V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

El desplazamiento forzado por la violencia y el ordenamiento territorial en Bogotá: algunas reflexiones sobre la incidencia del fenómeno en la estructuración de la política pública de vivienda-hábitat. .

BALLEN VELASQUEZ LAURA MILENA.

Cita:

BALLEN VELASQUEZ LAURA MILENA (2010). *El desplazamiento forzado por la violencia y el ordenamiento territorial en Bogotá: algunas reflexiones sobre la incidencia del fenómeno en la estructuración de la política pública de vivienda-hábitat. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-036/298

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/emPm/3oY

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org.*

El DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BOGOTÁ: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA INCIDENCIA DEL FENÓMENO EN LA ESTRUCTURACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA-HÁBITAT.

Por Laura Milena Ballén Velásquez.

RESUMEN

El documento presenta los resultados de la investigación desarrollada con el propósito de establecer la incidencia del desplazamiento forzado en el ordenamiento territorial de Bogotá tomando como referente de análisis la dimensión vivienda-Hábitat durante el periodo 2002-2008.

La hipótesis que orienta esta investigación afirma que a pesar de la permanencia y agudización a través del tiempo del fenómeno del desplazamiento forzado en la ciudad de Bogotá, este no ha afectado de manera contundente los procesos de definición de directrices de las políticas públicas orientadas al manejo y disposición de las actividades en el territorio, sino que por el contrario ha sido incluido a través de los programas de desmarginalización planteados para atender a la población pobre de la ciudad, desconociéndose con ello la condición de sujeto político y la extrema condición de vulnerabilidad que caracteriza a la población desplazada.

El documento se estructura en cinco capítulos a través de los cuales se exponen: 1. el marco conceptual de la investigación, la producción bibliográfica sobre el tema; 2. Las características de la ciudad y sus políticas para el manejo del ámbito de la vivienda y el territorio; 3. la dimensión del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia en la ciudad y los retos y tenciones que supone; 4. las acciones del Estado, para atender los desafíos que supone el desplazamiento forzado por la violencia en materia de vivienda-Hábitat en el Distrito capital, la lógica que subyace en estas intervenciones y sus principales realizaciones. Finalmente se presentan algunas conclusiones y reflexiones.

Palabras clave: Desplazamiento Forzado, política pública, Vivienda-Hábitat, ordenamiento territorial.

ABSTRACT

The document presents the results of the investigation developed with the intention of establishing the incident of the forced displacement in the territorial classification of Bogota taking housing - habitat how analysis dimension during the period 2002-2008.

The hypothesis affirms that in spite of the permanency and n across the time of the phenomenon of the displacement forced in the city of Bogota, this one has not affected in a forceful way the processes of definition of directives of the public policies orientated to the managing and disposition of the activities in the territory, but on the contrary it has been included across the programs that attack marginalize of the poor population of the city, there not being known by it the condition of political subject and the extreme condition of vulnerability that characterizes the displaced population.

The document is constructed in five chapters across which they are exposed: 1. The conceptual frame of the research, the bibliographical production on the topic; 2. The characteristics of the city and his policies for the managing of the area of the housing and the territory; 3. The dimension of the phenomenon of the forced displacement by the violence in the city and the challenges and troubles that it supposes; 4. The State´s actions, to attend to the challenges that there supposes the forced displacement by the violence as for housing - habitat in the capital District, the logic that sub lies in these interventions and his principal accomplishments. Finally they present some conclusions and reflections.

Key words: Forced displacement, policy, Housing, habitat and territorial classification.

El DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BOGOTÁ: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA INCIDENCIA DEL FENÓMENO EN LA ESTRUCTURACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA-HÁBITAT.

Las transformaciones que han acontecido durante los últimos veinte años a escala global han generado una serie de efectos en la relación Estado-sociedad y por ende en los procesos de estructuración de políticas públicas así como en los territorios. Tal situación ha implicado que la Ciencia política, como campo del saber orientado al análisis y la descripción del fenómeno del poder y su materialización en relaciones sociales e instituciones que engendran una territorialidad o forma espacial específica; tenga el deber cada vez más de establecer puentes de comunicación con otras disciplinas o campos del saber con el fin de ofrecer respuestas a los desafíos que se presentan actualmente, y que ponen en riesgo la convivencia pacífica y la supervivencia misma de la especie humana.

Específicamente en el caso colombiano la complejidad generada por la prolongación del conflicto armado y el fortalecimiento de las mafias organizadas, ha significado el surgimiento de varios fenómenos que más que ser las consecuencias de esta situación son síntomas de un mismo problema de fondo que podría catalogarse como la raíz, o una de las raíces de la crisis económica y social que persiste allí, esto es la falta la inequidad en la distribución y uso sostenible de la tierra y sus recursos, y la inexistencia de un consenso nacional en torno a un modelo territorial que responda a un proyecto de sociedad que reconozca y reconcilie la diversidad cultural existente.

La diversidad de factores que inciden en las problemáticas que afrontan en el país ha dado lugar al establecimiento de redes entre el campo de la ciencia política y otros campos del saber de un origen más reciente y estrechamente vinculados como el Análisis de políticas públicas y el Ordenamiento Territorial. Particularmente el trabajo que se pone a consideración a través de esta ponencia es el resultado de la integración de estos ámbitos para comprender los impactos de un fenómeno territorial estrechamente ligado a factores de carácter económico y sociopolítico, este es el desplazamiento forzado por la violencia.

El desplazamiento forzado por la violencia, además de constituirse en una violación a los Derechos Humanos, es un fenómeno que ha afectado los procesos de estructuración territorial a lo largo de la historia de Colombia. Sin embargo durante las últimas décadas, con el recrudecimiento del conflicto armado y la injerencia de las dinámicas económicas globales, que han implicado la competencia entre los actores armados por el control de territorios que resultan estratégicos por sus recursos naturales y por el anuncio de grandes proyectos de infraestructura, el desplazamiento forzado ha dejado de ser una consecuencia de las acciones violentas para convertirse en una estrategia de guerra en función de un modelo de acumulación, que implica la transformación tanto de las zonas de donde es expulsada la población como de las zonas de recepción.

En este contexto se está produciendo un continuo y acelerado proceso de desterritorialización y reterritorialización que afecta, aunque en diferente proporción, los procesos de desarrollo territorial tanto de las ciudades principales e intermedias como de los municipios de vocación rural. En tales ámbitos el fenómeno ha significado adicionalmente una vulneración al derecho a una vivienda digna consagrado en el Art. 51 de la CP, y ha revivido las discusiones irresueltas relacionadas con el Ordenamiento del Territorio al poner sobre la mesa las asimetrías territoriales existentes, los problemas de la distribución y uso de la tierra, y de pleno control del territorio por parte del Estado.

Particularmente en el caso de Bogotá está ciudad se convirtió a partir del año 2002 en la principal receptora de Población en situación de desplazamiento bajo la modalidad de desplazamientos individuales o “gota a gota”, al tiempo que se intensifica en ella una forma reciente de desplazamiento, el intraurbano, lo que le da la doble condición de expulsora y receptora de población.

Lo anterior ha supuesto para la ciudad una serie de desafíos en materia de vivienda y provisión de servicios sociales. Particularmente implica la necesidad de contar con una mayor

infraestructura para la prestación de dichos servicios, lo que a su vez afecta la ordenación de las actividades en el territorio.

Tales circunstancias han conducido a la estructuración, a través del tiempo, de acciones de Estado orientadas a la atención de esta problemática, cuyo desarrollo ha estado determinado por la injerencia y las acciones de presión efectuadas por múltiples actores públicos y privados con intereses, racionalidades y recursos de poder asimétricos.

Algunas de estas acciones, por las temáticas que abordan suponen afectaciones directas al ordenamiento del territorio, como es el caso de la protección de tierras y la vivienda; mientras que otras lo hacen de manera indirecta.

Independientemente del tipo de intervención del que se trate, lo cierto es que la acción de Estado tiene implicaciones territoriales, ya que supone el despliegue de medidas en tal ámbito que afectan las dinámicas propias de este y dan lugar a la movilización de diversos actores y procesos sociales que son los que en últimas construyen el ordenamiento territorial, entendido más allá de la simple ordenación de las actividades económicas y sociales en el espacio, como un proceso social y político, en el que si bien guarda una centralidad la acción de Estado, es la movilización e interacción de los actores participantes y el balance de poder entre estos lo que define las formas de ocupación y uso del territorio de acuerdo con unos objetivos de desarrollo económico y social que se asumen como deseables para el colectivo social.

Dado este marco general, y entendiendo que el ordenamiento del territorio se construye a partir de diferentes dinámicas y factores que lo impactan, esta ponencia presenta los resultados de la investigación desarrollada por su autora como parte de la estructuración de su trabajo final de Maestría con el propósito de establecer la incidencia del desplazamiento forzado en el ordenamiento territorial de Bogotá tomando como referente de análisis la dimensión vivienda-Hábitat durante el periodo 2002-2008.

Si bien la dimensión vivienda hábitat no es la única que incide en el ordenamiento del territorio, pues las dinámicas económicas y políticas juegan un importante papel, se ha privilegiado esta dimensión debido a que es a partir del sentido de pertenencia que los individuos establecen con el espacio físico donde confluye su intimidad y se extiende hacia el entorno social, donde se expresa la imagen del mundo de quienes la ocupan, se construye y define la territorialidad de una cultura, y por ende se ordenan las actividades humanas en el espacio.

En este marco general se ha sumido la conceptualización de la noción de Hábitat establecida por Giraldo (1993), citada y caracterizada por Jolly (2008), que se resume en la siguiente fórmula: {(casa + entorno) = vivienda] + contorno} = hábitat. Según esta la Casa, entendida como la infraestructura física, es el primer elemento estructurante del contorno entendido como el ámbito espacial que constituye parte integral de un sistema urbano regional.

De acuerdo con los aspectos mencionados y teniendo en cuenta que la dimensión del hábitat es bastante amplia, el objetivo general de la investigación se centro en la identificación de: 1. las lógicas de actuación del Estado, entendido como un actor no unitario, para atender el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia. 2. las acciones y mecanismos que ha desarrollado el Estado para la atención del problema de la vivienda de la población desplazada en la ciudad de Bogotá. 3. Identificar las posturas, reivindicaciones y demandas frente a los temas del restablecimiento de Derechos, el reasentamiento y la vivienda de los distintos actores no estatales relacionados con el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia y su lógica de actuación. 4 Determinar las tensiones que genera el tratamiento del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia entre los diversos niveles territoriales de administración del Estado, a través de la caracterización de las directrices de actuación estatal y su forma de implementación desde el nivel nacional, hacia los niveles Distrital y local.

La pregunta central que orientó esta investigación es ¿Cuál ha sido la respuesta institucional del Estado en la ciudad de Bogotá para la atención del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia en el ámbito de la vivienda-hábitat, y como esta intervención, y los procesos que se han generado en torno a ella, afectan o no el ordenamiento territorial de Bogotá?

En relación a esta pregunta se busca esclarecer otro cuestionamiento ¿Se puede considerar que el fenómeno del Desplazamiento forzado por la violencia ha incidido realmente en la formulación e implementación de las políticas públicas de ordenamiento territorial desarrolladas por la administración del Distrito capital y propiamente en el ordenamiento del territorio?

La hipótesis que orientó esta investigación afirma que a pesar de la permanencia y agudización a través del tiempo del fenómeno del desplazamiento forzado en la ciudad de Bogotá, este no ha afectado de manera contundente los procesos de definición de directrices de las políticas públicas orientadas al manejo y disposición de las actividades en el territorio, sino que por el contrario ha sido incluido a través de los programas de desmarginalización planteados para atender a la población pobre de la ciudad, desconociéndose con ello la condición de sujeto político y la extrema condición de vulnerabilidad que caracteriza a la población desplazada.

Para el desarrollo de este planteamiento Para el desarrollo de este planteamiento esta ponencia se estructura en cinco partes. En la primera se exponen las bases teórico-conceptuales a partir de las cuales se estructuró la reflexión. Dado que identificar la incidencia de un fenómeno significa conocer el antes y el después así como el contexto en el que se instala, en un segundo momento de esta presentación se da a conocer un panorama general de la dinámica territorial de la ciudad de Bogotá en el que se incluyen las tendencias generales y directrices de política pública existentes en materia de ordenamiento territorial, en el que se enfatizan las relacionadas con la dimensión Vivienda-Hábitat.

En el tercer momento de esta presentación se expondrán los antecedentes del fenómeno de desplazamiento forzado por la violencia en Bogotá, la dimensión actual y la trayectoria de localización de la población en situación de desplazamiento a medida que se va intensificando su presencia en la ciudad. Adicionalmente se enuncian algunas conclusiones sobre los retos y desafíos que supone el desplazamiento para la ciudad.

En el cuarto apartado se efectúa una caracterización de proceso de estructuración de la política pública distrital de atención a la población en situación de desplazamiento, en la que se identifica la relación y particularidad que reviste este proceso con respecto al nivel nacional, y se enfatiza en las acciones que se han diseñado e implementado para atender la dimensión de la Vivienda-Hábitat durante las últimas cuatro administraciones. En esta se reconstruyen los factores incidentes en el desarrollo y estabilización de directrices de política, la intervención de los actores involucrados y sus posturas, así como las principales realizaciones y dificultades de la política.

Finalmente se presentan las conclusiones derivadas del análisis de la información expuesta en los capítulos anteriores, al tiempo que expone algunas propuestas y recomendaciones a los interesados en el tema.

Se espera con este trabajo contribuir a que los interesados en el tema tengan una mayor comprensión del fenómeno y su incidencia territorial, que les permita el desarrollo de posturas y proposiciones frente al tema que nutran el debate público y que permitan encontrar alternativas de solución viables y oportunas a una problemática que afecta a miles de colombianos, sumiéndolos en la exclusión y la pobreza. De igual modo se espera al final de esta presentación aportar algunos elementos que motiven futuras investigaciones al respecto, así como contribuir a la reflexión sobre el papel de la ciencia política en la atención de fenómenos de esta naturaleza.

I. LA RELACIÓN ENTRE DESPLAZAMIENTO, TERRITORIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*E*l desplazamiento Forzado por la violencia se constituye en una tipología de migración involuntaria de población hacia un territorio distante tanto en términos geográficos como culturales causada por las condiciones de violencia existentes en el territorio donde habita la población, que ponen su vida en inminente riesgo, y que reducen su capacidad de agencia, pues implican un cambio sustancial y negativo en sus condiciones de vida de la población.[1]

La forma como sea definido el Desplazamiento Forzado por la violencia, construye el fenómeno,

[1] La construcción de esta definición se desarrollo a partir de la unificación de los planteamientos sobre la Migración forzada expuestos por Nubia Ruiz en su tesis doctoral. Fuente: (Ruiz, 2006).

pues los criterios que sean privilegiados en la definición determinan el alcance del mismo, y por ende su visibilidad, y la manera como es tratado por las autoridades públicas.

En el caso colombiano la legislación ha precisado a través de la Ley 387 de 1997, que el desplazado es "*Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonado 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 tenciones interiores, violencia generalizada violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al DIH, u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren rústicamente el orden público*". (Ley 387 de 1997, Art. 1).

Tal definición recoge los principales elementos contenidos en la definición dada por los *Principios Rectores de los Deslazamientos Internos*, aunque de manera restrictiva, pues excluye como causas de desplazamientos las catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. En consecuencia los desplazamientos forzados de población generados por acciones armadas que impliquen situaciones catastróficas, tales como la destrucción de poblados derivada de la destrucción de infraestructuras, no se consideran como tal en el contexto colombiano.

El desplazamiento forzado interno a causa de la violencia es más que un proceso migratorio, pues encierra múltiples dimensiones que lo hacen un fenómeno complejo y multidimensional, en el se entrecruzan dimensiones espaciales, subjetivas y culturales.

Si se tiene en cuenta que: 1. el territorio es una construcción social, es decir el producto de la relación que establecen los individuos con el espacio físico en el que habitan, el cual determina las costumbres, modos de vida y relaciones sociales que allí se tejen y es a su vez determinado por estos mismos factores; 2.el territorio es parte constitutiva de la población que en él reside pues es parte de su cosmovisión y de su identidad; se advierte que el desplazamiento forzado por la violencia es un proceso desterritorialización y reterritorialización, ya que genera una ruptura del tejido social existente, dando paso a la llegada de otros individuos al espacio anteriormente habitado por las comunidades expulsadas, y transforma la identidad social de los sujetos que históricamente habían desarrollado una territorialidad dejándolos en un estado de "intersubjetividad interrumpida" (Jiménez, Abello & Palacio,2001), con el cual tienen que enfrentarse a los nuevos contenedores espaciales a los que llegan. Los desplazados deben reeditar su discurso y el curso de la vida cotidiana en función de los nuevos problemas a los que deben enfrentarse en los lugares de llegada (Castillejo, 2000:230). Estos últimos igualmente con el paso del tiempo experimentan una serie de impactos generados por el asentamiento de la población desplazada que terminan alterando las dinámicas propias de estos territorios y dan paso hacia nuevos estadios.

El desplazamiento forzado por la violencia en el caso colombiano no es un fenómeno migratorio de carácter transitorio, sino que por el contrario se constituye en una constante que ha determinado la historia reciente del proceso de configuración de las ciudades colombianas, especialmente en el caso de Bogotá. Paradójicamente la frecuencia con la que ocurre el fenómeno no ha redundado en la previsión del fenómeno en los ejercicios de planificación, pues este continúa siendo asumido como un "desastre imprevisto para la institucionalidad estatal en los niveles nacional, regional y municipal, tanto en los procesos de salida como de llegada de la población" (Osorio, 1997:74). Por tanto l*as administraciones locales en las que recae la atención del fenómeno no están preparadas para atender esta situación* que supone un violación de derechos y una serie de implicaciones ambientales, demográficas, socioeconómicas, y político institucionales. (Medellín, 2004).

En términos espaciales el desplazamiento forzado afecta el medio ambiente pues implica cambios en el uso del suelo asociados con transformaciones en el ordenamiento urbano de las zonas receptoras. (Pérez, 2003). Igualmente a nivel demográfico este fenómeno genera desbalances de género, pues los que migran son por lo general hombres jóvenes que huyen del reclutamiento forzado y de los señalamientos (Medellín, 2004:111), y agrava las condiciones de exclusión social urbana.

En términos socioeconómicos el desplazamiento genera múltiples consecuencias que pueden ser agrupadas en tres temas: 1.El empobrecimiento vital, pues no solo se pierden los recursos económicos sino que además se pierden las redes sociales de las que disponían; 2. El desempleo urbano, ya que los recién llegados incrementan la presión sobre el mercado laboral y se encuentran en condiciones de desventaja que impiden su incorporación a este, dadas principalmente por su falta de preparación y por los prejuicios sociales y la estigmatización. 3 Los efectos culturales y psicosociales, que disminuyen el capital social de la población desplazada. (Medellín, 2004:112-114).

Finalmente el desplazamiento forzado por la violencia tiene repercusiones sobre la institucionalidad estatal, puesto que como situación socialmente problemática se convierte en un desafío adicional que implica tanto la consecución de recursos para atender y prevenir este fenómeno, así como la obligatoriedad de diseñar mecanismos de coordinación entre los diversos niveles y sectores de la administración pública, para evitar que se presenten conflictos a su interior.

De esta forma el tratamiento del desplazamiento forzado por la violencia hace indispensable la existencia de una política de Estado coherente, en la que los propósitos, funciones y competencias estén claramente delimitados; que cuente con una institucionalidad que disponga de recursos económicos y humanos suficientes, así como de las atribuciones requeridas para una adecuada implementación en los territorios. En caso de que esto no se produzca el tema del desplazamiento termina generando choques, y al mismo tiempo genera que no se le dé una adecuada distribución a los recursos y se desatiendan ámbitos de intervención que son prioritarios.

Por otra parte el desplazamiento genera otras tenciones derivadas del tratamiento que se le dé a la restitución de los derechos vulnerados en relación con el manejo dado a la población pobre que tradicionalmente ha habitado las zonas a las que llegan los desplazados. Las políticas de restablecimiento[2], suponen la atención de necesidades de la población en materia de salud, educación, vivienda y generación de ingresos, elementos igualmente demandados por la población en situación de pobreza. En consecuencia, si las acciones desarrolladas para la población en situación de desplazamiento no se acompañan de una atención a la población pobre de las zonas receptoras y de mecanismos que las integren, la acción de estado termina generando una competencia por recursos, así como tensiones que afectan la conformación de tejidos sociales y la estabilidad territorial.

Por lo anterior el desplazamiento forzado por la violencia, es una situación socialmente problemática que ejerce una gran incidencia en el ordenamiento territorial entendido desde su doble dimensión como Política pública, es decir como acciones de Estado encaminadas a la planificación del uso y ocupación del territorio, que surgen de la confluencia de diversos actores sociales y políticos, con intereses específicos y que presionan la intervención del Estado en temáticas que por su importancia o situación consideran de interés público; y como el resultado histórico de las relaciones entre la sociedad regional y su entorno natural, que constantemente están sometidas a los cambios y transformaciones que el hombre impone al medio geográfico en la relación dialéctico con la naturaleza. (Borja, 1996).

Específicamente este fenómeno implica la transformación tanto de los territorios expulsores de población como de los receptores, por efecto no solo de los cambios en el tamaño y la estructura de la población que supone, sino por la forma como los sujetos se apropian del espacio y le dan una significación ante las nuevas circunstancias que se generaron con la violencia y el desplazamiento.

El espacio es un referente para la construcción de la identidad de los individuos, y de sus creencias, saberes y redes sociales, razón por la cual el desplazamiento forzado, al despojar a las comunidades de los territorios que tradicionalmente habían habitado y construido, deja a los individuos sin referentes y a los espacios carentes de significado. Por lo anterior puede afirmarse que el desplazamiento forzado es un fenómeno de desterritorialización y

[2] Estas se definen como las acciones que inician con la atención humanitaria a los desplazados y que culminan cuando se han generado condiciones que les permiten a estos desarrollar un proyecto de vida y estabilizarse (Medellín, 2004:146).

reterritorialización, entendiendo por estas nociones respectivamente el abandono del territorio, es decir de las significaciones, relaciones y redes, económicas, sociales, culturales ambientales, políticas e históricas que le dan sentido y unidad a un espacio y que lo hacen constituirse como tal; y la recolonización de ciertos espacios modificando la significación y el imaginario existente sobre estos, para dar paso a nuevas redes, relaciones y sentidos, es decir a nuevos territorios.

El desplazamiento forzado por la violencia supone el abandono abrupto de la identidad construida a partir del desenvolvimiento en la cotidianidad del espacio habitado, que le daba a los individuos un saber específico y un lugar en la comunidad a la que se pertenecía; y da paso a un nueva condición en la que los individuos víctimas de esta situación quedan en un estado de "no lugar", por efecto de la perdida de los referentes que le daban sustento a su identidad, el cual es difícil de superar dadas las condiciones en las que se produce el asentamiento en los territorios de llegada. En estos escenarios los desplazados se enfrentan a dinámicas de transformación continuas que le impiden forjar una nueva historia, por lo cual se van asentando sin arraigo dentro de un contexto que nada les promete ni ofrece, pero que si les exige saberes diferentes a los adquiridos en su lugar de origen, lo cual hace que su existencia se reduzca a la lucha por la sobrevivencia en el día a día y que la ciudad se convierta en una promesa idealizada, inalcanzable y adversa en oportunidades (La ciudad desplazada, 2003 pág. 98).

No obstante las personas en situación de desplazamiento, a pesar de su condición de desarraigo y de pérdida de identidad, con el paso del tiempo generan en los territorios de llegada una nueva territorialidad modificando el imaginario mismo del lugar receptor. En el caso de ciudades como Bogotá, a pesar de la complejidad que reviste incorporarse a las dinámicas urbanas, la población en situación de desplazamiento forzado inicia una nueva lucha, un "proceso de agenciamiento", por construir procesos de identificación y de restablecimiento de sus derechos como ciudadanos. (Reubicación y reasentamiento en la ciudad. Estudio de caso con población en situación de desolazamiento forzado, 2006).

La vida en contextos urbanos de población en condición de desplazamiento forzado por la violencia, particularmente el desarrollo de proyectos de reasentamiento y de reintegración, implica para esta un proceso de construcción y de deconstrucción de la categoría misma de desplazado (Identidad Social y reesyablecimiento urbano de la población exiliada internamente en Colombia, 2003) y la reconstrucción de su identidad con el paso del tiempo. En este proceso se genera un "estado de transformación e incubación urbana" (La ciudad desplazada, 2003 pág. 108), es decir se genera una nueva semilla de lo que será el territorio, la ciudad como hábitat, y sus ciudadanos.

El desplazamiento forzado por la violencia se convierte en una dinámica que entra a nutrir los procesos que se desarrollan en la ciudad, y por ende viene a reforzar y/o modificar las dinámicas territoriales existentes. Particularmente este fenómeno presiona las formas de ocupación y uso del suelo existentes previamente, al tiempo que la ciudad construida por la infraestructura espacial y funcional y los procesos existentes en ella de carácter político, social y económico entra a condicionar la forma como la población desplazada entrará a ocupar y usufructuar el espacio y en general su modo de habitar la ciudad, entendiendo por esto último la manera como los individuos construyen en el día a día las acciones para desenvolver su existencia, y en términos sociales es la localización en un territorio de un proceso de reconstrucción del espacio desde identidades culturales diferenciadas. (VEEDURIA DISTRITAL; DNP; PNUD, 2006).

Las afectaciones que supone el desplazamiento forzado al ordenamiento territorial se introducen principalmente a través de la dimensión de la vivienda-Hábitat.

El hábitat, de acuerdo con Leff (2002), es el lugar donde se construye y define la territorialidad de una cultura, la espacialidad de una sociedad y donde se configuran los sujetos sociales que organizan el espacio geográfico apropiándoselo y otorgándole sentido a través de sus prácticas y significaciones.

Esta más que un espacio físico, es el ámbito donde confluye la intimidad del ser humano, y se extiende hacia el entorno social. A través de esta se expresa la imagen del mundo de

quienes la ocupan y se establece una relación concreta con el espacio, pues es parte constitutiva de un entorno que le otorga ciertos atributos, y al cual a su vez le atribuye un conjunto de significaciones, dado que es precisamente a partir de esta dimensión que se construye y define la territorialidad de una cultura. La dimensión vivienda-Hábitat se constituye en el primer elemento ordenador de las actividades humanas en el espacio.

Tal, según la conceptualización de Jolly (2008), quien retoma la caracterización del concepto de Hábitat efectuada por Giraldo (1993), se encuentra estructurado por tres categorías de análisis interrelacionadas: La casa, el entorno y el contorno, las cuales se resumen en la siguiente ecuación (Jolly, 2008: 82-83):

{[(Casa + entorno) → vivienda] + contorno} → Hábitat}.

En esta conceptualización la casa es lo que está "puertas adentro", es decir la edificación con destino principal a vivienda, la cual incluye el suelo sobre el cual descansa dicha casa y la producción del mismo.

Por su parte el entorno es lo que se encuentra "puertas afuera" de la casa, es decir el barrio. Este incluye edificaciones o construcciones destinadas al desarrollo de actividades educacionales, hospitalarias, institucionales, comerciales, equipamientos como vías, servicios públicos domiciliarios, parques, servicios de transporte, entre otros.

Tanto la casa como el entorno constituyen la vivienda, la cual a su vez conforma por efecto de las redes y vías vez el contorno, o ciudad. Este se encuentra igualmente conectado con la región, otras ciudades, el país y el resto del mundo. En consecuencia la Vivienda más contorno conforma el hábitat. (Jolly, 2008:83).

De esta forma el hábitat se constituye en un sistema complejo, y el ámbito al cual quiere afectar todo proceso de ordenamiento urbano regional. En este caso la casa y el entorno, es decir la vivienda tienen un carácter estructurante del ordenamiento del territorio, pues son la unidad mínima desde donde se define el uso y apropiación del espacio.

La complejidad y los ámbitos que encierra la dimensión del hábitat han implicado que en los procesos de política pública, la acción de estado se diversifique, desarrollándose simultáneamente tres tipos diferentes tipos de intervención o de política según el ámbito en el cual desea intervenir, y que en conjunto configuran las políticas públicas de vivienda. De este modo y siguiendo la conceptualización elaborada por Jolly (2008) es posible distinguir entre:

- Política pública de "la casa", que incluye las disposiciones que se toman en cuanto a la casa "puertas adentro", ya sea para construir, mejorar o adecuarla. Así mismo esta política incluye el manejo del suelo urbanizable.

- Política pública del "entorno urbano". Esta se relaciona con la conexión a los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos del barrio y de la localidad (vías locales, parques, escuelas, centros de salud, etc.).

- Política pública del "contorno urbano", que se refiere a los equipamientos metropolitanos.

Estas tres tipologías constituyen campos de intervención incorporados en las políticas de ordenamiento territorial, ya que hacen parte de un mismo sistema urbano regional. Adicional a estas tipologías, y atendiendo a los factores de la tenencia y calidad de las viviendas, es decir de déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, Jolly (2008:83) plantea la existencia de cuatro tipos de políticas de vivienda:

Tolo lo expuesto anteriormente muestra que al acontecer procesos de desplazamiento forzado lo que más se afecta es el derecho el derecho a una vivienda digna, y que con ello surge la necesidad de reinventarse y encontrar un lugar donde residir de ahora en adelante. Esta es una de las dimensiones más afectadas por el fenómeno por donde se introducen incrementalmente transformaciones al ordenamiento del territorio. En los territorios de llegada, cuando los sujetos afectados por esta situación entran a ocupar nuevos espacios, alteran la dinámica existente, e inciden en la construcción de nuevas territorialidades ya que se caracterizan por su heterogeneidad sociocultural y traen consigo diversas historias de vida e imaginarios desde los lugares de donde provienen.

En las zonas de llegada el acceso a una vivienda digna es restringido por lo costoso que supone acceder a ella, dado el elevado precio del suelo. Dado que la PD proviene principalmente de las zonas con menor nivel de desarrollo económico y social, y que el desplazamiento se convierte en un fenómeno que en vez de permitir la movilidad social y la mejora de las condiciones de vida, genera un empobrecimiento y una situación peor a la que se vivía antes del éxodo (Ruiz, 2006); la mayoría de esta debe recurrir a la informalidad para solucionar sus necesidades habitacionales y de sustento.

Las carencias de la atención estatal al fenómeno ha provocado que los mismos desplazados sean quienes tengan que presionar la acción estatal mediante su organización como sector que demanda la protección y atención del Estado mediante vías de hecho, que le den notoriedad pública a la sus reivindicaciones y permitan su incorporación en la agenda política.

La recepción de tales demandas por parte del Estado esta mediada por la capacidad institucional existente en el lugar de llegada. Esta a su vez se encuentra condicionada por las asimetrías existentes entre las entidades territoriales, debido a niveles diferenciales de desarrollo económico y sociocultural de las regiones y a la debilidad del Estado para ejercer un pleno control territorial. Tal fenómeno, además de relacionarse con las causas del desplazamiento forzado, hace que muy pocas Entidades Territoriales dispongan de los recursos e infraestructuras institucionales requeridas para atender las demandas de la PD, mientras que la gran mayoría carece de toda preparación y posibilidad de respuesta.

Por lo tanto la acción de Estado encaminada a prevenir y atender el fenómeno del desplazamiento forzado debe partir de la atención de los problemas del ordenamiento territorial existentes en el país. Esto implica la intervención del Estado en la promoción del agro, y la generación de condiciones que permitan a las poblaciones habitar sin restricción sus lugares de origen y que desestimulen la migración hacia las grandes ciudades.

A pesar de las diferentes interpretaciones dadas al sentido y alcance del concepto de ordenamiento territorial, este se asume ante todo una política pública, es decir una acción de Estado para atender una situación o ámbito que se considera socialmente relevante, que busca actuar sobre el territorio y el orden existente para introducir nuevos escenarios de uso y ocupación del territorio.

De esta forma el ordenamiento territorial es un proceso social y político, en el que intervienen múltiples actores con racionalidades diversas, con el fin de determinar los patrones de uso y ocupación de territorio, de acuerdo con los proyectos políticos y sociales imperantes en la sociedad, y donde el Estado juega un papel central ya que este es el encargado de desarrollar a través de sus mecanismos de intervención el marco institucional en el cual se desenvuelven los actores que participan en la construcción del territorio. .

Las características del régimen político han determinado la forma como se ha constituido el Ordenamiento Territorial del País, así como la estructuración de la respuesta institucional que se ha generado durante los últimos quince años para atender el problema del desplazamiento forzado. Tal respuesta es la consecuencia de la construcción del fenómeno como situación socialmente problemática, lo cual es el resultado de la movilización de diferentes actores quienes a través de estrategias de presión (tales como cabildeo y medidas de hecho), transforman problemas sociales en tales situaciones percibidas por el conjunto de la población como socialmente relevantes.

En Colombia la construcción de esta política se han efectuado de manera incremental y de manera simultánea a la atención humanitaria de emergencia, razón por la cual han jugado un papel importante los organismos de cooperación internacional, quienes a través de sus recomendaciones al gobierno han contribuido a la estructuración del actual esquema, no exento de dificultades, que se basa en un sistema Nacional que integra diversas instituciones gubernamentales y que se repliega a nivel territorial, (SNAIPD). La estructuración de este sistema y su operación ha estado igualmente determinado por la labor garante ejercida por la corte constitucional a partir de la expedición de la Ley 387 de 1997 y los incumplimientos a sus disposiciones, que dieron a lugar a la sentencia T-025 y a Autos de constitucionalidad que han exigido el desarrollo de medidas especiales y el paso hacia un enfoque integral de reparación de derechos.

De esta forma comprender la incidencia del DF en la estructuración de políticas públicas implica recurrir al análisis de políticas públicas, la cual se constituye en una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad específica que desarrollan las autoridades públicas (Roth, 2002), que apela al análisis histórico y se caracteriza por su pretensión explicativa y no simplemente descriptiva de las formas como se desarrolla la acción estatal y confluyen y se relacionan en este procesos los diferentes actores que integran la administración pública y la sociedad civil (Vargas, 1999).

Todo proceso de análisis de política pública permite analizar la relación estado sociedad e implica según Vargas (1999) tres momentos. El primero consiste en la formulación de hipótesis que subyacen a la política. El segundo momento consiste en la reconstrucción del contexto y del proceso de política pública, lo cual incluye la identificación de los actores clave y la reconstrucción de su participación en el proceso, así como el establecimiento de los factores condicionantes, los procesos como se llego a la formulación, la forma como se modificaron los factores incidentes en la política, los resultados y las realizaciones de la política. Finalmente se desarrolla el análisis y contrastación de la información suministrada por el proceso de reconstrucción.

II. CARACTERIZACIÓN DEL ÁMBITO DE ESTUDIO: EL PANORAMA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BOGOTÁ.

1. Dinámicas y estructura territorial de Bogotá: Caracterización de la ciudad.

La condición de centro político y administrativo del país, que implica una concentración de la oferta institucional en materia de prestación de servicios sociales y la localización de importantes actividades económicas en la ciudad, ha hecho de Bogotá una ciudad atrayente de importantes flujos migratorios a lo largo de su historia. Esto ha generado un crecimiento acelerado e incesante de la ciudad, que ha redundado en la anexión de nuevos territorios, y ha hecho de esta una ciudad multicultural.

El modelo de ciudad que se ha consolidado en Bogotá es el de una ciudad segregada, entre un norte rico y un sur pobre, en la que el acceso real a los beneficios y potencialidades que ofrece la ciudad está determinado por el nivel de ingresos. Esto unido a la debilidad que ha presentado históricamente el Estado para ordenar la ocupación y el uso del territorio y contrarrestar la especulación con los precios del suelo, ha implicado la imposibilidad para la mayor parte de la población de Bajos ingresos para acceder a una vivienda digna y por ende recurrir al mercado informal, a quien se le debe en parte el crecimiento y expansión acelerada de la ciudad no planificada.

Tal circunstancia ha hecho que la ciudad ejerza una presión sobre los municipios vecinos de la sabana, convirtiéndolos en receptáculos tanto de la población que no puede acceder al suelo en Bogotá por sus altos costos, como de la población de altos ingresos que ven en los municipios cercanos a Bogotá por el sentido nororiental la posibilidad de desarrollar un modo de vida al estilo suburbio norteamericano, alejado del ruido y la contaminación de la ciudad.

Los 17 municipios[3] que conforman el área Metropolitana de Bogotá[4] han sufrido una afectación sobre sus suelos rurales, la gran mayoría con gran potencial agrícola, los cuales se han convertido en dormitorio de la población de altos ingresos, o en parques industriales por efecto de las medidas de deslocalización de la actividad industrial de las zonas centrales y residenciales de Bogotá, que implicaron la salida de muchas empresas hacia el área rural de los municipios vecinos, con todas las consecuencias que esto genera en términos ambientales y de atracción de población trabajadora, que se convierte en una demanda potencial de servicios públicos, infraestructuras y equipamientos.

---

[3] Estos son Soacha, Facatativa, Zipaquirá, Chía, Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá, Sibaté, Tocancipá, La Calera, Sopó, Tabio, Tenjo, Cota, Gachancipá y Bojacá

[4] Se aclarara que no se ha constituidos como tal un área Metropolitana entre Bogotá y los municipios de la sabana, de acuerdo con lo establecido por la Ley orgánica No 128 de 1994 a pesar de que esta exista como hecho social, en términos de influencia.

De acuerdo con la conciliación entre las proyecciones de población y los resultados del Censo de Población de 2005 Bogotá contaba en el 2005 con 6.840.116 habitantes, que representan el 16.4% del total de la población colombiana, lo cual constituye un incremento de 1.5 puntos porcentuales con respecto al censo de población de 1993, donde la población de Bogotá constituía el 14.9% del total nacional. De igual forma el último censo indica que la tasa de crecimiento poblacional es del 2.4% anual y proyecta que para el 2010 la población de la ciudad será de 7.363.782.[5]

El Grafico No 1 muestra las tendencias de crecimiento de la ciudad desde 1951 hasta el último censo. Allí se puede identificar como Bogotá ha incrementado progresivamente su porcentaje de participación en el total de la población nacional.

La población de la ciudad se localiza en distinta proporción en las veinte localidades que integran el Distrito capital, el cual cuenta con una extensión de 163.661 hectáreas, de las cuales 38,430 están clasificadas como urbanas, 122.256 hectáreas como rurales y 2.974 hectáreas como expansión urbana. El suelo de protección corresponde a 73.773 hectáreas, mientras que los suelos por desarrollar equivalen a 5.000 hectáreas. (Maldonado, 2007).

Específicamente las localidades más pobladas de la ciudad, de acuerdo con el censo del 2005 son Kennedy y suba, a diferencia de Sumapaz y candelaria que son las que registran menor población. Esto se explica por las diferencias existentes en cuanto al tamaño de las localidades, y por las propias características de estas. En materia de indicadores sociales y calidad de vida Bogotá registra condiciones superiores a las del resto del país. En el periodo 2002-2006, de acuerdo con la Encuesta de Hogares, la incidencia de la pobreza en Bogotá, según el indicador línea de pobreza, se redujo de 38.3% a 23.8%; al tiempo que se redujo el coeficiente de GINI de 0.571 a 0.532. (IDH, 2008:127- 128).

Cuadro 1 Índice de condiciones de Vida (ICV). Bogotá 2003-2007

	ACS (Acceso a Servicios Públicos)		ECH (Educación y Capital Humano)		TCH (Tamaño y Composición del Hogar)		CV (Calidad de la Vivienda)		ICV	
	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Total	27,22	27,20	32,80	33,21	16,89	17,41	12,30	12,29	89,21	90,10

Fuente: (Secretaria Distrital de Hábitat, 2008).

Si bien en los últimos años los indicadores sociales de la ciudad han mejorado, lo cual está relacionado con la modificación de los métodos para medir la pobreza, esta última persiste y está aún lejos de superarse la segregación socioeconómica en el espacio urbano. (IDH, 2008). Durante las últimas administraciones Distritales, según las estadísticas oficiales y el Informe de Desarrollo Humano de la ciudad, ha mejorado la cobertura de servicios públicos 6, se han superado muchos de los problemas de gestión de las entidades encargadas de su prestación, y se han desarrollado diferentes acciones en materia de espacio público y cobertura en los ámbitos de educación y salud que han permitido el mejoramiento en las condiciones de vida de la población más pobre, pero que aún siguen siendo insuficientes, pues como tal no se han establecido medidas estructurales que ataquen los factores que dan origen a las situaciones de pobreza**.**

En materia de vivienda, según la encuesta de Calidad de Vida de 2007, del total de Hogares existentes en la ciudad (1.978.528), 307.945 tienen un déficit de vivienda. De estos 145.822 presentan un déficit cuantitativo, mientras que 162.124 hogares tienen un déficit cualitativo. (ECV, 2007).

Al desagregar por localidades los hogares de Sumapaz y Ciudad Bolívar, son según la ECV las zonas donde se presenta el mayor déficit habitacional con respecto al total de hogares que habitan dichas Localidades, a diferencia de Chapinero y Usaquén. Adicionalmente las localidades en las que el porcentaje de déficit

[5] Si se toma conjuntamente la población de Bogotá y de los municipios del área metropolitana ésta representa el 19.1% del total de la población nacional establecida en el censo del 2005. La tendencia de la participación de la población del área metropolitana sobre el total nacional ha venido en aumento.

[6] Las coberturas de servicios públicos en la ciudad son: 100% en energía, 88% en telefonía Fija, 98.9% en acueducto, 98.1% en alcantarillado, 99.8% en aseo y 80% en gas natural. Fuente (IDH, 2009:128).

cualitativo es mayor al cuantitativo son Chapinero, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa y Kennedy.

Adicionalmente según la misma fuente del total de Hogares bogotanos el 0,7% habita viviendas cuyas condiciones son inadecuadas, 0,2 residen en viviendas que no cuentan con servicios públicos adecuados, mientras que el 2,6% vive en condiciones de hacinamiento crítico. Como puede observarse en el Anexo No 3 las localidades que registran los más altos porcentajes de Hogares con vivienda inadecuada son Sumapaz y ciudad Bolívar. En esta última se encuentran igualmente los mayores porcentajes de Hogares con hacinamiento crítico, servicios inadecuados, pobreza y dependencia económica. Adicionalmente, es importante mencionar que Bosa es la tercer localidad con más hogares sin servicios públicos adecuados y que las localidades de Sumapaz, Ciudad Bolívar, Santa Fe y Usme son las más afectadas, con porcentajes de pobreza que oscilan entre 9,1 % y 21,3%, y porcentajes de indigencia que van de 1,0 % a 3,2%. (ECV, 2007).

En la ciudad la proporción de propietarios de vivienda se encuentra alrededor del sesenta por ciento, distribuido en todas las localidades independientemente de su estrato socioeconómico, sin embargo en las localidades donde se encuentra en mayor proporción la población en situación de pobreza se presentan deficiencias derivadas no de los materiales con los que han sido construidas las viviendas, sino de la estructura de las viviendas en relación con el tamaño de los hogares que las habitan, y de la localización de las viviendas en zonas de riesgo o de alto impacto que reciben la afectación de las actividades económicas que se realizan en sus proximidades.

Particularmente los mayores índices de hacinamiento se presentan en Ciudad Bolívar, Usme, Tunjuelito, Santa Fe, San Cristóbal, La Candelaria, Bosa y Kennedy, es decir, en las localidades donde existe una mayor concentración de población pobreza (Vivienda y pobreza en Bogotá. Nuevos desarrollos en la política habitacional para la ciudad, 2005 pág. 40).

Adicionalmente cinco de las localidades señaladas, (San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa y Ciudad Bolívar), al igual que la localidad Rafael Uribe Uribe, tienen una mayor proporción de sus habitantes en zonas de riesgo, relacionada con la precariedad de sus viviendas y su ubicación en zonas no aptas para ello, lo cual la hace aún mucho más vulnerable a esta población si se tiene en cuenta su situación de extrema pobreza y de exclusión social. El caso más dramático se presenta en Usme y Tunjuelito, donde el 20% de los hogares que las habitan se encuentran en situación de alto riesgo, seguido por el caso de Bosa donde la proporción es de 18,1%. (Vivienda y pobreza en Bogotá. Nuevos desarrollos en la política habitacional para la ciudad, 2005).

Esta situación se explica entre otros factores por los problemas de gestión del suelo que tradicionalmente ha tenido la ciudad, y que han redundado en la especulación, la concentración de las plusvalías en los grandes constructores y sobre todo en la exclusión de la población más pobre del acceso al suelo en condiciones dignas, que los hace presa del mercado informal en zonas no aptas. La especulación ha generado la ficción de una escasez del suelo, que en la realidad no es tal ya que la ciudad cuenta con aproximadamente 5.000 ha de suelo disponible para la urbanización. Hay suelo pero para la producción de proyectos de vivienda de alta calidad dirigidos a quien pueda pagarlo, la población de altos ingresos; pero no hay como tal suelo de buena calidad y ubicación para la población más pobre. Esta situación ha limitado la posibilidad de desarrollar proyectos de vivienda de interés social, pues los altos costos que supone la sola consecución del suelo no hacen atractiva y rentable la inversión en un contexto en el que prima la racionalidad del mercado y la obtención de ganancias en contravía de la rentabilidad social y su significado para el desarrollo de una sociedad.

A esto se suman las falencias del enfoque de política pública en el que se inscribe la política nacional de vivienda, que deja en manos del mercado la posibilidad de acceder a una vivienda, en un contexto en el la precariedad de la población demandante de una vivienda digna no cuenta con las capacidades de ahorro y endeudamiento requeridas por el sistema financiero para ser sujeto de financiación, y con los recursos para sufragar los costos que genera la tenencia y el mantenimiento de la vivienda.

En lo que corresponde al modelo de ocupación territorial, entendido como la expresión

simplificada del sistema construido por las características naturales, los procesos económicos, sociales y ambientales y sus repercusiones territoriales, Bogotá presenta cuatro tendencias estructurales. En primer lugar la Urbanización ilegal ha tenido un papel importante en el crecimiento de la ciudad, ya que del total del suelo Urbano, correspondiente a 38.430 ha, aproximadamente 7.500 fueron ocupadas informalmente por la acción de los loteadores piratas en las últimas dos décadas, como consecuencia de la incapacidad institucional que tradicionalmente tuvo la ciudad para orientar el desarrollo urbano.(Secretaria Distrital de Hábitat, 2007 pág. 19). .

En segundo lugar Bogotá es una ciudad polarizada. Tiene una estructura espacial alrededor de un centro expandido, y una agrupación de la actividad económica en los principales ejes viales al occidente. La población de bajos ingresos se concentra espacialmente en el sur y en el occidente de la ciudad, al tiempo que se presenta una importante segmentación del mercado inmobiliario y una mala distribución en el acceso a los equipamientos y al sistema vial arterial. De esta forma se configura una ciudad segregada, en dos modalidades: en términos residenciales, es decir la escasez o ausencia de mezcla en las unidades territoriales de la ciudad; y de acceso a equipamientos, tierra, transporte y vías por razones socioeconómicas.

Una tercera tendencia de la estructura de la ciudad la constituyen las transformaciones acontecidas en las últimas administraciones de la ciudad en materia de gestión y planeación de la ciudad. En los últimos años se ha gestado en las entidades distritales un mayor compromiso por desarrollar e implementar los instrumentos de ordenamiento territorial establecidos en la Ley 388 de 1997. En este marco se han planteado grandes operaciones urbanas en las que se propone dar aplicación a instrumentos como la Plusvalía y la Distribución de cargas y beneficios, así como desarrollar Bancos de suelo que permitan el desarrollo de grandes operaciones urbanas y proyectos relacionados principalmente con la vivienda. Algunos ejemplos son la Operación Nuevo Usme y el Banco de tierras de Mertrovivienda.

De otro lado desde la planeación de la ciudad de Bogotá se ha venido planteando desde el año 2000, una nueva forma de entender la relación de la ciudad con la región a la que pertenece. Tal está permeada por las dinámicas de la globalización, y por la búsqueda de generar un tratamiento más integral a las problemáticas territoriales a partir del reconocimiento de los vínculos naturales e históricas existentes; y ha dado lugar a procesos de integración regional que se han intentado institucionalizar a través de la suscripción de varios acuerdos de voluntades entre las autoridades del Distrito y de otras entidades territoriales, tanto aquellas que conforman la región central de Colombia, como las que hacen parte de su entorno inmediato: los municipios vecinos y el Departamento de Cundinamarca. [7]

Actualmente Bogotá se encuentra inmersa dentro de las dinámicas económicas que genera la globalización, que implican una desterritorialización y territorialización del mundo en función de los intereses del capital financiero, e imponen una competencia entre territorios por atraer inversión y no quedar excluidos de los circuitos económicos. En este marco han tomado fuerza en la ciudad modelos económicos de desarrollo endógeno de corte neoliberal, que enfatizan en la competitividad, la importancia del conocimiento y del desarrollo de la innovación tecnológica, así como en la necesidad de integrarse con la región para convertirse en un polo de desarrollo.

---

[7] Los procesos recientes de integración de Bogotá con la región se remontan a la Administración de Antanas Mockus, en el año 2001, quien firmo un primer acuerdo de Voluntades con el Gobernador de Cundinamarca y la CAR de Cundinamarca, que dio lugar a la Mesa de Planificación Regional-Bogotá Cundinamarca y a la constitución de una alianza con el sector productivo de la región que se materializó en la constitución del Consejo Regional de Competitividad. A partir de este ejercicio se vio la necesidad de consolidar relaciones con los departamentos de Meta, Tolima y Boyacá, dado el reconocimiento de fuertes relaciones con estos territorios. Por ello se convocó a las autoridades de estas entidades a participar en el proceso de constitución de la región central, lo cual se materializó en un acuerdo de voluntades suscrito en el año 2004. No obstante lo anterior actualmente este último proceso se encuentra estancado, pese a la existencia de dos Acuerdos de Voluntades firmados.

En este escenario, y de acuerdo con el modelo de ocupación territorial propuesto en el plan de Ordenamiento Territorial, la alcaldía de Bogotá conjuntamente con el Departamento de Cundinamarca han venido trabajando en el marco de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca en la construcción de la hoy denominada "Región Capital". Este modelo le apuesta a la construcción de una agenda común para la coordinación del ordenamiento territorial de Bogotá y de los municipios de la sabana, así como a un crecimiento compacto y la contención de la suburbanización, bajo un sistema de Red de ciudades[8] que busca la desconcentración de Bogotá y una distribución más equilibrada de la población y de las actividades económicas.

Bajo este escenario se han planteado varios proyectos de infraestructura, como el Macroproyecto del Aeropuerto el Dorado[9] y el tren de cercanías, la descontaminación del río Bogotá, EL Plan Maestro de Movilidad Regional, El plan turístico regional, entre otros. (Mesa de Planificación Bogotá Cundinamarca, 2005).

2. Lineamientos de Política Pública para el manejo del territorio y del hábitat.

En el contexto colombiano los planes de Ordenamiento territorial, establecidos por la Ley 388 de 1997 se constituyen el principal instrumento de Política Pública que determina el modelo territorial hacia el cual quiere avanzar una sociedad. Este se supone debe ser el resultado del consenso y debe establecer las acciones encaminadas a la construcción gradual de ese futuro deseable.

El Plan de Ordenamiento territorial (POT) de Bogotá, sancionado mediante Decreto 619 del 28 de 2000 por el Alcalde Enrique Peñalosa y posteriormente revisado y modificado en el periodo 2003-2004 mediante los Decretos 463 de 2003 y 190 del 2004 (este último compila todas las modificaciones); plantea un modelo territorial orientado al fortalecimiento de Bogotá como "un nodo de la red de centralidades de la región Bogotá-Cundinamarca y de otras ciudades con las cuales tenga o requiera eficientes niveles de articulación física y virtual a nivel nacional e internacional, con el fin de mejorar su seguridad alimentaria, facilitar y viabilizar las estrategias orientadas a garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo". (Decreto 190 de 2004, Art.1 Numeral 2).

Adicional a los propósitos de vincular la planeación del Distrito Capital al Sistema de Planeación Regional y avanzar a un modelo de ciudad región diversificado, con un centro especializado en servicios, el POT establece dentro de sus objetivos: planear el ordenamiento territorial del Distrito Capital en un horizonte de largo plazo, garantizando la sostenibilidad ambiental, económica y fiscal del Distrito Capital, y el aumento de la competitividad y la productividad general y sectorial. Igualmente contempla la construcción de la noción de hábitat regional, el desarrollo de los instrumentos de OT para regular el mercado del suelo y alcanzar el equilibrio y equidad Territorial es decir combatir los factores que generan exclusión, segregación socio-espacial. (Decreto 190 de 2004, Art.1).

Como puede anotarse dentro de estos objetivos del POT no se hace referencia alguna al tema del desplazamiento forzado por la violencia. Lo mismo ocurre en las políticas generales del POT donde tampoco se hace una referencia explícita el tema.

Las políticas generales contempladas en el POT son: *Política sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión; Políticas Ambientales*; *Política de competitividad; Política de Hábitat y Seguridad Humana; Política de Movilidad; Política de dotación de equipamientos*; *Política de dotación de servicios públicos domiciliarios; Política sobre recuperación y manejo del*

---

[8] Este modelo resultó a partir de un estudio realizado por la Mesa de Planificación regional Bogotá Cundinamarca en el cual se proponían tres escenarios de ocupación del territorio regional (Concentrado, Lineal y Red de ciudades).

[9] En los últimos desarrollos de modelo se ha promovido desde la Gobernación de Cundinamarca que el desarrollo del Macroproyecto Urbano regional del Aeropuerto el Dorado se convierta en el eje estructurante que articula la movilidad y organiza el territorio regional, designando estratégicamente municipios como polo de desarrollo regional para promover un ordenamiento territorial regional. (Saldías, 2009).

espacio público; *Política de Información para la planeación y el ordenamiento; Políticas para el área rural.*

La política de Hábitat y seguridad humana integra la oferta de viviendas a la oferta de movilidad, espacio público y equipamientos dotacionales, y tiene como objetivos:

1. Promover un ordenamiento de la vivienda basado en los principios de seguridad humana mediante una eficiente gestión del suelo y aplicación de los instrumentos financieros;

2. Promover la urbanización legal mediante acciones preventivas orientadas a ofrecer alternativas económicas viables que compitan con la oferta ilegal de vivienda en la red de ciudades con base en el ahorro derivado por la reducción de los costos de la legalización y del mejoramiento integral de barrios en zonas no propicias para la urbanización;

3. Dar seguridad jurídica a los propietarios, poseedores y tenedores de viviendas en barrios ya legalizados, con el fin de integrarlos a la cultura tributaria alcanzada en el Distrito y promover el mejoramiento de sus asentamientos mediante la autofinanciación.

4. Proteger el patrimonio ambiental distrital y regional controlando la localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo, mediante la autorregulación.

5. Lograr la equidad entre urbanizadores y constructores, compradores de vivienda y la ciudadanía mediante la distribución de las cargas y beneficios del ordenamiento para reducir el monto de inversión pública destinada al mejoramiento integral de barrios de origen ilegal; y 6. Velar por la investigación y definición de programas para promover que las viviendas y los barrios mejoren sus condiciones ambientales, sanitarias y de eco eficiencia.

Adicionalmente esta política plantea "la promoción, oferta y generación de suelo en el marco de acuerdos con la región, para buscar un equilibrio en los procesos de asentamientos de población, que permitan el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritaria y disminuir y eliminar la producción informal de vivienda para los estratos más pobres de la población" (Art.158, Decreto 190 de 2004).Para el cumplimiento de los objetivos mencionados la política habitacional contempla once acciones. Estas medidas se resumen en el cuadro No 7.

Además de las acciones mencionadas el POT incorpora dentro de sus programas estructurantes un Programa habitacional cuyo objetivo es impulsar el cumplimiento del derecho al acceso a una vivienda digna de las familias del Distrito y la Región, dando prioridad a las familias que se encuentran en situación de pobreza, grupos vulnerables y desfavorecidos, a través de la planeación, gestión, prevención, control y vigilancia concertada con diferentes actores organizados. (Decreto 190 de 2004. Art 285).

Este programa plantea como subprogramas la producción de vivienda, el fortalecimiento y consolidación de barrios residenciales, el mejoramiento integral y reasentamientos humanos por alto riesgo no mitigable y por obra pública. Las estrategias, propósitos y componentes de estos subprogramas son detallados en el Anexo No 4. Es importante destacar que dentro de estos programas no se hace referencia explícita a la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia, aunque se incluyen disposiciones de des marginalización de barrios, reasentamiento de población, reducción del hacinamiento y de otorgamiento de alternativas habitacionales a familias de bajos ingresos, dentro de las cuales podría tener cabida la población en situación de desplazamiento por sus condiciones de vulnerabilidad.

Todas las disposiciones del POT mencionadas anteriormente son el resultado de una transformación en la conceptualización del hábitat y de la vivienda acontecidas a nivel internacional y que se reflejaron en la suscripción de acuerdos internacionales[10], que

[10] Particularmente instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 25), El Pacto de los Derechos Económicos sociales y culturales (Art 11), La Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social de las Naciones firmada en 1969, la Declaración de Vancouver sobre asentamientos humanos de las naciones unidas de 1976, y La cumbre de Hábitat II firmada en 1996 en Estambul; permearon el desarrollo de la temática del Hábitat y la vivienda en Colombia

posteriormente permearon las agendas políticas nacionales y se entremezclaron con los debates producidos a este nivel, para luego difundirse en el ámbito local, donde también serían problematizadas por los actores allí presentes.

Tradicionalmente en Bogotá el tema de la vivienda y el hábitat había sido tratado de manera marginal, sin embargo con la agudización del déficit habitacional, la visibilización de esta problemática, y la generación de un entono político favorable empezó a gestarse un nuevo escenario para el tratamiento de este tema.

En la Administración de Lucho Garzón, a partir de la adopción de un marco de política pública basado en el reconocimiento de los Derechos, el tema del hábitat se incorporo a la agenda política bajo el esquema de "oferta política" (Roth, 2006). Es decir se dio una apertura desde la administración para el tratamiento del tema en la que concurrieron otros actores interesados en este, generándose un proceso de negociación que culmino con la suscripción del "Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá", en junio del 2005, acuerdo de voluntades a partir del cual se estructuro la actual política de Hábitat.

En este pacto los actores participantes[11] acordaron[12] articular recursos y potencialidades para garantizar el derecho a la vivienda digna, reducir la brecha entre la demanda y la oferta de bienes y servicios hábitat para la población de menores recursos y fortalecer la implementación de una política de hábitat.(VEEDURIA DISTRITAL; DNP; PNUD, 2006 pág. 19) .

En cumplimiento de los acuerdos establecidos, y de las directrices del Plan de Desarrollo "Bogotá Sin indiferencia 2004-2008", la Administración Garzón incorporó varios programas y proyectos relacionados con el tema del Hábitat dentro del objetivo estructurarte "Eje urbano regional". Estos se concretaron principalmente con la implementación del Subsidio a la demanda de Vivienda social, el Subsidio y articulación de la oferta y la articulación del subsidio a la demanda a la oferta de vivienda mediante la venta de la tierra urbanizada para la provisión de vivienda de interés social.

Particularmente el Subsidio Distrital de vivienda fue concebido inicialmente como un instrumento de atención de las necesidades de adquisición de vivienda nueva de interés social, pero con la transformación del sistema Hábitat y de la política de vivienda hacia un enfoque mucho más integral que reconocía las necesidades diferenciales del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, este amplió su espectro de implementación a la construcción de vivienda en proyectos asociativos y a la actuación sobre la ciudad construida.

En este marco se produjo la primera reglamentación del Subsidio Distrital de Vivienda mediante la expedición del Decreto 226, y los Acuerdos 21 y 22 de septiembre de 2005, y se suscribió el Proyecto COL 46930 de cooperación técnica entre el PNUD, UN-HÁBITAT y METROVIVIENDA, para su montaje y operación, con el fin de garantizar la transparencia en el manejo de los recursos y en el proceso de

---

que inicio con la constitucionalizacion de este derecho en 1991 (Art. 51).

[11] Entre los firmantes del pacto se encuentran el Distrito Capital, el Gobierno Nacional, las cajas de compensación, el sector financiero, los constructores privados, los lonjas de propiedad raíz, las empresas productoras de insumos para la construcción, las curadurías, las organizaciones populares de vivienda, los organismos no gubernamentales, los centros académicos, las agremiaciones de profesionales y los organismos de cooperación internacional.

[12] Los objetivos del pacto son: a) avanzar de manera concertada en la atención a las problemáticas más críticas en materia de hábitat en el distrito que afectan principalmente a los sectores más vulnerables de la población; b) Avanzar en el cumplimiento de las metas de vivienda de interés social y construcción del hábitat en Bogotá DC, según lo estipulado en Plan de Desarrollo Distrital y en el marco de fortalecimiento del sistema nacional de vivienda de interés social; c) Desarrollar una estrategia de coordinación de acciones que permita visibilizar la implementación de una política integral de hábitat, que aborde los problemas de la ciudad construida y de los nuevos desarrollos; d) Establecer un conjunto de mecanismos de seguimiento a los acuerdos del Pacto y a un sistema de medición de resultados, por medio de indicadores, mediante el cual se permita el acceso a información clara y concisa para todos los sectores. (VEEDURIA DISTRITAL; DNP; PNUD, 2006, pág. 19)

asignación del subsidio. (Casasfranco, 2008, pág. 3).

Con lo anterior se asumieron como criterios para la operación del subsidio la complementariedad de este al Subsidio Nacional de vivienda y la focalización poblacional a partir de la combinación de los dos sistemas de acciones afirmativas definidos por la Corte Constitucional mediante la Sentencia 423 de 1997: el sistema de cuotas y el trato preferencial, con las nociones de situación y condición de vulneración y vulnerabilidad[13]. (Casasfranco, 2008, pág. 4).

A través de los Decretos Distritales 226 de 2005, 200 de 2006 y 303 de 2007 el Subsidio Distrital se focaliza en tres grupos poblacionales igualmente destinatarios de las líneas de crédito de FONVIVIENDA: Los hogares en situación de informalidad económica con ingresos hasta de 2 SMMLV desplazamiento que no han sido beneficiarios de otros subsidios ni se encuentran afiliados a una caja de compensación familiar; Los Hogares en Situación de desplazamiento beneficiarios del subsidio nacional de vivienda; y los Hogares que hacen parte de proyectos asociativos, afiliados a una caja de compensación familiar que hayan obtenido el subsidio nacional para viviendas tipo 1.

Con la reforma administrativa del Distrito capital, y la creación en el 2006 de la Secretaría del Hábitat se formuló la primera política Distrital del Hábitat que ha tenido la ciudad. Esta tiene un horizonte temporal de 10 años (2007-2017) y se concibe como un conjunto de objetivos, planes estrategias programas y proyectos para el cumplimiento de los objetivos y tareas de la planeación sectorial, gestión y control del hábitat. (SDH, 2007).

Los propósitos y estrategias de esta política son 1. Limitar la expansión urbana y combatir la urbanización informal. Esto incluye definir criterios para desarrollar operaciones estratégicas y planes parciales para el uso eficiente del suelo, estructurar e implementar un sistema de control de bordes, definir un modelo de los asentamientos rurales. 2. Construir un escenario de convergencia regional sobre la política integral del hábitat. Para ello se plantea desarrollar acuerdos políticos y administrativos que promuevan la desconcentración funcional de la producción de bienes y servicios públicos; la repartición de cargas y beneficios, la modificación de las normas nacionales existentes, la ampliación y el mejoramiento de la red de servicios públicos de la ciudad región, y la focalización de estos. 3. Promover la densificación y re densificación.

Estos elementos fueron incorporados en el Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva 2008-2012", inspirado en un enfoque de derechos, dentro de los objetivos denominados "Ciudad de Derechos y Derecho a la Ciudad".[14] Específicamente se contemplan siete programas relacionados con el sector hábitat y una inversión para cercana a $796.000 millones para los próximos cuatro años.[15] Los programas y proyectos planteados por objetivos se encuentran resumidos en el Cuadro No 7.

Cuadro 2. Programas y proyectos relacionados con el sector Hábitat en el Plan de Desarrollo 2008-2012

Objetivo	Programas

[13] En el proceso de asignación del subsidio se dan puntajes más altos dentro de las formulas de calificación a las condiciones de madre cabeza de familia, edad superior a los 65 años, discapacidad, ser afro descendiente e indígena. (METROVIVIENDA, 2008).

[14] Según este se busca construir "una ciudad positiva por la gente y para la gente como escenario de las actividades humanas en la que el OT promueva el desarrollo integral, equitativo y ambientalmente sostenible y permita el efectivo disfrute de los derechos, para lo cual desarrollaremos acciones que dignifiquen el hábitat, hagan más eficiente la movilidad, generen condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad y promuevan la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el dialogo intercultural, con base en un modelo de desarrollo democrático, social e incluyente". (Plan de Desarrollo 2008-2012).

[15] Si bien estos programas constituyen un incremento en el número de acciones con respecto a lo propuesto en el plan de desarrollo anterior; esto no significó un aumento del presupuesto dedicado al sector hábitat y de su participación dentro del total del presupuesto Distrital. Particularmente la inversión en Hábitat en la administración 2004-2008 correspondió al 15% del total del presupuesto distrital mientras que bajo el Plan de desarrollo actual representa el 6% de la inversión total. (Veeduría Distrital, 2008).

CIUDAD DE DERECHOS	✓ Derecho a un techo - Mi casa Territorio seguro - Bogotá me acoge - Mi casa legal - Mejoro mi casa - Soluciones de Vivienda (VIS) ✓ En Bogotá se Vive un mejor ambiente - Mejoramiento de la calidad del aire - Controlar para preservar - Bogotá reverdece
DERECHO A LA CIUDAD	• Mejoremos el Barrio - Legalización de barrios - Nuestro barrio - Catastro moderno y eficiente - Malla vial local • Transformación urbana positiva - Renovemos la ciudad - Corredor ecológico y recreativo de los Cerros Orientales - Ciudad Norte, Centro y Usme - Sistema general de servicios públicos • Alianzas por el hábitat - Socios por el hábitat - Control de hábitat - Financiemos el hábitat - Trámite fácil - Hábitat Región • Ambiente vital Manejo y recuperación del sistema hídrico - Recuperación y conservación del suelo de protección - Ordenar y manejar para conservar

Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá Positiva.

A partir de los diferentes elementos expuestos en este capítulo se concluye que la situación de base de la ciudad de Bogotá, se caracteriza por el predominio de un modelo de estructuración territorial excluyente, generado por la ausencia de una fuerte intervención estatal, que ocasiono un importante déficit en materia de vivienda y de hábitat, que a su vez reforzó los fenómenos de segregación y de expansión no planificada de la ciudad. Esto llego a puntos insostenibles, motivo por el cual el Estado ha venido desarrollando recientemente y de forma incremental mecanismos de intervención que pretenden corregir esta situación y dar respuesta a las demandas que se le han generado desde diversos sectores sociales. Sin embargo tales medidas resultan ser insuficientes dado que replican a nivel distrital el modelo de la política Nacional de vivienda, que ha resultado ser inconveniente al no adaptarse a las condiciones de la población, y no contar con las apropiaciones presupuestales requeridas para abarcar el conjunto de la población demandante.

Finalmente se observó que en las medidas adoptadas por la administración distrital en materia de Ordenamiento territorial y hábitat no se hace referencia al tema del desplazamiento forzado y que a pesar de la naturaleza regional del fenómeno este no es incluido dentro de los proyectos planteados en la agenda de integración de la ciudad con los municipios vecinos.

III. DINÁMICA Y MAGNITUD DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN BOGOTÁ:

1. Antecedentes del desplazamiento forzado en Bogotá.

Desde inicios del S XX el desplazamiento forzado por la violencia ha jugado un papel muy importante en el crecimiento y expansión de Bogotá. Particularmente la violencia política, y la migración económica relacionada con otros fenómenos como el empobrecimiento del campo y la carencia de una política agraria solida, han supuesto la llegada de personas provenientes de diferentes zonas del país en busca de un mejor futuro atraídos por las características de la ciudad, que como centro político y administrativo del país concentra las actividades económicas más dinámicas y una importante oferta institucional, lo que facilita de algún modo el acceso a servicios sociales.

Al igual que otras ciudades del país, Bogotá ha experimentado, según Osorio y Naranjo (2005), importantes flujos migratorios en cuatro periodos por efecto de la violencia que han transformado la ciudad. Estos son: 1. *1929 a 1930*, por efecto de conflictos agrarios; 2. *1950-1960*, como consecuencia de la guerra entre Liberales y Conservadores; 3.*1985-1990*, por la reactivación de la expulsión violenta y masiva de población relacionada con la confrontación entre guerrilla y paramilitarismo por el control territorial. 4. *2000* hasta la actualidad, caracterizado por el surgimiento de una nueva dinámica de desplazamiento, el Intraurbano. Este es el que se genera dentro de las propias urbes debido a la presencia de los actores armados en las ciudades y su lucha por apoderarse de los circuitos y corredores económicos existentes en la ciudad, principalmente asociados con la informalidad, para obtener recursos que financien la guerra en el campo y que le permitan una presencia política importante en la ciudad (Duncan, 2005).

A pesar de que la magnitud del desplazamiento forzado por la violencia acontecido en cada uno de estos periodos ha significado para la ciudad un incremento progresivo de su población, y con ello de las demandas que deben atender sus autoridades en materia de salud, educación, vivienda, entre otros, son los periodos de la violencia de los años cincuentas y la dinámica del conflicto de la fecha última década los que más influido en la transformación de la estructura espacial de la ciudad y en las formas de ocupación del suelo y de apropiación del territorio.

En el periodo de la “violencia” acontecido entre finales de los años cuarentas e inicios de los sesentas, el desplazamiento forzado por la violencia política afectó a más de dos millones de personas, que se dirigieron hacia zonas de colonización como Urabá, Llanos Orientales, Magdalena medio y Amazonas, ampliando la frontera agrícola, y hacia Bogotá. (Salazar A, 1995:7).

La migración que se dirigió a Bogotá durante este periodo, no solo fue motivada por la violencia política, sino que fue también una consecuencia de la modernización económica, que estimuló la movilidad de población rural hacia las grandes ciudades para suplir la demanda de trabajadores, ante el proceso de industrialización. Tal migración a diferencia de la actual se produjo en un contexto en el que la ciudad podía en cierta forma asimilar la llegada de nueva población, pues existían posibilidades de trabajo que permitían la incorporación de los recién llagados a las dinámicas productivas. Sin embargo desde ese entonces la ciudad no considero la atención de las necesidades habitacionales de los recién llegados y dejo esta al libre juego del mercado.

Lo anterior significó para Bogotá: tanto el copamiento de las zonas céntricas abandonadas por sus antiguos ocupantes, las clases altas, quienes se dirigieron hacia el norte de la ciudad en búsqueda de una mejor calidad de vida de acuerdo con su imaginario, influenciado principalmente por los estilos de vida de países europeos y de Estados Unidos; como el desarrollo espontaneo de viviendas por los recién llegados con el fin de suplir sus necesidades habitacionales, generándose una expansión no planificada del área urbana hacia zonas periféricas al sur oriente y occidente, que dio origen a nuevos barrios que progresivamente se fueron incorporando a la trama de la ciudad, sin que existiese una política pública al respecto. Algunos barrios que surgieron por efecto del desplazamiento son:

- El Barrio Carvajal, ubicado en la Localidad de Kennedy, cuya construcción

iniciada en 1951 se planteó como una solución de vivienda para los primeros desplazados por la violencia que llegaron masivamente a Bogotá Esta zona, a diferencia de lo que es actualmente, era en ese momento una zona silvestre y contaba con una gran laguna que cubría lo que hoy son los barrios Nueva York, Valencia, Bombay y Timiza. (DAPD, 2004a:10). Lo anterior indica un impacto ambiental negativo.

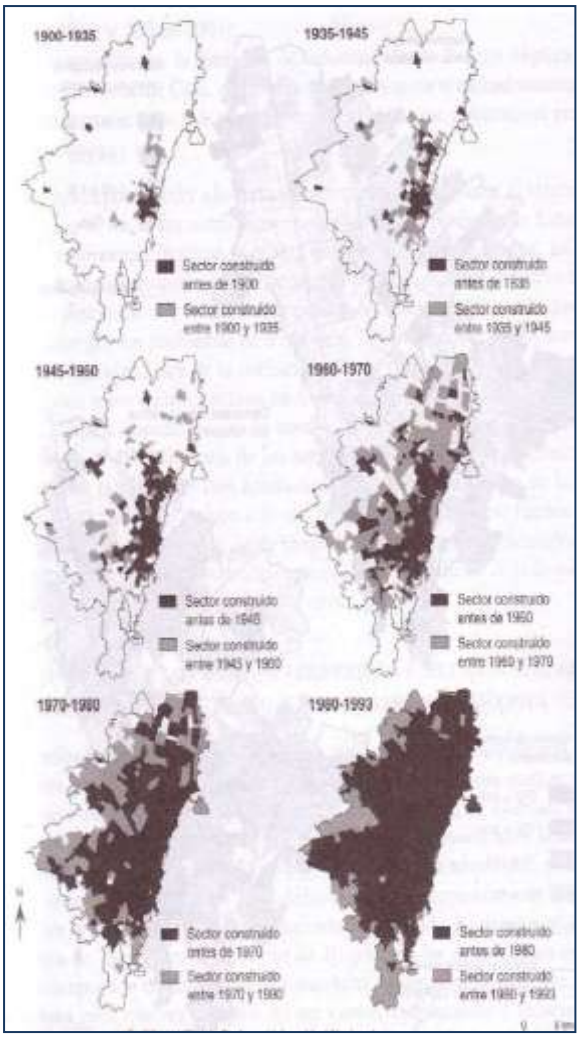
- La parcelación de haciendas en la localidad de Tunjuelito que se transformaron poco a poco en asentamientos irregulares como los barrios El Carmen, San Carlos, Fátima, Venecia, San Vicente Ferrer y San Benito, que dieron origen como tal a la localidad. En estas parcelaciones, que comenzaron con Jorge Zamora Pulido, creador de la sociedad de parcelación llamada Parcelaciones Tunjuelito S.A., sus habitantes iníciales, familias de artesanos dedicadas a la explotación de las canteras del lugar y de las areneras para la fabricación de ladrillos que tenían como propósito construir con este nuevo asentamiento una ciudad dentro de la ciudad; recibieron durante mediados de la década de los cuarentas población desplazada proveniente de los departamentos de Boyacá y Santander y de algunos municipios de Cundinamarca, que diversifico las costumbres de la población local. (DAPD, 2004b:9).

- La incorporación a la ciudad en 1954 de los municipios de Suba, Usme, Usaquén, Bosa y Fontibón, que en ese momento no formaban parte oficial del perímetro urbano de Bogotá, y que durante los años cuarentas y cincuentas recibieron familias desplazadas, ofreciéndoles una nueva vida. (DAPD, 2004c:9).

- La configuración inicial de lo que luego se convertiría en la localidad de ciudad Bolívar estuvo afectada en gran parte por el desplazamiento. Con la parcelación de la hacienda La Fiscala en los años cincuenta, se inició la parcelación de otras grandes haciendas ubicadas hacia el sur del río Tunjuelito, como Casablanca, La María, La Marichuela, Santa Rita, La Carbonera y El Cortijo. En estas parcelas, durante esta misma década surgieron los primeros asentamientos en los que además de localizarse población de bajos ingresos originaria de la ciudad, se ubicarían personas en situación de desplazamiento por la violencia. En estos asentamientos, que por sus características físicas de baja calidad no ofrecían a sus habitantes un nivel de vida normal, se fundaron por parte de personas que huían de la violencia en Tolima, Boyacá y Cundinamarca los barrios La Despensa, Meissen, San Francisco, Buenos Aires, Lucero Bajo o La María, situados en las partes bajas y medias de la localidad. (DAPD, 2004d:9).

De esta forma desde 1945 Bogotá experimenta un acelerado crecimiento, del sector construido potenciado por el desplazamiento, que condujo a la anexión en 1954 de los municipios de Bosa, Usaquén, Suba, Fontibón, Engativá y Usme. Desde entonces y hasta la fecha los municipios de la Sabana han sido contenedores de la migración que se dirige hacia la ciudad, incrementándose el área urbana en treinta veces. (Saldías, 2008).

Ilustración 1. Crecimiento Urbano y densificación de Bogotá Durante el Siglo XX.



Fuente: Jiménez Mantilla Luis Carlos (1998). Citado por Ruiz (Ruiz, 2006).

En las últimas décadas con el recrudecimiento del conflicto por efecto de la disputa entre los actores armados por el control de territorios considerados estratégicos por sus recursos o ubicación geográfica, (factores que les hacen susceptibles de grandes obras de infraestructura y potenciales para el desarrollo de macro proyectos productivos), la dinámica del desplazamiento forzado por la violencia adquiere una nueva dimensión hasta adquirir el carácter que presenta actualmente.

Específicamente desde finales de los ochentas Bogotá se empezó a consolidar como uno de los destinos más elegidos por la población en situación de desplazamiento, lo cual afecto tanto a la ciudad como a los municipios vecinos. El municipio más afectado por esta situación ha sido Soacha, el cual se encuentra conurbado con Bogotá debido a la falta de planificación y control por parte de las autoridades del Distrito y del municipio.

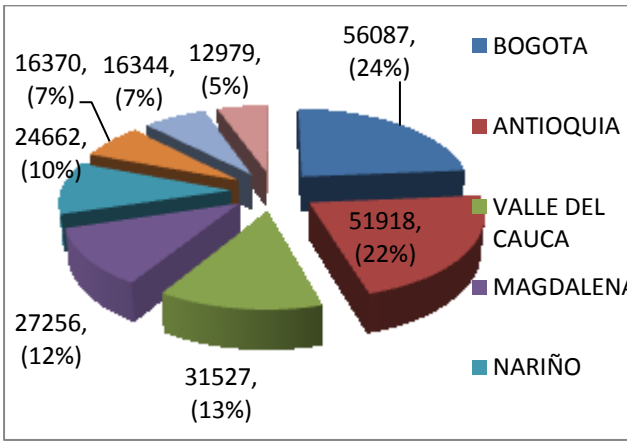
El crecimiento de Soacha está ligado a lo costoso que resulta vivir en Bogotá para la población más pobre, lo que le ha convertido en un contendor del desplazamiento forzado que se dirige a Bogotá, pues allí el acceso al suelo es mucho más fácil debido a los precios relativamente bajos, en comparación con Bogotá, y a la oferta que provee el mercado informal manejado por los urbanizadores piratas, quienes aprovechan la debilidad institucional del municipio para ejercer control territorial, y ofrecen zonas no adecuadas para ser habitadas como laderas y áreas de conservación ambiental. (Pérez, 2003).

Con el transcurso del tiempo y el avance del conflicto, se incrementó el flujo de población en situación de desplazamiento hacia Bogotá, al tiempo que se generó una nueva dinámica en la ciudad que implico para esta adquirir simultáneamente la condición de receptora y expulsora de población.

Entre 1997 y 2002 la ciudad paso a ser la principal receptora de PD proveniente de las zonas más afectadas por el conflicto armado en ese momento (Tolima, Meta, Antioquía, Choco, Urabá y Magdalena Medio); así como de los municipios de Cundinamarca afectados por la disputa entre grupos paramilitares y guerrillas, como Caparrapi y La Palma.

Este carácter se mantiene y refuerza en el último año ya que según el último boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento CODHES, durante el 2008, con la continuidad de las dinámicas de expulsión y de recepción de población por todo el país, Bogotá conjuntamente con los departamentos de Antioquia, Valle del cauca, Magdalena, Nariño, Meta, Cauca y Córdoba concentraron el 85% del total de personas desplazadas, provenientes a su vez de nueve departamentos expulsores, entre los que sobresalen Nariño y Choco.(CODHES, 2009:4). El número de casos recibidos por Bogotá y las demás regiones receptoras y su equivalencia porcentual se exponen en el gráfico No 3.

Grafico 1 Regiones más afectadas por la llegada de desplazados y participación porcentual en el total de personas desplazadas en 2008



Fuente: Elaboración propia de De acuerdo con (CODHES, 2009)

De otra parte el recrudecimiento del conflicto implico la intensificación de la presencia de los actores armados[16] en la ciudad quienes vieron en ella un centro estratégico para la obtención de los recursos requeridos para financiar la guerra en el campo. La disputa de estos actores por el control territorial, particularmente por zonas como plazas de mercado y San Andresitos, y su articulación con la delincuencia común han generado situaciones violentas entre los años 2002 y 2006. Estos eventos, sumados al riesgo en el que se ven expuestos los jóvenes de ser reclutados por parte de los actores armados o victimas de "Los Falsos Positivos"[17], principalmente en las localidades de ciudad Bolívar y Soacha han implicado procesos de desplazamiento intraurbano. Este fenómeno es muy difícil de estimar debido a que no es ampliamente denunciado, sin embargo es una realidad que está afectando el tejido social que se forman a nivel barrial.

2. Dimensión actual del Desplazamiento Forzado en Bogotá y su área de influencia.

Establecer con exactitud la magnitud del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia y particularmente en Bogotá, presenta una gran dificultad por diversas razones. En primer lugar la dinámica misma de la problemática hace que parte de la población afectada no se registre como desplazada ante

[16] En la ciudad han hecho presencia desde los años setentas las FARC, a través de las Milicias Populares, las Milicias Bolivarianas, el grupo "Antonio Nariño" y los Frentes 1, 22, y 24, localizados en los Barrios Patio Bonito, El Codito, Juan Rey, Caracolí y Potosí; y el ELN mediante sus milicias urbanas.
Igualmente hace presencia el paramilitarismo a partir de 2001, con el surgimiento del denominado "Frente capital", conformado por facciones de varios Frentes de regiones cercanas diseñados para operar no solo en la ciudad sino que adicionalmente en los cascos urbanos de los municipios de Soacha, Facatativa, Sasaima, Tunja y La Calera, bajo la dirección del Estado Mayor Central de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (CODHES, 2007:14).

[17] Este es el nombre dado por los medios de comunicación al reclutamiento ilegal de jóvenes que luego son asesinados y presentados como bajas en combate en otras zonas del país distantes a la ciudad. Tal situación es incentivada por la necesidad de presentar resultados ante la opinión pública que den contundencia a la política de seguridad democrática. La Revista Semana ha develado esta situación ante la opinión pública en varios artículos desde el año 2008, a pesar de que algunas organizaciones de Derechos Humanos, ya venían denunciando desde comienzos del primer gobierno Uribe la comisión de ejecuciones extrajudiciales por parte del Ejército, que luego eran presentados como caídos en combate. Una de las principales denuncias se encuentra en el artículo publicado el 25 de octubre de 2008, "Mi hermano fue un falso positivo". Disponible en: http://www.semana.com/noticias-nacion/hermano-falso-positivo/117023.aspx. Consultado el 30 de Abril de 2009. Igualmente en la Edición del 21 de Marzo de 2009, la Revista semana público el artículo "Entregué a más de 30 jóvenes para 'falsos positivos'" en el que se da cuenta de la desaparición de algunos jóvenes de Soacha y la implicación de miembros del ejercito nacional. Disponible en: http://www.semana.com/noticias-nacion/entregue-30-jovenes-para-falsos-positivos/121974.aspx. Consultado el 30 de Abril de 2009.

las autoridades por temor a ser estigmatizada o localizada por quienes causaron el desplazamiento. Igualmente la itinerancia misma de la población dificulta la cuantificación del fenómeno, pues por lo general los desplazados antes de ubicarse definitivamente en un determinado lugar se han establecido en otros municipios.

En segundo lugar la falta de consenso en torno a la forma como medir el fenómeno, la cual deriva de varios factores, principalmente de discusiones ideológicas y políticas.[18]; así como la inexistencia de un sistema nacional de información unificado que registre las tendencias de la movilidad interna, limita el conocimiento de esta temática. La principal fuente de información sobre la movilidad poblacional, los registros censales, no dan cuenta de las causas de la migración y por ende no permite establecer cuanta de esta corresponde al fenómeno del desplazamiento forzado (Ruiz, 2006: 35)

Los sistemas de información con mayor trayectoria en la cuantificación del fenómeno son el SISDHES de CODHES y el Sistema de información sobre población desplazada por la violencia en Colombia RUT[19], a cargo de la sección de movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Colombia. Ambos sistemas se constituyen en instrumentos de caracterización sociodemográfica de la población desplazada orientados a la identificación y prevención de las causas que generan este fenómeno.

Las cifras del SISDHES han despertado continuamente polémica pues difieren de las presentadas por el sistema de medición gubernamental. Esto se debe a que las metodologías utilizadas ambos instrumentos no son comparables pues difieren conceptual y temporalmente.[20]

A nivel nacional, según CODHES entre 1985-2008, el desplazamiento forzado afectó a un total de 4.628.882 personas, correspondientes a 925.776 familias. (CODHES, 2009). Esta cifra contrasta con la registrada por el sistema de información gubernamental que señala que entre 1997 y el 31 de Marzo de 2009 han sido desplazadas 2.977.209 personas. (RUPD, 2009).

La dinámica del desplazamiento forzado se ha caracterizado por incremento significativo hasta 1999 cuando se redujeron el número de desplazamientos con respecto al año anterior, posteriormente retorna al ascenso hasta alcanzar su punto máximo en el año 2002, cuando se registró tanto en el SIDHES como en el SUR, la mayor cifra de desplazamiento acontecida hasta entonces.

---

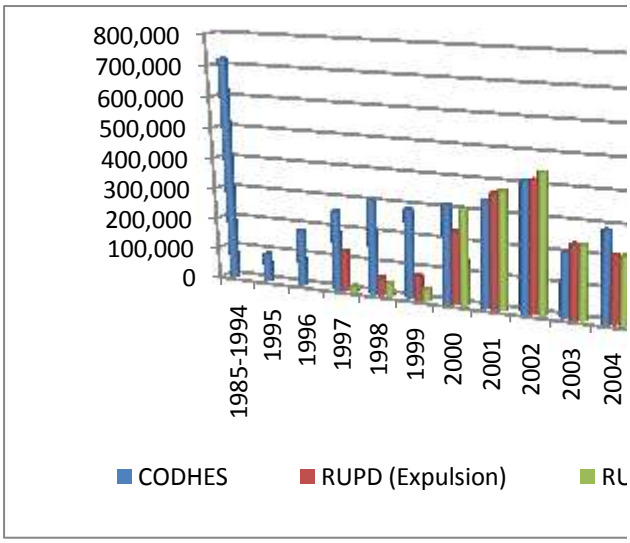
[18] En el artículo publicado por el periódico El Tiempo-Bogotá-, el día 26 de Mayo de 2003, titulado "Desplazados: ¿cuántos son?" se presenta la postura de los representantes de diferentes instancias que intervienen en la cuantificación del Fenómeno del Desplazamiento con ocasión de la publicación del Informe de Desarrollo Humano. Según el artículo, algunos de los puntos de debate son: 1. si se puede o no acumular la cifra de desplazados, es decir si se debe descontar del registro las personas que han retornado o por el contrario debe mantenerse. La postura al respecto de los representantes de CODHES, es la de mantener el registro, a diferencia de la del gobierno que indica la importancia de restar las personas que se han restablecido en otras zonas o que han retornados. Relacionado con lo anterior esta la polémica sobre hasta cuando se es desplazado y que tratamiento debe dársele con respecto a la pobres. 2. El costo económico de la atención del desplazamiento. Se desconocen los rubros que se invierten entre cooperación internacional, presupuesto estatal e iniciativas privadas y de ONG, para atención al desplazamiento. El artículo en mención se encuentra disponible en: http://indh.pnud.org.co/articulo.plx?id=26&t=informePrensa

[19] Este surgió en 1997 y obtiene información a través de su red de diócesis y parroquias. Para su perfeccionamiento y desarrollo la conferencia Episcopal suscribió un acuerdo de asistencia técnica con la Organización Internacional para las migraciones OIM, que se mantiene aún vigente. (Secretariado Nacional de Pastoral social, 2006).

[20] La medición por parte del gobierno inició en 1997, mientras que la sistematización de CODHES incluye un acumulado de eventos de que se remontan a 1985 sisteatizados mediante la metodología de contrastación de fuentes.A adicionalmente en las cuentas del gobierno inicialmente no se incluían todas las personas que declaraban encontrarse en situación de desplazamiento.

Después de este crecimiento las cifras tanto del SISDHES como del SUR/RUPD descendieron entre el 2003 y 2006. Posteriormente en el 2007 el fenómeno volvió a incrementarse manteniéndose esta tendencia en el 2008 según CODHES, quien reporto el desplazamiento forzado de 380.863 personas (CODHES, 2009). En este mismo año según el RUPD 254.468 personas fueron expulsadas y 372.333 declararon su condición. (RUPD, 2009). (Ver Cuadro No 3).

Grafico 2 Comportamiento del fenómeno del Desplazamiento Forzado por la Violencia 1985-2008



Fuente: Elaboración Propia con base en la consulta del RUPD y del Boletín CODHES Informa No 75 de abril 22 de 2009. Disponibles respectivamente en: http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20marzo%2031%202009.htm y http://www.codhes.org/images/stories/pdf/boletin%20n%C2%BA%2075%20final.pdf. Fecha de Consulta: mayo 5 de 2009.

A nivel Distrital el desplazamiento forzado por la violencia ha significado según el RUPD la llegada de 244.184[21] personas en situación de desplazamiento, mientras que para CODHES el acumulado de PD entre 1985 y 2006 asciende a 624.286, cifra a la cual hay que añadir las 100.848 personas registras por esta misma institución en los boletines de 2007 y 2008. (CODHES, 2009).

Cuadro 3. Comparativo población total estimada para Bogotá con el número de población que llegó a la ciudad según CODHES y el RUPD 2000-2008

AÑO	Población estimada según DANE	Población desplazada recibida según CODHES	Población Desplazada recibida según RUPD a Marzo 31 de 2009	Población Desplazada recibida según RUPD a Agosto 31 de 2009
2000 *	6.302.881	43.780	5.377	5573
2001	6.412.400	53.520	16.408	18536
2002	6.520.473	51.737	31.195	37003
2003	6.627.568	13.074	19.152	19268
2004	6.734.041	31.491	20.246	21185
2005 **	6.840.116	39.176	26.159	26644
2006	6.945.216	30.810	32.448	33303
2007	7.050.228	44.791	40.473	40984
2008	7.155.052	56.087	35.137	38270
2009	7.259.597	ND	3.931***	12761****

Fuente: Elaboración propia con base en: DANE. Series de Población 1985-2020, (CODHES, 2006), (RUPD, 2009), y (Convenio SDP- DANE, 2009).

*Cifras estimadas según el censo de población de 1993; ** cifras estimadas según el Censo de población realizado en el 2005; *** Cifra a Marzo 31de 2009. **** Cifra reportada en el RUDP con fecha de corte Agosto 31 de 2009

Según cálculos de CODHES a la ciudad arriban diariamente un promedio de noventa y tres personas, (pertenecientes aproximadamente a veintitrés hogares), como consecuencia del conflicto. (CODHES, 2007:21). Estas personas provienen principalmente de zonas rurales, y

[21] Esta cifra corresponde a la registrada en el RUPD con fecha de corte el 31 de marzo de 2009.

eligen a la ciudad como punto final de llegada después de llevar una trayectoria de arribo transitorio en diversos puntos del país desde el lugar de origen.

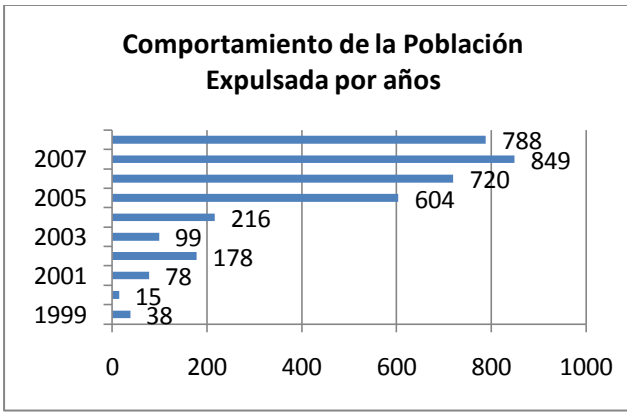
Sin embargo la llegada a la ciudad no significa para estas familias el cese del desplazamiento pues las dificultades para instalarse en la ciudad, así como la dinámica de conflicto que se presenta en las zonas marginales en las que se alojan, hacen que estas deben migrar constantemente al interior de la ciudad.

En cuanto a los desplazamientos intraurbanos, por su complejidad existen dificultades para tener una certeza sobre su magnitud. Sin embargo puede tenerse un estimativo a través de los informes producidos por el sistema de alertas tempranas SAT de la Defensoría del Pueblo y de las cifras de expulsión del RUPD. Este último indica que 3.699 personas fueron desplazadas en Bogotá, pero no indica el lugar hacia donde se dirigió la población.

No obstante según estudios realizados sobre el tema el destino de los desplazamientos originados en la ciudad son sus mismas localidades sin que exista la posibilidad de identificar la trayectoria seguida. A pesar la defensoría del pueblo ha establecido que Ciudad Bolívar es una de las localidades donde se genera con mayor fuerza el desplazamiento forzado intraurbano. (Defensoría del Pueblo, 2004).

El grafico No 3 muestra el comportamiento de la expulsión en Bogotá desde 1999 hasta el 2008.

Grafico 3 Personas Expulsadas en Bogotá Según el RUDP



Fuente: Elaboración propia con base en el RUPD. Consultado el 31 de Marzo de 2009.

De otra parte al analizar el peso de la población desplazada frente al total de la ciudad se encuentra con la dificultad de esclarecer esta situación en la medida en que el último censo no estableció claramente que parte de la población es desplazada. Sin embargo, de acuerdo con los cálculos efectuados por Ruíz (Ruíz, 2006), entre el 2002 y el 2006, el impacto demográfico que ha tenido el desplazamiento en Bogotá es de 11.8 por mil habitantes, es decir 174.886 personas. Por tanto según estos cálculos, el desplazamiento aporto el 30.4% al crecimiento poblacional de la ciudad por inmigración y de 9.6% al crecimiento bruto. (Ruiz, 2007 pág. 258).

Más allá de las cifras el Desplazamiento forzado por la violencia es indiscutiblemente uno de los factores que más incide en el crecimiento poblacional y desarrollo de la ciudad. Tanto el arribo de población, “gota a gota”, como la dinámica de expulsión interna implican una alteración del tejido social a nivel barrial. Estos fenómenos suponen el arribo de personas con diferentes tradiciones culturales y experiencias de vida que entran a incidir en la construcción del territorio a medida que van incorporándose a la dinámica de la ciudad.

Este es un proceso lento y conflictivo si se tiene en cuenta que las características socio demográficas de la PD y su origen principalmente rural, dificultan su adaptación a las situaciones que impone la ciudad. Esta población está constituida principalmente por mujeres, jóvenes y niños con bajo nivel educativo[22], que les impide incorporarse a las

[22] Según el RUPD hasta marzo de 2009 de las 244.18 personas desplazadas 118.981 son hombres y 125.203 son mujeres. De esta población 15.689 personas no cuentan con algún grado de educación. El nivel educativo predominante entre la PD es la primaria (71.080 personas equivalentes al 29%), seguida por la secundaria (46.401 personas, correspondientes al 19% del total de PD presente en la ciudad). En contraste son escasas las personas con estudios superiores (1.578 contaban con un pregrado y solo 229 habían cursado el nivel postgrado) o con formación técnica (1.509). Lo anterior significa que casi el 50% de la población en situación de desplazamiento no cuenta con las herramientas requeridas para incorporarse al

dinámicas de producción y consumo dentro del sector formal, y afectados por las consecuencias psicológicas que genera el destierro. Estos factores hacen de la PD la más vulnerable dentro de los más vulnerables.

3. Localización de la población en situación de desplazamiento forzado.

La tipología del desplazamiento forzado, la forma y las circunstancias en las que este se produce, así como las condiciones socioculturales y económicas de la población que padece esta situación, son los patrones que determinan la localización en la ciudad de los desplazados por la violencia.

En los casos en que el desplazamiento ha seguido una trayectoria intraregional o intraurbana, la población afectada cuenta con mayores elementos, como el bagaje cultural y el apoyo de conocidos, que le permiten localizarse en condiciones más favorables, a diferencia de quienes han experimentado desplazamientos de una región a otra. Estas personas al llegar a territorios que le son culturalmente ajenos y desconocidos, y no contar con redes de apoyo, se encuentran más propensas a ubicarse en zonas inadecuadas que refuerzan su condición de vulnerabilidad.

Así mismo la localización de la PD varía si se trata de éxodos masivos que implican el traslado de varias familias de una región a otra, o de desplazamientos Gota a Gota, pues en el primer caso la población tiende a ubicarse en zonas que les permitan mantenerse concentrados, con lo cual se hace más visible su situación y es más fácil la prestación de AHE; mientras que en el segundo caso la localización es centrífuga y tiende a ser imperceptible.

En el caso de Bogotá predomina el arribo “gota a gota” de familias desplazadas, provenientes de diversas regiones del país, y con diferentes patrones culturales, que buscan el anonimato para evitar ser estigmatizados. Esto ha significado que el asentamiento de la PD no se concentre en una única localidad o barrio, sino que se disperse por toda la ciudad y que mantenga un carácter itinerante.

La elección de las familias desplazadas del lugar en el cual habitaran en adelante depende de sus posibilidades económicas y de las redes sociales de apoyo con las que cuentan en la ciudad, es decir familiares o conocidos a los cuales recurrir. Estos últimos son quienes por lo general brindan el primer alojamiento en la ciudad a las personas desplazadas, de manera transitoria. Posteriormente y dependiendo de los recursos con sus posibilidades los recién llegados se ubican en otros lugares, como casas en arrendamiento, habitaciones de inquilinatos o en lotes propios que han logrado adquirir con el transcurso de su estadía en la ciudad. (Bello, 1997).

Dado que la PD ha sido despojada de sus posesiones y fuentes de ingreso, no tiene otra opción más que establecerse en zonas deprimidas económica y socialmente, donde reside la población más pobre de la ciudad, dado que allí el valor del suelo y de la vivienda es más asequibles a su condición, con lo cual se ve expuesta a otras situaciones que profundizan su situación de vulnerabilidad.

Estas zonas se encuentran principalmente en la periferia de la ciudad, donde existe un mercado dinamizado por los Urbanizadores piratas y el costo del suelo es bajo debido a que no cuenta con redes de infraestructura de servicios públicos o no es apto para ser habitable, dado por ser parte de áreas de riesgo o de protección ambiental.

Sin embargo, a diferencia de lo que se cree, esta no es la única zona a la que llega la PD, pues en los últimos años esta población se ha instalado silenciosamente en las localidades centrales atraída por la posibilidad de insertarse a las dinámicas económicas, principalmente de carácter informal, que allí se realizan. Un ejemplo se encuentra en la Localidad de Mártires, donde residen en la clandestinidad, personas desplazadas por la violencia que ocultan su condición como mecanismo de protección y se incorporan a actividades ligadas con la prostitución y la informalidad (Castillo de Herrera, 2009).

Las localidades donde se asienta principalmente la PD por la violencia son Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa, Usme, Rafael Uribe y San

---

mercado del trabajo e incorporarse a las dinámicas de producción y consumo, ya que en la actualidad este demanda principalmente mano de obra cualificada.

Cristóbal (Salcedo, 2005: 166). Sin embargo esta georeferenciación resulta imprecisa si se tiene en cuenta el anonimato y la movilidad constante de esta población dentro de la ciudad.

Durante la última década diferentes estudios sobre el fenómeno del desplazamiento en Bogotá han documentado los Barrios y localidades donde se asienta la población desplazada. La lectura histórica y analítica de estas investigaciones permite identificar la evolución de la espacialidad del fenómeno en el tiempo.

Específicamente al contrastar las investigaciones de Sánchez (1995), CODHES y la Conferencia Episcopal (1997, 1999, 2002 y 2006), ACNUR (2007), La Fundación Corona y el DAPD (2003), se encuentra que el asentamiento de población desplazada ha seguido una trayectoria desde el sur oriente hacia el occidente de la ciudad y los municipios vecinos, que a su vez son simultáneamente contenedores del desplazamiento a la ciudad.

Específicamente entre 1985 y 1995 surgieron 50 barrios que se consolidaron por efecto del desplazamiento en 10 de las 20 localidades de la ciudad (San Cristóbal, Usme, Rafael Uribe, Usaquén, Engativá, Kennedy, Fontibón, Bosa y Ciudad Bolívar). Los primeros asentamientos conformados en este periodo se localizaron en la zona sur de la ciudad y posteriormente se dieron nuevos desarrollos hacia el occidente y el norte de la ciudad. Particularmente los primeros asentamientos informales del norte de la ciudad aparecieron como producto de la migración interna que se produjo desde zonas como ciudad Bolívar, por efecto de las dinámicas de conflictividad y la presencia de actores armados en tal zona, como milicias urbanas de grupos guerrilleros y Paramilitares. De esta forma se identifica que el desplazamiento intraurbano en Bogotá no es un fenómeno reciente.

En este periodo el asentamiento en las zonas mencionadas estuvo determinado en algunos casos por la injerencia de actores armados que promovieron procesos de invasión de zonas de Borde urbano-rural, mientras que en otros estuvo determinado por las características económicas de las zonas y la posibilidad de insertarse en sus dinámicas. Un ejemplo es el caso del sector aledaño a Corabastos, donde las posibilidades de trabajo, de economía informal y el rebusque fueron los móviles que llevaron a varios desplazados a establecerse en sectores como patio Bonito.

Posteriormente, si bien durante la década de los noventas las localidades sur orientales como San Cristóbal y Rafael Uribe Uribe fueron las principales receptoras de población desplazada, con lo cual la ciudad se expandió más hacia el sur oriente, al final de la misma y a medida que se fueron copando las áreas disponibles, la población desplazada paso a ocupar progresivamente la ciudad más hacia el sur y hacia el occidente. De esta forma empezaron a registrarse mayores de concentraciones de población desplazada en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y Bosa y por último en Kennedy.

El grado de concentración de población en situación de desplazamiento en estas localidades ha estado determinado por el costo del suelo y la disponibilidad de áreas no desarrolladas. A medida que se han agotado las zonas disponibles ante el incremento de la ocupación del territorio la población en situación de desplazamiento se ha direccionado más hacia las localidades con importantes áreas rurales donde tradicionalmente no había existido una política de bordes urbanos. Ulteriormente el agotamiento de áreas disponibles y la densificación de las mencionadas localidades, así como la imposibilidad de acceder a otras zonas de la ciudad han fomentado el proceso de conurbación con el municipio de Soacha, el cual anteriormente venía actuando como contenedor de la migración hacia Bogotá.

De esta forma el extremo sur de la ciudad, particularmente la localidad de Ciudad Bolívar se ha convertido en la principal localidad receptora y a la vez expulsora de población por efecto de la violencia, en donde confluyen tanto la población desplazada como la población más pobre de la ciudad con la cual se tiene una deuda social histórica.

A pesar de que las localidades de Kennedy y Bosa son las que ocupan un segundo lugar en cuanto a la mayor concentración de población desplazada, registran un porcentaje de población comparativamente menor con Ciudad Bolívar. Uno de los factores que hacen atrayentes a estas localidades es la cercanía a la central de abastos y la posibilidad de encontrar allí, en la informalidad, una posibilidad de sustento.

Es importante destacar como en las localidades del occidente, situadas hacia el extremo norte, como Engativá, Fontibón y Suba son igualmente receptoras de PD por la violencia. Si bien estas no albergan los mismos niveles de población registrados en las localidades del suroccidente de la ciudad, no son ajenas al fenómeno y por el contrario pueden dar luces sobre la importancia que tienen los municipios vecinos en la contención del desplazamiento que se dirige a la ciudad. Estas tres localidades limitan respectivamente con los municipios de Funza, Mosquera y Cota. En estos existe aunque de manera silenciosa, presencia de población desplazada, de acuerdo con el estudio realizado en el 2001 por Peña Barrera, quien estudio el impacto del desplazamiento en los municipios de la sabana de Bogotá Suburbanizados. (Sucesos migratorios forzados y suburbanización , 2003).

La concentración de la población en la zona sur de la ciudad puede estar también relacionarse con la presencia de la infraestructura vial que comunica a la ciudad con las regiones de donde proviene la población en situación de desplazamiento, específicamente la Autopista al sur y la vía al llano.

En conclusión el desplazamiento forzado por la violencia afecta principalmente pero no exclusivamente a las localidades periféricas de la ciudad, ubicadas hacia el sur, donde reside la población más pobre. La localización de la PD ha variado a través del tiempo de acuerdo con la disponibilidad de áreas para su asentamiento, y en la elección de las zonas de llegada han pesado factores como la presencia de actividades económicas a las que puedan incorporarse para garantizar su subsistencia en la ciudad.

La forma como se ha presentado el asentamiento de la población desplazada tiene como principal consecuencia el reforzamiento de las tendencias de segregación socio espacial en la ciudad. En el próximo apartado a manera de conclusiones se profundizara en la incidencia que tiene el desplazamiento sobre la ciudad.

4. Retos y tensiones frente al desplazamiento: conclusiones preliminares

La localización en la ciudad de población en situación de desplazamiento forzado supone múltiples implicaciones tanto para la administración de la ciudad y sus habitantes, como para los procesos de estructuración e implementación de políticas públicas y de ordenamiento del territorio.

Desde la perspectiva de la construcción del territorio y del modelo de estructuración territorial el desplazamiento forzado por la violencia implica el reforzamiento de las tendencias de segregación residencial socioeconómica y de acceso a servicios sociales, al tiempo que supone un impacto sobre las dinámicas socioculturales que construyen el territorio.

Al contrastar el comportamiento por localidad del índice de *Condiciones del Entorno Urbano,* que mide el acceso al espacio público, vías y servicios públicos; se encuentra que las localidades en las que registran las más deficientes condiciones del entorno urbano son precisamente las mismas que se constituyen en principales receptoras de población en situación de desplazamiento. (Usme, Ciudad Bolívar y Bosa).

Igualmente si se compara la información expuesta en el capítulo I y la localización de la PD se identifica que las localidades donde se presentan los mayores índices de hacinamiento, asentamiento en zonas de riesgo, precariedad derivada de la vivienda por su desarrollo informal, segregación residencial y déficit habitacional, son precisamente en las que se establece la población en situación de desplazamiento. Por tanto se puede concluir que el desplazamiento Forzado por la violencia refuerza las condiciones de precariedad del hábitat y por ende las tendencias de segregación socio espacial, pues supone la llegada de población en condiciones de extrema vulnerabilidad a zonas caracterizadas por la precariedad en la que viven sus habitantes, muchos de los cuales corresponden a las segundas o terceras generaciones de otros procesos de desplazamiento. (Bello, 1999).

Además de lo anterior el DF supone en algunos casos el surgimiento de varias tenciones en el

ámbito barrial. El tipo de dinámica barrial existente en los lugares donde llega la población en situación de desplazamiento determina la forma de relación con sus habitantes y en la manera como pueden incidir. (Bello, y otros, 1999)

Específicamente según Nubia Bello y Claudia Mosquera (Bello, y otros, 1999) en los barrios en proceso de consolidación de origen ilegal a los que llegan los desplazados, al existir redes sociales muy débiles, y predominar la desconfianza y la competencia por el control territorial, estos son vistos como una amenaza y no como victimas sino como actores del conflicto, lo cual genera tensiones y no permite la integración de la población. Esto mismo ocurre en los barrios de origen ilegal cuyo proceso de poblamiento no supera los diez años siendo aún más difícil la convivencia.

La gran heterogeneidad cultural presente en estos barrios, expresada en la existencia de diversas culturas regionales, pautas de comportamiento, maneras de apropiación del espacio domestico y barrial desencadenan conflictos de convivencia. (Bello, y otros, 1999 pág. 464). A pesar de ello muchas veces esta diversidad de identidades se conjuga dando espacio a nuevas identidades. De esta forma el desplazamiento produce nuevas formas de apropiación del espacio y nuevas significaciones que entraran a constituir nuevos ordenamientos del territorio.

La atención de esta problemática es un imperativo para las autoridades distritales, (dada la existencia de requerimientos judiciales y directrices nacionales de política pública[23]), que implica para las autoridades Distritales disponer de mayores recursos para restituir los derechos vulnerados y garantizar la inclusión de esta población al goce efectivo del derecho a la ciudad. Según un estudio realizado por el DAPD en el 2004, el costo de atender a la población desplazada en ámbitos básicos como salud, educación, vivienda y servicios públicos se estimaba en $540.520.930.800 pesos, de los cuales $387.192.750.000 corresponden a los recursos estimados para atender las necesidades en materia de vivienda a través de subsidios para compra y arriendo de vivienda. Lo anterior resulta problemático si se tiene en cuenta la escasez de recursos con los que cuenta el Estado para asumir simultáneamente los costos que implica la atención a la PD y el cumplimiento de las obligaciones que se tienen con los pobres históricos de la ciudad.

Así mismo la redefinición constante de las poblaciones y la intensificación de las demandas de asistencia que supone el desplazamiento forzado, además de agravar los problemas existentes en materia de provisión de servicios sociales, altera el logro de los efectos que pretenden producir las políticas públicas implementadas por las instituciones distritales, en cumplimiento de sus objetivos misionales.

Esto ocurre debido a que este tema no ha sido incorporado en la planeación de la ciudad, pues predominan en el imaginario del gobierno distrital una visión coyuntural del fenómeno, la idea de que este es una responsabilidad del gobierno nacional, y el temor de que al contemplar programas para PD se incentive la llegada masiva a la ciudad de más familias. Por ello, y ante las obligaciones existentes, se privilegia un tratamiento tangencial de la PD a partir de los programas de desmarginalización que se implementan para atender a la población pobre que tradicionalmente ha habitado el territorio.

Los retos que impone el desplazamiento se hacen más evidentes si se tiene en cuenta que, según el DAPD, del total de población en situación de desplazamiento residente en Bogotá:

- El 70% desea permanecer en la ciudad y solo el 5% desea retornar.
- El 71% vive en arriendo, el 5% tiene una vivienda propia[24], el 24% de la comparte

[23] En la Jurisprudencia de la Corte Constitucional se han establecido obligaciones al gobierno en materia de atención y protección a la población desplazada. La sentencia más importante en este sentido es la T-025 de 2004 que declara el estado de Cosas Inconstitucional. A partir de ella se definieron unos plazos perentorios para el cumplimiento de las obligaciones del gobierno en materia de atención al desplazamiento, que se han reiterado mediante más de 18

[24] Esto contrasta con la situación previa al desplazamiento donde el 87% era propietario y solo el 2% tenía la condición de arrendatario. (DAPD; Corporación Nuevo Arcoiris , 2004).

viviendas en donde la condición no es de propietario ni arrendatario[25] .
- El 45,1% de las familias vive bajo condiciones de hacinamiento crítico. (DAPD; Corporación Nuevo Arcoiris , 2004 pág. 39).

Estos datos así como la diversidad de protestas y tomas públicas que ha desarrollado la población en situación de desplazamiento durante los últimos 10 años, ponen en evidencia que la vivienda es una de las necesidades más urgentes y sentidas para esta población.

Para la PD la vivienda se asocia con una mejor calidad de vida y con la posibilidad de "dejarles a los hijos un patrimonio que les permita salir adelante". Sin embargo la demanda de vivienda no se acompaña de una exigencia de requisitos mínimos que deban cumplir las soluciones habitacionales, pues más allá de la calidad, ubicación y adecuación cultural de estas, lo que importa es tener la propiedad, sin tener que recurrir al endeudamiento.[26]

En consecuencia con lo anterior uno de los mayores retos que supone el desplazamiento forzado para las autoridades del distrito es el restablecimiento del derecho a una vivienda digna a la población desplazada, manteniendo un equilibrio con la atención de la población más pobre, para evitando conflictos entre estas.

La restitución del derecho a la vivienda a la PD por parte del Estado implica no solo el otorgamiento de un espacio físico, sino que igualmente presiona la ampliación de la cobertura de redes de servicios públicos y la dotación de equipamientos e infraestructura que soporten el desarrollo de las actividades culturales y económicas desarrolladas por la población y la prestación de servicios sociales como la salud y la educación, entre otros, que en su conjunto constituyen la verdadera dimensión del hábitat. Igualmente supone la integración con las poblaciones que históricamente han habitado la ciudad garantizando equidad.

La forma como el Estado ha respondido y responda en el futuro a los requerimientos habitacionales de la PD es determinante en la configuración del territorio y su ordenamiento posterior. Si este no interviene de manera efectiva y contundente en el fenómeno, la necesidad misma de la población presionara por la obtención de soluciones en la informalidad, lo cual a su vez estimulará la continuidad de una de las tendencias que ha estructurado a la ciudad, la urbanización no planificada, y todo lo que ello implica en cuanto a negación del derecho a un hábitat digno, y el mantenimiento de la segregación. Factores que desestimulan la construcción de un tejido social y que a su vez generan condiciones para el surgimiento de situaciones de conflicto que con el paso del tiempo y su agudización pueden alterar la gobernabilidad del territorio.

En cambio si este tema se incorpora dentro de los procesos de definición de directrices de política pública de Ordenamiento Territorial, de manera participativa y reconociendo la heterogeneidad de la población en situación de desplazamiento, se puede garantizar la verdadera inclusión social y un desarrollo territorial mucho más armónico.

A partir de lo expuesto en este capítulo y de su comparación con la caracterización de la ciudad expuesta en el capítulo II, se concluye que el desplazamiento forzado por la violencia es un proceso que incide de forma determinante en el ordenamiento territorial de la ciudad, ya que incrementa la demanda de vivienda, servicios públicos domiciliarios y servicios sociales, lo que

---

[25] Estos lugares son: albergues temporales (8%), la residencia de familiares y amigos (11%), y la ocupación de hecho (5%). Óp. cit.

[26] Lo anterior pudo observarse en las entrevistas a personas en situación de desplazamiento realizadas el 13 de Mayo en el parque Tercer Milenio, en cual se encuentran desde abril de 2009 más de 500 personas que se tomaron inicialmente la plaza de Bolívar y luego el Parque Tercer milenio para reclamar al Gobierno Nacional el desarrollo de proyectos productivos y el otorgamiento de una vivienda digna. A partir de lo conversado con las personas que fueron entrevistadas se identificó como la reivindicación principal en materia de vivienda es que se les restituya el carácter de propietarios que tenían previamente al desplazamiento asignándoles viviendas dignas sin tener que pagar un valor adicional. El alcance del adjetivo "digna" no es precisado por las personas, se asocia como cuatro paredes en las que puedan vivir tranquilamente, y no hay una preocupación o un requerimiento por unas características particulares que deba tener la vivienda en cuanto a su localización, tamaño y cercanía a equipamientos complementarios.

a su vez implica la disposición de equipamientos e infraestructuras para su prestación.

El desplazamiento es un desafío adicional a los que tiene que afrontar el gobierno de Bogotá en materia de ordenamiento territorial, ya que este fenómeno produce simultáneamente impactos tanto en la dimensión físico-Espacial de los territorios como en su dimensión simbólica y cultural,

En la dimensión física espacial el desplazamiento afecta varios ámbitos de política pública que ordenan el territorio: el hábitat y la vivienda, La regulación y gestión del suelo, la protección y conservación de la estructura ecológica y la delimitación de los límites físicos y de las competencias de las entidades territoriales.

En la dimensión cultural, y teniendo en cuenta que el territorio es una construcción social, establecida por los individuos y colectividades que los habitan, y que le otorgan un sentido a partir de las relaciones que establecen con este, el desplazamiento forzado por la violencia al afectar los procesos identitarios de los individuos e implicar rupturas y reconfiguraciones de las redes sociales supone una reterritorialización de la ciudad.

El desplazamiento afecta las dinámicas socioculturales que se dan a nivel local y que en conjunto construyen el territorio, es decir la ciudad. La forma como los recién llegados se apropian de los espacios a los que llegan e interactúan con los habitantes históricos de la ciudad, así como los procesos organizativos que desarrollan entre sí y con las comunidades con las que se relacionan afectación la noción misma de territorio y suponen el establecimiento de nuevos actores que desean ser participes de los procesos de toma de decisiones sobre el territorio.

IV. LA ACCIÓN ESTATAL FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA EN EL DISTRITO CAPITAL Y SU RELACIÓN CON EL ÁMITO DE LA VIVIENDA-HABITAT.

1. El posicionamiento del Desplazamiento forzado en la Agenda gubernamental del Distrito Capital y la estabilización de directrices de política pública para su atención.

Con la expedición de la Ley 388 de 1997 inició en Bogotá el proceso de estructuración de una política pública distrital para el tratamiento del desplazamiento forzado por la violencia, el cual ha tenido un carácter incremental y se ha caracterizado por transitar del cumplimiento estricto de los requerimientos nacionales al desarrollo de un enfoque propio de intervención, que resulta más integral y estructurado que el existente a nivel nacional. Sin apartarse de las directrices nacionales, tal enfoque responde a la propia dinámica que se ha generado en la ciudad en torno al tema por efecto de la interacción entre los diversos actores involucrados.

La intervención del gobierno distrital en la atención del desplazamiento es tardía si se tiene en cuenta que las acciones de distrito iniciaron un año después de la expedición Ley 387 de 1997, a pesar de que previamente se había identificado el fenómeno y su afectación sobre la ciudad por parte de las alcaldías locales y algunos empresarios, quienes mediante declaraciones públicas expresaron su preocupación por el fenómeno. [27]

Los factores incidentes en el proceso de estructuración de la política han sido los cambios en los enfoques y orientaciones políticas de los gobiernos distritales, que permitieron la apertura política a demandas sociales anteriormente no reconocidas; los procesos de transformación institucional de las entidades distritales; las acciones de presión efectuadas por parte de la población en situación de desplazamiento; y fallos judiciales de transcendencia nacional dirigidos a garantizar el efectivo cumplimiento de las directrices nacionales de política pública.

Cabe aclarar que a pesar de los avances que se han dado en el tratamiento del desplazamiento forzado por la violencia a nivel distrital, particularmente en el desarrollo de una institucionalidad para su atención, aún no se ha consolidado como tal una política pública de atención al desplazamiento, dado que la intervención en este ámbito ha consistido en una serie acciones de gobierno que abordan a la población en situación de desplazamiento principalmente desde el tratamiento dado a otras poblaciones, y a través de medidas que afectan esta problemática parcialmente y no estructuralmente, a pesar de los planteamientos discursivos que han emanado en las últimas administraciones, que se muestran a favor de la inclusión de esta población.

Esto ocurre debido a que persiste un sesgo en el tratamiento de la PD que lleva a considerarla desde las perspectivas de la desmarginalización. Esta es objeto de la intervención del Estado principalmente a partir de los planes y programas de carácter sectorial que se formulan para atender a la población más pobre de dentro del grupo de pobres urbanos con los cuales se tiene una deuda histórica. Salvo las acciones en materia de vivienda, particularmente el

---

[27] El 11 agosto de 1997 se reunieron diez alcaldes locales de Bogotá, miembros de entidades sociales del Estado y empresarios, con el Presidente de la república de ese entonces, Ernesto Samper para discutir la creación de una comisión con el fin de buscar soluciones al problema de los desplazados en el Distrito. A esta reunión asistieron los alcaldes de La Candelaria, Antonio Nariño, Chapinero, Los Mártires, Kennedy, Engativá, Fontibón, Sumapaz, San Cristóbal y Usaquén, quienes plantearon que se necesitaba una política coherente para recibir a todos estos colombianos que diariamente arriban a la Capital. Igualmente en esta reunión se señalaba que las localidades de Santa Fe, Los Mártires y La Candelaria eran las más afectadas; al igual que San Cristóbal y Ciudad Bolívar, en las que las condiciones de miseria agravan los problemas de atención en servicios públicos y educación. Fuente: Archivo El tiempo.com Sección Información general (1997, 12 de Agosto de 1997). *El tiempo.* Recuperado el 4 de mayo de 2009, en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-605883

Programa de Subsidio de vivienda, no existe un programa como tal distrital dirigido exclusivamente a dicha población.

El primer paso dado por el Distrito Capital para la atención del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia se dio en la Administración de Enrique Peñalosa (1997-2001), en atención a los requerimientos de la Ley 387 de 1997, con la promulgación del Acuerdo 02 de 1998, con el cual se constituyó el Concejo Distrital para la atención a la población desplazada y se formuló el Plan Distrital para la atención integral a esta población. A partir de esta medida se generó el marco institucional para el tratamiento del tema, que sería la base para la intervención posterior de los diversos actores que han participado en la estructuración de las acciones distritales para la atención del desplazamiento forzado por la violencia. Tal órgano es el articulador de las instancias locales y nacionales encargadas del diseño e implementación de la política pública de atención al desplazamiento en el nivel distrital.

A pesar de este primer paso, durante la administración Peñalosa no se produjo un reconocimiento del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia, lo que significo su no inclusión dentro del Plan de desarrollo distrital y el abordaje de la PD, a partir de su asimilación con los pobres urbanos, dentro de las propuestas de desmarginalización y aumento de la cobertura de servicios públicos. (Arquidiócesis de Bogotá; CODHES, 1999).

En este marco se desarrollaron las primeras movilizaciones de población en situación de desplazamiento exigiendo el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley 387 de 1997. Las acciones desarrolladas por esta población consistieron en protestas, tomas de edificios e invasión de lotes públicos[28] que implicaron el desarrollo de ciertos procesos organizativos que no obstante fueron endebles debido a que su articulación estaba dada por reivindicaciones sobre necesidades inmediatas y coyunturales sin existir la pretensión de construir apuestas políticas de mayor alcance.

El no reconocimiento del tema del desplazamiento forzado dentro de la agenda gubernamental del distrito se mantuvo durante la administración de Antanas Mockus, dado que si bien el Plan de desarrollo 2001-2003 planteaba como uno de sus objetivos avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, “incluyente y justa, amable con los niños y los viejos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001) no se incluyo explícitamente el tema del desplazamiento forzado.

No obstante lo anterior dentro de dos de los siete objetivos del Plan de Desarrollo 2001-2004 se incorporó acciones que cobijan a la población desplazada dentro del tratamiento dado a los pobres históricos, y que se relacionaban de cierta forma con la dimensión del Hábitat y la vivienda. Específicamente en el Objetivo “Justicia social” se contemplaba “Mejorar el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación con criterios de responsabilidad compartida e

---

[28] Entre las acciones de protesta realizadas en 1998 por la población en situación de desplazamiento se encuentran doce tomas ocurridas entre los meses de julio y noviembre. Algunas de ellas son la invasión de un lote público en el Barrio Muzu, las protestas en el ministerio del interior y alrededor de la embajada de USA, las tomas a las Universidades Nacional y Distrital y a la personería de Bogotá. Fuente: (Arquidiócesis de Bogotá; CODHES, 1999 pág. 21). Igualmente sobresale la toma realizada a la sede del Comité internacional de la cruz Roja en la zona Rosa en 1999, que tuvo una duración de tres años sin que se llegase a un acuerdo entre los manifestantes y el gobierno. Inicialmente el CICR realizó una mediación entre las partes que no tuvo éxito, por lo cual esta entidad se retiro de la negociación y se traslado hacia otra sede, quedándose en el inmueble aproximadamente 106 personas en situación de desplazamiento que según las fuentes oficiales habían sido ya beneficiarios de ayudas por parte del gobierno. Finalmente la toma es desmantelada por la fuerza a través de un allanamiento realizado por la fiscalía general de la Nación en el 2002. Fuente: Archivo El tiempo.com (2002, 22 de diciembre). Fin a toma de tres años en Zona Rosa Publicación eltiempo.com. *El tiempo*. Sección Bogotá. Recuperado el 4 de mayo de 2009, en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1363114 ; y Archivo El tiempo.com (2002, 6 de noviembre). *El tiempo*. Recuperado el 4 de mayo de 2009, en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1327896.

imparcialidad", a través de programas como: 1) *ubiquémonos para la solidaridad* que pretendía perfeccionar los instrumentos de focalización de la población vulnerable para el acceso a los servicios de nutrición, educación, salud, vivienda y servicios básicos, y la construcción de redes sociales; 2) *Bogotá ciudad fraterna*, que contemplaba dentro de sus proyectos prioritarios la protección integral a personas y familias en situación de vulnerabilidad. 3). *Mejoremos el barrio y la casa*, que buscaba tanto el mejoramiento de la infraestructura física y del equipamiento urbano de los barrios que se encuentran en proceso de consolidación, como el mejoramiento del lugar de habitación de las familias más vulnerables de su lugar de habitación, a través de proyectos de infraestructura y servicios básicos, reubicación de familias en zonas de alto riesgo, el control a la urbanización ilegal. 4) Obras con saldo pedagógico, dirigido a poyar a los residentes de los barrios, con prioridad en los de mayor vulnerabilidad, en el desarrollo de acciones en el campo físico, económico, social, ecológico y cultural (Alcaldía Mayor, 2001).

Por su parte el objetivo "Productividad", a través del programa "c.1. *Bogotá crece con razón"* se proponía generar y renovar suelos urbanos con el fin de facilitar una oferta inmobiliaria que permitiese absorber oportunamente las presiones del crecimiento poblacional y la transformación de la ciudad, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001). Adicionalmente se planteaba que para desalentar la urbanización informal se daría énfasis a la promoción de viviendas accesibles a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales.

Solo hasta la administración de Lucho Garzón (2004-2008) se reconocería e incluiría el tema del desplazamiento forzado por la violencia dentro del Plan de Desarrollo de la ciudad. Esto fue posible debido a que la orientación política de esta administración y su proyecto de ciudad, al enfocarse hacia la inclusión social y la superación de la pobreza, daba cabida a las reivindicaciones de la población en situación de desplazamiento.

El Plan de Desarrollo "*Bogotá sin indiferencia. Un compromiso contra la pobreza y la exclusión social (2004-2008)",* sentó las bases de la primera política pública distrital de atención al desplazamiento forzado por la violencia, basada en un enfoque de restablecimiento de derechos e inclusión a la población en esta condición al Derecho a la ciudad (Jaramillo, 2008).

La incorporación de este tema en el plan de desarrollo respondía a las demandas de la población en situación de desplazamiento expuestas tanto en las diversas movilizaciones y tomas efectuadas por esta población en años anteriores[29], así como en los procesos de concertación de las propuestas del nuevo plan de desarrollo en las que participaron líderes de esta población junto con otros sectores sociales.[30] Esta política marcaba una ruptura con la política nacional, ya que esta última, al partir de las políticas de seguridad Nacional y de Derechos Humanos (que niegan la existencia del conflicto armado interno), le apostaba a la atención humanitaria de emergencia, dejando en un segundo plano el restablecimiento, el cual es entendido parcialmente, desde una dimensión socioeconómica, como el retorno o la estabilización en un nuevo entrono, descuidando con ello la realización efectiva de los Derechos sociales y culturales de la población afectada.

Las medidas del plan de desarrollo 2004-2008 incorporaron principios, metas, objetivos y líneas estratégicas de acción, para el cumplimiento de la meta de restablecimiento de derechos e inclusión social, que suponían intervenciones en salud, educación, asistencia social y generación de ingresos, que se planteaban como complementarios a las acciones desarrolladas por el gobierno nacional. En estos temas la acción del distrito consistió en la ampliación de la cobertura e inclusión de la población

[29] En 1998, entre los meses de julio y noviembre, ocurrieron en la ciudad de Bogotá doce acciones de protesta por parte de la población en situación de desplazamiento que tomaron la forma de tomas de entidades públicas con el fin de llamar la atención del gobierno nacional frente a la compleja situación de la población desplazada. (CODHES, 1999:21).

[30] En el proceso de discusión y adopción del Plan de Desarrollo de la administración Garzón participaron varios miembros de organizaciones de desplazados, al igual que otros sectores sociales sensibles a la problemática del desplazamiento. De acuerdo con Jaramillo (Jaramillo, 2008) en el proceso de formulación de dicho plan participaron 105 organizaciones sociales, 20 entidades del gobierno nacional y 9 entidades distritales. (Jaramillo, 2008:253).

desplazada en los programas y proyectos desarrollados para la población más vulnerable, tales como “Bogotá sin Hambre”, “Mundos para la Niñez”, “Misión Bogotá”, “Salud a su Hogar”, “Más y mejor educación para todos”, “Bogotá emprendedora”, “Programa para el adulto mayor” y “Madres gestantes y lactantes”, entre otros.

La meta de la administración garzón era la atención de 32 mil familias en situación de desplazamiento (144.000 personas), tomando como línea base 4.379 familias a través del programa del eje social del plan de desarrollo “Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario”. La inversión prevista para la ejecución de este programa entre el 2004 y el 2008 era de 34.511.000.000 millones de pesos. (Plan de Desarrollo 2004-2008, p. 104).

Adicionalmente los principios y objetivos contemplados en el Plan de Desarrollo, fueron incorporados al Plan Integral Único de Atención a la población desplazada (PIU) de Bogotá. En este instrumento plasmó la importancia que tenía para la administración distrital trascender del otorgamiento de recursos para la satisfacción de necesidades básicas y procurar por la generación de condiciones que permitan el establecimiento en la ciudad de la población en situación de desplazamiento que no podía o deseaba retornar. (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2005).

El proceso de formulación de este plan fue dirigido desde la institucionalidad distrital, y conto con la participación de quince entidades distritales e inicialmente de tres organizaciones de población en situación de desplazamiento, que posteriormente se ampliaron a 105. Este proceso no estuvo exento de discrepancias entre los actores participantes, lo cual generó un estancamiento que fue superado gracias a la mediación de la defensoría del pueblo y la suscripción de un acta de compromiso por parte de la alcaldía en materia de vivienda. Al final del proceso primó en el texto definitivo del PIU la visión institucional. (López, 2008).

En este contexto ocurrieron dos situaciones importantes para la estructuración de la política pública: 1. La subscripción de un acuerdo de voluntades entre la Administración Garzón y los alcaldes y gobernadores de las ciudades y departamentos que presentaban en ese momento los mayores índices de recepción y expulsión de población desplazada en el país con el objetivo de constituir una política común para la atención del fenómeno[31] (CODHES, 2007 pág. 114). 2. La Declaración del Estado de cosas inconstitucional en materia de atención al desplazamiento a través de la sentencia T-024 de 2005. Este suceso generó una activación de la movilización de la población desplazada, ya que esta vio en dicha providencia una legitimación a su descontento. Específicamente se realizaron varias tomas de edificios, espacios y predios públicos, dentro de las que sobresale la toma a la Urbanización riveras de occidente en el Barrio Patio Bonito. Está fue protagonizada por 275 familias, alrededor de 1200 personas, que invadieron 136 casas abandonadas, pertenecientes a FAVIDI, que la Caja de vivienda popular había proyectado destinar para el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo de la localidad de ciudad Bolívar. Esta fue la primera acción de protesta de una serie de movilizaciones que se desarrollarían entre 2005 y 2008, que tienen en común la exigencia de una vivienda digna y el cumplimiento por parte del Estado de sus compromisos frente al tema.

La toma de la Urbanización Riveras de occidente[32] es un hito en la estructuración de la política distrital de atención al desplazamiento y en el desarrollo de intervenciones en materia de vivienda, ya que como resultado de los acuerdos con los que puso fin a esta toma de diez días de duración, la administración distrital asumió varios compromisos relacionados directamente con este asunto. Entre estos estaban: formular un proyecto de vivienda para población en situación de desplazamiento a través de METROVIVIENDA; destinar durante los años 2006 y 2007 una partida presupuestal para el

[31] Específicamente el Distrito concertó de una agenda de trabajo con los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y Chocó, en la cual participaron 20 municipios y 8 departamentos, al igual que el ACNUR y Acción Social

[32] Fuente: Tobon, D. (2005, 30 de agosto). Desplazados se toman Barrio. *El Tiempo*. Recuperado el 4 de mayo de 2009, en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1756287

acceso al subsidio distrital de vivienda; y solicitar ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la ampliación de la vigencia, por seis meses del Subsidio Nacional para la población en situación de desplazamiento ubicada en Bogotá.

En cumplimiento de estos acuerdos, y en el marco del Pacto por el Hábitat digno, la administración distrital creó en el año 2005 el subsidio distrital de vivienda para población desplazada. La operación de este programa fue encargada inicialmente a la empresa industrial y comercial del Estado METROVIVIENDA y posteriormente quedaría a cargo de la Secretaría Distrital de Hábitat. El subsidio distrital de vivienda se constituye en el primer programa de la administración distrital dirigido exclusivamente a la población desplazada.

Un año después de la toma de Patio Bonito, se registró una protesta en el parque principal de la localidad de Bosa que duro aproximadamente dos meses.[33] Las reivindicaciones expresadas por los manifestantes no diferían de las efectuadas en movilizaciones anteriores. Específicamente se solicitaba la entrega de por lo menos seis salarios mínimos a cada núcleo familiar como componente esencial de la ayuda humanitaria de emergencia, el acceso preferencial a las convocatorias de subsidios de vivienda, el fortalecimiento de las estrategias de generación de ingresos entre otros. (CODHES, 2007, p.15).

Esta movilización implicó el desarrollo de un Foro distrital en el lugar de la toma con participación del entonces Alcalde Luis Eduardo Garzón, y la firma de un acta final por parte de algunos de los manifestantes. El resultado de esta movilización fue la formulación de un proyecto de acuerdo distrital (Proyecto de acuerdo No 508 de 2006) con el propósito de modificar el esquema de atención de la población en situación de desplazamiento y dar mayor participación a la población en situación de desplazamiento en la definición y diseño de políticas públicas para la atención del desplazamiento forzado.

Dado que el resultado de las negociaciones con las que culminó la protesta del parque principal de Bosa, no dejo satisfechos a todos los manifestantes, un mes después (septiembre de 2006) se desarrolló una nueva protesta, que pretendía tomarse la secretaria Distrital de Salud y del antiguo matadero distrital. Esta movilización no tuvo el éxito esperado por parte de sus promotores.[34] Desde entonces y hasta la actualidad se han presentado de forma esporádica múltiples tomas de edificios y lugares públicos (Ver cuadro No 14). Estas acciones de presión se han convertido en el principal instrumento de presión de la población en situación de desplazamiento en la ciudad, a pesar de la existencia de mecanismos institucionalizados para la participación de esta población como el Consejo Distrital de atención a la población desplazada, donde tienen cabida cinco representantes de las organizaciones de personas en situación de desplazamiento, de los cuales dos representan a las etnias Indígena y Afro descendiente.

Cuadro 4. Acciones de Protesta de la población en situación de desplazamiento. 2005-2009

fecha	EVENTO	Localidad	Reivindicaciones
2005	Toma Urbanización Riveras de occidente	Kennedy	Exigencia de una vivienda digna y el cumplimiento po parte del Estado de sus compromisos frente a tema.
2005	Toma Iglesia Santa Luisa	Kennedy	Cumplimiento acuerdos con Alcaldía distrital y local
2006	Toma Parque principal Localidad de Bosa	Bosa	Exigencia de soluciones en materia de salud empleo y vivienda.
2006	Secretaría Distrital de	Puente Aranda	Soluciones en materia de salud empleo y vivienda.

[33] Fuente: Editorial el tiempo.com (2006, 25 de Julio). Parque de miserias. *El Tiempo*. Recuperado el 4 de mayo de 2009, en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2113924

[34] Fuente: Archivo el tiempo.com (2006, 5 de septiembre). Intento de Toma de Desplazados. *Tiempo*. Recuperado el 4 de mayo de 2009 http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2194052

	Salud (SDS), y la antigua sede del Matadero Distrital			
2008	parque de la 93	Usaquén	La protesta se originó según los organizadores por una falla técnica en el programa de Acción Social que les asignó a los desplazados un PIN para obtener ayuda humanitaria, pero por un error no funcionó la asignación y no les han entregado otra ayuda como	100 personas. Duración: 1 día.
2008	parque de la 93	Usaquén	Líder reclamaba millones de pesos por cada desplazado, condición para retirarse del parque	se participaron 100 personas. Duración: 1 día.
2009	Toma Edificio del distrito CL 24 Cr 18	Mártires	Solicitan de 10 millones de pesos por persona.	a 15 123 personas se tomaron el sitio, entre ellos 35 menores de edad y ocho mujeres en embarazo, tres de ellas a punto de dar la luz.
2009	Toma Plaza de Bolívar, Parque tercer Milenio y Barrio Carvajal	Candelaria Mártires	Cumplimiento tres puntos incluidos en la ley 387 de 1997: Vivienda digna, proyectos productivos y ayudas humanitarias de emergencia de carácter permanente para las mujeres cabeza de familia.	Aproximadamente 300 personas. Duración: Desde Marzo a septiembre de 2009.

Fuente: Elaboración Propia con base en información de prensa

A pesar de la inconformidades expresadas por la población en materia de vivienda, con la puesta en operación del subsidio de vivienda complementario al otorgado por el nivel nacional, se logró el establecimiento de relaciones de confianza entre la institucionalidad a cargo del manejo del tema de la vivienda y las organizaciones de población en situación de desplazamiento. En el proceso de formulación del Decreto 200 de 2006, por medio del cual se creó el subsidio complementario, METROVIVIENDA, realizó reuniones de carácter informativo con las organizaciones de desplazados presentes en el Consejo Distrital de atención a la población desplazada, en las que si bien la población hizo algunos aportes al texto, la decisión final reflejó la postura de la administración distrital.

Específicamente la posición de METROVIVIENDA en este proceso era de acuerdo con Orlando Gallo "generar una política que atendiera las necesidades de vivienda, en contraposición con el desconcierto de un subsidio Nacional que no representaba una posibilidad real de acceso a una vivienda digna en una ciudad como Bogotá". (Comunicación personal mayo 22 de 2009), así como desarrollar una estrategia de intervención basada en el principio de integralidad y en el acompañamiento institucional a la población, buscando conectar a la población en situación de desplazamiento con la oferta institucional de otras entidades del distrito en materia de servicios sociales.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los funcionarios de la secretaría de Hábitat en el marco de este trabajo[35] (ver Anexo 9, parte B), se identificó que durante la administración Carzón se lograron constituir relaciones de confianza entre los líderes de las organizaciones de la población en situación de desplazamiento y los funcionarios de METROVIVIENDA, lo que permitió una adecuada ejecución del programa de subsidios de vivienda para esta población, y la reducción de muchas de las principales dificultades que se presentaban en cuanto a trámites y lo anterior no significa que actualmente no existan problemas en este sentido, pues precisamente una de las mayores dificultades que aqueja a la población en situación de desplazamiento es la carencia de recursos para asumir todo lo que implica este proceso.

Por último hay que señalar que con el cambio de administración de la ciudad en el 2008, si bien el tema del desplazamiento forzado se conserva dentro de la agenda gubernamental y se mantienen los programas establecidos en la administración anterior, el tema queda en un segundo plano para el gobierno distrital.

La atención del desplazamiento es incorporada dentro del Plan de desarrollo "Bogotá Positiva 2008-2012", dentro del objetivo ciudad de

[35] El 22 de mayo de 2009 fueron entrevistados funcionarios de la secretaría del Hábitat que participaron en el 2005, como miembros de METROVIVIENDA, en el proceso de formulación del programa de Subsidio Distrital para la Población en situación de desplazamiento forzado.

Derechos, a través de los proyectos: a) “Bogotá me acoge”, cuya meta es ofrecer una solución de vivienda para 4.000 familias desplazadas; b) Fortalecimiento de las acciones en derechos Humanos, que pretende poner en marcha un sistema de atención “a los migrantes” con servicios de orientación y atención presencial y virtual; c) Atención integral a la población desplazada, cuyas metas son ofrecer atención complementaria e integral a 8.000 familias adicionales de población desplazada por año, apoyar en proyectos productivos a 2.000 familias de desplazadas y desmovilizadas, y desarrollar 1.000 proyectos productivos para la población desplazada. (Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2008-2012).

A pesar de lo anterior, y de que el plan de desarrollo 2008-2012 parte desde una perspectiva de inclusión social y garantía del derecho a la ciudad, la política distrital de esta administración para la atención del desplazamiento tiende nuevamente a enfocarse hacia la atención humanitaria y al tratamiento de la población desplazada dentro de los programas de desmarginalización de los pobres históricos.

Finalmente se destacan cuatro elementos que permiten entrever el escenario futuro de la política distrital de atención al desplazamiento. 1. En el actual proceso de revisión del Plan de Ordenamiento territorial, el tema del Desplazamiento forzado no fue incorporado en el proceso a pesar de que desde el nivel nacional se solicita a las entidades territoriales incorporar tanto en los planes de desarrollo territorial, como en los de ordenamiento del territorio, acciones orientadas a la prevención y la atención del desplazamiento forzado. Esto indica que persiste una visión del fenómeno como un evento coyuntural, que se asocia con la creencia que la atención del problema corresponde principalmente al nivel nacional.

2. La atención del desplazamiento forzado transita hacia un nuevo estadio, en el que su manejo estará principalmente determinado por las políticas distritales de derechos humanos, como consecuencia de la expedición del Acuerdo 037 de 2009, que tiene como objeto establecer los lineamientos en el Distrito Capital, para la formulación de la política pública a favor de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra contemplados en los tratados internacionales ratificados por Colombia y en la normatividad nacional.

3. Dentro de la agenda de integración con la región, especialmente en los proyectos referentes al tema de vivienda, no se ha incluido una propuesta para el tratamiento del fenómeno a pesar de que este es un problema de carácter regional que afecta no solo la conurbación Soacha Bogotá sino que presiona el crecimiento poblacional de los municipios vecinos a la ciudad.

4. El subsidio distrital de vivienda para la población desplazada se ha transformado con la expedición del Decreto 063 de marzo de 2009, que reestructura los diferentes subsidios familiares complementarios creados por el distrito.

A lo largo del proceso anteriormente descrito han sido estabilizadas doce directrices de política pública para la atención del desplazamiento forado por la violencia, atendiendo tanto de los requerimientos impuestos por el nivel nacional, como a la dinámica local, donde se han conjugado procesos de apertura política con dinámicas de movilización de la población en situación de desplazamiento. En el Anexo No 8 se resumen las principales directrices contenidas en los decretos distritales, acuerdos del concejo de la ciudad, y resoluciones y reglamentos internos de las entidades involucradas.

La ruta establecida por el distrito para la atención del desplazamiento inicia en las cinco unidades de Atención y orientación UAO de la ciudad[36] a cargo de la Secretaria de Gobierno. A través de estas instancias se toma la declaración de la población, se articula la intervención de distintas entidades del orden distrital y se direcciona la prestación de servicios a la población desplazada en materia de Salud, vivienda, educación, generación de ingresos desde el momento mismo en el que llega la población buscando ayuda. Inicialmente se presta ayuda humanitaria de emergencia mediante el convenio existente entre el PMA, el

[36] Las Unidades de Atención y Orientación se encuentran ubicadas en Puente Aranda, que fue la primera en establecerse, Ciudad Bolívar, Bosa, Suba y San Cristóbal. Posteriormente en el año 2008 fue abierta una nueva en el terminal de transportes.

ICBF y Acción social (consistente en mercados o bonos de alimentos). Una vez las familias son incluidas en el registro son remitidas a Opción Vida, el operador contratado por Acción social en el Distrito Capital para la ejecución del programa de asistencia humanitaria PAHU y pueden solicitar protección de tierras con el INCODER, inscribirse en el programa de Familias en Acción en Bogotá en el momento en que se de apertura a una convocatoria; ingresar a los programas del ICBF y del SENA; así como postularse al subsidio nacional de vivienda y una vez obtenido este al subsidio distrital. (CICR, 2008, p.18).

Los resultados de esta intervención han sido la expedición entre 2004 y 2007 de 125.013 remisiones para la prestación de los diferentes servicios que se ofrecen a la población en situación de desplazamiento. Como puede observarse en el cuadro No 15, en el año 2007 se asignó el mayor número de remisiones con respecto a los tres años anteriores, siendo los servicios de salud y educación los más atendidos, mientras que el abordaje de la vivienda se encuentra en un nivel medio dentro de la oferta de atención institucional brindada en las UAO.

Cuadro 5. Atención en las UAO

ATENCIÓN EN LAS UAO	2004	2005	2006	2007
Remisiones para educación	2642	5379	10852	9211
Remisiones para libreta militar	1469	2810	3530	1131
Remisión al servicio de salud	1823	4873	9369	16915
Remisiones para programas ICBF	783	1045	3638	3271
Remisiones para documentación	1603	5955	4717	2025
Remisiones para capacitación SENA	701	2085	2103	1200
Orientación en vivienda	393	775	1408	4362
Orientación en generación de ingresos (programas Empresarios sin Indiferencia - Raíces Nuevas)	270	451	7338	5246
Remisiones para la obtención de bonos de ayuda de emergencia (Departamento Administrativo Bienestar Social)	729	930	775	3206
TOTAL ATENCIONES	**10413**	**24303**	**43730**	**46567**

Fuente: Secretaría de Gobierno de Bogotá.

En términos presupuestales, según el informe Gota a Gota, la atención a la población en situación de desplazamiento por la violencia significó en la vigencia del año 2006 una inversión de $44.022.211.670 millones de pesos, de los cuales $132.000.000 fueron destinados para proyectos en materia de vivienda. El proyecto que recibió mayores recursos fue el del sector salud. (CODHES, 2007).

2. La acción del Distrito Capital en materia de vivienda para la población desplazada.

2.1 Aspectos Generales

El subsidio Distrital de vivienda para la población desplazada, creado mediante el Decreto 200 de 2006, además de ser la única intervención del distrito en materia de vivienda para esta población, hace parte de una estrategia de mayor alcance con la cual el Distrito busca promover una solución habitacional concreta y efectiva para las poblaciones más vulnerables de Bogotá[37], con la que se pretende facilitar el

[37] El programa de Subsidio Distrital de Vivienda de Bogotá fue diseñado para cubrir a las siguientes poblaciones en situación de vulnerabilidad: los trabajadores independientes con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales, mensuales; La población de trabajadores independientes en situación de alto riesgo no mitigable y con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes; La población de vendedores

acceso a la vivienda y por esta vía contrarrestar la urbanización ilegal.

Este instrumento se ha definido como "un aporte Distrital en dinero, otorgado una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, el cual constituye un complemento del Subsidio Familiar de Vivienda que otorga la Nación para población desplazada". (Decreto 200 de 2006 Art 2), y su operación está reglamentada actualmente por el Decreto No 063 de 2009, que incorpora y deroga el decreto por el cual fue creado.

La modalidades bajo las cuales es otorgado el Subsidio Distrital de Vivienda para la población en situación de desplazamiento son la adquisición de vivienda, nueva o usada, la construcción en sitio propio, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y el arrendamiento de manera temporal y transitoria por un término no superior a veinticuatro (24) meses.

El acceso al subsidio distrital de vivienda para la población desplazada es exclusivo para los beneficiarios del Subsidio nacional de Vivienda para la población desplazada. Esto se debe a que en el momento del diseño de este instrumento los funcionarios de METROVIVIENDA consideraron pertinente privilegiar la calidad frente a la cantidad. Es decir se planteó que era preferible no dar cabida a toda la población en situación de desplazamiento dentro del programa de subsidios, ya que esto reduciría el monto de la ayuda y la haría insuficiente para la consecución de una vivienda en la ciudad dados los altos costos del suelo y por tanto lo mejor era preferible orientar la ayuda a las familias que ya eran beneficiarias del subsidio nacional pero que no podían hacerlo efectivo ante la falta de ahorros y fuentes de financiación complementarias (Gallo, Comunicación personal mayo 22 de 2009).

El monto del subsidio para la población en situación de desplazamiento se ha establecido de acuerdo con la modalidad a la cual se aplique y del tipo de vivienda. En el caso de la compra de vivienda tipo 1, sea nueva o usada el monto asciende a 25 salarios mínimos legales vigentes (SMLV), mientras que para las otras poblaciones vulnerables de la ciudad atendidas por el programa de subsidios el monto es de 21 SMLV. Para la vivienda tipo 2 el monto del subsidio para la población en situación de desplazamiento es de 21 SMLV, mientras que para las demás poblaciones es de 14 SMLV.

En el caso de la construcción en sitio propio los recursos asignados a la población desplazada (hasta 11.5 SMLV) son comparativamente menores con respecto a la población de trabajadores independientes con deficiencias en sus condiciones de salud y habitabilidad quienes reciben hasta 21 SMLV para vivienda tipo 1 y 14 SMLV para vivienda tipo 2. Finalmente para mejoramiento de vivienda la población en situación de desplazamiento recibe la misma asignación que las demás poblaciones vulnerables beneficiarias del subsidio distrital (11.5 SMLV). (METROVIVIENDA, 2008).

Las condiciones para la utilización del Subsidio Distrital de vivienda son más favorables para la población desplazada comparativamente con las existentes para las otras poblaciones si se tiene en cuenta que el subsidio asignado puede cubrir hasta el 100% del valor de la vivienda, no se vencen los términos para la utilización del subsidio[38], y este puede aplicarse en otras ciudades y municipios diferentes a Bogotá. En contraste las otras poblaciones en situaciones de vulnerabilidad solo pueden recibir montos equivalentes hasta el 70% del valor de la vivienda, que debe estar localizada en la ciudad, y tienen periodos límites para el uso del subsidio.
El que se presente esta situación de ventaja de la población desplazada es el producto de una decisión judicial. Inicialmente según el Decreto Distrital 200 de 2006, solamente podrían ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por el distrito los hogares en situación de desplazamiento beneficiarios del subsidio del Gobierno Nacional que hubiesen tramitado esta ayuda ante una Caja de Compensación Familiar

---

informales; La población de trabajadores independientes con deficiencias en sus condiciones básicas de salud, habitabilidad y seguridad y con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes; y por último la población en situación de desplazamiento forzado.

[38] La población en situación de desplazamiento no tiene restricciones temporales para su utilización. Sin embargo el monto del subsidio queda congelado al valor existente en el momento en que fue asignado.

de Bogotá y que se les hubiese asignado el subsidio para Bogotá. Sin embargo por efecto de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia 28493 de 2006 este requerimiento quedo sin sustento ya que según la Corte El subsidio entregado por FONVIVIENDA, "… se otorga para que pueda ser aplicado en cualquier ciudad del país porque está prohibido a las autoridades presionar el retorno de los desplazados, quienes perfectamente pueden optar por la reubicación". (Corte Suprema de Justicia, 2006). Este elemento fue reconocido posteriormente en el decreto distrital No 063 de 2009.

El principal requisito para acceder al subsidio distrital para la población en situación de desplazamiento es que los postulantes residan en la ciudad y acompañen su solicitud, debidamente diligenciada, de los documentos establecidos en el reglamento operativo del subsidio distrital de vivienda. Así mismo para acceder al Subsidio destinado a la adquisición de vivienda, según el decreto No 063 de 2009, ninguno de los miembros del hogar postulante podrá ser propietario de otro inmueble ubicado en el territorio nacional, mientras que para el caso de la construcción de vivienda se requiere que por lo menos uno de los miembros del hogar postulante sea propietario o poseedor, de todo o parte, de un lote de terreno ubicado en un desarrollo legal. (Decreto 063, Art. 5).

Otros requisitos que debe cumplir la población en situación de desplazamiento son que la solución de vivienda, independientemente de que sea un proyecto nuevo, usada o mejoramiento, debe ubicarse en un barrio legalizado apto para la vivienda según el POT (es decir no debe estar localizado en una zona de alto riesgo o de protección ambiental) y debe estar equipada con servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Para ello se debe presentar una certificación expedida por parte de la secretaria de planeación distrital.

Así mismo en el caso de vivienda nueva se exige que el proyecto de vivienda se encuentre registrado en la base de datos de radicación de documentos de la Dirección distrital de inspección, vigilancia y control de vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat; mientras que en los casos de arrendamiento y compra de vivienda usada, se solicita certificar que la vivienda esté libre de de limitaciones a dominio, condiciones resolutorias, embargos y gravámenes. Por lo cual se exige el Certificado de tradición y libertad.

Con la puesta en funcionamiento del subsidio distrital de la población en situación de desplazamiento, METROVIVIENDA, entidad inicialmente encargada de la operación de este instrumento, puso en marcha estrategias complementaria de comunicación, y de acompañamiento social, que se han mantenido hasta el momento a pesar de que la operación del subsidio se encuentra actualmente en manos de la Secretaría de hábitat. La primera de estas, denominada "Bogotá Derecho a la Vivienda", consistió en la utilización de cuatro mecanismos de difusión del Subsidio Distrital para población en situación de desplazamiento: La guía oferta VIS, de distribución gratuita, el programa radial, la página web, y el programa televisivo. Si bien estos medios fueron efectivos, de acuerdo con la opinión de los funcionarios de METROVIVIENDA y de la Secretaría de Hábitat consultados durante esta investigación, las redes sociales y los flujos de información de la población en situación de desplazamiento han tenido mayor peso en la difusión del programa. El reconocimiento de esta situación ha hecho que para la Secretaria del Hábitat se haya convertido en una parte importante de su estrategia de intervención, desarrollar un componente de fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada. (Secretaria del Hábitat, 2009).

El acompañamiento social brindado por la Secretaria Distrital del Hábitat se desarrolla mediante dos estrategias: los centros del hábitat y el Plan Padrino. Los centros del hábitat han sido concebidos como un espacio para que la población en situación de desplazamiento conozca la oferta de vivienda, al tiempo que puede recibir asistencia social y encontrar apoyo en ámbitos relacionados no solamente con la vivienda. En estos laboran dos funcionarios, que según ellos mismos, dan abasto para atender a la población, dado que el volumen de usuarios que llegan es variable y no siempre son visitados masivamente. Además de ello el trabajo de campo desarrollado por los tutores minimiza la afluencia de público (Funcionario de METROVIVIENDA, Comunicación personal 22 de mayo de 2004).

Por su parte el plan padrino consiste en la designación de tutores encargados del acompañamiento de la población en todo el

proceso tendiente a la obtención del subsidio y después de este. A todos los beneficiarios de los subsidios se les asigna un padrino cuya misión es garantizar la aplicación efectiva del subsidio, por medio de un proceso de acompañamiento a lo largo de las fases que debe superar para acceder a la vivienda. Este trabajo no culmina en el momento mismo de consecución de la solución de vivienda sino que se extiende un poco más.

Los Tutores tienen la responsabilidad de asesorar a la población en el desarrollo de los trámites que suponen las diferentes etapas del proceso. En muchas de estas la población encuentra dificultades derivadas del desconocimiento de los procedimientos y lugares donde pueden acceder a los documentos que se requieren. La intervención de estos funcionarios es complementada con la acción de los Gestores Sociales. Estos últimos son funcionarios de la secretaria que brindan atención psicosocial y orientación a la población frente al acceso a otro tipo de servicios como salud y educación.

El trabajo de los tutores y de los gestores se desarrolla de manera articulada, atendiendo al principio de integralidad, ya que la Secretaria Distrital del Hábitat, entidad a cargo del subsidio, ha considerado que este permite hacerle frente a las necesidades y problemas que pudiesen enfrentar los beneficiarios del subsidio en el desarrollo del proceso, aún cuando estos no tengan una relación directa con la adquisición del subsidio. Igualmente desde esta instancia se ha asumido que la atención al problema de la vivienda como derecho fundamental vulnerado por el desplazamiento, no puede ser sustraída de otras demandas igualmente importantes, como la salud, le trabajo y la educación (Secretaria Distrital del Hábitat, 2008).

Dentro de las principales dificultades que presenta este programa para su ejecución se encuentra el problema estructural de la ciudad de carencia de suelo accesible población más pobre, y la falta de compromiso por parte de las constructoras, quienes son reticentes a vender sus proyectos a población en situación de desplazamiento. Para los funcionarios de la Secretaria Distrital de Hábitat entrevistados, el principal problema en la operación del subsidio distrital de vivienda para la población en situación de desplazamiento es la disponibilidad de una oferta de soluciones de vivienda adaptada a las necesidades y características de la población en situación de desplazamiento. Los proyectos de vivienda nueva generalmente no son funcionales al tamaño y estructura de las familias en situación de desplazamiento, razón por la cual la vivienda usada se convierte en la mejor alternativa (Comunicación personal funcionario Metro vivienda, 22 de mayo de 2009).

A este problema se suma la carencia de recursos por parte de la población para asumir los costos que supone el proceso de postulación y de aplicación del subsidio. Los certificados como sismo resistencia, perito, entre otros, deben ser costeados por las personas en situación de desplazamiento. Ante esta situación la Ssecretaria de Hábitat ha tomado como el establecimiento de convenios con las cajas de compensación familiar para el cruce de información y evitar que la población incurra en gastos innecesarios. (Orlando Gallo, Comunicación Personal, 22 de Mayo de 2009).

La principal limitación del subsidio distrital está dada por su carácter complementario al subsidio nacional ya que las demoras presentadas en la asignación de este, retrasan la apertura de nuevas convocatorias.

Al contrastar los elementos reseñados anteriormente con los elementos que caracterizan a la política nacional en materia de vivienda para la población en situación de desplazamiento, se identifica que la intervención desarrollada por el distrito capital es mucho más estructurada, ya que esta incorpora un esquema de acompañamiento a la población, que reconocer las dificultades que se le presentan a esta para postularse y hacer efectivo un subsidio.

Además de ello la política de subsidios del distrito no solo propende por la entrega de un aporte económico a las familias que complemente los recursos dados por el gobierno nacional, que en el caso del distrito resultan absolutamente precarios si se tiene en cuenta los elevados costos del suelo), sino que busca articular la intervención en el ámbito de la vivienda con otros sectores como salud, educación, bienestar social entre otros.

No obstante lo anterior, la política distrital de vivienda para la población desplazada replica las dificultades que presenta la política nacional de

vivienda, la cual se inspira en un modelo económico que deja al juego del libre mercado la satisfacción de una necesidad que en el contexto colombiano ha sido consagrada como un derecho. La limitante de estas políticas es el centrarse en el nivel de la casa, de forma incompleta (a través de un mecanismo como el subsidio), y descuidando los otros elementos que integran la dimensión del hábitat.

La política distrital de vivienda, así como el capítulo de esta dedicado a la población en situación de desplazamiento, replica en el distrito la visión sectorial y centralista que denomina en el país, pues no se involucra a las localidades y a la población en el manejo de la problemática, ni se contemplan medidas que integren las diferentes dimensiones que constituyen el hábitat. La acción del gobierno distrital se centra en el otorgamiento de un mecanismo que permita a la población insertarse en la dinámica de la oferta y la demanda, con lo cual se enfoca la intervención hacia la casa y se descuidan otros elementos igualmente importantes que integran la dimensión del hábitat.

De esta forma las políticas de vivienda existentes a nivel nacional como distrital resultan inadecuadas para atender la problemática de la PD no solo por los factores mencionados, sino porque además cobijan dentro del asistencialismo dado a la población de bajos ingresos, a un grupo poblacional heterogéneo que se encuentra en una situación de precariedad mucho más critica que la que afecta a los pobres urbanos y que requiere un trato diferencial (Ibáñez & Moya, 2007), ya que para ésta el acceso a la vivienda en el lugar de llegada significa más que contar con un lugar donde morar. Las intervenciones en materia de vivienda para la PD deben estar articuladas con estrategias de reparación integral y reintegración social de esta población, pues es en este ámbito desde donde parte el proceso de reconstrucción de la identidad y la forma como se relaciona con el territorio de llegada.

Si a lo anterior se suma el hecho de que la dimensión de la vivienda-hábitat es un elemento estructurante del ordenamiento de las actividades en el territorio, pues es a partir de la cotidianidad de los sujetos donde se definen las dinámicas territoriales, se encuentra que las limitaciones de la acción estatal en este campo están generando un espacio para que se desarrollen dinámicas paralelas de ordenamiento del territorio a las que establece el estado a través de los instrumentos de política, que en últimas terminan por afectar la concreción de las apuestas de las políticas de OT y la gobernabilidad del territorio.

Por último es necesario destacar uno de los elementos que sobresale de la política de vivienda para la población desplazada desarrollada en el distrito, esto es la posibilidad de aplicar el subsidio en otras regiones del país. Lo anterior puede ser interpretado tanto como la identificación por parte de las autoridades del distrito de la inadecuación a las características culturales de la PD que reviste la vivienda en Bogotá; como un mecanismo que permite trasladar a otros contenedores territoriales la responsabilidad del proceso de reintegración social de la PD, dados los costos que esto supone.

2.2 Resultados de la implementación del Subsidio Distrital

De acuerdo con METROVIVIENDA, entre 2005 y 2006 se entregaron 1.217 subsidios a la población en situación de desplazamiento que representan el 20% del total de subsidios distritales de vivienda otorgados a la población vulnerable de la ciudad. El monto de los recursos asignados en ese entonces para el programa de subsidio distrital de vivienda para la población desplazada fue de $11.996.166.733 millones de pesos, que representaron el 26.9% del total de recursos asignados bajo el programa de subsidios distritales. En el cuadro No 16 se presentan las modalidades de subsidio existentes a nivel distrital así como el número de hogares beneficiados y los montos totales asignados.

Cuadro 6 Subsidios Distritales de Vivienda otorgados en el 2005 y 2006

Modalidad de Subsidio	Hogares	Valor asignado
Población de trabajadores informales con ingresos menores o iguales a 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes		
Compra de vivienda nueva o usada	1481	$ 11.635.368.500
Compra de vivienda nueva o usada para población en alto riesgo no mitigable	887	$ 7.123.342.500
Compra de vivienda nueva o usada para vendedores ambulantes del Pacto Localidad de Santafé	385	$ 3.298.674.000
Mejoramiento de vivienda	1011	$ 4.738.543.237
Construcción en sitio propio	436	$ 3.614.899.978
Mejoramiento de condiciones de habitabilidad	466	$ 2.186.249.200
Población en situación de desplazamiento forzoso		
Compra de vivienda nueva o usada	1217	$ 11.996.166.733
TOTAL	**5883**	**$ 44.593.244.148**

Fuente: Subgerencia de Divulgación y Apoyo a Comunidades- METROVIVIENDA. Corte diciembre 31 de 2006.

Entre 2006 y 2007, según la secretaria de Hábitat, fueron beneficiados 1.946 hogares, entre los cuales se asignaron $19.784.104,63 millones de pesos. De este total de hogares solo el 77.9%, (1.517) aplicó el subsidio distrital. Los recursos efectivamente pagados fueron $ 15.309.964 millones de pesos. (Orlando Gallo, Comunicación personal, 4 de junio de 2009).

Al evaluar la focalización del subsidio en las poblaciones en condiciones especiales se identifica que los principales beneficiarios han sido los hogares las mujeres cabeza de familia, seguidos por los mayores de 65 años. En contraste los hogares afro colombianos e indígenas son las poblaciones que menos subsidios han recibido. Esto coincide con la tendencia registrada a nivel nacional, donde igualmente los hogares de jefatura femenina han sido los más beneficiados. En el cuadro No 17 se indica el número de hogares beneficiarios del subsidio distrital de vivienda para población desplazada según su tipo de condición especial.

Cuadro 7 Hogares en situación de desplazamiento según condiciones especiales **CONDICION ESPECIAL**	**HOGARES**
1. MUJER CABEZA DE FAMILIA	468
17.INDIGENA – UNIPARENTAL	3
2. MAYOR DE 65 AÑOS	319
3. DISCAPACITADO	14
4. INDIGENA	49
5. AFROCOLOMBIANO	14
6. UNIPARENTAL	162
7. MUJER CABEZA DE FAMILIA – DISCAPACITADA	3
8. MUJER CABEZA DE FAMILIA – INDIGENA	2
9. MUJER CABEZA DE FAMILIA – AFROCOLOMBIANA	2

Fuente: Secretaria distrital de Hábitat (s, f). Informe Veeduría.

Dado que la información oficial a la cual se tuvo acceso no desagrega mayor información sobre la asignación del subsidio por modalidades, al tiempo que no indica el grado de ejecución de este según las características del hogar; no es posible desarrollar una evaluación a profundidad de este instrumento.

Sin embargo el balance que puede hacerse frente a los resultados de la gestión estatal en

materia de atención a la población en situación de desplazamiento es que los esfuerzos desarrollados resultan insuficientes si se tiene en cuenta que la ciudad acopió en el periodo 2000-2008, según el RUPD, 226.595 personas en situación de desplazamiento[39]. La cifra es más alarmante si se considera el sub registro que caracteriza al fenómeno y el crecimiento del mismo durante el último año.

Igualmente si se contrasta el número de subsidios asignados para Bogotá en el marco del programa Nacional de vivienda para la población desplazada (5.193) con los entregados por el gobierno distrital, se encuentra que menos de la mitad de los posibles demandantes han recurrido a este (1.946).

En síntesis el acceso al subsidio distrital de vivienda para la población en situación de desplazamiento implica la confluencia de una serie de circunstancias como la apertura de convocatorias de subsidios, la existencia de un proyecto de vivienda, la existencia de recursos territoriales y la complementariedad de recursos por parte del hogar. (CICR, 2008). Si bien este instrumento atiende las dificultades que tienen las familias en materia de financiación, y está planteado desde un enfoque de integralidad y atención diferencial, no es una medida suficiente para la atención del déficit habitacional de la población desplazada, si se tiene en cuenta que muy poca población accede al subsidio nacional y que las intervenciones en materia de vivienda-hábitat deben estar articuladas a otros elementos que garanticen el goce efectivo de este derecho, tales como la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad y proximidad a equipamientos e infraestructuras, la generación de condiciones que permitan sostener los gastos que implica la tenencia de la vivienda, la habitabilidad, la ubicación adecuada y la adecuación cultural.

Finalmente es necesario destacar que la intervención a través del subsidio distrital de vivienda no es la única acción desarrollada en materia de vivienda-hábitat para la población desplazada, ya que en la ciudad se implementan los *programas de subsidio familiar de vivienda rural y urbana para la población desplazada* y *Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias campesinas, atención a población desplazada y campesina*, desarrollados por el gobierno nacional a través del MAVDT y del INCODER respectivamente; así como programas de vivienda y saneamiento básico desarrollados por ONG y entidades de cooperación internacional. Tales intervenciones y sus ejecutores son el objeto del siguiente apartado.

[39] Según los datos del CODHES para ese mismo periodo la ciudad recibió 364.466 desplazados, es decir 137.871 personas más que las registradas por el RUPD de acción social.

2.2 Actores involucrados en la estructuración de la política: posturas e intervenciones frente al tema de la vivienda.

Dado que existen programas de carácter nacional para la atención del desplazamiento, y que la acción del Distrito Capital frente al problema habitacional de la PD, a pesar de sus logros, no ha sido suficiente dada la magnitud del fenómeno; diversos actores han intervenido tanto en la visibilización de la evolución de esta problemática como en el desarrollo de medidas complementarias a la intervención del distrito, ciñéndose al marco legal existente.

Los actores involucrados con el tema son:

1. *Actores institucionales*. Son los que establecen las directrices de la política. Estos se diferencian entre sí según su ubicación dentro del aparato del Estado, los recursos que poseen y las funciones que realizan en el proceso de construcción de gobernanza. En este ámbito se encuentran instituciones del nivel central de la rama ejecutiva del poder público, así como del poder judicial y los organismos que integran el ministerio público. Igualmente se encuentran las entidades del nivel territorial.

Los actores miembros de este grupo que deben intervenir en la ciudad además del gobierno distrital, para dar cumplimiento a los programas nacionales existentes en materia de vivienda para la PD son el MAVDT y Acción social. Según la Unidad de seguimiento de esta entidad en Bogotá han sido asignados hasta la fecha 5.193 subsidios de vivienda, con un costo de $ $46.948 millones de pesos, de los cuales 4.009

han sido otorgados para la modalidad de adquisición de vivienda.[40]

Llama la atención que, a pesar de que la ciudad dispone de 122.256 hectáreas declaradas como zona rural, entre 1999 y 2007 no se han adjudicados proyectos de VIS rural para población desplazada por parte del Banco Agrario. Las causas que explican esta situación no pudieron ser identificadas en el proceso de investigación realizado, así como tampoco pudo establecerse si se ha aplicado o no el subsidio integral a cargo del INCODER en Bogotá, debido a restricciones en el acceso a la información, y a que en los consolidados presentes en los informes de gestión no se detallan las asignaciones realizadas en cada entidad territorial.

2. *Organismos internacionales de cooperación.* Agrupa a las organizaciones que se han vinculado a la atención del fenómeno de manera progresiva, tanto como prestadores de servicios directos a la población en situación de desplazamiento, como a las entidades gubernamentales mediante asesorías técnicas en los procesos de diseño e implementación de la política. Estas organizaciones se han convertido en las principales evaluadoras de los resultados de las políticas implementadas por el Estado para la atención del fenómeno, al tiempo que han aportado a partir de sus investigaciones a la comprensión de la magnitud del mismo, que es indispensable para la estructuración de toda intervención.

En materia de vivienda estas instancias han desarrollado metodologías participativas de trabajo con PD que además de ofrecer soluciones concretas a los problemas de habitabilidad y saneamiento básico, buscan articular estos servicios con inversiones en atención psicosocial y generación de ingresos. Las organizaciones que han efectuado este tipo de intervención en Bogotá son el CICR y la Cooperative Housing Fundation.

La primera ha desarrollado proyectos de infraestructura menor que buscan cubrir las necesidades básicas de la población en situación de desplazamiento (CICR, 2003) en localidades como Usme; mientras que la segunda ha desarrollado refugios temporales y es pionera en la construcción de viviendas temporales con laminas de fibra plástica. (Aranzasu Montoya, 2004). Es necesario aclarar que la intervención de estas dos instituciones en materia de hábitat en la ciudad es marginal, ya que esta se concentra en otras regiones del país, que no cuentan con los recursos e infraestructura institucional que tiene la ciudad y que han sido duramente afectadas por el conflicto, razones por las cuales merecen una atención prioritaria.

3. *organizaciones de la sociedad* civil. Este grupo cobija a un amplio espectro de organizaciones, con posturas ideológicas diversas, cuya intervención en el fenómeno está dada por su ámbito de actuación de acuerdo con su misión y visión institucional. Algunas de estas organizaciones se han involucrado como operadoras en los procesos de implementación de políticas dirigidas a la población en situación de desplazamiento, a partir del establecimiento de convenios y contratos; mientras que otras han asumido un rol de seguimiento y control social a las acciones desarrolladas por el Estado, de una forma muy ligada con acciones de promoción de los derechos humanos, el trabajo con comunidades de base y con el desarrollo de investigaciones

Por último hacen parte de este grupo las organizaciones de la PD, quienes han intervenido en la estructuración de la política pública tanto a través de los espacios institucionales que se han generado a nivel distrital para su interlocución con las entidades estatales (como el Consejo Distrital para la atención de la población en situación de desplazamiento), como mediante el desarrollo de acciones de protesta. La actuación de estas organizaciones se caracteriza por la dispersión y la no manifestación permanente de las problemáticas de manera articulada a un proyecto político, es decir por la actuación según la coyuntura y dependiendo de las necesidades inmediatas del grupo de personas a las que representan. (López, 2008).

Al interior de cada uno de los tres subgrupos señalados, que integran la sociedad civil, se han producido diversas reivindicaciones y posturas frente al tema de la vivienda, al tiempo que han desarrollado e implementado de manera

[40] Fuente: (Acción social. (s.f). Consolidado Municipios. Recuperado el 28 de Junio de 2009 del sitio http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=487&conID=2092).

conjunta proyectos específicos en este campo, que complementan la acción estatal, aprovechan los espacios brindados por el marco legal, y se convierten en alternativas para la solución de los problemas existentes.

En Bogotá se han efectuado diferentes experiencias de este tipo dentro de las que sobresale el trabajo de Mejoramiento barrial desarrollado en el 2001 por la Fundación Educación Investigación y Desarrollo (FIDHAP) en algunos Barrios de las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y Cazucá, así como en el municipio de Soacha, con la cual se efectuaron 90 intervenciones. Dicha experiencia, que se realizó simultáneamente en otros municipios del país, partió de un diagnostico de la situación de la población desplazada en materia de vivienda y hábitat, en el cual se identificó que se había generado una dinámica de organización de la población desplazada, en asociaciones, corporaciones y comités, para garantizar su derecho a la vivienda, que se evidenciaba en la existencia de treinta y dos organizaciones. (Ordoñez, 2001).

La experiencia de intervención de FIDHAP consistió en el diseño e implementación de un Modelo denominado "Plan de Intervención en el Mejoramiento de Vivienda para Población Desplazada por la Violencia", el cual se financió con recursos de cooperación internacional, otorgados por la Coordinación para Bogotá de la Agencia de Cooperación Consejería en Proyectos PCS, y contaba con la participación de La Mesa Distrital de Organizaciones de Desplazados OD. Este modelo implicaba la participación tanto de las organizaciones de población desplazada[41], así como de las organizaciones ordenadoras del proceso de designación de las familias beneficiarias y del equipo técnico, el cual visitaba las familias incluidas en la lista como posibles beneficiarias e identificaba sus condiciones, para después proceder a aprobar el Proyecto. Una vez esto ocurría se realizaba un primer encuentro con las comunidades donde se les explicaba el contenido del proyecto, y se realizaba un "Taller de Diseño Participativo" con las comunidades donde se buscaba conocer las expectativas de la población e "identificar los elementos determinantes de la vivienda, localización, forma, función, distribución, factores físicos y económicos, tipo de material, estructuras y se deja enunciado el orden de la construcción; elementos con los cuales, pasan a elaborar en grupos maquetas de la vivienda que desearían tener, aplicando los conceptos asimilados, terminando la sesión con la discusión de los modelos elaborados y selección de la que más se acondiciona a la expectativa general. Logrando con esto se familiaricen con el proyecto". (Ordoñez, 2001, p. 41). A partir de estos elementos se efectuaban los diseños, en los cuales se pretendía unificar la tipología de la solución. Estos eran presentados en un segundo encuentro donde se presentaba el cronograma de ejecución de las obras y se asignaban responsabilidades para la obtención de mano de obra que actuase solidariamente con el proyecto. Finalmente se pasaba a una etapa de ejecución.

Los principales resultados de esta experiencia según sus promotores fueron más allá del mejoramiento de las condiciones de las viviendas, la articulación de un tejido social, a partir del acercamiento que se produjo entre las familias para la ejecución de las obras, así como del cambio de actitud que se produjo hacia la población desplazada por parte de los habitantes de los barrios donde se desarrollaron las intervenciones.

De acuerdo con Ordoñez esta experiencia no es replicada actualmente en Bogotá por FIDHAP, debido a varios factores: el alejamiento de la cooperación internacional, que era una de las posibilidades de financiamiento; y las dificultades para trabajar el tema con el gobierno, ya que este "supuestamente se dice dar un subsidio pero a la hora de la verdad es de difícil aplicación (Comunicación personal, 7 de junio de 2009). A pesar de lo anterior FIDHAP viene desarrollando algunos proyectos en otras regiones del país con relación a la población en situación de desplazamiento.

Al igual que FIDHAP otras organizaciones populares de vivienda, a través de sus dirigentes, se han manifestado frente el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia en algunos artículos publicados en revistas y sitios Web. Tal es el caso de Germán Ávila, Director ejecutivo de FENAVIP, quien sostiene que "Es necesaria la organización de un Plan Nacional de vivienda para la población

[41] Entre las organizaciones participantes en esta experiencia se encuentran AFRODES, GERMINAR, CEDEPEZ, USCOL, OFP. Fuente: (Ordoñez, 2001).

desplazada], que debe comprometer todos los esfuerzos presupuestales e institucionales del Gobierno. Garantizar a las familias desplazadas, la restitución del derecho a la vivienda, mediante la asignación de una vivienda propia subsidiada, para lo cual se hace necesario otorgar, un Valor único de reconocimiento, equivalente al valor de una solución de vivienda". (Ávila, 2008, párr.4). Específicamente se plantea que "para implementar un plan que permita atender, en un horizonte de cinco años, a 543.632 familias aproximadamente, que demandan una solución de vivienda, se hace necesario contemplar un esfuerzo presupuestal, de $15.5 millones en promedio por familia, teniendo en cuenta la localización de los desplazados, los costos diferenciales de la vivienda mínima de acuerdo al tamaño de las ciudades, la aplicación en otras alternativas como vivienda usada, mejoramiento, construcción en sitio propio etc.". (Ávila, 2008, párr.6).

A esta propuesta se suma la de la Comisión de seguimiento a la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento, que si bien no se refiere particularmente a la ciudad de Bogotá, se constituye en un insumo en la discusión sobre cuáles son las medidas más pertinentes para la intervención en las problemáticas de hábitat y vivienda que afectan a la PD. Según esta debe retomarse el modelo del FOREC, implementado con ocasión del terremoto del eje cafetero ocurrido en 1999. (Comisión de seguimiento a la política pública de atención a la población desplazada, 2005). Para ello se propone la formulación de un "Plan Nacional para la asignación de viviendas subsidiadas a la población desplazada", cuyo propósito es sustraer a la vivienda de interés social de la lógica del mercado y garantizar el acceso a una vivienda mínima. Dicho plan prevé cuatro etapas: montaje y operación de la dirección y gerencia del plan, organización de las familias beneficiadas de acuerdo con sus características, y puesta en marcha de programas sociales de preparación y asesoría; consolidación social; masificación de la oferta de alternativas de vivienda y cierre y evaluación del plan. (Comisión de seguimiento a la política pública de atención a la población desplazada, 2005)

Finalmente es importante destacar la intervención de las organizaciones de población en situación de desplazamiento, y de la PD no aglutinada en estas. Para esta población, de acuerdo con las entrevistas desarrolladas durante la investigación la vivienda es el principal derecho vulnerado con el desplazamiento, cuya importancia radica en que esta es vista como la posibilidad de brindarle un mejor futuro a los hijos, y como un factor que permite la independencia y autonomía; no vivir "arrimado" permite realizar sin restricciones las actividades que se desean al interior de la vivienda.[42]

En consecuencia con lo anterior, y ante la percepción de la PD de que la operación de la política gubernamental en materia de vivienda es costosa e ineficiente y que presenta dificultades tales como la obtención con prontitud de soluciones de vivienda adaptadas a sus necesidades y créditos en el sistema financiero; la intervención de esta población se ha concentrado en el desarrollo de acciones de hecho y en la formulación de propuestas al gobierno nacional. Dentro de estas se incluyen las elaboradas por la organización Minga, que representa a población indígena en situación de desplazamiento residente en Bogotá. Según esta organización debe crearse una bolsa a parte de subsidios, exclusiva para la población indígena, al tiempo que debe permitirse la posibilidad de postulación colectiva de la población indígena en situación de desplazamiento en las convocatorias con el fin de minimizar los costos de aplicar al subsidio y ampliar el número de beneficiarios. (López, 2008).

A partir de la información expuesta a lo largo del capítulo se concluye que el tema del desplazamiento forzado por la violencia se ha incorporado de manera incremental a la agenda gubernamental del distrito, a partir de las realizaciones y exigencias que se han planteado

[42] Fuente: Entrevistas realizadas el 13 de mayo a seis personas en situación de desplazamiento residentes en el Parque Tercer mileno con ocasión de la toma a este espacio público como protesta ante la inconformidad con la intervención del Estado. Cuatro de estas personas eran mujeres, mientras que dos eran hombres, cuyas edades estaban en el rango entre los 35 y 63 años. Cuatro de las personas entrevistadas provenían de municipios del Departamento del Meta, mientras que las otras dos provenían del Tolima, y el tiempo transcurrido desde el desplazamiento oscilaba entre los 3 y 10 años.

a nivel nacional y de la movilización a nivel local de varios actores, principalmente de la población desplazada, en momentos clave donde se ha dado una apertura política a las reivindicaciones de esta población. Sin embargo las acciones desarrolladas por el Distrito, específicamente las relacionadas con el tema de la vivienda, resultan ser insuficientes y tienden a reproducir las deficiencias presentadas por el programa nacional de vivienda para población desplazada, como por la política nacional de vivienda de interés social dirigida a la población más pobre.

El reduccionismo de la acción estatal, su falta de integralidad y adecuación a las características de la población desplazada, son los factores que explican por qué el ordenamiento territorial se construye más a partir de las medidas de hecho que toma la población desplazada, que desde las mismas directrices de política emanadas por el estado para determinar la forma de ocupación y uso del suelo y el desarrollo de vivienda.

La identificación de las falencias de la intervención estatal en materia de vivienda para la PD además de potenciar las demandas de los directamente afectados ha supuesto la participación de otros actores, principalmente los organismos de cooperación internacional, quienes han sido más efectivos en la solución de los problemas de la población, en la medida en que han incorporado metodologías participativas que reconocen la diferencia de la población y propenden por una intervención integral. Esto muestra que el ordenamiento se construye a partir de la intervención de múltiples actores.

V. INCIDENCIA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA EN EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO: CONCLUSIONES GENERALES Y TEMAS EMERGENTES.

Este capítulo pone a consideración del lector las principales conclusiones derivadas del análisis de la información presentadas a lo largo del documento, al tiempo que plantea algunas recomendaciones tanto para los responsables de los procesos de toma de decisiones de política pública, así como a los interesados en estudiar la relación del desplazamiento y el ordenamiento urbano regional. Para tal fin esta última sección del documento se divide en dos partes. En la primera se enuncian los elementos identificados y conclusiones generales de la investigación, mientras que en la segunda se desarrollan las propuestas y temáticas emergentes que pueden ser consideradas para futuras investigaciones.

1. Elementos identificados y reflexiones

Los diferentes elementos aspectos señalados en los cuatro capítulos anteriores permiten concluir que el desplazamiento forzado por la violencia que se presenta en Bogotá es un fenómeno multidimensional, que genera diversos impactos territoriales y que por ende incide en la estructuración del ordenamiento territorial de la ciudad.

Los impactos territoriales de este fenómeno en la ciudad van más allá del crecimiento poblacional y de de la expansión de la ciudad construida, ya que este implica una afectación tanto a los procesos de construcción de la identidad de los sujetos que dan sentido y estructuran el territorio, como a las redes sociales en las que se sustenta la ciudad.

Adicionalmente los impactos que produce el desplazamiento en Bogotá se introducen a través de dos mecanismos: 1. Las acciones espontáneas desarrolladas por la población en situación de desplazamiento con el fin de restablecerse en la ciudad; y 2. La implementadas de acciones por parte del Estado para hacer frente a la problemática del desplazamiento.

Las acciones espontáneas de la población en situación de desplazamiento corresponden a los mecanismos que esta desarrolla para solventar su existencia en el día a día en materia de vivienda y subsistencia, estas incluyen el establecimiento en un barrio constituido o el desarrollo de ocupaciones de hecho para satisfacer sus necesidades habitacionales, ámbitos en los cuales interactúa con otras poblaciones. Estas pequeñas intervenciones generan, de forma silenciosa, afectaciones en la dinámica cultural propia de los espacios barriales en los que se establece esta población, perceptibles únicamente con el paso del tiempo y que suponen el desarrollo de nuevas formas de relacionarse con el territorio, que implican transformaciones a las formas de uso y ocupación del suelo. Si se tiene en cuenta que es en ámbito de la casa y el barrio, es decir de la vivienda (Jolly, 2008), donde se desarrolla una relación particular con el espacio, y que este es a su vez el que estructura el contorno, se puede interpretar que el desplazamiento forzado por la violencia afecta la construcción del imaginario de ciudad, y con ello la forma como esta se configura internamente y como estructura su relación con otros contornos que integran el ámbito urbano regional.

El arribo de población desplazada a Bogotá ha supuesto en varias localidades la llegada de diversas culturas y tradiciones que se hibridan con la dinámica cultural existente en estos espacios, dando origen a una nueva cultura y a un nuevo imaginario de ciudad que estructura a los sujetos y que les da una nueva perspectiva de cómo relacionarse con el territorio. Tal cultura se nutre no solo por los legados y tradiciones que trae consigo la población desde su lugar de origen sino que se encuentra igualmente afectada por la forma como la ciudad recibe a los recién llegados, (lo cual incluye tanto los mecanismos de intervención de Estado que se han planteado para la atención de esta situación problemática, como la actitud que asumen los pobladores históricos de la ciudad).

Particularmente en el caso de Bogotá la existencia de mecanismos para la atención del fenómeno mucho más integrales que los planteados por otras entidades territoriales, refuerzan la imagen de la ciudad como entorno de oportunidades para la solución de las problemáticas que afectan a la PD, al tiempo que los costos que implica vivir en la ciudad, las dificultades para acceder a un lugar apropiado

donde residir y la estigmatización por parte de los pobladores históricos, generan para muchos la imagen de una ciudad hostil y ajena. Tal situación tiene implicaciones directas en los procesos de ordenación del territorio, ya que por un lado impide el desarrollo de un sentido de pertenencia con el territorio, (situación que niega la posibilidad de que los actores participen en los procesos de toma de decisión sobre su entorno), y refuerza el modelo de ciudad segregada que caracteriza a Bogotá, ya que muchos de los recién llegados quedan excluidos de las dinámicas económicas, concentrándose en zonas donde les es más fácil desenvolver su existencia. Así mismo el que se presenten procesos de desplazamiento intraurbano afecta los tejidos sociales que se construyen en los entornos, y si en este ámbito no hay una cohesión social, es mucho más difícil que se pueda construir una visión compartida de ciudad a futuro.

Lo anterior pone en evidencia como el desplazamiento afecta los procesos sociales que acontecen en un territorio, y por esta vía el ordenamiento en el espacio de las distintas actividades que desarrollan las poblaciones y sus prácticas sociales. La forma que tomen tales procesos y su expresión en el territorio terminan afectando las acciones que el Estado despliega en el territorio tanto desde una lógica sectorial, como desde un enfoque territorial, ya que imponen desafíos que alteran los cursos de acción previstos por el Estado para atender situaciones socialmente relevantes o para intervenir en ámbitos que la sociedad ha considerado como sujetos de la acción pública dada su trascendencia. Dichas alteraciones pueden implicar la reformulación de las políticas públicas o su fracaso, todo depende de la capacidad con la cual se puedan asimilar dichos retos e incorporarlos dentro de las previsiones de la política.

Particularmente las intervenciones estatales planteadas para la atención del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia, al implicar transformaciones en las asignaciones presupuestales y el desarrollo de acciones en materia de vivienda y provisión de servicios sociales, introducen alteraciones al territorio, ya que suponen la necesidad de desarrollar infraestructuras para la prestación de los servicios a esta población. Así mismo las acciones desarrolladas para atender el fenómeno del desplazamiento forzado, al combinar un enfoque de intervención sectorial y a la vez un componente territorial pone de presente las contradicciones existentes en el país entre una lógica centralista que fragmenta la realidad en sectores, desconociendo el carácter complejo y transversal de muchos fenómenos, pero que al mismo tiempo apela a la territorialidad para desprenderse de la responsabilidad de la ejecución de las decisiones, en un contexto en el que los niveles territoriales reclaman mayor participación en la definición de las directrices de las políticas que atañen a los temas que les afectan en su cotidianidad.

Además de lo anterior la política pública de atención al desplazamiento, pone de manifiesto nuevamente las asimetrías existentes en el país entre las entidades territoriales, así como los problemas en la definición y estructuración de las competencias de los distintos niveles territoriales. Particularmente las acciones en materia de vivienda que se contemplan en la política de atención al desplazamiento reflejan como solo entidades territoriales con los recursos que tiene Bogotá, pueden estructurar su propio esquema de intervención en la tema de la vivienda, guardando una correspondencia con las directrices nacionales de política. No es gratuito que Bogotá sea la primera entidad territorial en desarrollar una bolsa de subsidios para la población desplazada dentro de su política de vivienda, ya que la capacidad de la ciudad para generar sus propios recursos y de dotarse de los recursos técnicos y humanos requeridos para desarrollar procesos de planeación, le permiten diseñar medidas como esta, que a pesar de sus limitantes, pretenden dar un acompañamiento a la población y hacer mucho más integral la intervención.

Dado que la intervención estatal frente al desplazamiento ha sido tardía, las acciones de hecho realizadas por la PD son las que han introducido en la ciudad los efectos del desplazamiento. Específicamente las medidas que esta población ha tomado para la solución de sus necesidades habitacionales, tales como las ocupaciones de hecho, el asentamiento en zonas de riego y la ubicación en las zonas periféricas de la ciudad, han implicado transformaciones en el paisaje y los ecosistemas, así como el reforzamiento de los problemas que tiene la ciudad en materia de segregación y de precariedad del hábitat para la población de menores ingresos.

En consecuencia la dimensión de la vivienda ha sido el principal ámbito a través del cual la población desplazada ha afectado el ordenamiento territorial de la ciudad.

Además de las acciones desarrolladas para atender inmediatamente la carencia de vivienda, la población en situación de desplazamiento ha recurrido a las acciones de protesta con el fin de reivindicar su derecho a una vivienda y reclamar el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado en este ámbito. Entre tales acciones se encuentran la toma de edificios públicos, parques, iglesias, plazas y terrenos del distrito, así como diferentes marchas. Estas medidas de presión han sido determinantes en el proceso de estructuración de acciones de política por parte del gobierno distrital para dar respuesta a las demandas habitacionales.

La principal, y única medida establecida para la atención del problema habitacional de los desplazados, El subsidio distrital de vivienda para la población en situación de desplazamiento, es precisamente fruto de los acuerdos estabilizados después de la toma a un parque público. Este instrumento, a pesar de contemplar medidas complementarias para darle un mayor grado de integralidad, no puede considerarse como tal en una política pública para la atención del problema de vivienda-hábitat de la población en situación de desplazamiento.

Esta medida, al tiempo que no se encuentra claramente articulada a una estrategia macro de intervención frente a la situación de la población desplazada basada en una perspectiva de Goce Efectivo de Derechos, no le da un tratamiento integral al ámbito de la vivienda-hábitat, el cual requiere considerar entre otros la seguridad jurídica de la tenencia, el acceso a equipamientos e infraestructuras complementarias y la articulación con la dimensión productiva, que asegure la sostenibilidad de la vivienda.

Las consecuencias de la no integralidad de las acciones son en primer lugar el no avance en el restablecimiento del derecho a la vivienda a la población desplazada, la pérdida de legitimidad de los instrumentos, y la inadecuación de la intervención estatal a las características y necesidades de la población. Estos elementos explican por qué el ordenamiento territorial se construye más a partir de las medidas de hecho que toma la población desplazada, que desde las mismas directrices de política emanadas por el estado para determinar la forma de ocupación y uso del suelo y el desarrollo de vivienda.

Otra de las falencias de la acción estatal para la atención del problema de la vivienda para la PD es el desconocimiento de la naturaleza misma del fenómeno como proceso de desterritorialización y reterritorialización, que produce impactos regionales. La dimensión regional del fenómeno ha estado ausente en las acciones emprendidas por el distrito para la atención de la problemática de la vivienda de la PD, así como en la agenda del proceso de integración de la ciudad capital con la región. A pesar de la existencia de los problemas de conurbación con Soacha y de crecimiento poblacional en los municipios vecinos, y de la necesidad de atender la demanda habitacional que esto supone, en este proceso no ha habido una problematización del tema, y mucho menos se ha planteado el desarrollo de proyectos concebidos desde una perspectiva integral.

Si bien el desplazamiento forzado por la violencia ha incidido en la transformación del paisaje urbano, en el crecimiento no planificado de la ciudad, en el incremento del déficit habitacional y de servicios públicos complementarios, y en la consolidación de un modelo de ciudad excluyente, predomina en el imaginario de la administración distrital una visión coyuntural del fenómeno que desconoce la gravedad del fenómeno y poco comprometida con su tratamiento, lo cual se ha traducido en la no incorporación del tema de manera decisiva dentro de los instrumentos de planeación territorial.

La no incorporación del tema en el POT así como el tratamiento del mismo a partir de la definición de las directrices nacionales, indican que las políticas sectoriales inciden más en la estructuración y organización del territorio que las políticas que se definen a sí mismas como de ordenamiento territorial. Adicionalmente esta situación indica como las decisiones de política pública que emanan desde el nivel nacional, y las tensiones que se producen al interior del Estado inciden en las decisiones que se toman en los territorios. Estas directrices generan nuevas responsabilidades y tensiones a nivel local que se conjugan con la dinámica política y social local e imponen retos en materia de

coordinación y eficiencia a las Entidades territoriales.

De otra parte se ha identificado que en Bogotá la dimensión y gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado no se ha correspondido con el desarrollo de medidas decisivas y eficaces por parte de las autoridades distritales para contrarrestar el fenómeno desde una perspectiva que tenga en cuenta su dimensión como problema urbano-regional. El tema sigue siendo visto como un problema del nivel nacional.

Adicionalmente se identifica que la acción del Distrito en materia de vivienda para la población víctima del desplazamiento forzado no reconoce la diversidad de modalidades bajo las cuales se produce el fenómeno, predomina la visión de la ciudad como receptora de población sin considerarse que es igualmente expulsora. Al mismo tiempo esta intervención, a pesar de que busca conectar a la población con otras entidades que abordan las temáticas de generación de ingresos y bienestar social, no permite superar el asistencialismo y no contiene elementos que permitan que la vivienda se constituya en una base para la generación de ingresos.

La política distrital reproduce las deficiencias de los programas nacionales en materia de vivienda, con lo cual no es una real alternativa para superar el estado de cosas existente; que de no ser atendido oportunamente puede significar la generación de una bomba social, que en un momento llegara a ser tan insostenible que afectara la gobernabilidad de la ciudad.

Estas deficiencias indican que la acción estatal para la atención del desplazamiento se distancia del objetivo de lograr la reparación y reincorporación de la población desplazada, a pesar de que existe un mandato judicial en ese sentido. Es importante que tanto el gobierno nacional como el distrito reconozcan la importancia de desarrollar intervenciones integrales para la población desplazada que articulen las acciones en materia de vivienda con otros ámbitos como la salud, la atención sicosocial, la educación y la generación de ingresos con el fin de permitir un restablecimiento de la población desplazada incluyente que le permita ser partícipe de los procesos de toma de decisión referentes a la ordenación del territorio.

En síntesis, la conclusión de toda esta reflexión es que a pesar de la permanencia y agudización a través del tiempo del fenómeno del desplazamiento forzado en la ciudad de Bogotá, este no ha afectado de manera contundente los procesos de definición y estabilización de directrices de las políticas públicas orientadas al manejo y disposición de las actividades en el territorio, sino que por el contrario ha sido incluido de manera marginal a través de los programas de desmarginalización que se plantean para atender a la población pobre de la ciudad, desconociéndose con ello la condición de sujeto político y la extrema condición de vulnerabilidad que caracteriza a la población desplazada.

Sin embargo y por efecto del logro del posicionamiento del tema en la agenda política nacional a partir de la intensificación de las movilizaciones de la población afectada y el reconocimiento de sus derechos a través de mandatos judiciales, que obligaron al gobierno nacional estructurar esquemas de intervención en esta situación socialmente problemática; el tema del desplazamiento forzado por la violencia ha sido incorporado en la agenda del distrito capital con lo cual la administración se ha obligado a implementar y diseñar intervenciones que den cumplimiento a las directrices nacionales de política pública y a las reivindicaciones que han surgido por efecto de estas medidas en el nivel local. Tales intervenciones han revestido un carácter sectorial y asistencialista, que se corresponde con el enfoque que ha dominado la política nacional (a pesar de los intentos recientes que buscan su territorialización), y suponen afectaciones a la organización del territorio y las actividades que allí se realizan pues implican el desarrollo de infraestructuras para la prestación de los servicios a la población que sin proponerlo terminan afectando las dinámicas territoriales.

Mientras esto ocurre la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia va desarrollando sus propios mecanismos para solucionar su existencia en el diario vivir, principalmente en materia de vivienda. Estos implican procesos de deconstrucción de la identidad y el desarrollo de nuevas formas de relación con el espacio que producen dinámicas

de territorialización, las cuales a su vez suponen una transformación progresiva e invisible de las dinámicas socioculturales de los lugares en los cuales se establece la población recién llegada, que en últimas termina afectando la imagen, las dinámicas y la forma que toma el territorio de llegada, es decir el ordenamiento del territorio, entendiendo como un proceso social y político en el que confluyen diversos actores con racionalidades e intereses diferenciados que buscan incidir en la definición de los usos y localización de las actividades en el espacio, siendo los que cuentan con mayores recursos de información y poder los que determinan la forma que toma el territorio.

Esta situación pone en evidencia como paradójicamente las políticas públicas sectoriales tienen una mayor incidencia en la dimensión territorial que las mismas políticas que se autoproclaman territoriales, y como en el contexto colombiano existe una dualidad entre lo sectorial y lo territorial al tiempo que existen nociones diferenciadas sobre el alcance y sentido del ordenamiento del territorio y múltiples ordenamientos del territorio que conviven simultáneamente: el ordenamiento establecido desde el Estado, permeado por la lógica económica y política propia del paradigma económico dominante, y los ordenamientos del territorio que se establecen a partir de los procesos de apropiación del espacio y de las dinámicas culturales, así como desde las dinámicas del conflicto. Estos diferentes planos no son excluyentes sino que conviven y se interrelacionan entre sí.

2. Temas emergentes

Al analizar la incidencia del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia a partir de la dimensión de la vivienda-hábitat, quedan por fuera muchos otros ámbitos estrechamente vinculados con el ordenamiento del territorio y que lo determinan, por ello la primera sugerencia que se deriva de este trabajo es el desarrollo de futuras investigaciones que aborden la dimensión económica, particularmente la forma como la inserción de la población desplazada en las dinámicas productivas de la ciudad terminan incidiendo en el ordenamiento del territorio. Si bien está dinámica es difícil de rastrear pues mucha de la población en situación de desplazamiento se incorpora al sector informal, resultaría importante determinar cómo se reflejan en el espacio las implicaciones económicas del desplazamiento.
De otro lado a partir de este trabajo se considera la necesidad de abordar el comportamiento del fenómeno dentro de la región a la cual hace parte Bogotá. Si bien otros estudios han abordado la conurbación con Soacha y han puesto de manifiesto como los municipios vecinos a la ciudad se convierten en contenedores del flujo de población que se dirige hacia Bogotá, se hace necesario profundizar en el análisis de cómo se comporta el fenómeno en esta región y como es abordado dentro de las agendas de integración entre Bogotá y Cundinamarca, particularmente en las apuestas de política de vivienda que se incorporan dentro del modelo territorial recientemente propuesto por la gobernación de Cundinamarca. (Saldías, 2009).

En materia de instrumentos de ordenamiento territorial, resultaría atractivo determinar la conveniencia o no de implementar la figura de los Macroproyectos dentro de las acciones en materia de vivienda que incorpora la política nacional de atención a la población desplazada. Particularmente se podría analizar cómo dicho instrumento podría contribuir y ser al mismo tiempo utilizado en intervenciones de gran escala en materia de vivienda que estén pensadas desde la lógica de la reintegración y reparación a la población.

Un aspecto adicional a los anteriores, que debe ser considerado en futuras investigaciones es la forma como debe ser incorporado el tema del desplazamiento dentro de las políticas públicas que se definen como de ordenamiento territorial. Relacionado con lo anterior puede investigarse las transformaciones en el uso del suelo que han ocurrido a medida que se incrementa el desplazamiento forzado, así como la relación de este fenómeno con la política de bordes de la ciudad

Por último se propone el desarrollo de un análisis de la oferta y la demanda de vivienda acorde a las características y condiciones de la población desplazada en Bogotá y el resto del país.

Además de las recomendaciones dadas para el desarrollo de futuros proyectos de investigación, el presente trabajo concluye recomendando a los encargados de la toma de decisiones, romper con el tratamiento de la problemática de

la vivienda dado a la población en situación de desplazamiento a partir de su asimilación como parte de la población pobre. Si bien es cierto que el enfoque de la política nacional de vivienda no es conveniente ni para la población pobre ni para la Población desplazada por la violencia, es importante avanzar en la construcción de un enfoque propio para este último grupo poblacional que se oriente a la reparación de los derechos vulnerados a la población, y que este articulado con la generación de ingresos. Deben pues plantearse soluciones al problema de la vivienda que trasciendan de la dimensión de la casa e integren las demás que constituyen el hábitat. El tema del ordenamiento del territorio debe ser incorporado en el diseño de políticas de vivienda para la población desplazada y viceversa.

Bibliografía

Secretaria Distrital de Hábitat. 2007. *Política Integral de Hábitat 2007-2017.* Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007.

ACCIÓN SOCIAL, UTEC. 2005. *Guía metodológica para el funcionamiento de las instancias de ocrdinación del SNAIPD en el ambito territorial.* Bogotá : Agencia presidecial para la acción social y la cooperación internacional. Acción social, 2005.

Acción Social; Econometría Consultores. 2008. *Evaluación de impacto de los programas en vivienda rural y urbana para la población en situación de desplazamiento. Informe final Definitivo.* Bogotá. : Agencia presidencial para la cooperación internacional y la acción social. , 2008.

ACNUR. 2007. *Balance de la política pública de atención Integral a la población desplzada por la Violencia 2004-2006.* Bogotá : ACNUR, 2007.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. 2005. *Plan de Atención Integral a la población Desplazada (PIU) Bogotá.* Bogotá. : s.n., 2005.

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2001. *Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá para vivir todos del mismo lado" (2001-2004).* Bogotá : Alcaldía Mayor, 2001.

Aranzasu Montoya, Angela. 2004. *Desplazamiento forzado y vivienda. Tesis de grado de Especializacion para obtar por el titulo de Especialista en Cooperación internacional.* Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2004.

Ardila, Gerardo. 2006. *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento.* Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2006.

Arquidiócesis de Bogotá; CODHES. 1999. *Huellas de Nunca Borrar. Casos de Bogotá y Soacha.* Bogotá : Kimpres, 1999.

Bello, Martha Nubia y Mosquera, Claudia. 1999. Desplazados, migrantes y excluidos: actores de las dinámicas urbanas. [aut. libro] Cubides Fernando Ed. *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales.* Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 1999, págs. 456-484.

CODHES. 2007. *Gota a Gota. El desplazamiento hacia Bogotá y Soacha.* Bogotá : CODHES, 2007.

Comisión de seguimiento a la política pública de atención a la población desplazada. 2005. *V Informe a la Corte constitucional.* Bogotá : s.n., 2005. Sequimiento.

Cubides, Fernando. 1999. *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales.* Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 1999.

DAPD; Corporación Nuevo Arcoiris . 2004. *El desplazamiento en Bogotá. Una realidad que clama atención.* Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004.

DEFENSORIA DEL PUEBLO, ACNUR, UNHCR. 2004. *Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades.* Bogotá : Defensoria del Pueblo, 2004.

Del territorio, la Guerra y el desplazamiento forzoso. Un vistazo sociológico. **Espinoza Henao, Oscar Mauricio. 2001.** 009, Bogotá : Universidad de los Andes, 2001, Revista de Estudios Sociales, págs. 40-48.

ECONOMETRÍA CONSULTORES S.A. 2007. *Evlaución del impacto de los programas de vivienda rural y urbana para la población en situación de desplazamiento.* Bogotá : UTEC. Convenio Accion Social.ACNUR, 2007.

El desplazamiento Forzado por la violencia. Reflexiones desde la perspectiva del Desarrollo local de municipios rurales en Colombia. **Osorio, Flor Edilma. 1998.** [ed.] Pontificia Universidad Javeriana. 41, Bogotá : s.n., 1998, Cuadernos de Desarrollo Rural, págs. 65-82.

Escuela latinoamericana de Cooperación y Desarrollo. 2005. *Efectos económicos del desplazamiento forzado en Colombia: Departamentos de Antioquia, Bolívar y Valle del Cauca 1997-2004.* Bogotá : Universidad de San Buenaventura, 2005.

Garcés Corzo, Sergio Adrián. 2004. *Habitar la ciudad desplazada. La calidad de vida en el acceso a la vivienda y el terriitorio urbano, por parte de familias desplazadas del conflicto armado, ubicadas en el sector de Altos de Cazucá Soacha, 1995-2003.* Colombia : Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Gómez Cabra, Andrés Felipe. 2003. *Impacto sobre las finanzas y sostenibilidad fiscal del distrito de posibles crecimientos demográficos no considerados: dos escenarios.* Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

Guerra, Lina María. 2003. *El desplazamiento Forzado en Colombia. El problema de la vivienda.* Medellín : Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, 2003.

Guerra, Lina María. 2003. *El desplazamiento Forzado en Colombia. El problema de la vivienda.* Medellín : Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, 2003.

Identidad Social y reesyablecimiento urbano de la población exiliada internamente en Colombia. **Jimenez, Sandro, Abello, Raimundo y Palacio, Jorge. 2003.** [ed.] Universidad del Norte. 02, Barranqulla : s.n., 2003, Investigación y Desarrollo, Vol. II, págs. 326-347.

La ciudad desplazada. **Avendaño, Fabio H. 2003.** 2003, Serie Ciudad y Habitat, págs. 97-108.

Maldonado, Mercedes y Camargo, Angelica. 2007. *Bases Conceptuales Política Hábitat.* Bogotá : Misión Hábitat Bogotá. Inclusión y Derecho a la ciuidad, 2007.

Medellín Lozano, Fernando. 2004. *Políticas Públicas y desplazamiento: una reflexión desde la experiencia.* Bogotá : Bochica, 2004.

Meertens, Donny. 2001. *Encrucijadas urbanas. Población desplazada en Bogotá y Soacha: Una mirada diferenciada por género, edad y etnia.* Bogotá : ACNUR, 2001.

Mesa de Planificación Bogotá Cundinamarca. 2005. *De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca.* Bogotá : UNDESA/UNCRD, 2005.

Modelo de Ocupación Territorial para los municipios de la Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha - Unión Temporal Julio Gómez - GEU. **Saldías, Carmenza. 2009.** Bogotá : s.n., 2009.

Pérez Martínez, Manuel Enrrique. 2004. *Territorio y Desplazamiento.* Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

Pérez, Luis Eduardo. 2002. El desplazamiento Forzado en Colombia 1995-1999: Una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo. [aut. libro] OIM, ASOCIACION COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL y CODHES UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. *El desplazamiento Forzado en Colombia: 28 compromisos desde la Universidad. Primer concurso Universitario de Trabajos de Grado sobre desplazamiento forzado en Colombia.* Bogotá : s.n., 2002, págs. 17-87.

Reubicación y reasentamiento en la ciudad. Estudio de caso con población en situación de desolazamiento forzado. **Jaramillo Marín, Jefferson. 2006.** [ed.] Pontificia Universidad Javeriana. 062, Julio - Dic de 2006, Universitas Humanística No 062, págs. 143-168.

Rueda Bedoya, Rafael. 2001. Desarrollo Urbano y desplazamiento forzado por la violencia sociopolítica en Colombia. [aut. libro] CODHES y ACNUR. *Desplazamiento Forzado Interno en Colombia. Conflicto, paz y desarrollo.* Bogotá : ACNUR- CODHES, 2001.

Ruiz, Nubia. 2007. *El desplazamiento forzado en el interior de colombia: caractrización sociodemográfica y pautas de distribución*

territorial. 2000-2004. Barcelona, España : s.n., Diciembre de 2007.

Salazar, Albeiro. 1995. *El silencio de los desplazados en Bogotá. .* Bogotá : kimpres , 1995.

Sánchez Giraldo, José Miguel. 2006. La vivienda de interés social en Colombia. Restitución para los desplazados internos. Una mirada desde las organizaciones populares de Vivienda. [aut. libro] Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. *Desplazamiento Forzado y Políticas públicas.* Bogotá : El Duende Editores , 2006, págs. 105-142.

Sánchez Steiner, Lina María. 2007. *Impacto Urbano del desplazamiento Forzado en Mocoa Putumayo. Elementos de Diagnostico y planteamientos para un reordenamiento espacial.* Bogotá : CINEP, 2007.

Secretaria Distrital de Hábitat. 2008. *Hábitat en Cifras.* Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá. DC, 2008.

Sucesos migratorios forzados y suburbanización . **Peña Barrera, Carlos Roberto. 2003.** [ed.] Universidad Nacional de Colombia. 007, Bogotá : s.n., Enero-Diciembre de 2003, Bitácora Urbano Territorial, Vol. 1, págs. 36-43.

Unidad Técnica conjunta UTEC-Convenio ACNUR-Acción social. 2008. *Guía para la incorporación de la prevención y atención al desplamiento forzado en los planes de desarrollo territorial.* Bogotá : Acción social, 2008.

Vásquez, Teófilo. 2002. Las tendencias del conflicto armado en Bogotá y Cundinamarca y sus consecuencias en la planificación del desarrollo. [aut. libro] MESA DE PLANIFICACION REGIONAL BOGOTÁ CUNDINAMARCA. *De las ciudades a las regiones.* Bogotá : UNCRD-UNDESA-MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ CUNDINAMARCA, 2002.

VEEDURIA DISTRITAL; DNP; PNUD. 2006. *Cómo avanza el Distrito en Hábitat 2006.* Bogotá : Veeduría Distrital, 2006.

Vivienda y pobreza en Bogotá. Nuevos desarrollos en la política habitacional para la ciudad. **Secretaria de Hacienda Distrital SHD. 2005.** [ed.] Dirección de estudios Económicos SHD. Bogotá : s.n., julio de 2005, cuadernos de la ciudad. Serie Equidad y Bienestar No 7, págs. 1-68.

http://www.slideshare.net/carolinamantilla/normas-icontec-1486-ultima-actualizacion