participación de la comunidad en la ejecución. Sin embargo, en su ejecución hay múltiples contratiempos y usualmente hay renuencia de la comunidad para cumplir.	Es la única estrategia para mitigar efectos negativos del asistencialismo del subsidio.	Se procura porque sus condiciones sean previamente socializadas y fortalecidas desde el trabajo social que se adelanta con la comunidad.	NO EFECTIVO
CONVOCATORIA	Convocar a entes territoriales y privados para la presentación de proyectos VISR.	Minagricultura. Banco Agrario	-Publicación. -RUPD.			En procura de resguardar el derecho a la igualdad convoca a todo ente con la capacidad de formular proyectos para PVD en el territorio nacional dando parámetros definidos para su participación en equitativas condiciones. Todos los ente territoriales cumplen al mismo nivel.	Requiere de un nivel alto de pericia para la formulación de proyectos teniendo en cuenta sus múltiples componentes técnicos, administrativos y financieros.	Jornadas de capacitación en todo el territorio nacional durante el primer semestre de 2010.	NO EFECTIVO.
POSTULACIÓN	Inscribirse dentro de la formulación de un proyecto VISR para acceder al subsidio.	-Entes territoriales y privados. -Hogar desplazado.	RUPD			Se es postulado siempre y cuando se encuentre el hogar inscrito dentro del RUPD. Dicha postulación solo se hace en momentos de apertura de convocatoria. No obstante, hay un alto riesgo de vicios clientelistas en la regiones.	Siguiendo por esta vía existe un claro criterio de focalización. Se procura garantizar el acceso equitativo.	NINGUNA. Por vías externas al sistema se garantiza el acceso.	NO EFECTIVO
FORMULACIÓN	Formular y diseñar un proyecto de vivienda mediante el cual se suplan las necesidades habitacionales del hogar PVD. Se define la reubicación o el retorno.	-Entes territoriales y privados.	Propuesta documental del proyecto de vivienda.			La formulación requiere de personal con pericia en el proceso. No se incluye a la comunidad para la concertación y el diseño de la vivienda, por lo que las soluciones habitacionales no se ajustan a condiciones culturales y espaciales del hogar. Si el proyecto planteado es de reubicación ello implicará recursos adicionales para la consecución de predios, a menos que previamente hayan sido beneficiados en convocatorias Incoeder.	Si bien y teniendo en cuenta las limitantes presupuestales para la formulación del proyecto no sería viable cumplir todas las expectativas espaciales del hogar si es viable incluir en procesos concertados de diseño.	Se prevé a partir de la promulgación del Dec. 1160 de 2010 la elaboración de un diagnóstico al proyecto que permita establecer los requerimientos para la formulación del proyecto. Acción parcial.	NO EFECTIVO
EVALUACIÓN	Evaluar el producto de la formulación de acuerdo con parámetros técnicos, financieros y jurídicos previamente establecidos.	Banco Agrario de Colombia.	Proyectos elegibles, no elegibles y proyectos con aspectos sujetos de subsanación.			Los procesos de evaluación se han visto afectados ante la ausencia de unidad de criterios profesionales y la no verificación física de los predios donde se desarrollará la solución habitacional.	Prevalencia de las normas técnicas NSR-98 y RAS 2000, la primera para diseño sísmo resistente, la segunda para saneamiento básico.	- A partir de la promulgación del Dec. 1250 de 2010 establecen las visitas previas de a predios mitigando por esta vía riesgos de evaluación en cuanto a zonas de riesgo de predios. - Subsanación documental.	NO EFECTIVO.

COMPONENTES	MISIÓN	AGENTE	ELEMENTOS	ENTROPÍA	HOMOSTASIS	OBSERVACIONES	SA LVEDADES	MEJORAMIENTO	GOCE EFECTIVO
SUBSANACIÓN	Permitir a Entes territoriales y privados la corrección de requisitos presentados que afectan la elegibilidad.	Banco Agrario de Colombia.	Documentos subsanados.			La subsanación es general para todos los proyectos VISR incluido los formulados para proyectos de desplazados. No da prioridad subsanación para proyectos de desplazados.	Reduciría las opciones de rechazo en los procesos de evaluación.	Acción de mejoramiento del sistema iniciado mediante la promulgación del Decreto 1160 de 2010. Aún no se pueden verificar sus efectos.	NO EFECTIVO
ELEGIBILIDAD	Seleccionar aquellos proyectos que por cumplir los requerimientos establecidos son sujetos de adjudicación de recursos del subsidio.	Banco Agrario de Colombia.	Proyectos elegibles con recursos y sin recursos.			Los proyectos son elegibles con y sin recursos, difieren en que de acuerdo al orden de presentación se prioriza la asignación en concordancia con los recursos disponibles.	Elemento correspondiente a la lógica de la fundamentabilidad del derecho prestacional.		NO EFECTIVO
NO ELEGIBILIDAD	Descartar proyectos que pese a agotar vías de subsanación no dan cumplimiento a requisitos preestablecidos.	Banco Agrario de Colombia.	Proyectos no elegibles.			Estos proyectos quedan definitivamente descartados de una asignación de recursos del subsidio. Errores en la formulación adelantada por terceros expone a que el hogar no sea elegido y deba esperar una nueva convocatoria.	Elemento correspondiente a la lógica de la fundamentabilidad del derecho prestacional.	De ser no elegible el proyecto por errores del agente evaluador la acción de mejoramiento será por vía externa, sujeta de verificación y nueva disponibilidad de recursos.	DEFINITIVAMENTE NO EFECTIVO
ASIGNACIÓN	Asignar recursos del subsidio a los hogares integrantes del proyecto VISR para PVD, adjudicándolos a las entidades oferentes responsables.	Ministerio de Agricultura. Banco Agrario de Colombia.	Subsidio al hogar. Grupo de subsidios asignados. (mínimo cinco hogares por proyecto)			Los recursos son asignados al hogar postulado, adjudicados a la entidad oferente responsable del proyecto VISR. Estos serán desembolsados una vez se surtan los requisitos para el primer desembolso de los subsidios.	Los recursos nunca son entregados directamente al hogar postulado, estos son posteriormente adjudicados a la entidad oferente quien los administrara dentro del proceso de ejecución una vez le son desembolsados.		NO EFECTIVO
EJECUCIÓN I	Iniciar la ejecución de las obras del proyecto una vez se cumplieron los requisitos para el primer desembolso y este se hizo efectivo. Tiempo de ejecución. (4)	Entidad Oferente Banco Agrario de Colombia.	Primer desembolso de recursos = 50% al 0.0% de avance en costos del proyecto.			-Incumplimientos en la presentación de requisitos (1) ponen en riesgo la asignación de recursos. Se desembolsa el 50% de los recursos con el 0.0% de avance de las obras. -Incumplimiento en la ejecución de obras. -Demoras administrativas para el trámite del desembolso. - La ausencia de participación e inclusión de la comunidad en el proyecto, en esta etapa es factible que se susciten modificaciones técnicas. (2) (3)	Normalizado en el Reglamento Operativo del Programa se establecen máximo 60 días para el cumplimiento de requisitos. - Dos de los miembros de los hogares del proyecto pueden conformar el comité de vigilancia y control. (5)	En caso de incumplimiento los recursos serían asignados a proyectos en cola elegidos sin recursos. No obstante, en esa lista hay proyectos de política adicionales a las de PVD. -La visita previa es la única mejora para mitigar modificaciones técnicas en cuanto a las condiciones de los predios. -Intervención y devolución de recursos al tesoro. - Sanciones a entidades oferentes por siniestros fundamentados en incumplimientos.	PARCIALMENTE EFECTIVO

COMPONENTES	MISION	AGENTE	ELEMENTOS	ENTROPÍA	HOMEOSTASIS	OBSERVACIONES	SALVEDADES	MEJORAMIENTO	GOCE EFECTIVO
EJECUCIÓN II	Continuar la ejecución de las obras del proyecto una vez se cumplan los avances de obra y demás requisitos para el segundo desembolso.	Entidad Oferente Banco Agrario de Colombia	Segundo desembolso de recursos = 40% a mínimo el 40% de avance en costos del proyecto.			-Incumplimiento en la presentación de requisitos para desembolso y avances requeridos ponen en riesgo el cronograma de ejecución de obras. -Incumplimiento en la ejecución de obras. -Demoras administrativas para el trámite del desembolso. - Riesgo de modificaciones técnicas ante insatisfacciones del Hogar.	Seguimiento por parte de la entidad otorgante, Banco Agrario de Colombia. Las acciones desde el trabajo social con la comunidad podría mitigar modificaciones en los proyectos.	- Intervención. - Sanciones a entidades oferentes por fundamentados incumplimientos. en siniestros en	PARCIALMENTE EFECTIVO
EJECUCIÓN III	Culminar la ejecución de las obras del proyecto una vez se cumplan los avances de obra y demás requisitos para el tercer desembolso.	Entidad Oferente Banco Agrario de Colombia	Tercer desembolso de recursos = 10% a mínimo el 90% de avance en costos del proyecto. - Solución de Vivienda.			-Incumplimiento en la presentación de requisitos para desembolso y en avances requeridos ponen en riesgo el cronograma de ejecución de obras. -Incumplimiento en la ejecución de obras. -Demoras administrativas para el trámite del desembolso. - Riesgo de modificaciones técnicas ante insatisfacciones del Hogar.	Seguimiento por parte de la entidad otorgante, Banco Agrario de Colombia.	- Intervención. - Sanciones a entidades oferentes por fundamentados incumplimientos. en siniestros en	EFFECTIVIDAD POR VERIFICAR
PROGRAMA SOCIAL Y AMBIENTAL.	Brindar el acompañamiento a los hogares PVD, en procesos inherentes a la habitabilidad, ambiente y desarrollo general del proyecto.	Entidad Oferente Banco Agrario de Colombia	Talleres e informes de trabajo social.			Para esta área del proyecto solo se invierte un 2% del costo total del proyecto, recursos que resultan bajos frente a la importancia del trabajo social con la PVD.	Se ha convertido en un requisito más del desembolso de recursos del subeldio subestimando la complejidad del mismo.		PARCIALMENTE EFECTIVO.
SEGUIMIENTO I	Adelantar las acciones de supervisión e interventoría a la ejecución de los proyectos VISR.	Banco Agrario de Colombia.	Informes de supervisión e interventoría.			- La interventoría es contratada por la entidad otorgante y se le asigna recursos de hasta el 5% del costo total del proyecto. - Problemas en los procesos contractuales de la entidad otorgante generan retrasos en el seguimiento y acompañamiento.	Teniendo en cuenta la complejidad del seguimiento a proyectos rurales en nuestra geografía nacional, la interventoría es relevante en para el seguimiento a la ejecución de los proyectos. (7)	Promulgación del Manual de interventoría para proyectos VISR.	PARCIALMENTE EFECTIVO.
DIRECCIÓN DE OBRA	Adelantar las acciones de control y ejecución de las obras del proyecto VISR.	Entidades oferentes.	Diagnósticos e informes a la interventoría.			La dirección de obra contratada o asignada por la entidad oferente, siempre ha estado incluida dentro de la estructura financiera de los proyectos VISR. No obstante lo anterior, en muchos casos esta se desentiende de los procesos de seguimiento y supervisión entregando por completo la responsabilidad a la entidad otorgante. Ver tabla ESTADO Y PORCENTAJE DE AVANCE DE OBRA	Las acciones de supervisión y de interventoría por parte de la entidad otorgante a mitigado en múltiples caso los incumplimientos por parte de la entidad oferente.	Fortalecimiento de las obligaciones y responsabilidades de la entidad oferente.	PARCIALMENTE EFECTIVO.

COMPONENTES	MISION	AGENTE	ELEMENTOS	ENTROPÍA	HOMEOSTASIS	OBSERVACIONES	SALVEDADES	MEJORAMIENTO	GOCE EFECTIVO
INTERVENCIÓN	Componente de coacción y mejoramiento contra el incumplimiento. Intervenir por vía administrativa aquellos proyectos VISR, en los cuales la entidad oferente reporta algún tipo de incumplimiento que ponga en riesgo su ejecución. Componente aplicado solo en caso de incumplimiento.	Banco Agrario de Colombia.	Acto administrativo.			Los procesos de intervención surte una primera etapa sujeta de apelación y una segunda revocando o confirmando el acto. De tratarse el segundo se inicia un proceso de siniestro en que se apela a la efectividad de pólizas. Demoras administrativas, no apelación en primera instancia y deficiencias en el seguimiento prolongan la resolución de procesos.	En varios casos a sido una estrategia de coacción a la entidad oferente para salvaguardar la ejecución del proyecto y superar incumplimientos. No obstante, cuando un proyecto es siniestrado la carencia de estrategias de regulación para con las aseguradoras hace que dicho proceso no surta el efectos esperado, "la culminación del proyecto" y por el contrario dilata y afecta directamente en el goce efectivo del derecho.	Fondo de cubrimiento de proyectos siniestrados. (establecido mediante Dec. 1160 de 2010). Si bien es una estrategia que conlleva a la garantía en el goce efectivo del derecho, no establece acciones directas ante las pretensiones de las compañías aseguradoras.	NO EFECTIVO
LIQUIDACIÓN	Culminar y formalizar a nivel administrativo el proyecto VISR.	Entidad Oferente. Banco Agrario de Colombia.	Título de solución de vivienda. Acta de liquidación bilateral o unilateral del proyecto.			Una vez se tiene el 100% de los costos del proyecto y de las obras verificadas por la interventoría es procedente adelantar el trámite administrativo mediante el cual se liquida dicho proyecto. Cuando cumplido el término para la liquidación bilateral esta no se adelanta se procede a liquidarse unilateralmente. - De no adelantarse un seguimiento consecuente con la ejecución del proyecto existe el riesgo de que este se pueda liquidar sin hacer efectivo el goce del derecho para el hogar PVD.	La liquidación muestra el goce efectivo del derecho en instancias administrativas pues pone en evidencia que fueron entregadas las soluciones de vivienda en las condiciones inicialmente aprobadas.		EFFECTIVO.
LOGÍSTICA DE OPERACIÓN.	Operar y administrar la política de vivienda de interés social rural en sus distintas etapas.	Banco Agrario de Colombia. Cajas de compensación. (9)	Recursos de costos de administración.			Hasta un 9,6% de los recursos efectivamente entregados se destinaron para la administración. (8) Recursos provenientes del presupuesto nacional asignados para subsidio. El operador de la política debe afrontar el seguimiento de aproximadamente 1000 proyectos VISR de los cuales unos 400 son de PVD. Es una gran carga logística para un número para un número cercano a 60 funcionarios y contratistas que hacen seguimiento y control, esto sumado a una inestabilidad contractual de los cargos. (10)		Revisión de las cargas laborales y estudio de los posibles cargos de planta necesarios para la administración del subsidio.	NO APLICA.

- (1) Para verificar los conceptos aquí utilizados del enfoque en sistemas revisar Capítulo 3, Marco Teórico.
- (2) Las aseguradoras condicionan la expedición de pólizas y amparos en muchos casos para antes territoriales ante incumplimientos anteriores que repercutieron en procesos de siniestros lo que pone en riesgo que un ente pueda dar cumplimiento a los requerimientos de desembolso de la política. De la misma manera, han llegado a condicionar dicha expedición en los amparos de estabilidad de obras ante la formulación de l proyecto en métodos constructivos no convencionales como la madera.
- (3) Las **modificaciones técnicas**, cambia las condiciones aprobadas desde la fomulación, su principal riesgo es que estas se realicen sin una consecuente supervisión técnica para dar cumplimiento a normatividad vigente y que se ejecuten sin la autorización de la entidad otorgante, razón por la que se puede declarar el incumplimiento a una entidad oferente, por ende afectar seriamente los tiempos de ejecución de las soluciones de vivienda.
- (4) Mediante el Dec. 973 de 2005 se establecía la duración del proyecto en un cronograma de 12 meses, prorrogables por 6 meses más, una vez derogado mediante Dec. 1160 de 2010, el tiempo máximo de ejecución es de 08 meses, prorrogables 06 meses
- (5) Si las condiciones del retorno no están dadas ó no fueron sostenibles durante el proceso de convocatoria e inido del proyecto, es factible una modificación en la que se deban reubicar a los hogares, lo que implica nuevos y mayores esfuerzos por parte de las entidades oferentes para la consecución de predios y accesibilidad a servicios.
- (6) El comité de vigilancia y control , es la instancia veedora de la ejecución del proyecto, conformado por dos representantes de los beneficiarios y el interventor.
- (7) Teniendo en cuenta los costos de interventoría para adelantar seguimiento y control a proyectos VISR en la geografía Nacional, fue creada la Bolsa de Interventoría, mediante la cuál se administran los recursos de la interventoría para su optimización y repartición.
- (8) Mediante el Dec. 973 de 2005 se establecía un tope máximo del 8%.
- (9) Mediante el Dec. 1160 se deja a las cajas de compensación la regulación de la tipo C de soluciones habitacionales, aduciéndose que dicho tipo no es ofertado por la sistema convencional de la política y que es ofertado directamente por el mercado. No obstante, cuando se trata de reubicación para PVD la solución es en esencia de tipo C, pues se construye en predios de la entidad oferente un solución de vivienda nueva. Connotaciones de forma Dec. 1160 de 2010, Art. 17.
- (10) Un buen número de funcionarios se encuentran vinculados contractualmente con el Banco bajo la figura de temporales proyecto en contratos de 3 meses prorrogables. Esta vinculación, directa o indirectamente a través de empresas temporales



Fuente: Elaborada por el Autor.

Tabla No. 8

ESTADO Y PORCENTAJE DE AVANCE DE OBRA PROYECTOS VISR PRESENTACIÓN PARA LA CORTE
CONSTITUCIONAL ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA 2005 – 2008 CORTE A 21 DE NOVIEMBRE DE 2009.

VIGENCIA	EN EJECUCIÓN			INTERVENIDOS			LIQUIDADOS Y POR LIQUIDAR			NO CUMPLIO REQUISITOS	
	HOG	PROY	%	HOG	PROY	%	HOG	PROY	%	HOG	PROY
2005	1.695	42	71	690	18	39	1.324	42	100	110	3
2006	1.470	45	73	275	7	51	1.230	41	100	75	3
2007	3.253	97	43	459	15	21	394	9	100	16	1
2008	1.601	40	16	50	1	1	0	0	0	9	1
TOTAL	8.019	224	51%	1.474	41	28%	2.948	92	100%	210	8

Fuente: Banco Agrario de Colombia, Gerencia de Vivienda Rural.

Todos los proyectos VISR, incluidos en esta tabla se ejecutan bajo la normatividad establecida por el Dec. 973 de 2005, mismo que reglamentaba un tiempo máximo de ejecución de 12 meses, prorrogables 6 meses más, previa autorización del Banco Agrario de Colombia.

De esta manera, es posible apreciar los siguientes aspectos:

1. Demoras en las ejecuciones de los proyectos, en razones que de acuerdo a información consultada se debe principalmente a incumplimientos por parte de las entidades oferentes en la ejecución de los mismos.
2. Proyectos de años 2005, 2006 , 2007 y 2008 aún vigentes, ponen en conocimiento que no existe una prioridad en la ejecución mediante la cual se permita garantizar urgentemente la efectividad del derecho para la PVD.
3. A corte del mes de noviembre de 2009, 8.019 hogares aún no tenían efectivo el derecho, 1.471 hogares no tienen clara la garantía en virtud de que están intervenidos administrativamente por incumplimientos declarados y solo a 2.948 les fue garantizado el goce efectivo del derecho. Existe una salvedad y es que para los proyectos con vigencia del año 2008 a la fecha de corte de este informe aún no se le había cumplido los 12 meses reglamentarios y sus posibles prorrogas, lo que es equivalente a 1601 hogares.

Tabla No. 9

ESTADO Y PORCENTAJE DE AVANCE DE OBRA PROYECTOS VISR A PVD.
2005 – 2008 CORTE A 31 DE MAYO DE 2010

VIGENCIA	EN EJECUCIÓN			INTERVENIDOS			LIQUIDADOS Y POR LIQUIDAR			NO CUMPLIO REQUISITOS	
	HOG	PROY	%	HOG	PROY	%	HOG	PROY	%	HOG	PROY
2000	0	0	0	0	0	0	529	11	100	0	0
2001	0	0	0	0	0	0	376	8	100	0	0
2002	0	0	0	0	0	0	297	7	100	0	0
2003	0	0	0	214	3	73	1116	22	100	0	0
2004	68	2	71	32	1	90	1923	43	100	0	0
2005	1.533	39	67	562	14	39	1.614	49	100	110	3
2006	1.283	39	74	238	7	56	1.417	47	100	75	3
2007	3.039	88	50	496	15	28	571	18	100	16	1
2008	1.601	40	30	50	1	1	0	0	0	9	1
TOTAL	7524,00	208,00	32,44	1592,00	41,00	31,89	7843,00	205,00	100,00	210,00	8,00

Fuente: Elaborada por el Autor con base en información suministrada por el Banco Agrario de Colombia, Gerencia de Vivienda Rural.

Teniendo en cuenta los aspectos identificados en la anterior tabla se levanta la información a un corte más actualizado, teniendo por esta vía un visión más actualizada y ampliando el rango de los años. Se verifica la información teniendo como punto de partida el años 2000, fecha para la cuál fue creado como tal el Banco Agrario de Colombia. Fue posible identificar lo siguientes aspectos:

1. Es positivo que 7843 hogares tenga a la fecha por lo menos en términos cuantitativos, (dicho aspecto aumenta al revisar las vigencias comprendidas entre el años 200 y el 2004) efectivo el goce del derecho en términos de la vivienda. Un avance de proyecto al 100% pone manifiesta que la solución habitacional ya fue plenamente ejecutada y que en la mayoría de los casos el beneficiario ya disfruta de ella.
2. Distinto al informe presentado a la Corte Constitucional hay 282 hogares de vigencias 2003 y 2004 con incertidumbre en la efectividad del derecho a la fecha.
3. Hay una reducción en el número de hogares a los cuales les fue ejecutada su vivienda de 8019 hogares a 7524 hogares, esto muestra que en el curso de seis meses a un número aproximado de 500 hogares se le entrego dicha vivienda. No obstante,, el tiempo promedio entre el proceso de enterarse de la convocatoria y la entrega de la vivienda es de tres años. Fuente: Econometría S.A. evaluación de impacto de los programas de vivienda rural y urbana para población en situación de desplazamiento.
4. 1592 hogares aún mantienen la incertidumbre en la garantía al derecho pues se encuentra intervenidos y las demoras administrativas para la resolución de las mismas no permiten agilizar la entrega de las soluciones de vivienda. Muchas de estas demoras son en consecuencia de una rápida acción de gestión por parte de las entidades oferentes y contratiempos en el seguimiento a los proyectos.

Tabla No. 10

MATRIZ DE ELEMENTOS ENTROPICOS Ó DESGASTADOS EN EL SISTEMA - OBSTACULOS.

COMPONENTES	ENTROPÍA	MEJORAS
RECURSOS I	No identificado.	●
RECURSOS II	Dadas las condiciones presupuestales y fiscales de los entes territoriales, no todos están en las mismas condiciones de ofrecer dichas contrapartidas. Lo que en muchos casos impide la participación en convocatoria.	●
RECURSOS III	Se presenta como la única estrategia de participación de la comunidad en la ejecución. Sin embargo, en su ejecución hay múltiples contratiempos y usualmente hay renuencia de la comunidad para cumplirla. Consecuencias del asistencialismo base del sistema.	●
CONVOCATORIA	No identificado.	●
POSTULACION	Alto riesgo de vicios clientelistas en la regiones.	
FORMULACION	La formulación requiere de personal con pericia en el proceso. No se incluye a la comunidad para la concertación y el diseño de la vivienda, por lo que las soluciones habitacionales no se ajustan a condiciones culturales y espaciales del hogar. Si el proyecto planteado es de reubicación ello implicará recursos adicionales para la consecución de predios, a menos que previamente hayan sido beneficiados en convocatorias incoeder.	●
EVALUACION	Los procesos de evaluación se han visto afectados ante la ausencia de unicidad de criterios profesionales y la no verificación física de los predios donde se desarrollará la solución habitacional.	●
SUB SANACION	Componente como acción de mejoramiento en sí. Aún no es posible verificar su impacto en el sistema.	●
ELEGIBILIDAD	No identificado.	
NO ELEGIBILIDAD	Estos proyectos quedan definitivamente descartados de una asignación de recursos del subsidio. Errores en la formulación adelantada por terceros expone a que el hogar no sea elegido y deba esperar una nueva convocatoria.	
A SIGNACION	No identificado.	
EJECUCION I	-Incumplimientos en la presentación de requisitos (1) ponen en riesgo la asignación de recursos. Se desembolsa el 50% de los recursos con el 0.0% de avance de las obras. -Incumplimiento en la ejecución de obras. -Demoras administrativas para el trámite del desembolso. - La ausencia de participación e inclusión de la comunidad en el proyecto, en esta etapa es factible que se susciten modificaciones técnicas.	●
EJECUCION II	-Incumplimiento en la presentación de requisitos para desembolso y avances requeridos ponen en riesgo el cronograma de ejecución de obras, incumplimiento en la ejecución de obras, demoras administrativas para el trámite del desembolso, riesgo de modificaciones técnicas ante insatisfacciones del Hogar. -Así mismo es factible que en la ejecución se vean alteradas las condiciones del retorno lo que pone en riesgo los tiempos del proyectos y obliga a una modificación para reubicar a los beneficiarios.	●
EJECUCION III	-Incumplimiento en la presentación de requisitos para desembolso y en avances requeridos ponen en riesgo el cronograma de ejecución de obras. -Incumplimiento en la ejecución de obras. -Demoras administrativas para el trámite del desembolso. - Riesgo de modificaciones técnicas ante insatisfacciones del Hogar.	●
PROGRAMA SOCIAL Y AMBIENTAL.	-Bajo presupuesto para el desarrollo del componente y las condiciones de la población a atender.	●
SEGUIMIENTO I	-Problemas en los procesos contractuales de la entidad otorgante generan retrasos en el seguimiento y acompañamiento.	●

COMPONENTES	ENTROPÍA	PROPUESTA DE MEJORAS
DIRECCIÓN DE OBRA	Incumplimientos en los procesos de seguimiento y supervisión. Deficiencias en la gestión administrativa de entes territoriales para controlar y sancionar incumplimientos contractuales.	●
INTERVENCIÓN	Demoras administrativas, no apelación en primera instancia y deficiencias en el seguimiento prolongan la resolución de procesos.	●
LIQUIDACIÓN	De no adelantarse un seguimiento consecuente con la ejecución del proyecto existe el riesgo de que este se pueda liquidar sin hacer efectivo el goce del derecho para el hogar PVD	
OPERACIÓN LOGÍSTICA.	No identificado.	●

Fuente: Elaborada por el autor.

Tabla No. 11

CRUCE DE VARIABLES DEL GOCE EFECTIVO Y SU CUMPLIMIENTO DESDE LA POLÍTICA VISR PARA PVD.

VARIABLE DE GOCE EFECTIVO	CUMPLIMIENTO	OBSERVACIONES
Disponibilidad y proximidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras.	Parcial.	Solo es exigida dentro de la formulación la conexión a servicios.
Gastos soportables.	Parcial.	No se prevé el sostenimiento al largo plazo de la solución. Acción orientada parcialmente por fuera del subsistema a través del PGI.
Habitabilidad.	Efectivo.	Se exigen criterios mínimos de habitabilidad.
Ubicación adecuada.	Parcial.	Solo hasta el años 2010 se comienza a implementar la visita y verificación de predios. .
Adecuación cultural.	Parcial.	No se exige en la formulación y la comunidad no participa de procesos de diseño.
Asequibilidad.	Parcial.	Estructura financiera permite la ejecución de la solución de vivienda se accesible al hogar al ser en 90% subsidiada.

Fuente: Elaborada por el Autor con base en información institucional.

6.2.1. Connotaciones en elementos entrópicos pese a acciones de mejoramiento mediante cambios en la normatividad. Si la entidad oferente es un ente territorial, que pese a poder certificar su contrapartida en aportes en especie, muchas veces no tienen la capacidad logística para atenderlas.

- Las acciones desde el componente ambiental no son suficientes para incentivar el aporte de la comunidad en mano de obra no calificada. No se fortalecen acciones de empoderamiento en la misma.

- Pese a la propuesta de un diagnóstico previo a la formulación del proyecto, este no incluye la comunidad de forma directa.

- La visita previa y la subsanación se implementaron hasta la convocatoria 2010, por lo que no es posible verificar su impacto en las evaluaciones, se espera que sus repercusiones sean positivas toda vez que verifican la realidad del predio.

- La no elegibilidad es consecuencia directa de los preceptos implícitos de un derecho prestacional y social, contradice los objetivos plenos de atención a PVD.

- De existir incumplimientos en proyectos elegidos y asignarse recursos a proyectos en cola, no se prioriza los proyectos de PVD. Se hace necesario que las convocatorias sean distintas y de acuerdo a la población a atender. Es decir, actualmente todas entran en una competencia de iguales condiciones.

- Al no desarrollarse una concertación con la comunidad en la formulación de la solución habitacional se amplían los riesgos de modificaciones técnicas, no es suficiente con intentar mitigarlas posteriormente con el componente del trabajo social, pues finalmente el beneficiario siempre tiende a satisfacer sus necesidades espaciales.

- Si bien los recursos asignados a un fondo de siniestros que garanticen la terminación de los proyectos es un intento de mejoramiento dentro del sistema,

promociona directamente el incumplimiento de las entidades oferentes y evidencia las falencias en medidas de control para con las compañías aseguradoras.

- Si en la ejecución del proyecto las condiciones del retorno se ven alteradas ya sea por factores de orden público ó inconformismos de la comunidad es probable que se alteren las condiciones del proyecto y este deba modificarse a una reubicación. Aspecto que implica una inyección de recursos adicionales, a menos de que previamente hayan sido beneficiados por convocatorias del Incoder.

- La calidad de las vivienda entregadas no es optima, y parte del hecho de que las condiciones en que se les entregará no son previamente socializadas a la comunidad, el hogar desplazado tiende aceptarlo porque de todas formas le implica un mejoramiento a las condiciones anteriores de habitabilidad.¹⁵³

- Se hace necesario que exista un aumento en los recursos asignados al componente social y ambiental ó que se trabaje de manera conjunta con los procesos de atención psicológica, de esta manera fortalecer la recuperación y empoderamiento de la PVD de los proyectos.

- La entidad operadora de la política deberá mejorar ampliamente los procesos contractuales de profesionales encargados para el seguimiento y control en los proyectos. De esta manera no afectar la ejecución de los mismos y optimizar procesos como la intervención, devoluciones de recursos o sustituciones de beneficiarios.

- El goce efectivo del derecho se expone única y exclusivamente a la luz de la entrega de la solución habitacional al hogar PVD no incluye plenamente los otros aspectos especificados por la Corte Constitucional al respecto.

- Revisadas las otras bolsas de recursos asignadas a proyectos por convocatoria general (para poblaciones inscritas en sisben 1 y 2, poblaciones indígenas,

¹⁵³ Econometría S.A.

comunidades negras y cadenas productivas entre otras), se pudo verificar que no existe ningún elemento mediante el cual se diferencien con la asignada a PVD. En tal razón no existe priorización alguna ni en instancias de formulación ni en su ejecución.

- Todos los entes territoriales compiten en convocatoria ante las mismas condiciones y exigencias, no teniendo en cuenta las limitaciones fiscales y presupuestales de unos frente a otros ó simplemente muchos teniendo que limitar su participación por no soportar recursos de contrapartida.

Revisada la matriz de programa agencia fue posible verificar que solo para este subsistema operan e intervienen directa e indirectamente seis (6) agencias lo que repercute directamente en la formulación general de la política de VISR, unicidad de criterios de atención, agilidad operativa, gerencia y toma de decisiones. Esta última altamente intervenida pues la agencia operadora ve afectada en varios casos su autonomía para la resolución de problemas.

Nota: No existe como tal una formulación de política de vivienda de interés social rural para población desplazada, esta se desprende como un programa de la política general para vivienda rural bajo una normatividad definida y sobre lineamientos y el seguimiento efectuado por Acción Social. Este aspecto es corroborado en las conclusiones de la consultoría evaluación de impacto de los programas de vivienda rural y urbana para población en situación de desplazamiento¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Consultoría adelantada por Econometría S.A, contratada por Acción Social y ACNUR.

6.3. MODELO SUGERIDO.

El modelo sistémico que a continuación se desarrolla se sustenta en los elementos entrópicos identificados en el subsistema de la política VISR para PVD. Este modelo sugerido se enmarca en los preceptos de un desarrollo rural sostenible como estrategia posible para recuperación y rehabilitación de una población vulnerable con alto vínculo rural y desde un enfoque tendiente a la atención integral, los principios de voluntariedad, seguridad, dignidad y reconciliación y finalmente a la recuperación de hábitat en un sentido que trasciende más allá de la mera solución técnica habitacional.

6.3.1. Unidades Básicas de Acción Campesina – UBAC. El énfasis de acción de este modelo sugerido se orienta al mejoramiento del sistema. No obstante de aportar elementos totalmente nuevos que llevarían a procesos de diseño y de la relevante importancia del componente de hábitat para PVD, alude al mejoramiento de sistema teniendo en cuenta que solo toca a un subsistema de sistema general de atención a la población desplazada. Este no es revisado en toda su magnitud sino en algunos componentes con injerencia directa sobre el desarrollo del hábitat.

Las Unidades Básicas de Acción Campesina se constituyen como estructuras comunitarias, insertas en un territorio rural para su planificación, se conforman por hogares de PVD, que con el apoyo estatal y de actores privados logran la organización de un proyecto integral en hábitat. De esta manera, asumir una posición activa frente a su desarrollo para mitigar las acciones negativas de un asistencialismo extremo.

Las UBAC se planifican, no se formulan, es decir inserta elementos integrales y prospectivos sobre el territorio no de una intervención puntual.

Es preciso citar que uno de los prerrequisitos para la planificación de una UBAC, es que esta no estaría atada a ningún tipo de proceso sujeto de convocatoria o concurso, sino que se liga a la acción de las entidades oferentes y las vigencias presupuestales anuales.

Por otro lado, se propende incentivar a que la sociedad civil a través del sector académico se convierta en entidades oferentes, incluyendo esta posibilidad dentro de la normatividad y fortaleciendo de esta manera su participación e inclusión de proyectos viables para PVD.

ESQUEMA DEL SUBSISTEMA

UNIDADES BÁSICAS DE ACCIÓN CAMPESINA - UBAC

PROBLEMA: La política VISR actual para PVD para la atención de los déficits cualitativos y cuantitativos de comunidades que retornan o se reubican en un territorio no se ha desarrollado dentro una perspectiva de atención integral, prioritaria y de planificación del territorio. Adicionalmente esta se encuentra incontinua, no simultánea, en algunos casos desligada de los demás componentes de la política general de atención al desplazamiento y sin la total inclusión de elementos del desarrollo rural mediante los cuales las comunidades objeto de atención pudieran reconstruir y mejorar sus procesos de recuperación y arraigo territorial.

OBJETIVO: Promover la reconstrucción del hábitat rural para población víctima del desplazamiento forzado mediante la planeación y estructuración de unidades activas y productivas enmarcadas en los preceptos del desarrollo rural sostenible.

FUNCIÓN: Conformar, organizar y gestionar la ejecución de proyectos de reconstrucción de hábitat rural para la población víctima del desplazamiento forzado tendiendo a la atención integral y la sostenibilidad de los mismos.

MEDIO: Plataforma institucional de atención integral y conjunta.

ELEMENTO: REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA – RUPD.

AGENCIA: **Unidad de Atención Conjunta.** Dicha unidad dependiente directamente de Acción Social con autonomías y competencias directas de supervisión central y coordinación territorial a fin de que no se vea afectada por injerencias distintas de otras entidades. Solo deberá acudir al INCODER para aspectos relacionados con la adjudicación de tierras rurales, esto teniendo en cuenta que dicha Entidad es la única competente para tal fin.

Tabla No. 12 Fuente: Elaborada por el autor.

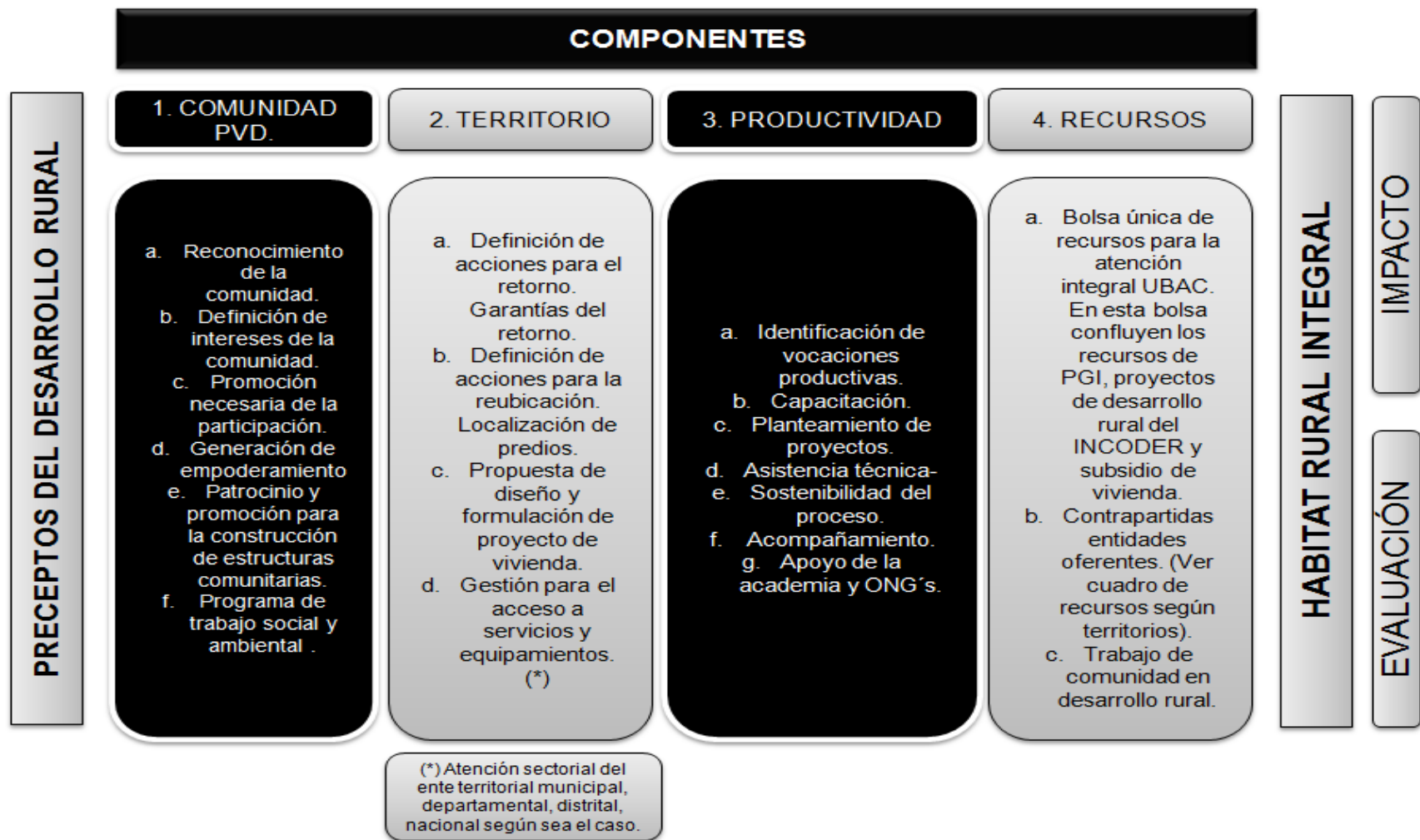


Tabla No. 13 Fuente: Elaborada por el autor.

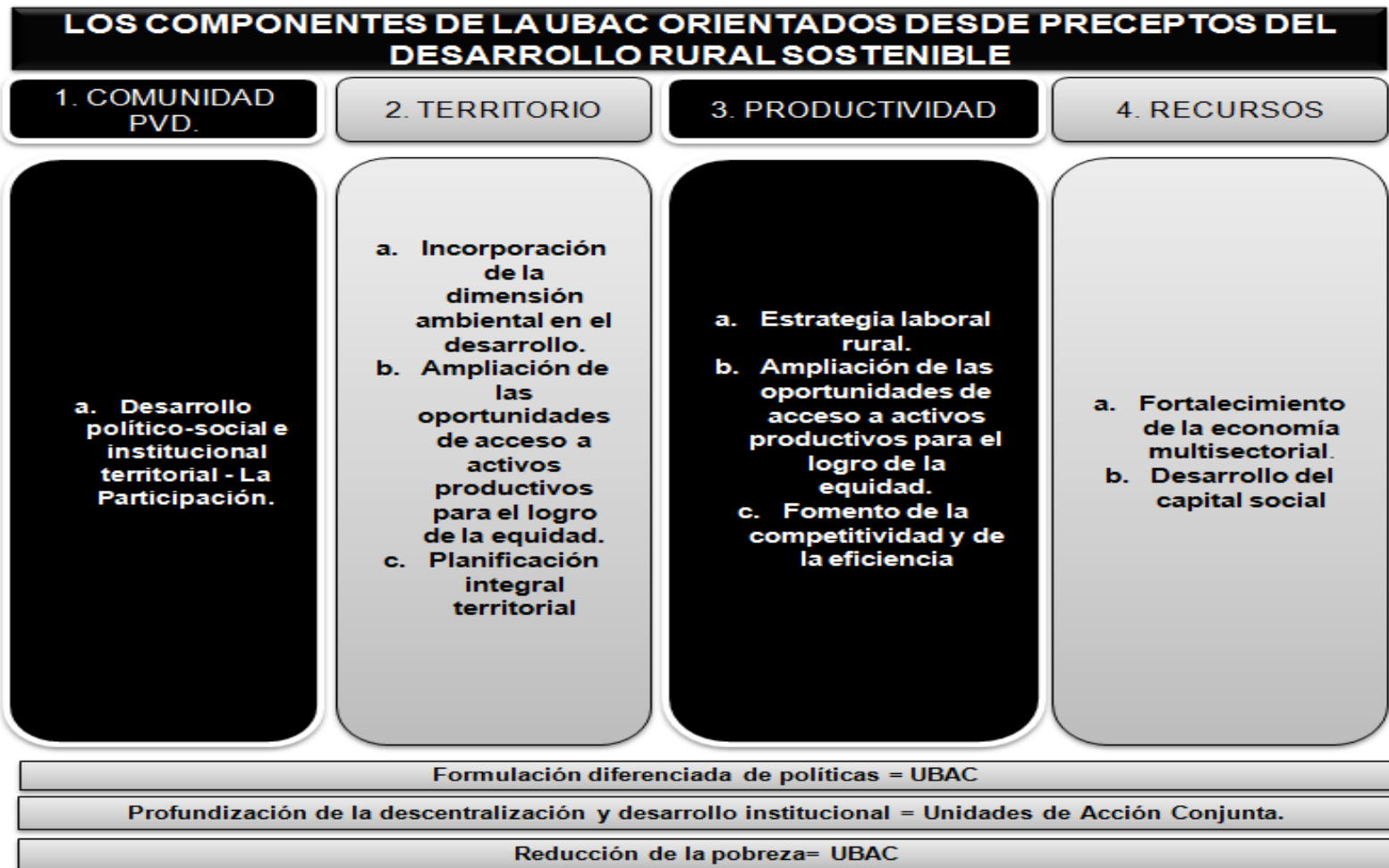


Tabla No. 14 Fuente: Elaborada por el autor.

Como se pudo apreciar en el esquema de componentes, el modelo sugerido está conformado por cuatro primarios en un orden jerárquico intencional. Dicho orden alude ostensiblemente al fortalecimiento del sistema general y a la inclusión de aquellos componentes para los que la actual política VISR presenta mayores obstáculos ó simplemente no los incluye.

6.3.1.1. La comunidad: Si bien se parte del hecho de que es una población en alto estado de vulnerabilidad y que la atención se debe ofertar de manera equitativa, este criterio sera profundizado desde una óptica tendiente a:

- Reconocer el núcleo de población postulante al proyecto, sus miembros ó integrantes procurando en la medida de las posibilidades personalizar dicho procesos.
- Definir los intereses del grupo postulante en términos de lo que desean para su desarrollo y recuperación productiva.
- Patrocinar y promover la necesaria participación de la comunidad postulante en los procesos que le atañen a la construcción de la Unidades Básicas de Acción Campesina, es decir, su solución habitacional y el proyecto productivo.
- Motivar el empoderamiento por el proceso en la medida que participan activamente, promoviendo por esta vía liderazgos positivos al interior del grupo.
- El apoyo para la construcción de estructuras comunitarias organizadas, mediante las cuales se logren acciones de gestión para el desarrollo y sostenimiento del proyecto.
- El fortalecimiento de los anteriores elementos desde el componente del área social y ambiental, de la mano de la atención psicológica que permita la rehabilitación de los miembros del grupo que así lo requieran.

6.3.1.2. El territorio: Antes de planificar cualquier tipo de proyecto se hace necesario la previsión y revisión de todos aquellos aspectos inherentes al territorio. Para tal efecto el tema se debe abordar en tres subetapas:

- Agotar las acciones tendientes al retorno, revisando las garantías de pacificación del territorio y actuando en todos los casos bajo los principios de voluntariedad y seguridad. Se sugiere que las entidades de defensa del Estado, en cabeza del Ministerio de la Defensa y la Unidad de Acción Conjunta de UBAC, generen un sistema de información geográfica (SIG), mediante el cuál sea posible monitorear la situación de los territorios expulsos hasta el momento en que se inicien la planificación UBAC.

Así las cosas, si el retorno no fue posible, entonces la reubicación debería contemplar la adquisición de predios en zonas rurales para asignación a los hogares postulantes. Teniendo en cuenta el nivel presupuestal de la entidad oferente esta continuará asumiendo desde su posición rectora local la garantía para la prestación de servicios y los costes del predio, en caso contrario para este último aspecto acudir prioritariamente al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria- INCODER, a efectos de que este subsidie y asigne los territorios en cuestión.

- La segunda subetapa, aborda la planificación integral del territorio de forma conjunta con la comunidad de hogares de PVD y en el marco de lo estipulado en el esquema básico de ordenamiento territorial, esquema de ordenamiento territorial ó plan de ordenamiento territorial y demás aspectos que en el particular pueda abordar la Ley 388 de 1997. Esta subetapa incluye la prospectiva de desarrollo del individuo y adicionalmente lo hace sujeto activo para gestionar ante entes administrativos con el apoyo de las autoridades locales.

En esta subetapa se debe gestionar con el apoyo de la Unidad de Acción Conjunta todas aquellas acciones de atención sectorial para el fortalecimiento del territorio, es decir, la construcción ó el mejoramiento de equipamientos de salud, educación y cultura, infraestructuras de conectividad y los aspectos relacionados con la cobertura y la calidad en la prestación de servicios.

- Diseño y planteamiento de la solución habitacional, como un proceso generado a partir de procesos de concertación entre la comunidad y las entidades oferentes.

6.3.1.3. Productividad: El tercer componente de este subsistema se fundamenta en la reactivación y recuperación económica de los hogares de PVD, adelantando para tal efecto los siguientes aspectos:

- Identificación de vocaciones productivas, la comunidad orientada por personal técnico profesional de la entidad oferente y de la Unidad de Acción Conjunta, identifica la vocación del proyecto revisando acuciosamente las tendencias en el territorio, los intereses del grupo y la viabilidad de mismo.

- Capacitación. Sesiones organizadas para la inducción en la vocación productiva seleccionada con apoyo de la franja sectorial (SENA, UMATAS, academia, Ong's).

- Planteamiento de proyectos. Se selecciona el proyecto y se plantean sus condiciones, objetivos y alcances a fin de establecer los presupuestos necesarios para su implementación.

- Asistencia técnica: este aspecto se inserta en procesos previos de la capacitación y posterior a la implementación del mismo, asegurando por esta vía un constante acompañamiento.

- Sostenibilidad del proceso. La entidad oferente y la Unidad de Acción Conjunta deberán sostener un observatorio constante sobre el proceso, bajo la estrategia principal de fortalecer las estructuras comunitarias generadas.

- Acompañamiento. Antes y después del proceso por un tiempo no inferior a seis meses.

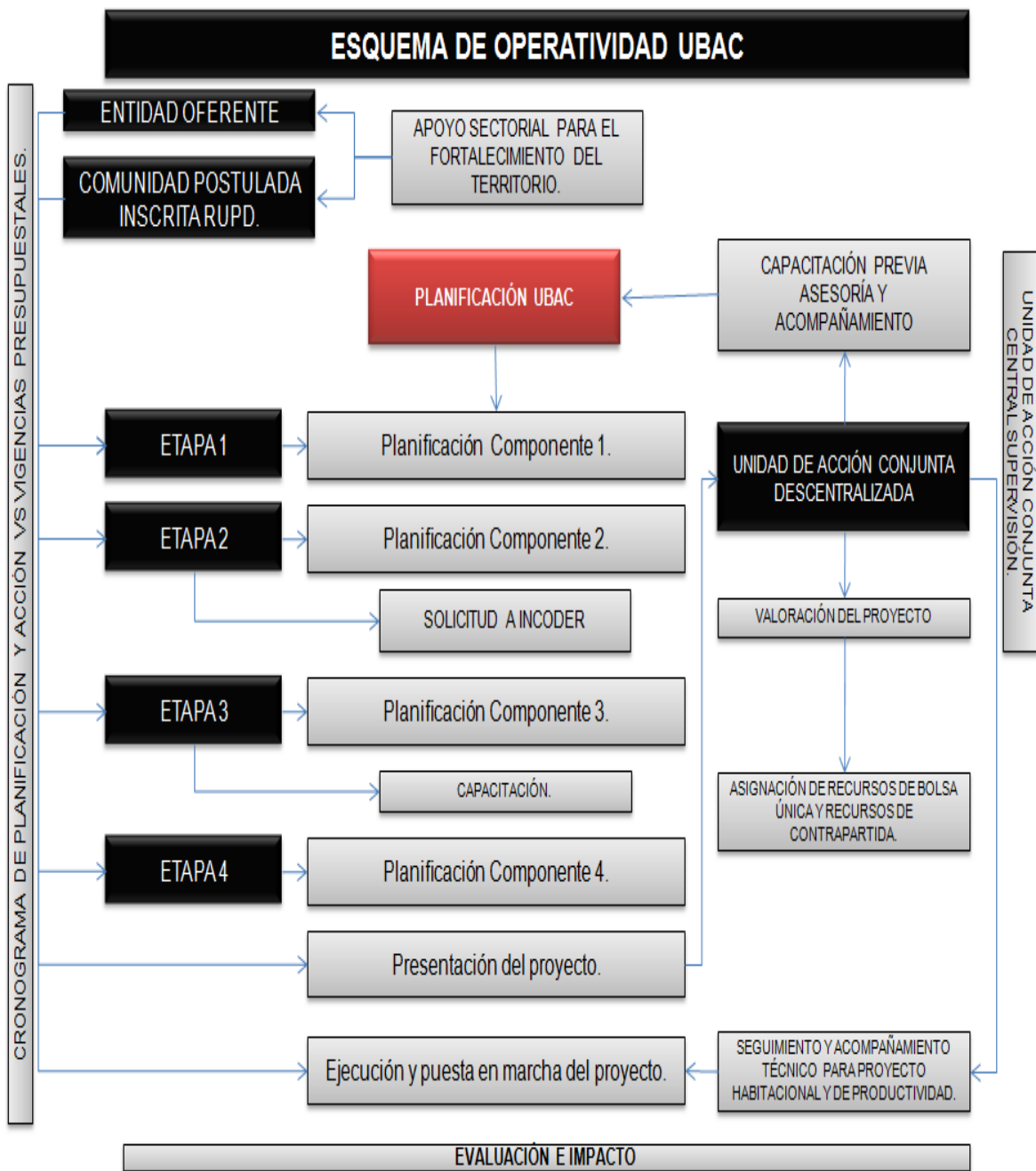
6.3.1.4. Recursos. Para la puesta en marcha de las Unidades de Acción Campesina, se sugiere la creación de una bolsa única de recursos, mediante la

cual confluyan recursos que hoy se destinan al Programa de Generación de Ingresos PGI, los orientados por convocatoria para proyectos de desarrollo rural del INCODER y los del subsidio de vivienda de interés social rural. Garantizando así una perspectiva de atención integral.

En segundo lugar se encuentran los recursos de contrapartidas aportados por las entidades oferentes, que para el caso de entes territoriales dichos aportes son consecuentes con su nivel presupuestal y de ingreso, buscando en todos los casos la equidad para participar. (Ver Tabla No. 14 Cuadro de recursos según territorio)

Para entidades del orden privado y no gubernamental se sugiere sostener los aportes actuales de recursos monetarios en un porcentaje igual ó superior al 10%, a fin de que sea incluyente y motive los aportes de acompañamiento y asistencia técnica, como lo sería en el caso de la academia.

Por último, y en un papel no menos relevante se encuentra el trabajo de la comunidad en los procesos tendientes a la generación de proyectos de desarrollo rural sostenible, motivándose principalmente en que los hogares de PVD, no solo planifican su proceso de desarrollo sino que lo ejecutan trabajando desde el principio en su rehabilitación económica. Lo que repercutirá en que no deban dejar sus aportes por buscar otras opciones de ingresos, lo planifican y lo ejecutan con miras a sus sostenibilidad.



Gráfica No. 11 Fuente: Elaborada por el autor.

CUADRO DE RECURSOS SEGÚN TERRITORIO.

CATEGORIZACIÓN DE ENTES TERRITORIALES DE ACUERDO DE ACUERDO CON SUS INGRESOS CORRIENTES. (LEY 617 DE 2000)		TERRITORIOS TIPO Schejtman, J y Berdegué, A, (2003)	PORCENTAJE DE APORTES POR CONTRAPARTIDA PARA LA GENERACIÓN DE UBAC.
MUNICIPIOS	DEPARTAMENTOS		
ESPECIAL	PRIMERA CATEGORÍA	TIPO 1	50%
PRIMERA CATEGORÍA	SEGUNDA CATEGORÍA		40%
SEGUNDA CATEGORÍA	TERCERA CATEGORÍA	TIPO 2	30%
TERCERA CATEGORÍA			
CUARTA CATEGORÍA	CUARTA CATEGORÍA	TIPO 3	20%
QUINTA CATEGORÍA			15%
SEXTA CATEGORÍA		TIPO 4	10%
SUPUESTO PRÁGMATICO PARA LA DEFINICIÓN DE PORCENTAJES A MAYOR INGRESO CORRIENTE MAYOR INCLUSIÓN SOCIAL.			

Tabla No. 15 Fuente: Elaborada por el autor con base en información legislativa y teórica. (Schejtman, J y Berdegué, A, (2003))

7. CONCLUSIONES.

Las acciones del Estado Colombiano para la atención del fenómeno social del desplazamiento forzado han tenido que afrontar una múltiple gama de problemáticas que van desde la focalización, el registro de la información y la cobertura de programas de reparación, aspectos que repercuten indiscutiblemente en el goce efectivo de derechos vulnerados por la problemática misma.

Dada la complejidad del problema, la reparación de esta población vulnerable se fundamenta en componentes que reflejan resultados netamente cuantitativos a fin de evidenciar avances concretos en la política, subestimando los aspectos cualitativos de la intervención y más grave aún, dejando a los hogares PVD como simples sujetos pasivos a los que se les oferta atención teóricamente integral. Es decir, sujetos que no participan de su proceso de estabilización y desarrollo en instancias posteriores a la atención humanitaria de emergencia y que se ven afectado por las demoras en la ejecución de programas a causa de la disparidad de frecuencias, la no simultaneidad de los mismos y lentitud en los procesos administrativos con consecuencias directas en la priorización de la atención.

En el subsistema de la política de vivienda de interés social rural, pese a los cambios normativos, aún persisten estados que no priorizan y garantizan el hábitat como solución trascendental para el desplazado.

No es posible pasar de alto ó desconocer los esfuerzos institucionales para operar la política, adelantar las acciones de mejora mediante la promulgación normativa y coordinar en la medida de sus posibilidades administrativas y de recursos, tan complejas intervenciones; amplias en términos de número de población y de control sobre el territorio. Sin embargo, y como se profundizó a lo largo de esta investigación, la estructura del programa de VISR se sostiene en la apertura de convocatorias, y desde esta posición se identifican los siguientes aspectos que afectan y obstaculizan el goce efectivo del derecho:

- No existe como tal un política formulada de vivienda de interés social rural para población desplazada, esta se sujeta a lineamientos dados por Acción Social y la normatividad vigente que regula aspectos inherentes a las asignación del subsidio y la administración de los recursos. Es decir, no existe un establecimiento concreto de metas, pautas y parámetros para la atención en términos de hábitat rural.

- El concepto de hábitat inserto en el programa de VISR es limitado y se esboza única y exclusivamente en la formulación y ejecución de una solución de habitacional. Es decir, la ejecución de la “casa”, no de la “vivienda-hábitat” en sus más profundas acepciones.

- Los procesos de convocatoria mediante los cuales se asignan los recursos del subsidio para proyectos VISR para PVD, si bien son una estrategia para el control de recursos dadas las vigencias presupuestales anuales; se convierten en procesos en los que los oferentes entran a concursar de forma similar a los términos de una licitación pública de contratación. Así las cosas, se coaptan por esta vía los objetivos de priorización y el principio de focalización.

Dentro de esta misma conclusión es posible observar que no existe equidad en las condiciones para ofrecer dichos proyectos pues para el caso de los entes territoriales no todos presentan las mismas condiciones presupuestales para soportar recursos por contrapartida.

- El programa de VISR, se encuentra en una gran medida centralizado en Bogotá, lo que repercute de manera concreta en la priorización y agilización para el goce efectivo de derechos, toda vez que sobrecarga logísticamente a la entidad operadora del subsidio y hace mucho más lento la ejecución de la intervención.

- Los procesos de participación de los hogares de PVD en los proyectos son escasos y se limitan única y exclusivamente a los aportes en mano de obra no calificada. Aspecto que como se abordó genera contratiempos en la ejecución del

proyecto ante la negativa de la población para cumplir sus aportes. Es probable que este sea una consecuencia nociva y directa del asistencialismo del programa y de la misma condición de vulnerabilidad del hogar, lo que la convierte en una población altamente compleja para atender.

Ninguno de los procesos estudiados concibe plenamente la organización y estructuración de las comunidades para el empoderamiento sobre sus proyectos, poniendo en riesgo elementos de álgida importancia como lo son la reconstrucción del arraigo a un territorio. El único componente cercano a tratarlo es el de trabajo social y ambiental, no obstante solo se orienta para su desarrollo un 2% de los recursos totales del proyecto para su ejecución limitando por completo las posibilidades de trabajo comunitario.

- La existencia de una coadministración y exceso de injerencias y competencias por parte de las entidades gubernamentales, tiene como consecuencia la pérdida de autonomía del operador en la toma de decisiones ante los múltiples lineamientos de coordinación. No existe una acción concreta y definida del Ministerio de Agricultura hacia el programa, pese a que dicha Entidad es la rectora de la política.

- Persisten los problemas de recolección de información a efectos de la focalización de los hogares PVD, lo que probablemente indica que en muchos casos se atiende la demanda de quien no es desplazado y se niega el proceso de quien sí lo es. Al tiempo que la política general de atención debe revisar el tiempo en el cual la persona mantiene el estatus de desplazamiento y recibe atención y subsidios, etapas prolongadas de asistencia estatal están generando graves problemas de dependencia y mucho más peligroso de clientelismo.

- Las pocas medidas de control y regulación sobre las compañías aseguradoras repercute sobre en la terminación de proyectos siniestrados sobre los que la

entidad oferente presento incumplimientos en su ejecución, dejando en la incertidumbre al beneficiario respecto de la entrega de sus viviendas.

- La inserción del tema de productividad dentro del programa es inexistente, se deja que este sea atendido desde el Programa de Generación de Ingresos. Sin embargo, se pudo verificar que no existe simultaneidad entre estos. Es decir, es probable que antes de que el hogar desplazado haya definido su situación respecto del retorno o la reubicación ellos hayan recibido recursos para generación de ingresos.

Ahora bien, los procesos tendientes a la estabilización económica específicamente para población rural, carece de estrategias de acompañamiento y asistencia técnica en el largo plazo lo que afecta directamente la sostenibilidad del programa emprendido. Es preciso tener en cuenta que la misma vulnerabilidad de esta población se convierte en un factor adverso para la apropiación y pertenencia ante las intervenciones y hacia el territorio mismo.

Es posible aseverar, que el concepto de seguridad alimentaria desde las ópticas de abastecimiento al hogar y dinamización de los territorios como productores no está inserto en el PGI, por esta misma dirección la perspectiva del desarrollo rural es inexistente, limitándola a la atención puntual sin tendencias a la sostenibilidad.

- Pese a que en el marco normativo vigente se concibe la inserción de los aspectos culturales como componente fundamental para el desarrollo de la solución habitacional, en la práctica no opera y no se exige y las tipologías arquitectónicas son repetitivas indistintamente de su región y localización geográfica. La misma norma de sismoresistencia copta posibilidades de diseño en cuanto a métodos constructivos tradicionales.

- En detrimento de la atención a la vulnerabilidad del desplazado y de los recursos estatales mismos, lastimosamente subsisten vicios clientelistas en las regiones y

a nivel local, afectando seriamente la postulación de población víctima del desplazamiento forzado.

- La inexistencia de una coordinación conjunta para el accionar de la atención en vivienda de interés social rural, genera que se adelanten múltiples acciones sin un criterio de unicidad tendiente a la atención integral.

Se considera importante que en todo el desarrollo de esta investigación se tendió a fortalecer un criterio constructivo, bajo la premisa de que mediante la identificación de obstáculos es posible generar referentes a partir de los cuales se haga posible formular una real política de vivienda de interés social rural. Entendiendo dicha formulación como un proceso que establece metas concretas al corto, mediano y largo plazo para la mitigación del fenómeno del desplazamiento de campesinos; más aún cuando su vínculo rural es alto y día a día los centros urbanos se ven más asediados a niveles administrativos y presupuestales para la oferta de atención integral en sus territorios. Aspecto que se vuelve aún más crítico si se revisan obstáculos para la oferta y la demanda de vivienda urbana.

BIBLIOGRAFIA

- Abramovich, V, y Courtis, C, (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (2009) [en línea], “Desplazamiento en Colombia”, disponible en <http://www.acnur.org/t3/tesis/crisis/crisis-humanitaria-en-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>, recuperado el 15 de marzo de 2010.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (2009) [en línea], “Desplazamiento en Colombia”, disponible en <http://www.acnur.org/t3/tesis/crisis/crisis-humanitaria-en-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>, recuperado el 15 de marzo de 2010.
- Arango, R, (2005), *El concepto de derechos sociales y fundamentales*, Editorial Universidad Nacional de Colombia, Legis, Bogotá.
- Bertalanffy, L, (1994), *Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá.
- Ceballos, O, (edit.) (2008), *Vivienda Social en Colombia Una mirada desde su legislación 1918-2005*, editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Centro de Gestión Hospitalaria, (2009) [en línea], “Marco general y conceptual de la auditoria para el mejoramiento de la calidad de la atención en salud, de las guías metodológicas para la implementación de las Pautas de Auditoria, del Ministerio de la Protección social”, disponible en <http://www.cgh.org.co/temas/descargas/elenfoquesistemico.pdf>, recuperado el 25 de octubre de 2009.

Cifuentes, E. *et al.* (2010), *Lineamientos para la formulación de la política pública de vivienda para población desplazada*, Bogotá D.C., Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado.

Colombia, Banco Agrario de Colombia (2009, 21 de abril) *Manual de Funciones Gerencia de Vivienda Rural*.

Colombia, Banco Agrario de Colombia (2009, 21 de abril) *Reglamento operativo programa de vivienda de interés social rural*.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1991, 15 de enero) *Ley 3 de 1991*

Colombia, Congreso Nacional de la República (1991, 18 de julio) *Ley 387 de 1997*

Colombia, Congreso Nacional de la República (1994, 06 de octubre) *Ley 160 de 1994*

Colombia, Congreso Nacional de la República (1997, 18 de julio) *Ley 388 de 1997*

Colombia, Congreso Nacional de la República (2000, 06 de octubre) *Ley 617 de 2000*

Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005, 02 de abril) *Decreto 973 de 2005*

Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005, 04 de agosto) *Decreto 2675 de 2005*

Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010, 13 de abril) *Decreto 1160 de 2010*

Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2008), *Guía de Atención Integral a la población Desplazada por la Violencia en Colombia*.

Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2009), *Evaluación de los procesos de retorno para la generación de recomendaciones que permitan identificar variables de éxito y retos para una respuesta más efectiva*. Econometría consultores.

Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2008), *Evaluación del impacto de los programas de vivienda rural y urbana para la población en situación de desplazamiento*, Econometría consultores.

Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2010), [en línea], “Modelo de atención integral del SNAIP para el goce efectivo de derechos”, disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1933>, recuperado el 17 de marzo de 2010.

Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2010), [en línea], “Atención humanitaria de emergencia”, disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1935>, recuperada el 01 de junio de 2010.

Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2010), [en línea], “Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada”, disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=3341> recuperada el 08 de junio de 2010.

Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2010), [en línea], “Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, apoyo a procesos de protección”, disponible en

<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=3341&pagID=6216>, recuperada el 08 de junio de 2010.

Colombia, Corte Constitucional (2004, enero), *Sentencias*, “Setencia T 025”, M.P.: Cepeda Espinosa, M.J., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2008, mayo), *Autos*, “Auto 116”, M.P.: Cepeda Espinosa, M.J., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2009, enero), *Autos*, “Auto 008”, M.P.: Cepeda Espinosa, M.J., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2010, mayo), *Autos*, “Auto 314”, M.P.: Cepeda Espinosa, M.J., Bogotá.

Colombia, Defensoría del Pueblo, (2004), *Manual de procedimientos para la elaboración de proyectos de prevención y atención a la población en situación de desplazamiento forzado*.

Colombia, Defensoría del Pueblo, (2004), *Políticas públicas y desplazamiento: una reflexión desde la experiencia*.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (1997, 28 de mayo), documento *CONPES 2924 de 1997*.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2004, 13 de septiembre), documento *CONPES 2804 de 1995*.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2004, 23 de agosto), documento *CONPES 3304 de 2004*.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2009, 28 de septiembre), documento *CONPES 3616 de 2009*.

- Colombia, Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC, (2009), *Trabajos escritos: presentación y referencias bibliográficas*.
- Colombia, Procuraduría General de la Nación, (2008), *La prevalencia de los derechos de las víctimas del delito de desplazamiento forzado*.
- Cox, M, (1988), *Concepto y Proceso de Desarrollo rural Integrado: su relevancia en América Latina. En: Manual De Desarrollo Rural*, Colección Universidad y Desarrollo, Santiago.
- Echeverría, R, (2003), *Desarrollo Rural Territorial en América Latina y el Caribe. Manejo sostenible de los recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Washington D.C.
- Fajardo, D, (2002), *Tierras, poder político y reformas agraria y rural*, Cuadernos Tierra y Justicia, Instituto Latinoamericano para Legales y Alternativos – ILSA, Bogotá.
- Fonseca, L y Saldarriaga, A, (1980), *La arquitectura de la vivienda rural en Colombia*, Edit. Carrera 7, Bogotá.
- Fonseca, L y Saldarriaga, A, (1984), *“LA ARQUITECTURA DE LA VIVIENDA RURAL EN COLOMBIA, Minifundio Cafetero en Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda”*, Bogotá, Centro de Estudios Ambientales CEAM-Ediciones PROA.
- Gambra, R, (1996) “Aproximación al pensamiento de Heidegger” [en línea], disponible en: http://www.mercaba.org/Filosofia/heidegger/HEIDEGGER_01.htm, recuperado: 21 de febrero de 2010.

García, M, *et al.* (1995), *Geografía Rural*, Editorial Síntesis, Madrid.

Giarracca, N, (comp.), (2001) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires. Clacso. 2001.

Giraldo, C, (2009), *“LA Finanzas públicas en América Latina: la economía política*, Escuela Superior de Administración Pública, Ediciones Desde Abajo, Bogotá.

Giraldo, C, (2007), *¿Protección o desprotección social?”*, Ediciones Desde Abajo. Bogotá.

Giraldo, F y Torres, J, (2004), *Hábitat y desarrollo humano*, UN Habitat, CENAC, Bogotá.

Giraldo, H, (1988), *Vivienda Rural: Un desarrollo Integral*, Tercer Mundo editores, Bogotá.

Heideger, Martín, (1986), *“Ser y Tiempo”*, traducción de José Gaos, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Hernández, M y Meza, I, (Coords.)(2006) *“Nueva ruralidad enfoques y propuestas para América Latina”*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, (CDRSSA).

Hernández, M y Meza, I, [Coords.] (2006), *Nueva Ruralidad enfoques y propuestas para América Latina, Centro de estudios para el desarrollo rural sustentable y la seguridad alimentaria*, México.

Ibáñez, A, (2006) *La estabilización económica de la población desplazada*, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá D.C.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, (2001), *El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad. "Nueva Ruralidad"*, IICA, Panamá.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, (2004), *¿Que Es La Teoría General De Sistemas?*, Colección Cultura Informática. Perú.

Isaza, F, y Torres, J, (2004), *Investigaciones sobre el desarrollo Humano*, PNUD, UN HABITAT, CENAC, Bogotá.

Jiménez, J, (1985), *Del campo a la ciudad*, Barcelona, Editorial Salvat.

Machado, A, (2003), *Ensayos sobre seguridad alimentaria*, editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Mardones, José y Mate, Reyes, (2003) *"La ética ante las víctimas."*, Edit. Anthropos, Barcelona.

Martínez, L, (2000), *Economías rurales: actividades no agrícolas*, Centro Andino de acción popular, Quito.

Organización de las Naciones Unidas, (2010), [en línea], "Informe de la Comisión Mundial Sobre El Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtlan): Nuestro futuro en común", disponible en <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>, recuperado el 12 de Febrero de 2010.

Ortega, J,(2008), *La contribución del sector rural al desarrollo de Colombia*, editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.

Osorio, F, (2009) *Territorialidades en suspenso, desplazamiento forzado, identidades y resistencias*, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, Bogotá.

- Parrado, A, et al. (2009), *Núcleos Emprendedores Rurales una propuesta para el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial*, Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- Patiño, Gustavo, (2007), "Citas y referencias bibliográficas", Editor Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C
- Pérez de Armiño, K, (2010), "Retorno", [en línea], disponible en: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/191>, recuperado el 17 de mayo de 2010.
- Pérez, E, (2001), *Hacia Una Nueva Visión De Lo Rural. En: ¿Una Nueva Ruralidad En América Latina?* Colección grupo de trabajo de CLASCO. Buenos Aires.
- Pérez, E, y Farah, M, (Comps.), (2004), *Seminario Desarrollo Rural en América Latina y la Unión Europea*. Editorial Concejo Editorial Javeriano, CEJA Bogotá.
- Pickenhayn, J, (1982) *Genero de vida y hábitat rural y urbano*, San Juan, Universidad Nacional de San Juan.
- Ramírez, C.(2002), *Teoría de Sistemas*, Universidad de Nacional de Colombia, Manizales.
- Rojano de la Hoz, J, et al. (2005) *Dinámica de las familias desplazadas por la violencia social en Montería*, Fundación Universitaria Luis Amigo, Medellín.
- Saldarriaga, A, (1990) "La dimensión cultural de la vivienda" en Chavez, M. (dir) *Antropología de la vivienda, simposio*, Colcultura, Bogotá.

Schejtman, J y Berdegué, A, (2003) *“Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe, manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales”*, Washington DC , Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Schmidt, E, (1974), *La percepción del hábitat*, Editor, Gustavo Gili, Barcelona.

Sepulveda, S, (1970), *Atraso rural colombiano*, Talleres El Catolicismo, Bogotá.

Van Gigch, J, (2007) *Teoría General de los Sistemas*, Editorial Trillas, México.

Villaveces, J (2009). *Una mirada distinta a la política de tierras en Colombia*, Publicaciones seriadas, Universidad Ciencia & Desarrollo, UREI Tiempo ISSN 19090501, Tomo IV, fascículo 15.

Yori, C, (2007) *“Topofilia o la dimensión poética del habitar”*, Editorial Concejo Editorial javeriano – CEJA, Bogotá.