

**PROGRAMA DISTRITAL DE REASENTAMIENTO URBANO COMO
INSTRUMENTO DE INCLUSIÓN SOCIAL Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL**

Por: Juan Sebastián Moreno Rairán

Código: 2136246

Monografía de grado para optar por el título de Sociólogo

Docente asesor: Hernando Sáenz

Universidad Santo Tomás

Facultad de Sociología

Bogotá D.C

2017

A María Edith Rairán,
por su ejemplo y fortaleza.

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos a la Universidad Santo Tomás y a la Facultad de Sociología por ampliar mis conocimientos en la bella profesión de la Sociología. Al profesor Hernando Sáenz, director del presente trabajo de grado, quien me invitó a cuestionarme sobre las problemáticas urbanas, gracias a sus aportes pude direccionar el presente trabajo de grado. A mi familia, especialmente a mi mamá Edith Rairán y prima Viviana Rairán, que me han brindado su apoyo incondicional desde el primer momento en el que decidí iniciar mis estudios. Sin su apoyo no hubiera podido culminar este logro, y a todas las personas que de una u otra manera colaboraron para la realización de este documento.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: REFERENTES CONCEPTUALES PARA COMPRENDER LA DINÁMICA DEL REASENTAMIENTO EN BOGOTÁ.....	12
1.1 La Urbanización en Colombiana interpretación desde la sociología.....	12
1.2 Ordenamiento Territorial e Inclusión social.....	24
1.3 Reasentamiento Urbano y sus implicaciones	30
CAPÍTULO II: LA CVP: ENTIDAD RESPONSABLE DEL REASENTAMIENTO EN BOGOTÁ.....	36
2.1 Marco normativo Programa de Reasentamiento	36
2.2 Antecedentes Caja de Vivienda Popular entidad encargada del Reasentamiento	47
2.3 Principales resultados de la CVP 2012 – 2017 en Ciudad Bolívar.....	49
CAPÍTULO III: CIUDAD BOLIVAR UN TERRITORIO DE REASENTAMIENTOS	53
3.1 Urbanización en Ciudad Bolívar	53
3.2 Plan de Ordenamiento Territorial e inclusión social en Ciudad Bolívar	59
3.3 Antecedentes Altos de la Estancia.....	65
3.4 Caracterización de la población reasentada en Conjunto Residencial Paraíso	69
3.5 Análisis fotográfico de Conjunto Residencial Paraíso	79
CONCLUSIONES.....	87
BIBLIOGRAFÍA.....	90
ANEXOS	96

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Etapas del Urbanismo en Colombia. Elaboración propia	21
Tabla 2. Monitoreo Ocupaciones Ilegales Secretaria del Hábitat 2016	43
Tabla 3. Factores de Exclusión e Inclusión Proyecto Paraíso. Elaboración Propia	61
Tabla 4. Concepto Técnico Archivo CVP. Listado para la emisión de la Resolución 436 de 2004. Elaboración Propia	64

ÍNDICE DE FIGURAS

Ilustración 1. Participación de la población en Cabeceras respecto al total municipal según municipio 1993 y 2005. Fuente DANE	19
Ilustración 2. Población en cabecera según capital de departamento 2005. Fuente DANE	20
Ilustración 3. Enfoques de las políticas de ordenamiento territorial en América Latina 2011	27
Ilustración 4. Distribución en área por UPZ de la Localidad de Ciudad Bolívar.	59
Ilustración 5. Polígonos. Fases de afectación directa al 2003 Altos de la Estancia	66
Fotografía 1: Polígono de Monitoreo 125 –Divino Niño, Localidad de Ciudad Bolívar. Afectación por ronda de ríos o quebradas. Tomada de Secretaria de Hábitat 2016	44
Fotografía 2: Polígono de Monitoreo 143A – Quiba Verbenal 1, Localidad de Ciudad Bolívar Afectación por Suelo Rural. Tomada de Secretaria de Hábitat 2016.....	44
Fotografía 3: Polígono de Monitoreo 123 –Caracolí, Localidad de Ciudad Bolívar Afectación por Fenómenos de Remoción en Masa. Tomada de Secretaria de Hábitat 2016.....	45
Fotografía 4: Ciudad Bolívar años sesenta Hacienda Santa Rita, Archivo de Bogotá.....	56
Fotografía 5: Ciudad Bolívar años sesenta, Archivo de Bogotá	56
Fotografía 6: Quebrada de Limas Diagonal 61 Sur, años sesenta, Archivo de Bogotá	57
Fotografía 7: Ciudad Bolívar años sesenta Ismael Perdomo, Archivo de Bogotá.	57
Fotografía 8: Familia en Altos de la Estancia. Ciudad Bolívar. Tomada de Archivo CVP.....	77
Fotografía 9: Familia en Altos de la Estancia. Ciudad Bolívar. Tomada de CVP	78
Fotografía 10: Frente Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia	79
Fotografía 11: Portería y Salón comunal Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia	79
Fotografía 12: Vista lateral derecha. Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia..	80
Fotografía 13: Vista lateral izquierda Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia	80
Fotografía 14: Parte posterior del Conjunto El Paraíso. Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.....	81

Fotografía 15: Parqueadero Conjunto El paraíso Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.....	81
Fotografía 16: Avenida Calle 68 Sur, sentido norte. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.....	82
Fotografía 17: Transversal 70 Sur, sentido Oriente. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.....	82
Fotografía 18: Zonas verdes cercanas toma 1. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.....	83
Fotografía 19: Zonas verdes cercanas toma 2. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.....	83
Fotografía 20: Urbanizaciones alrededor del conjunto Reasentado toma 1. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.....	84
Fotografía 21: Urbanizaciones alrededor del conjunto Reasentado toma 2. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia	84
Gráfico 1. Número de Subsidios asignados de vivienda por entidades 1991 – 2015. Datos tomados de DNP, Estadísticas del sector vivienda. Elaboración propia.....	40
Grafico 2: UPZ y la participación en reasentamiento 2012- 2015. Elaboración Propia	47
Gráfico 3: Estado de Reasentamiento 2012-2015. Elaboración Propia.	49
Gráfico 4: Alternativa habitacional 2012 – 2015 Bogotá. Elaboración Propia.....	49
Gráfico 5: Estado de Reasentamiento Bogotá Humana 2016. Elaboración Propia.	50
Gráfico 6: Estado de Reasentamiento Bogotá Mejor para Todos 2016. Elaboración Propia.	51
Gráfico 7: Estado de Reasentamiento Bogotá Mejor para Todos Marzo 2017. Elaboración Propia.	51
Gráfico 8. Cuenta de conformación Familiar. Elaboración propia	68
Gráfico 9. Cuenta de Jefatura de la familia. Elaboración propia	68
Gráfico 10. Número de hijos por hogar. Elaboración Propia.....	69
Gráfico 11. Cuenta de conformación Familiar. Elaboración Propia.....	70
Gráfico 12. Nivel educativo de Jefe de Hogar e ingresos. Elaboración Propia	70
Gráfico 13. Ocupación laboral de la población. Elaboración Propia.....	71
Gráfico 14. Condición poblacional. Elaboración Propia	72
Gráfico 15. Conocidos o familiares en el proyecto. Elaboración Propia	72
Grafico 16. Zona geográfica de origen de Jefe de Hogar. Elaboración Propia.....	73
Gráfico 17. Origen de Barrio en Altos de la Estancia. Elaboración Propia	74
Gráfico 18. Cuenta de Servicios Públicos que tenía el P.A.R. Elaboración Propia.....	74
Gráfico 19. Modalidad de adquisición Inmueble. Elaboración Propia	75
Gráfico 20. Materiales de la vivienda de P.A.R. Elaboración Propia.....	75
Gráfico 21. Número de años residiendo en el P.A.R. Elaboración Propia.....	76
Gráfico 22. Localidad de Relocalización Transitoria. Elaboración Propia.....	76

SIGLAS

BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CVP: Caja de Vivienda Popular
DNP: Departamento Nacional de Planeación
DPAE: Dirección de Prevención y Atención de Emergencias
EAAB: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
IDU: Instituto de Desarrollo Urbano
IDIGER: Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático
PAR: Predio en Alto Riesgo
PSH: Producción Social del Hábitat
POT: Plan de Ordenamiento Territorial
SDA: Secretaria Distrital de Ambiente
SDPAE: Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias
SIR: Sistema de Información para la gestión del riesgo y cambio climático
SURR: Sistema Único de Registro de Reasentamientos
UAECD: Unidad Administrativa Especial de Catastro
UPZ: Unidad de Planeación Zonal
VUR: Valor Único de Reconocimiento
VIS: Vivienda de Interés Social
VIP: Vivienda de Interés Prioritario

Resumen

Esta investigación examina las lógicas contemporáneas del programa de reasentamiento urbano a cargo de la Caja de Vivienda Popular (CVP) en Bogotá desde dos componentes: la inclusión social de la población y el ordenamiento territorial. La investigación se realizó partiendo de la recopilación de los expedientes relacionados con un proceso de reasentamiento en Ciudad Bolívar y la elaboración de una base de datos con información sociodemográfica relativa a los hogares que fueron objeto de reasentamiento. Por lo tanto, la construcción metodológica determinó trabajar el Proyecto El Paraíso de Ciudad Bolívar con población que proviene de Altos de la Estancia en proceso de reasentamiento, ya que es un proceso que se viene realizando desde el año 2004 y que implicó la creación de nuevas normatividades. La investigación demostró que el reasentamiento urbano es un fenómeno territorial que depende fuertemente de las decisiones del actor público ya que intervienen en las políticas de vivienda y las políticas de ordenamiento territorial de la ciudad, como también en el proceso es necesario ampliar los espacios de participación y asesoramiento con la población, para que el ejercicio del derecho a la ciudad sea efectivo.

Palabras clave: Reasentamiento, Inclusión social, Ordenamiento Territorial, Ciudad Bolívar, Asentamientos Informales.

Abstract

This research examines the contemporary logics of the urban resettlement program in charge of the Caja de Vivienda Popular (CVP) in Bogotá from two components: the social inclusion of the population and the territorial ordering. The investigation was carried out starting from the compilation of the files related to a resettlement process in Ciudad Bolívar and the elaboration of a data base with information regarding the homes that were object of resettlement. Therefore, the methodological construction determined to work the El Paraíso Project of Ciudad Bolívar with population that comes from Altos de la Estancia in process of resettlement, since it is a process that has been carried out since the year 2004 and that implied the creation of new Regulations. The research showed that urban resettlement is a territorial phenomenon that depends heavily on the decisions of the public actor as they intervene in housing policies and the city's territorial planning policies, as well as in the process it is necessary to expand the spaces of participation and advice with the population, so that the exercise of the right to the city is effective.

Key words: Resettlement, Social Inclusion, Territorial Planning, Ciudad Bolívar, Informal Settlements.

INTRODUCCIÓN

Una de las principales características de las ciudades latinoamericanas corresponde al elevado grado de informalidad. Lo informal es el resultado de la carencia de suelo urbanizado que permita a la población de bajos ingresos tener acceso a una vivienda propia con una infraestructura adecuada. Surgen asentamientos informales en la ciudad donde la demanda insatisfecha de vivienda que no es atendida por el Estado, ocasiona problemas sociales y económicos, siendo uno de ellos la inseguridad en la tenencia de la vivienda y posible desalojo cuando se localizan en zonas de alto riesgo. En consecuencia, la compra de vivienda propia es uno de los principales problemas que enfrenta la población de bajos ingresos económicos.

Por su parte, los resultados de la Encuesta Multipropósito de 2014, señala que Bogotá tiene un déficit habitacional de 9,1%, equivalente a 220.801 hogares, de los cuales el 3,6% presenta déficit cuantitativo (87.262 hogares) y el 5,5% déficit cualitativo (133.538 hogares)¹. Según las proyecciones de crecimiento poblacional y formación de nuevos hogares estimadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el año 2020 Bogotá requerirá un poco más de 296 mil nuevas viviendas².

Ante la problemática de la poca disponibilidad de tierras urbanizables, la construcción de Vivienda de Interés Social (VIS), se ve truncada por las condiciones y costo del suelo urbano. De acuerdo con esto, las poblaciones de menores ingresos no cuentan con una oferta de vivienda donde se habilite nuevos suelos con redes de servicios públicos e infraestructura adecuada. Determinar un espacio para habitar la ciudad es un derecho que está condicionado, y es una opción que no tienen la mayoría, los procesos de migración a la ciudad han robustecido la demanda de vivienda, frente a

¹ **Déficit cuantitativo:** Estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas apropiadas existentes.

Déficit cualitativo: Hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven (DANE 2008).

² Consultar Plan de desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016 - 2020

la indulgencia Estatal que no ofrece una política fuerte e inclusiva en vivienda, surge lo que Abramo (2003) denomina la *Lógica de la necesidad* según la cual:

Existe una motivación condicionada por la pobreza, esto es, por la incapacidad de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permitirían el acceso al mercado. A la carencia económica, se suma una “carencia institucional”, ya sea por un déficit de “capital institucional” (inserción en un programa público), o bien sea por un déficit de “capital político” (producto de una situación de conflicto o resultado de prácticas populistas) (Abramo, 2001).

El reasentamiento aparece como uno de los programas ofrecidos institucionalmente para atender a las comunidades en situación de vulnerabilidad que se ubican en suelo de alto riesgo, permitiendo adquirir vivienda de interés prioritario o social a la población afectada. Este trabajo pretende, identificar las políticas públicas en la ciudad de Bogotá, que direccionan el reasentamiento de población mirando el inicio de la política de reasentamiento y su influencia en el territorio como programa de inclusión social. El documento se estructura en tres apartados.

En el Capítulo I, se presenta una introducción a los conceptos teóricos que nos ayuden a comprender la dinámica del reasentamiento en Bogotá, con un breve repaso al proceso de urbanización en Colombia con sus diferentes etapas, haciendo un primer abordaje a los conceptos de ordenamiento territorial en América Latina e inclusión social en el territorio, para empezar a identificar las principales implicaciones que tiene el proceso de reasentamiento urbano.

En el Capítulo II, el lector encontrará un breve recuento de qué es un reasentamiento urbano y las políticas públicas implicadas, la revisión normativa sobre el programa de reasentamiento, también se mirarán los antecedentes institucionales de la Caja de Vivienda Popular (CVP), como se trabajará un análisis de los datos abiertos de la CVP del 2012-2017 en la localidad de Ciudad Bolívar, que incluye las administraciones de Bogotá Humana y Bogotá Mejor para Todos.

En la capítulo III, se abordará el proceso de urbanización de Ciudad Bolívar, mirando su ubicación y caracterización geográfica en la ciudad, de igual forma se detallara el proceso de urbanismo de la localidad con las categorías de ordenamiento territorial e inclusión social. Para finalizar se expondrán las características sociodemográficas de la población del Proyecto Paraíso localizado en la localidad de Ciudad Bolívar, se ha elegido este proyecto por ser uno de los que ha trabajado con la población de Altos de la Estancia³. Por último, se plantearán un análisis fotográfico del trabajo de campo realizado en el proyecto y finalmente las conclusiones sobre el actual programa de reasentamiento urbano en Bogotá.

³ Conocido como el segundo deslizamiento urbano más grande de América Latina. En Altos de la Estancia desaparecieron totalmente barrios como: El diamante, San Rafael, Santo Domingo, Santa Viviana, Rincón del Porvenir, El Espino I Sector, El Espino II Sector y el Espino III Sector, algunos de estos barrios ya habían sido legalizados, formalizados, tenían servicios públicos, se debieron reconstruir la vida de más de 7.500 familias. *Lo que la tierra se llevó. Alcaldía Mayor de Bogotá.* (2014)

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Bogotá es el principal centro demográfico del país y ello se explica no solo por el crecimiento vegetativo sino por las migraciones que ha recibido durante todo el siglo XX e inicios del siglo XXI. El incremento en el número de individuos y de hogares genera una mayor demanda de vivienda que no logra ser satisfecha a través de los programas públicos ni por las empresas privadas de la construcción. Así pues, lo que se conoce como déficit cuantitativo tiende a ser enfrentado a través de un mercado formal pero también informal.

Es relevante mirar el reasentamiento como una de las herramientas que implementa el Estado para reorganizar los elementos físicos y sociales de las ciudades. En el caso de Colombia los proyectos de reasentamiento han tenido diferentes variables, que han influido en su conformación. Los fenómenos naturales y el problema del desplazamiento producto del conflicto armado, han creado la necesidad de la implementación de políticas y programas que atiendan a las poblaciones afectadas.

De ahí el interés de tener una mirada amplia sobre la afectación o mitigación de los procesos de reasentamiento por parte del Distrito, en el caso de la localidad de Ciudad Bolívar, analizando la respuesta generada por las políticas y competencias institucionales. Es claro que la ausencia de un proceso participativo en el reasentamiento por parte de la población, se puede reflejar en la posible ruptura del tejido social y económico, lo que afecta las posibles formas de inclusión de la población en la ciudad.

En el Decreto 255 de 2013 define el reasentamiento como:

Al proceso de intervención de viviendas en condiciones de alto riesgo en estratos 1 y 2 en el Distrito Capital o su equivalente jurídico, con el fin de proteger la vida de las familias que las habitan. El reasentamiento podrá realizarse mediante alguna de las siguientes modalidades: a) Relocalización transitoria, b) Reubicación, c) Reparación o reconstrucción de la vivienda. (Decreto 255 de 2013).

La primera modalidad es la *Relocalización Transitoria*, que es el traslado temporal de una familia que ha sido afectada por una emergencia o un riesgo inminente, con el fin de proteger su vida, mientras se logra una solución definitiva a su condición de riesgo. Mientras tanto la *Reubicación*, consiste en el traslado definitivo de una familia a una vivienda de reposición, por encontrarse en una zona de alto riesgo no mitigable por procesos de remoción en masa; o en condición de riesgo por inundación, desbordamiento, crecientes súbitas o avenidas torrenciales (Decreto 255 de 2013).

La *Reparación o reconstrucción de la vivienda* consiste en la intervención física de una vivienda, ya sea estructural o de obras menores, para su protección o estabilización, que haya sido afectada por una emergencia o riesgo inminente y no se encuentre ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable. Corresponde al FOPAE, o quien haga sus veces, la implementación de esta modalidad. (Decreto 255 de 2013).

De este modo se busca indagar sobre las características y el proceso del programa de reasentamiento en la ciudad de Bogotá y sus estrategias de acompañamiento social. El programa de reasentamiento urbano plantea el generar un entorno a las familias en su nueva solución de vivienda habitacional con educación, salud, comedores comunitarios, jardines infantiles, entre otros. Lo que permite pensar en una inclusión social de la población al tener unas condiciones de vida mejores en la ciudad.

Es importante plantear un dialogo entre los conceptos de inclusión y exclusión, para poder hacer un análisis de las políticas públicas cuyo objetivo final debe ser por abogar en la solución de problemas públicos y sociales.

Las dimensiones o los campos que exigen operacionalizar el concepto de exclusión social son, entre otros, las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia y a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y la mala calidad de las viviendas y los servicios públicos de los barrios de las clases populares; la discriminación por género a la que están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social, y la discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos sociales. Todos estos procesos y prácticas propios de las sociedades complejas son “factores de riesgo social” que comparten

determinados grupos de las clases populares (inmigrantes, colonos, indígenas, discapacitados) (Zicarddi, 2003, p.275).

Como lo mencionan Merino y Cejudo (2010), en la práctica, las políticas públicas en este caso las urbanas, suelen adoptar la forma de gerundio: van diseñándose, implementándose y evaluándose, en muchos casos, al mismo tiempo, como también los problemas públicos no responden a una sola causa, ni dan espera en el proceso de políticas para reclamar una solución puntual.

En esta línea una política pública se compone de un conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público. La solución de dicho problema dependerá no sólo de la idoneidad del diseño de la política pública, sino de su eficaz implementación. La concreción de la política pública se distingue por ejemplo, de un plan general o un programa sectorial, por su propósito acotado: no busca resolver problemas generales, sino concretos, contextualizados y contenidos (Merino y Cejudo 2010).

JUSTIFICACIÓN

La ciudad es el escenario donde se presentan diferentes conflictos de orden económico, político y social. Para poder mirar los factores de estos conflictos urbanos es necesario mirar los procesos de asentamiento de la población que habita la ciudad. Es importante hacer un análisis de los procesos de asentamiento informales que se presentan en la ciudad, que inducen a la conformación de programas de legalización y el rol asumido por el Estado mediante programas y políticas para garantizar unos derechos fundamentales a la población, permitiendo la inclusión a los servicios de la ciudad y el disfrute de la misma.

En Colombia se mantienen aún serios problemas que afectan la garantía del derecho a la vivienda digna. Persiste, por lo tanto, la precariedad en las condiciones habitacionales de muchas familias, inducido por los niveles deficientes de la oferta de vivienda. Por lo tanto, la intervención estatal no ha corregido situaciones como la escasez de suelo urbano, los altos costos de materiales, el exceso de trámites para proyectos inmobiliarios, y las dificultades de la población para acceder a Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP), esto frente a la debilidad en la capacidad de pago de muchas familias.

Es el acceso a la vivienda una problemática latente en todas las urbes, sobre todo para las clases populares. En Bogotá, dicha problemática ha sido resuelta de manera informal por los habitantes y, de manera formal, desde el Estado. De esta forma, se clasifica en cinco fases la provisión de vivienda formal en Colombia desde principios del siglo XX hasta el año 1995: la fase higienista, la fase institucional, la fase de transición, la fase de las corporaciones de ahorro y vivienda y la fase de la nueva legislación. Esta última fase coincide con la implantación en la economía colombiana del modelo neoliberal. (Roa, 2015, p. 19).

De acuerdo con Roa (2015), en Colombia la provisión de vivienda está relacionada con el modelo económico capitalista. Por ello en el país se han utilizado

métodos de otros países para solucionar los problemas de vivienda. La unidad de vivienda fue durante la primera mitad del siglo XX, una forma de atender las necesidades de la clase obrera. Por ello, la vivienda en ese momento se denominó vivienda obrera o para la clase proletaria y posteriormente denominada Vivienda de Interés Social.

Por otro lado, la informalidad urbana se comporta como una característica de los mercados de suelo en América Latina, y está relacionada con determinados rasgos comunes y distintivos de la ciudad latinoamericana, entre estos encontramos un régimen de salarios bajos, un crecimiento económico lento en contraste con un alto crecimiento poblacional, persistencia de la economía informal, una aguda desigualdad del ingreso, todo esto sumado a un muy rápido crecimiento urbano y una enorme debilidad del aparato estatal (Jaramillo, 2008).

La importancia de la presente investigación es contribuir al campo de la investigación del reasentamiento urbano en Bogotá, más aún si se tiene en cuenta que este fenómeno es uno de los que mayor incidencia tiene en los habitantes urbanos de bajos recursos. Específicamente, este estudio aporta una visión complementaria a los enfoques que consideran el reasentamiento como un asunto de carácter material, económico o político. Esta visión considera el reasentamiento como un proyecto por construir, en permanente cambio y transformación, que al mismo tiempo que refleja las condiciones estructurales que le dieron origen, también expresa las formas a través de las cuales la población, apropia su espacio y territorio según sus intereses y posibilidades.

OBJETIVOS

Objetivo General

- Analizar las características y el proceso del programa de reasentamiento y sus estrategias de intervención, como programa de ordenamiento territorial e inclusión social.

Objetivos Específicos

- Revisar el marco normativo de Bogotá en cuanto a las instituciones encargadas de dar solución a la población que se encuentra en zonas de alto riesgo no mitigable.
- Comprender el programa de reasentamiento realizado por la Caja de Vivienda Popular y el proceso de urbanización de Ciudad Bolívar.
- Identificar las características de la población de los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo no mitigable en la zona de Altos de la Estancia en la localidad de Ciudad Bolívar.

MARCO METODOLÓGICO

Esta investigación se desarrollará a partir de la estrategia metodológica cuantitativa, con un componente cualitativo, ya que es la que permite responder a los ejes analíticos de la investigación. De acuerdo con los objetivos de investigación que se proponen, se trabajará un enfoque histórico hermenéutico, las herramientas metodológicas implementadas fueron: entrevista al administrador del Conjunto Paraíso de la ciudadela Ensueño, revisión de Archivos de Bogotá y la CVP, sobre la organización territorial de la localidad de Ciudad Bolívar y registro fotográfico de la Urbanización El Ensueño de Ciudad Bolívar.

Para alcanzar estos objetivos, el trabajo de investigación se construirá sobre una base teórica práctica, el trabajo de campo se desarrollará mediante la técnica de observación y entrevista al administrador de las dinámicas en el barrio, como también registro fotográfico del mismo. Se utilizará la técnica de análisis de contenido, con el fin de hacer una revisión al programa de reasentamiento, y contrastarlo con las categorías de análisis.

La consulta de material bibliográfico busca indagar sobre el proceso histórico de los asentamientos humanos en la localidad de Ciudad Bolívar, se consultará fuentes de archivo y hemeroteca que traten los procesos de urbanización de esta localidad, analizando para ello la información de 190 expedientes sobre el proceso de reasentamiento desarrollados por la entidad distrital CVP en el proyecto Paraíso, para lo cual se contactó a funcionarios de la CPV para tener ingreso al archivo de la entidad.

Esto para contestar al objetivo principal de la investigación que busca analizar los procesos de reasentamiento desarrollados y mirar las características sociodemográficas de la población que participa en el programa de reasentamiento.

La investigación se realizará en tres procesos. El primero, se hizo una construcción teórica de los conceptos que nos ayudaron a comprender la dinámica del reasentamiento en Bogotá, con una revisión bibliográfica para conocer el proceso de urbanización en Colombia, con un primer abordaje a los conceptos de ordenamiento territorial en América Latina e inclusión social en el territorio desde diferentes autores.

En el segundo momento se realizó la consulta de archivo de la CVP para conocer la normatividad y las políticas públicas implicadas, se miró los antecedentes institucionales de la CVP, como también se trabajó un análisis de los datos abiertos de la Caja de Vivienda Popular del 2012-2017, en un ejercicio de análisis de estadística descriptiva que incluye las administraciones de Bogotá Humana y Bogotá Mejor para Todos.

En el tercer momento se abordará el proceso de urbanización de Ciudad Bolívar, mirando su ubicación y caracterización geográfica en la ciudad, para ello se consultaron fuentes primarias y secundarias, de igual forma se detallara el proceso de reasentamiento de la población con las categorías de ordenamiento territorial e inclusión social. Para finalizar se expondrán las características sociodemográficas de la población del Proyecto Paraíso localizado en la localidad de Ciudad Bolívar, por medio de un análisis descriptivo de las gráficas de la base de datos recogida en la Caja de Vivienda Popular.

CAPÍTULO I: REFERENTES CONCEPTUALES PARA COMPRENDER LA DINÁMICA DEL REASENTAMIENTO EN BOGOTÁ

Las ciudades son un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque, como explican todos los libros de historia de la economía, pero estos trueques no lo son sólo de mercancías, son también trueques de palabras, de deseos, de recuerdos. (Italo Calvino, prólogo de Las Ciudades Invisibles).

1.1 La Urbanización en Colombiana interpretación desde la sociología

Las teorías sobre el proceso de urbanización en América Latina han llevado a considerar la ciudad y su definición desde distintas perspectivas, al referirnos a los procesos de urbanización en la región de Latinoamérica y en Colombia, así como al adentrarnos en la temática de reasentamientos, es fundamental hacer una revisión a los diferentes planteamientos y conceptos que encajan en los procesos de urbanización de las ciudades Latinoamericanas.

Tal vez es desde la segunda mitad del siglo XX cuando cobran mayor importancia las ciudades en América Latina, y con ellas la configuración del espacio urbano construido de manera informal. Esto no significa que con anterioridad no se presentaran en los contextos urbanos asentamientos humanos auto producidos, por el contrario, en América Latina estos han sido la forma más característica de desarrollo urbano desde los tiempos anteriores a la colonia hasta el presente (Torres, 2009).

La Teoría Histórica Estructural, que Duhau (1998), la denomina como la corriente teórica y las teorías que se apoyan en una explicación general de los procesos de urbanización popular (entendida como autoconstrucción) desde la economía política

marxista y la sociología de la dependencia, tiene como máximo representante a Emilio Pradilla. En la Teoría Histórica Estructural la estructura social y económica de la sociedad, condiciona y explica los fenómenos sociales, por lo que la migración en los países de la región latinoamericana resulta como una consecuencia del propio proceso de desarrollo capitalista de la sociedad (Morejón, 1994).

La visión de este enfoque, retoma el método analítico del materialismo dialéctico, que concibe a los fenómenos sociales como procesos históricos, dinámicos y contradictorios.

De Marx se extrae la convicción de que a cada modo de producción le corresponde una particular ley de población, y la ley del capitalismo se basa en la tendencia expansiva sobre el resto del mundo del modelo de consumo industrial, provocando desequilibrios regionales que fuerzan al desplazamiento geográfico de contingentes humanos hacia los puntos focales de desarrollo como centros urbanos y áreas capitalistas desarrolladas nacionales e internacionales (Citado por Salas, 2009, Nava, 2000, p.34).

Se considera entonces que la movilidad de poblaciones es inherente al capitalismo y que la necesidad de centralización del capital y el avance del sistema en las distintas áreas geográficas aún no plenamente capitalistas, destruye las formas de producción preexistentes, engendra fuerza de trabajo excedente, y se profundizan los desequilibrios en las estructuras económicas y todo ello ocasiona la movilidad.

Como afirma Salas (2009), al considerar a la estructura productiva y social un lugar central en la determinación de diferentes tipos de migración, la influencia de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción sobre las condiciones de vida y trabajo, son determinantes de la reproducción cualitativa y cuantitativa de los seres humanos (Argüello, 1973). Tal influencia sobre la población, obliga a introducir:

La causa de la migración en el carácter de la estructura económica de la sociedad, en el conjunto de las relaciones de producción que define a los individuos dentro de una determinada situación de clase, característica que provocaría por un lado que los individuos se vean impulsados a salir de un determinado lugar, cuya estructura económica no sería capaz de absorberlos (Fernández, 1975, p. 35).

En este contexto, por lo tanto, “la migración constituye un fenómeno estructural, que forma parte de procesos mayores de industrialización, urbanización y producción en el campo. Tiene un carácter histórico, puesto que las circunstancias históricas en que se produce le imprimen modalidades particulares” (Arizpe, 1978).

La economía campesina, al estar incapacitada para absorber su propio crecimiento demográfico y al enfrentar el intercambio desigual de productos entre campo y ciudad, que descapitaliza e impide su autosuficiencia, provoca la pobreza, el desempleo y subempleo; generando con ello una masiva migración de personas a zonas más favorecidas (Salas, 2009). La autora contribuye a la definición y caracterización de la urbanización popular, describiendo que ésta incluye procesos en que los sectores populares y campesinos acceden al suelo de forma irregular y en la que predomina la autoproducción de vivienda.

La acelerada urbanización en América Latina es el resultado de la acción conjunta de factores de presión de la población sobre la tierra, pero también de expulsión. En un proceso de industrialización, una determinada área puede ser menos atractiva para el capital que otra. Si eso sucede, el área menos atractiva pierde la batalla hacia aquella más atractiva desde el punto de vista racional del capitalismo, y sufre serias consecuencias (Singer, 1987).

La población empobrece relativamente y el nivel de vida de la población permanece bajo. Las oportunidades económicas son casi inexistentes. La consecuencia de esto será la expulsión de migrantes. “Los factores de expulsión que llevan a las migraciones son de dos órdenes: factores de cambio y factores de estancamiento” (Singer, 1987). El primero forma parte del propio proceso de industrialización y surge de la implantación de relaciones de producción capitalista. Ésas, a la vez que buscan mano de obra calificada, descartan un gran número de descalificados, obligándolos a buscar nuevos medios de sobrevivencia.

Para Singer (1987), nada de esto tiene que ver necesariamente con la dependencia, la urbanización puede ser un aspecto necesario del desarrollo de las fuerzas productivas, cuya intensidad es reflejada por el ritmo de crecimiento de las ciudades. Además de eso, la urbanización puede también reflejar la incapacidad del sistema para responder positivamente al desafío representado por el crecimiento de la población.

A mediados del siglo XX, la sustitución de políticas de industrialización por las de importación impactaron directamente las características de las ciudades latinoamericanas, las ciudades experimentaron un rápido proceso de urbanización centrado en una o dos ciudades del país. Esos países experimentaron una migración masiva interna, el surgimiento de una moderna clase trabajadora industrial y el de una clase media en servicios gubernamentales e industrias privadas, el crecimiento de la clase trabajadora informal auto empleada en múltiples actividades industriales y servicios fuera del sector moderno, el aumento de población representó una represión sobre el mercado de tierras y residencias (Portes y Roberts, 2005).

Samuel Jaramillo (2009), señala el carácter colectivo e interactivo de la asignación de los usos del suelo urbano y, por tanto, de la determinación de los precios. Para ello, parte de la cuestión de cómo se establecen las relaciones, las prácticas colectivas que desde la teoría marxista tendrían como raíz el carácter clasista de la sociedad capitalista.

Ahora como primer concepto para mirar el fenómeno de asentamientos informales, tendremos las Lógicas de acceso al suelo, donde Abramo (2003), plantea tres lógicas que se presentan en la mayoría de ciudades latinoamericanas para acceder al suelo. La primera es la *lógica de Estado*, según la cual la sociedad se somete a una decisión del poder público que asume la responsabilidad de definir la selección que garantice un mayor grado de bienestar social. En ese caso, el Estado define la forma, la localización y el objetivo público que facilitará el acceso y usufructo del suelo urbano. La segunda es la *lógica del mercado*, según la cual el mercado sería el mecanismo social que posibilite el encuentro entre los que desean consumir suelo urbano.

La tercera lógica de acceso al suelo urbano que Abramo (2003), denomina como *lógica de la necesidad*. En esta lógica no exige la acumulación de ninguno de los capitales identificados para las lógicas de Estado y mercado. En principio, es apenas la condición de la absoluta necesidad de disponer de un local de vivienda como el elemento detonante de esta lógica de acceso a la tierra urbana, es donde generalmente los suelos por sus condiciones deficientes están en los procesos de reasentamiento.

La *Producción social del hábitat* (PSH), surge de la lógica de la necesidad, es decir, no se prioriza la finalidad lucrativa sino la necesidad de uso, se presenta con el transcurso del tiempo, integrando barrios completos a la vida urbana, se genera la estructuración de submercados específicos, que adquieren lógicas particulares de actuación (Rodríguez, 2007).

Las características particulares que asumen estos procesos económicos dependen de los contextos sociopolíticos en que se inscriben y de las modalidades específicas que asume la PSH, en particular, en torno a las formas de tenencia de la propiedad y, fundamentalmente, de los actores o procesos socio organizativos que las sustentan (Rodríguez, 2007). El concepto de PSH es trabajado por (Ortiz, 2008) quien realiza sus estudios a partir de las *colonias populares*, y lo describe cómo:

Aquellos procesos autogestionarios colectivos que implican capacitación, participación responsable, organización y solidaridad activa de los pobladores, aspectos que contribuyen a fortalecer las prácticas comunitarias y el ejercicio directo de la democracia, aportando a la autoestima de los y las participantes, y a una convivencia social más vigorosa desde el momento de la construcción de las viviendas, hasta nuestros días (Ortiz, 2008, p. 34).

En relación con lo anterior tiene que analizarse la propuesta PSH, y de su incorporación al diseño de las políticas de vivienda. La PSH abarca un abanico de formas de producción y circulación bastante heterogénea, según la definición de cada legislación nacional, y según se establece en cada programa de vivienda. En ciertos casos, incorpora como tal el “derecho a construir” de las masas urbanas, defendido por John Turner (1972) (*Freedom to Built*); centrándose en la alternativa de autogestión colectiva.

Para un acercamiento al concepto PSH, es necesario retomar el concepto de *territorio*. El proceso de urbanización de los territorios, aunque posee ciertas similitudes, contiene diversas características estructurales, sobre todo en las ciudades latinoamericanas. En él, el espacio urbano se transforma modelando nuevas relaciones sociales, políticas, económicas, culturales y hasta ambientales que se plasman sobre nuevas morfologías, pero también sobre las ideologías y relaciones de poder sobre el espacio y el territorio (Erazo, 2015).

Se añade a este planteamiento que el escoger un lugar de residencia no es solamente elegir un determinado ambiente natural, arquitectónico o social, sino que implica escoger el acceso a un cierto número de recursos localizados en el espacio urbano: empleo, equipamientos, redes sociales y en particular, redes familiares (Dureau, 2010). Esto define también el tipo de transporte y de movilidad al cual se tendrá acceso en la ciudad. Entonces, el territorio es el escenario donde las personas se asientan, se apropian, se organizan y conviven en él, generando unos lazos de identidad o solidaridad.

El *derecho a la ciudad* toma relevancia, en los fines y repertorios de luchas con las que se ejercen acciones en la construcción de un poder popular. El *derecho a la ciudad* fue desarrollado por Lefebvre y retomado por Harvey, y se contempla en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad 2005. El derecho a la ciudad “consiste, básicamente, en el derecho que tienen los residentes de las ciudades, a disfrutar completamente la vida urbana con todos sus servicios y ventajas, el derecho de habitar, y también, a hacer parte de la gestión de las ciudades, derecho a participar” (Fernandes, 2012), Harvey, retoma los postulados de Lefebvre y argumenta que éste:

No es simplemente el derecho de acceso a lo que ya existe, sino el derecho a cambiarlo a partir de nuestros anhelos más profundos, el derecho a rehacernos a nosotros mismos creando un entorno urbano cualitativamente diferente, es el máspreciado de todos los derechos humanos (Harvey, 2008, p. 1).

Lo que propone Harvey es una ciudad articulada en lazos sociales, a partir de los valores subjetivos de las personas, y que, a su vez, se generen espacios urbanos comunes con una esfera de participación democrática activa, es decir, una ciudad incluyente. Como afirma Connolly (2014), la noción del Derecho a la Ciudad sustituye en cierta forma la ideología de la modernidad en la medida en que los habitantes ya no se conciben como “marginados” o “excluidos” del progreso, sino privados de sus derechos de gozar lo que debe y puede proporcionar la ciudad, existente o soñada. El carácter relativo de estos derechos hace recordar los planteamientos de Gino Germani sobre la marginalidad, como concepto relativo generado históricamente de una concepción determinada de derechos humanos (Germani, 1980).

En el siglo XX, Colombia pasó de ser rural a predominantemente urbano. En el censo de 1938 la población urbana era menos de la mitad de la población del país y en 1993 casi el 30% reside en la zona rural. En la década de 1960 se produce la transición de mayoría rural a mayoría urbana (CEPAL, 2012). La distribución de la población de acuerdo con la información ajustada de los censos de 1993 y 2005 evidencia que la configuración del país es predominantemente urbana; ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, han incrementado su población manifestando cuatro polos de población urbana.

Según el DANE (2012), los grandes asentamientos de estas ciudades han conformado núcleos alrededor de los cuales surge una red de asentamientos humanos que han crecido vertiginosamente. Tal es el caso de municipios como: Chía, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Madrid, Mosquera, Soacha, Cajicá, La Calera y Zipaquirá, cercanos a Bogotá con un crecimiento anual promedio del 4 % entre los censos de 1993 y 2005, (Ver Ilustración 1 y 2.)

También ocurre con los municipios del Valle de Aburrá que, jalonados por la dinámica de Medellín, han presentado, en el mismo periodo, una tasa de incremento poblacional de 2,3 %. Por su parte, las ciudades vecinas de Cali, Yumbo, Palmira y Jamundí han aumentado su población en un 2,7 % en promedio anual, mientras que la

población en Soledad y Galapa, cercanas a Barranquilla, se incrementó en el periodo intercensal en cerca del 4,7 % (DANE, 2012).

En contraste a estos crecimientos se presenta el descenso experimentado en los municipios con menos de 20.000 habitantes, especialmente en el centro y sur de Bolívar, así como en el sur del Magdalena, con tasas de descenso promedio de 6,2 %, comportamiento atribuido posiblemente a la precariedad de los medios de subsistencia y las condiciones impuestas allí por el conflicto interno (DANE, 2012).

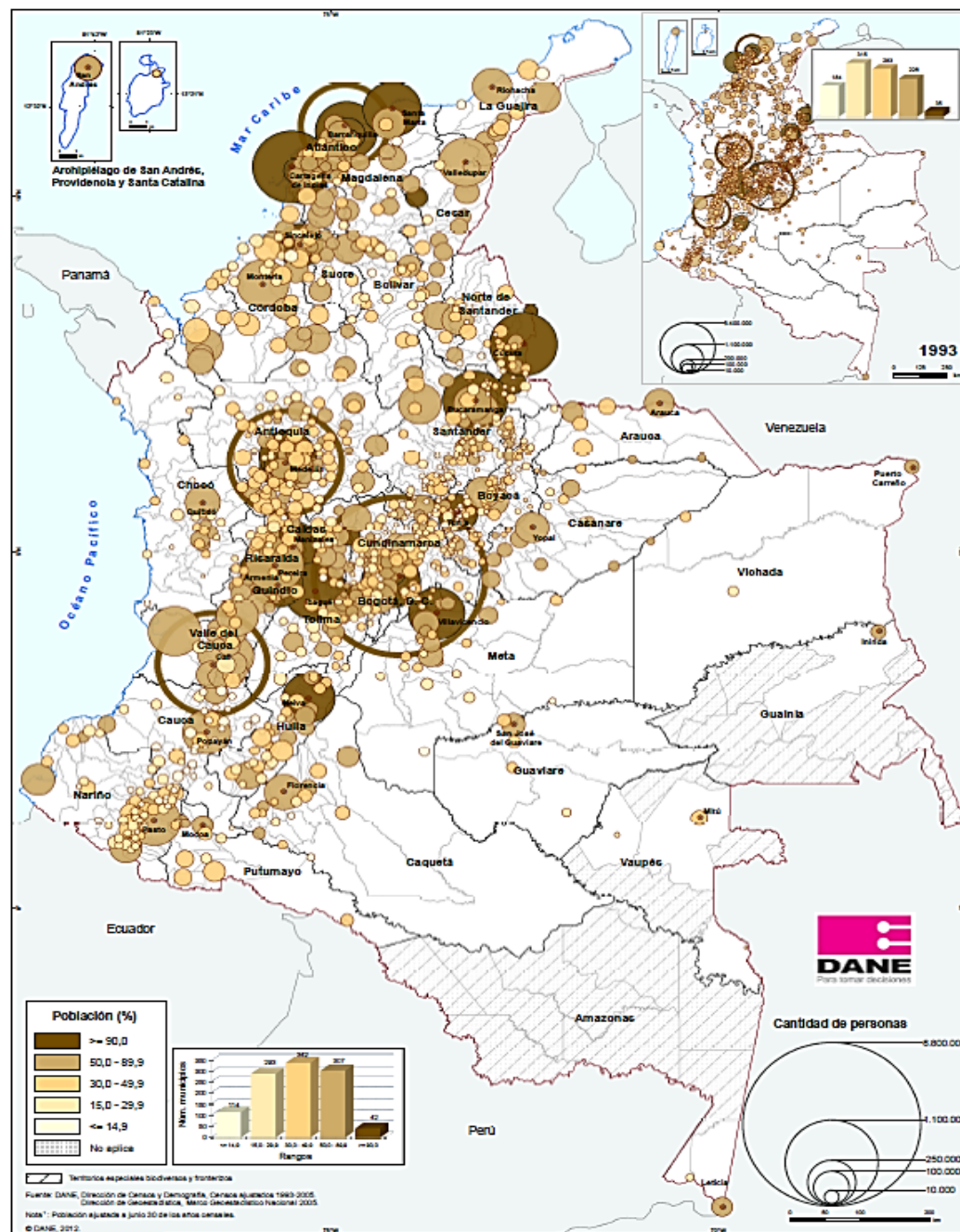


Ilustración 1. Participación de la población en Cabeceras respecto al total municipal según municipio 1993 y 2005. Fuente DANE.

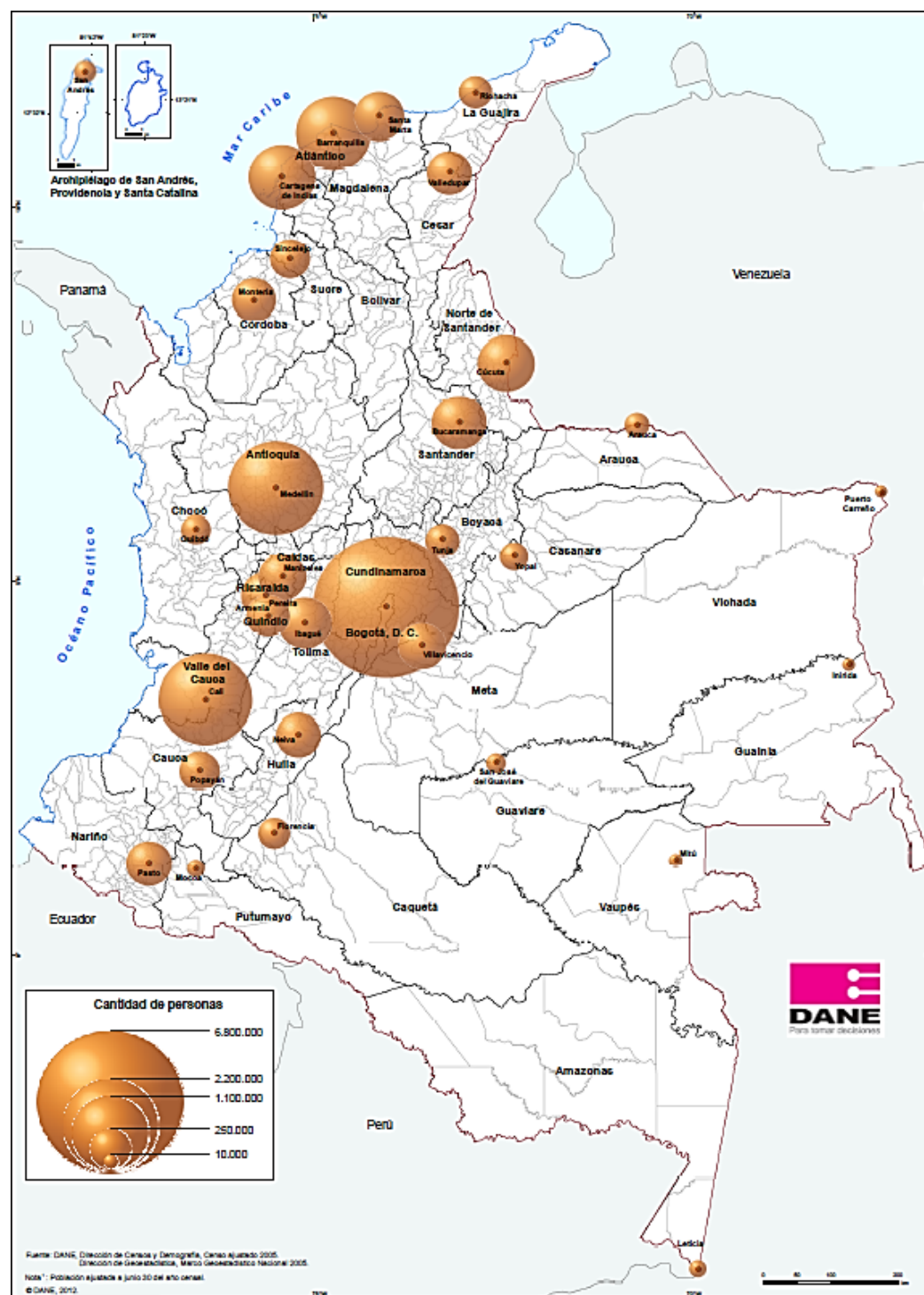


Ilustración 2. Población en cabecera según capital de departamento 2005. Fuente DANE.

Según Castillo (1998) el Urbanismo en Colombia, hasta la expedición de la Ley 388 de 1997, ha sido una experiencia básicamente municipalista. Surge inicialmente como un esfuerzo importante que realizan las ciudades mayores en las primeras décadas del siglo XX. Después de desplegado este esfuerzo, se afianza en el país la idea de que el desarrollo urbano es una competencia y responsabilidad exclusiva de los municipios, y en consecuencia el urbanismo, como práctica pública, es concebido también como una función propia de este tipo de entidad territorial.

Vista en perspectiva, la experiencia colombiana presenta una evolución en la cual se reconocen por lo menos cinco etapas según Castillo (1998):

Etapas del Urbanismo en Colombia.	Características
1. Primer urbanismo municipal de las ciudades mayores	• Se apoya en sus inicios en el uso de reglamentos que regulan las edificaciones. • Aplicación de planes urbanísticos que pretenden regular los nuevos crecimientos urbanos (barrios, áreas industriales). • No existe legislación nacional de carácter específicamente urbanístico, ni competencias urbanísticas ejercidas por el Estado.
2. El urbanismo de los planes reguladores	• Aplicación por parte de las tres ciudades mayores (Bogotá, Medellín, Cali) del instrumento de los planes reguladores. • Contacto del "urbanismo municipal" en Colombia, con la experiencia y la cultura urbanística internacional, década del 20. • Por primera vez en el país en la legislación nacional se hace una disposición en la cual se señala la obligatoriedad para un rango de ciudades la elaboración del plano regulador. • Se contratan equipos de urbanistas de reconocido prestigio internacional para el diseño de los planes reguladores

3. La "explosión urbana" y el debilitamiento del Urbanismo	• Concentración acelerada de la población y crecimiento grande de las áreas urbanas • Debilitamiento del urbanismo como función pública • El urbanismo en Colombia continúa desenvolviéndose en un ámbito estrictamente municipal, pero reducido a un esfuerzo un poco solitario de tres ciudades.
4. La crisis urbana y la reedición del urbanismo municipalista	• Crisis urbana de amplias proporciones. • En las décadas del 70 y del 80 se afianza la revolución demográfica en el país, de tal manera que se va invirtiendo la distribución de la población sobre el territorio • La década del 80 es el escenario de una intensa crisis que irrumpe en varias ciudades colombianas. Esta crisis tiene expresión en el apareamiento de grandes periferias urbanas en donde se concentra la pobreza y las deficiencias urbanas. • La Ley 9a de 1989 intenta ofrecer una respuesta a la crisis. Aunque se acerca a uno de los problemas centrales que está en la base de la crisis, el problema del suelo.
5. El urbanismo como función pública y de dimensión nacional	• Revisión contemporánea efectuada tanto a la Ley 9a de 1989, como al desarrollo más reciente de las ciudades en Colombia. • Superar el ámbito "municipalista" para proponer una dimensión nacional al problema del desarrollo urbano, lo cual implica la adopción de competencias urbanísticas a nivel del estado nacional y las regiones.
6. El urbanismo pensando en la pobreza urbana, así como los estudios generales sobre la problemática ambiental	• Podemos decir que los estudios urbanos que se han hecho a partir de 2000 se pueden dividir desde las perspectivas de: • Los organismos internacionales y la banca multilateral • Parámetros definidos por el Lincoln Institute of Land Policy, que han penetrado de manera muy rápida los ámbitos de producción de política pública y de gestión del suelo, tanto en Colombia como en América Latina. • Perspectiva de derechos. • Perspectiva académica.

--	--

Tabla 1. Etapas del Urbanismo en Colombia. Castillo (1998). Elaboración propia.

En el caso colombiano se mantiene la tradición de la debilidad estatal en el campo del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. La política urbana del Estado en general se mantuvo en el campo de orientar inversión pública en los servicios públicos y en la vivienda social, y su última evolución ha sido la de trasladar parte de estas responsabilidades a los municipios y al sector privado (Castillo, 1998).

En materia de desarrollo urbano y ocupación del territorio se ha confiado el papel fundamental a las fuerzas del mercado. Se ha debilitado sensiblemente el planeamiento urbanístico y territorial y se ha producido una regresión a las formas del urbanismo de finales del siglo XIX y comienzos del XX, cuyo énfasis se centró en los reglamentos de edificaciones. También se presenta un distanciamiento entre los objetivos de la política económica y el manejo del territorio y el desarrollo urbano (Castillo, 1998).

La ciudad inicia el siglo XXI con transformaciones importantes en su espacio urbano y su transporte público y con obras importantes de arquitectura en sus equipamientos comunales, impulsadas por la Administración Distrital. Algunas de estas obras se concretan en propuestas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que orienta el desarrollo de la ciudad.

1.2 Ordenamiento Territorial e Inclusión social

Las estrategias de investigación motivadas por el concepto actual del Derecho a la Ciudad difieren de los generados en la “era de la marginalidad”, ya que las primeras no necesariamente hacen distinción entre hábitat popular y el resto de la ciudad. La violación de los derechos a la ciudad no se limita a uno u otro tipo de vivienda, sino a la ciudad en su conjunto, incluyendo sus espacios no residenciales (Connolly, 2014).

Como consecuencia, se han desarrollado procesos de urbanización por fuera del mercado y del Estado para acceder a los bienes urbanos en condiciones precarias de invasión de propiedad privada o estatal, compra a urbanizadores clandestinos piratas,

donde las familias deben producir, normalmente por sí mismas, las viviendas, infraestructuras, servicios y equipamientos. Esa urbanización popular tiene una relevancia importante ya que representa una gran proporción del territorio y de la población de las ciudades latinoamericanas (Connolly, 2014).

Como afirma Connolly (2014) el término *hábitat popular* puede referirse a cualquier tipo de construcción donde vive el pueblo o las clases más pobres de la sociedad: los proyectos públicos a bajo costo, la vivienda campesina o la vivienda alquilada en las áreas centrales que ha sido el hábitat popular urbano tradicional en prácticamente todas las ciudades del mundo. El asentamiento irregular empezó a dominar la producción de vivienda a bajo costo a partir del segundo tercio del siglo pasado.

La aparición de los asentamientos irregulares en las ciudades latinoamericanas generó una nueva realidad social que demandaba la atención de los investigadores y políticos por igual. Principalmente fue abordado “desde posiciones positivistas y con epistemologías condicionadas por las preocupaciones de la planeación urbana y la salud pública, los investigadores aplicaron metodologías encaminadas a describir, cuantificar, ubicar, clasificar y proponer remedios para solucionar el problema” (Connolly, 2014).

Este tipo de propuesta “positivista” es la que se puede evidenciar en los planes de ordenamiento territorial en la ciudad de Bogotá. El ordenamiento territorial como afirma Massaris (2012) es una estrategia territorial. Existen otras como: el desarrollo regional, planificación del uso del suelo urbano, descentralización y desarrollo territorial. La estrategia que más se ha utilizado en América Latina es el ordenamiento territorial.

En América Latina se ha entendido el ordenamiento territorial como “un proceso técnico, político administrativo, para configurar en el largo plazo una organización del uso, la ocupación y transformación del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones biofísicas, socioeconómicas, políticas e institucionales existentes” (Massaris, 2012).

La concepción del ordenamiento territorial es, disponer cada cosa en su lugar y cada lugar para múltiples cosas, es ordenar la manera como se usa, ocupa y transforma los espacios, los territorios, considerando las cualidades intrínsecas y propias del mismo, desde los diferentes puntos de vista social, natural, institucional, político, cultural. Según la estrategia de ordenamiento territorial en un territorio cuya ocupación es ordenada no deberían ocurrir los problemas que ocurren especialmente en la periferia urbana, esto sin tener en cuenta las dificultades que tienen las poblaciones de bajos recursos para acceder a la vivienda formal en la ciudad.

El ordenamiento territorial en Colombia se encuentra determinado en la Constitución y la Ley Orgánica de Ordenamiento. Estas disposiciones encuentran concreción en la creación de los Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales están regulados por la Ley 388 de 1997, la cual indica los parámetros bajo los cuales se desarrollará el ejercicio de la autonomía de los Municipios al promover el ordenamiento del territorio y su planificación (Castañeda, 2014).

El ordenamiento territorial como estrategia para el desarrollo es el encargado de promover las políticas sociales, ambientales, de infraestructura y la distribución político administrativa que se materializan y distribuyen a través de los planes de ordenamiento territorial. De esta manera se demuestra que estos son la herramienta dirigida y planificada que traza el camino para el crecimiento de la población de un determinado territorio, lo que los hace inseparables del plan de desarrollo. Son cinco las características que definen la naturaleza del ordenamiento territorial como política pública Massaris (2005):

- Se trata de una política de Estado
- Está contemplada como política a largo plazo
- Es un instrumento de planificación

- Debe conciliar el proceso de desarrollo económico con la forma de ocupación territorial a la que se aspira.
- Tiene como fin último elevar el nivel de vida de la población.

El ordenamiento territorial debe concebirse como un instrumento que permite, a través de un ejercicio prospectivo, generar un modelo de ocupación territorial donde se fortalecen las vocaciones de los territorios, y es posible tener criterios técnicos para subsanar los conflictos en el uso de los suelos, armonizando y salvando zonas de interés ambiental y cultural. En este sentido, el ordenamiento no debe concebirse como una obligación más, sino como un instrumento que permita construir sobre un territorio un orden deseado y orientado hacia el horizonte de una sustentabilidad ambiental (Hernández, 2010).

En América Latina en las políticas de ordenamiento se han identificado tres enfoques como se observa en la Ilustración 3.

En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba Panamá y Puerto Rico ha predominado el enfoque de planificación física con énfasis urbanístico o municipal; en el Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, ha prevalecido el enfoque de planificación física con énfasis ambiental, referido al uso de los recursos naturales, la protección ambiental, la prevención de desastres; en tanto que en México y Chile, domina el enfoque de planificación socioeconómica, con énfasis urbano o regional, referido a la ordenación del sistema regional y nacional de asentamientos urbanos o al desarrollo regional. (Massaris, 2012. p.24)

Países como, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Venezuela están planteando su enfoque en función de los nuevos modelos de desarrollo que se están construyendo en dichos países, basados en una visión del desarrollo que se aleja de los postulados neoliberales que prevalecen actualmente en el mundo: es el caso del modelo del “Buen Vivir” boliviano, el “Vivir Bien” ecuatoriano, el “Poder Ciudadano” nicaragüense y el “Socialismo del Siglo XXI” que impulsa Venezuela (Massaris, 2012).



Ilustración 3: Enfoques de las políticas de ordenamiento territorial en América Latina. 2011
Tomado de Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia. 2012

Ahora el ordenamiento territorial busca elevar los niveles de calidad de vida de la población, lo que sugiere que la inclusión de la población que reside en zonas excluidas de la ciudad debe ser una preocupación inherente, en este sentido, el Estado como regulador de la sociedad juega un papel determinante, ya que éste busca apropiarse y hacer suyos los procesos de inclusión, aunque también ayuda a agudizar los escenarios de exclusión. Como afirma Torres (2002):

Lo hace cuando de manera permisiva señala las situaciones de exclusión, pero hace caso omiso de estas y las admite, un ejemplo, lo constituyen los asentamientos informales en las ciudades, producto de procesos de ocupación de tierras, urbanización pirata o parcelación. Lo hace también, cuando asume como propios algunos de los roles y dinámicas que se generaron como respuesta a los procesos de exclusión (Torres, 2002, p.327).

En esta línea, como afirma Torres (2002), el Estado ha asumido como propios, roles que ha desarrollado la sociedad, por ejemplo las ONGS, empiezan a ser reconocidas e incluidas como fundaciones y corporaciones por parte del Estado, lo mismo que el lenguaje en el caso de apropiarse de términos como *participación popular* de arraigo ciudadano ya hacen parte de la jerga oficial, e incorporando *lo informal* o no normatizado a las dinámicas del mercado, en el caso de la vivienda, se evidencia negligencia en los procesos de legalización al mirar si los asentamientos cumplen las

mínimas normas urbanísticas, entre otros casos como los servicios públicos domiciliarios, la accesibilidad, mecanismos de participación y planeación.

Es entonces importante pensar la ciudad colombiana como un proyecto de inclusión que debe abordar los siguientes retos: entender las dimensiones y complejidades de lo urbano desde el territorio, e impulsar los procesos de participación activos de los habitantes urbanos. Se debe entender, por parte de quienes construyen la ciudad, las dinámicas de exclusión e inclusión que factores están en medio, cómo también el asumir el conflicto interno en la ciudad, el tejido social urbano y cómo se construye la participación en la toma de decisiones (Torres, 2002).

Ligado a los procesos de urbanización e industrialización, la década de 1950 se convirtió en un hito histórico donde el crecimiento demográfico, los flujos migratorios y la violencia influyeron en la densificación de las ciudades en Colombia, así como en la tendencia a la ocupación no planificada de zonas periféricas.

El fenómeno de autoproducción del hábitat fue considerado como un proceso transitorio por los gobiernos locales, lo cual ocasionó notables consecuencias en términos de la construcción de hábitats deficitarios y de consolidación, ligando a estos asentamientos la gestión del riesgo. Las ciudades de Bogotá y Medellín son las ciudades que lideran las acciones, tanto en términos de los programas como de las inversiones ejecutadas en gestión del riesgo (Banco Mundial, 2012).

En el caso de Bogotá, se identifica el Programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable por deslizamiento o inundación. El total de las familias incluidas en el programa asciende aproximadamente a 9.043, de los cuales el 43% corresponde a reasentamientos terminados y el porcentaje restante en proceso de culminación (Banco Mundial, 2012). Bogotá también tiene el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, con el que realiza acciones de complementación, reordenamiento o adecuación de los asentamientos de origen ilegal, con el fin de alcanzar niveles de seguridad aceptables.

Por su parte, Medellín ha sido pionera en el Mejoramiento Integral Barrial con un enfoque de reducción del riesgo, tiene el Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales (PRIMED), implementado entre 1992 y 1998, y más recientemente cuenta con la experiencia piloto de la consolidación habitacional y la recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo, con énfasis en la intervención de microcuencas y en la reducción del riesgo hidrológico, bajo el marco del Proyecto Urbano Integral (PUI) de la zona nororiental.

Pese a los esfuerzos realizados en la capital de Antioquia, aún no se ha logrado materializar una política de largo plazo que produzca cambios significativos en las dinámicas de las zonas de riesgo, las cuales se han seguido consolidando en la zona urbana se pasó de 25.399 viviendas en zonas de riesgo no mitigable en el 2006, a 26.199 para el 2010, según reporta el Departamento Administrativo de Planeación (Banco Mundial, 2012).

Así mismo el reasentamiento, es entonces un programa de gestión del riesgo, pero no una solución para disminuir los asentamientos informales, la comunidad se enfrenta a la configuración de nuevos tipos de relaciones sociales y nuevas formas de cooperación y oposición entre ellas, que implican ajustar su estilo de vida al nuevo espacio habitacional, este fenómeno es producto entre otras causas de una insuficiente planeación y a la falta de ejecución de programas de mitigación de riesgos e inclusión en la ciudades.

1.3 Reasentamiento Urbano y sus implicaciones

Las ciudades colombianas en cuanto a sus factores de crecimiento, planeación y organización, presentan el tema de los reasentamientos como una respuesta y probablemente como única solución inmediata a los graves problemas de vivienda que enfrenta la población. Los reasentamientos encaran consecuencias complejas, además de ser procesos largos, tienen como fin la integración, en un nuevo territorio de los pobladores urbanos (Victoria y Molina, 2003).

En consecuencia, el reasentamiento es un tema que conduce al ordenamiento de la población en un territorio y por ello, los derechos de todos los habitantes están implicados en su desarrollo, como los procesos y relaciones necesarias para el desenvolvimiento satisfactorio de dichos pobladores. “Es así como a partir de la dimensión física del reasentamiento debe ampliarse la mirada hacia los aspectos sociales, culturales, económicos y políticos, sintetizados en una serie de derechos significativos y constitutivos de cualquier tipo de comunidad” (Robles, 2009).

Asimismo, existe una diversidad de fenómenos que determinan el origen de los reasentamientos como lo son: el crecimiento poblacional, la proliferación de usos y servicios, fenómenos migratorios, vulnerabilidad territorial a múltiples amenazas, proyectos de desarrollo, entre otros. Son algunas de las causas que en la generalidad de los casos devienen en procesos inevitables de desplazamiento (Hurtado, 2012).

En consecuencia también se presentan diferentes conflictos entre las comunidades receptoras de los nuevos habitantes en un territorio, como resultado de formas de integración que no permiten el diálogo de la comunidad con sus necesidades.

Es fundamental establecer que el reasentamiento es una circunstancia detonante para generar contextos de integración o desarticulación para los habitantes frente al nuevo territorio, exponiendo que la dificultad de fondo en el proceso es que los nuevos habitantes deben ajustarse a los códigos urbanos y a las manifestaciones territoriales preestablecidas por los pobladores de origen, quienes en defensa de aquello que ya han consolidado actúan de forma resistente a la integración forzosa de nuevos miembros (Hurtado, 2012, p. 13).

En la investigación *Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo. Bogotá, 1991-2005* de Solanyi Robles (2009), mira los procesos de reasentamiento desde el enfoque de los derechos humanos, el derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda, aportando a la construcción de una política pública de reasentamiento y a la metodología de los procesos. La importancia de la perspectiva de derechos para el análisis, recae en la condición misma de vulnerabilidad y desprotección en la que se encuentran las poblaciones que han sido o van a ser reasentadas.

Existen otras lecturas sobre el tema como es el trabajo de *Vivienda Social y Reasentamiento, Una visión Crítica desde el Hábitat* de Juan Gabriel Hurtado (2012), donde parte de una postura crítica frente al camino recorrido por las políticas de la banca multilateral, particularmente por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se vienen llevando a cabo desde los años ochenta hasta el día de hoy.

Al respecto en el artículo *Reasentamiento y hábitat en zonas urbanas, una reflexión en Manizales* de Catherine Chardon (2008), se plantea la relación que existe entre los conceptos de hábitat, desarrollo y sostenibilidad, donde se mira desde el punto de vista normativo la temática del reasentamiento, el artículo presenta y analiza casos particulares de reasentamiento, más específicamente del barrio el Nevado y Galán de la ciudad de Manizales, al haberse desarrollado el primer proyecto de este tipo en la ciudad.

Intervenir un territorio incluye implementar en él una política pública. La política pública es la combinación del concepto de *public* y *policy*, es decir “el proceso de elaboración y de puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública”, (Roth, 2010, p.20). La política pública se constituye entonces como:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002, p.20).

La política pública es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental que comprende los actos y los no actos comprometidos de una autoridad frente a un problema o en un sector relevante a su competencia. Jenkins (1978), define a la política pública como:

Un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o por un grupo de actores en relación a las elecciones de los objetivos y los medios herramientas dentro de una situación determinada en la que esas

decisiones deben, en principio, lograrse dentro del poder de los actores (Citado por Olivarría, Jenkins, 1978, p.16)

Esta definición aclara que no es solamente el Estado quien decide, sino que la formulación de la política es un proceso dinámico resultado de un conjunto de decisiones interrelacionadas. Existen para ello una variedad de actores como individuos o agencias del gobierno que poseen un conocimiento e interactúan dentro del subsistema político.

Como herramienta para el análisis de las políticas públicas, Jones (1970), indica que la política pública sigue una serie de etapas e identifica “cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación” (Roth, 2007). En la fase de identificación de un problema debe existir una situación que se perciba como problemática por los actores sean estos políticos o sociales, para solicitar una intervención y se proponga que el asunto se inscriba dentro de la agenda.

En el caso de Bogotá los procesos de reasentamiento inician en 1996, en la primera Alcaldía de Antanas Mockus, en el barrio Quindío de la localidad de San Cristóbal Sur. En ese momento la Alcaldía delegó en la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE), la misión de reasentar 1.000 familias ubicadas en zonas de alto de riesgo, pero al final de la gestión tan solo fueron reasentadas 400⁴, de forma individual. A partir de la alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2001), se asignan funciones específicas frente al reasentamiento a la DPAE y a la CVP, entidad que hasta 2003 realizó asesorías inmobiliarias y de adquisición de predios, y a partir de ese año desempeño labores de gestión social.

Actualmente, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) se encarga de identificar los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, para que la Caja de Vivienda Popular (CVP), se encargue del reordenamiento y adecuación de los asentamientos de origen ilegal y catalogados con riesgo no

⁴ Dato tomado de *Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo. Bogotá 1991-2005*.

mitigable, orientando su atención en los procesos de reasentamiento que sean necesarios desarrollar.

En su momento también intervienen la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), que en conjunto con la Secretaria Distrital de Ambiente, tienen la tarea de recuperar los humedales y rondas de río que han sido ocupadas por la población, además de las intervenciones que adelanta la Secretaria Distrital de Planeación dentro del Plan de Ordenamiento Territorial en conjunto con instituciones como el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), entidad encargada de la construcción o ampliación de la infraestructura vial de la ciudad (Robles, 2009).

Por ello las acciones de estas entidades son diferenciadas dependiendo de las implicaciones del reasentamiento, sin embargo, hoy subsisten limitaciones en su coordinación, coherencia y correspondencia, lo que incide negativamente en las poblaciones que deben ser trasladadas de un lugar a otro (Robles, 2009). En este sentido, se hace necesario adelantar seguimientos y evaluaciones continuas en función de minimizar los impactos negativos.

En el trabajo, *Los dilemas del reasentamiento. Debates y experiencias de la Mesa Nacional de Diálogos sobre Reasentamiento de Población* de Margarita Serje y Stefano Anzellini (2012), se vinculan otros conceptos como el territorio, donde los reasentamientos están ligados históricamente a una práctica de transformación de las formas de organización territorial, a la imposición de nuevas culturas económicas y a la facilitación de la extracción de los recursos en casos de proyectos de desarrollo.

Para la autora es necesario ubicar dichos fenómenos como constitutivos de un proyecto político y económico particular y no como un designio universal e inevitable como se nos presenta normalmente la modernidad y el desarrollo. La configuración y reconfiguración del territorio actual en Colombia resulta de un largo proceso histórico, por el cual, la demanda de los mercados externos, los intereses de capital privado y las

decisiones del Estado han redefinido la asignación de los recursos sobre el territorio nacional.

El desafío que se presenta entonces a los proyectos de reasentamientos es cómo garantizar que los grupos afectados sean tratados con justicia y equidad, logrando que sus condiciones de vida y sus opciones de oportunidades no se degraden. Se debe trabajar en la manera en como estos grupos se van a relacionar con el nuevo entorno, tanto físico como social, teniendo claro que no todas las comunidades tienen la misma capacidad de adaptación. “Para lograrlo es decisivo conocer y comprender el contexto histórico y social en el que se trabaja para la construcción de un hábitat” (Serje, 2011).

CAPÍTULO II: LA CVP: ENTIDAD RESPONSABLE DEL REASENTAMIENTO EN BOGOTÁ.

2.1 Marco normativo Programa de Reasentamiento

A nivel internacional se presentan orientaciones frente a la política de reasentamiento, si bien no están dirigidos para los casos de gestión del riesgo, evidencian las directrices a nivel internacional para el programa de reasentamiento. El Banco Mundial (BM), con la política operacional O.P 4.12, busca atender los riesgos de empobrecimiento y mitigarlos en caso de reasentamientos involuntarios. Los reasentamientos involuntarios se presentan cuando, a causa de la construcción de obras de ingeniería, algunas familias se ven perjudicadas, pues sus viviendas son afectadas por las obras y deben trasladarse a otro sitio. Al respecto el Banco Mundial afirma:

El reasentamiento involuntario que se produce en relación con los proyectos de desarrollo, éste suele dar origen a graves problemas económicos, sociales y ambientales: los sistemas de producción se desbaratan; los afectados se empobrecen al perder sus fuentes de ingresos y sus activos productivos; las personas se trasladan a entornos en los que tal vez sus especialidades de producción resulten menos útiles y la competencia por los recursos sea mayor; las redes sociales y las instituciones de la comunidad se debilitan; los grupos de parientes se dispersan y la identidad cultural, la autoridad tradicional y las posibilidades de ayuda mutua se reducen o se pierden. (Banco Mundial, 2001, p.1)

También el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la política operacional O.P 710 plantea los principios y estrategias que se han de aplicar en casos de proyectos de desarrollo financiados por el Banco que causen el traslado involuntario de poblaciones, se incluyen lineamientos concretos acerca de la preparación de planes de reasentamiento. En las dos políticas operacionales, se busca mitigar los efectos que pueden ocasionar los reasentamientos involuntarios en las comunidades, por proyectos que están financiados por las organizaciones internacionales, y que se entiende desde una lógica de beneficio para una mayoría.

Por otro lado, los reasentamientos por riesgo no mitigable, están relacionados con la gestión urbana que se genera por parte del Estado y que se integra como un programa de mitigación del riesgo, la gestión del riesgo se entiende como un instrumento para la prevención de desastres naturales, en Colombia por su composición geográfica y sus procesos de urbanización cobra relevancia en el trabajo de planeación, la Ley 1523 de 2012, donde se adopta la Gestión del riesgo, responsabilidades, principios, definiciones y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se contempla la estrategia de asistencia a personas afectadas, para tomar decisiones oportunas y ejecutar presupuestos necesarios para la atención de las emergencias, con la participación del sector público, privado y comunitario.

Desde el Estado se plantea la gestión del riesgo como una política de desarrollo, primordial para asegurar la sostenibilidad, los derechos e intereses colectivos, la seguridad territorial, ya que está directamente asociada con la planificación del desarrollo seguro; con la gestión ambiental territorial sostenible en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

En el primer capítulo, la ley define la gestión del riesgo como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (Ley 1523 de 2012).

Señala que es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano la gestión del riesgo, tiene quince principios y veintisiete definiciones para unificar los conceptos de gestión del riesgo. Se presenta al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que garantizarán la aplicación de la ley de manera efectiva y organizada.

En el artículo 37, se aborda la responsabilidad de las autoridades departamentales, distritales, y municipales para elaborar sus planes de gestión del riesgo y estrategias de respuesta que se adoptarán mediante decreto. En el artículo 40, se incorpora la gestión del riesgo en la planificación, es decir que cada municipio debe contar dentro de su plan de desarrollo con un sistema de gestión de riesgo, identificando los principales riesgos naturales que afectarían el territorio. Los distritos, áreas metropolitanas y municipios en un plazo no mayor a un año, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios de la Ley 1523 de 2012⁵.

Cabe resaltar que la Ley 1523 de 2012, enfatiza en que se incluya en los Planes de Ordenamiento Territorial, los análisis de riesgo en lo biofísico, económico y socio ambiental, ya que el riesgo de desastres será considerado como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, a fin de evitar nuevas condiciones de riesgo. Tanto el plan como la estrategia, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según sea el caso.

Por otro lado, en el plano distrital de Bogotá encontramos el Decreto 255 de 2013 donde se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de las familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo no mitigable, en el Distrito Capital. Compuesto por diecisiete artículos, donde se estipula al reasentamiento como una estrategia de gestión de riesgos, y se definen las modalidades de reasentamiento, ya nombradas en el planteamiento del problema del presente documento.

⁵ En particular, incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros (Ley 1523 de 2012).

En el artículo 3, se concreta el Sistema Único de Registro de Reasentamiento (SURR). El FOPAE, o quien haga sus veces, en la actualidad IDIGER, para el inventario de zonas de alto riesgo y la identificación de familias, que registrará y mantendrá actualizado el SURR, desde su identificación, hasta la solución definitiva.

También se estipula el Valor Único de Reconocimiento (VUR). Que es el instrumento financiero mediante el cual se facilita a las familias ubicadas en alto riesgo no mitigable por remoción en masa, inundación, desbordamiento, crecientes súbitas o avenidas torrenciales, que se encuentre en los estratos 1 y 2 o su equivalente jurídico, el acceso a una solución de vivienda de reposición en el territorio nacional y que de manera general y uniforme representa los derechos reales de dominio o de posesión que recaigan sobre las viviendas.

Aquí es importante señalar que la consecución de este Valor Único de Reconocimiento, fue un trabajo colectivo de la concertación entre la Administración Distrital y la Organización Popular de Vivienda Renacer, población afectada en Altos de la Estancia, ya que no existía en el momento antecedentes y políticas para tratar los temas de reasentamiento, fue necesario empezar a discutir y proponer alternativas a los procesos de reasentamiento en la ciudad, Rojas (2004), en un trabajo de construcción de memoria, hace el registro de las impresiones de algunos líderes de dicha organización:

Cuando empezaron a discutir la figura de Valor Único de Reconocimiento se demoraron más o menos como seis meses, para iniciar la discusión en serio, porque realmente se demoraron nueve meses para poderlo definir como hoy esta, eso al lado de una serie de problemáticas que se presentaron al interior de la organización, género una crisis en la organización... intereses personales, producto de la desesperación del mismo proceso, algunos de pronto, de los dirigentes estaban dispuestos a someterse a las condiciones que imponía la Caja de Vivienda Popular en la mesa accidental, desmotivaron a la comunidad... Producto de esa crisis fue aprovechado por la Administración Distrital para romper la mesa de negociaciones, se cerraron en que no iban a aprobar el VUR, lo dilataron mucho, género cansancio y la mesa se acabó (Rojas, 2004, p. 65).

Otras instancias de participación a las que recurrió la organización, para que se buscara una solución habitacional, fue la toma de la Junta de Administración Local, en

un acto convocado por el Comité de Damnificados en donde se impulsó la figura del Cabildo Abierto, posteriormente se planteó ante el Concejo, la alternativa de un proyecto asociativo en Metrovivienda, para la reposición de las viviendas. Todas estas formas de organización social evidencia la interlocución que debió realizar la población, con herramientas políticas y jurídicas para que pudieran llegar a una solución.

Es decir hay una negligencia de la burocracia estatal, para realizar acciones que son necesarias para resolver un problema concreto como la vivienda en población de escasos recursos, evidenciando las dificultades en la implementación de las normas, como las contradicciones entre el discurso de los derechos y la aplicación de los mismos.

El Decreto 190 de 2004, se compilan los objetivos para el ordenamiento territorial del Distrito Capital en perspectiva regional, en el objetivo 8 de *Equilibrio y equidad territorial para el beneficio social*, se plantea que el Distrito Capital promoverá el equilibrio y equidad territorial en la distribución y oferta de bienes y servicios a todos los ciudadanos, dentro de los objetivos se encuentra, generar suelo apto para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social y Prioritaria, conducentes a disminuir el mercado informal y atender de forma prioritaria el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo.

También en el Capítulo 1, del Decreto 190 de 2004, se establece el *Programa de Vivienda de Interés Social*, con el artículo 285, se especifican los Objetivos Generales del programa habitacional que tiene por objeto 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, ordenamiento y desarrollo armónico de la ciudad en los aspectos ambiental, habitacional, de suelo, de renovación urbana y mejoramiento integral, de servicios públicos y de patrimonio urbano y arquitectónico.

En este aspecto es importante mirar la tabla de información de Subsidios Asignados 1991-2015 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (Anexo. 4), que presenta una tendencia a la baja, lo que hace inferir la prevalencia del mercado, sobre el Estado en la promoción de vivienda en el país, con una gran variación de otorgamiento de subsidios de vivienda desde 1991 – 2020 (tendencia), por lo tanto la línea de tendencia obedece a una correlación nula.

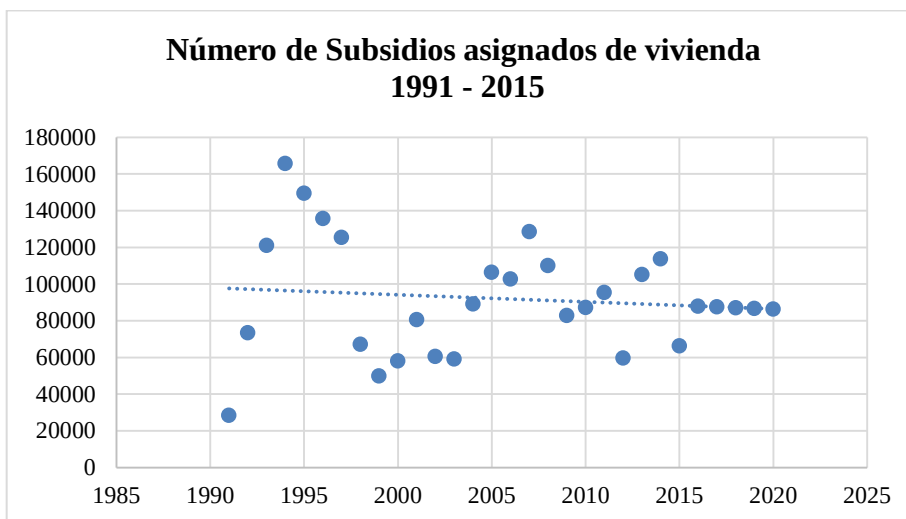


Gráfico 1. Número de Subsidios asignados de vivienda 1991 – 2015. Datos tomados de DNP, Estadísticas del sector vivienda. Elaboración propia.

En el mismo Capítulo 1 del Decreto 190 de 2004, en el subcapítulo 4 se aborda el *Programa de reasentamiento por alto riesgo no mitigable y por obra pública*, donde se establece sus funciones y características:

Conjunto de acciones y actividades necesarias para lograr el traslado de las familias de estratos 1 y 2 que se encuentran asentadas en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable por deslizamiento o inundación, las zonas objeto de intervención por obra pública o la que se requiera para cualquier intervención de reordenamiento territorial. Las acciones y actividades incluyen la identificación y evaluación de las condiciones técnicas, sociales, legales y económicas de las familias, el traslado a otro sitio de la ciudad que ofrezca viviendas dignas y seguras, propendiendo por la integración social y económica que garantice el bienestar de las familias y la protección y rehabilitación de las zonas intervenidas (Decreto 190 de 2004).

Asimismo en el artículo 302 del mismo Decreto 190 de 2004, como estrategias para el cumplimiento del objetivo y metas del programa, se adoptan las acciones

estratégicas, de información en la sensibilización y socialización de las familias objeto del programa; de operación y coordinación donde se estudia, propone y evalúa la determinación del VUR, de los inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, que permita a la Administración Distrital incluirlos en los programas de vivienda; de planeamiento y reordenamiento urbano que busca convertir el reasentamiento de población en una oportunidad para impulsar el ordenamiento urbano y mejorar las condiciones de vida del sector.

En el artículo 303 del Decreto 190 de 2004, se plantean las líneas de acción del programa que se adelantarán, como es el reasentamiento por remoción en masa, y se coordinarán las acciones con el programa de mejoramiento integral que se defina para la totalidad de la zona de intervención. Como también por el artículo 209 del Decreto 469 de 2003, la Caja de Vivienda Popular ejecutará el Programa de Reasentamiento, en lo concerniente a familias en condiciones de alto riesgo no mitigable, definidas y priorizadas por el IDIGER, así como el reasentamiento de familias por recuperación de corredores ecológicos identificados por la entidad competente.

Por otro lado en el Plan de Desarrollo de Bogotá 2016 - 2020⁶, respecto al programa de reasentamiento se plantea el interés de una Bogotá sostenible en la promoción del mejoramiento integral de barrios, viviendas y asentamientos de origen informal. Según el plan se trabajará en las inversiones de infraestructura pública de recuperación de elementos ambientales en áreas estratégicas, como en los procesos concertados de titulación predial, la legalización y la regularización de barrios y reasentamiento de la población en riesgo no mitigable.

También se diagnostican unas condiciones de riesgo de origen natural como los sismos y vendavales, los movimientos en masa, avenidas torrenciales, inundaciones e incendios forestales, de origen tecnológico como los incendios estructurales y derrames de productos químicos; como escenarios de riesgo asociados con actividades económicas y sociales. Los principales escenarios de riesgo corresponden al sísmico y a los movimientos en masa.

⁶ Radicado por el Alcalde de Bogotá Enrique Peñalosa ante el Concejo de Bogotá, con el nombre de *Bogotá mejor para todos*.

En el período 2002-2015, se presentaron un poco más de 289 mil eventos de emergencias en Bogotá afectando cerca de 125 mil personas. De estos eventos, alrededor de 112 mil están relacionados con fenómenos naturales, principalmente meteorológicos, más eventos inducidos por fallas en la funcionalidad de servicios (Plan Desarrollo Bogotá, 2016, p. 64).

Los fenómenos naturales generan el 50% de las personas afectadas y son la principal causa de daños en cerca de 19 mil viviendas. Si bien es cierto que Bogotá no ha experimentado daños notables por sismos en los últimos años, la ciudad además de estar localizada en una región de amenaza sísmica intermedia, presenta zonas de amplificación sísmica por depósitos de suelos blandos y por protuberancias topográficas en los cerros (Plan desarrollo Bogotá. 2016).

Respecto a remoción en masa, sin considerar la localidad de Sumapaz, se tienen zonificadas 1.603 hectáreas en amenaza alta, en las cuales habitan cerca de 214 mil personas. Este fenómeno ha exigido el reasentamiento de 9 mil familias y la construcción de unas 245 obras de mitigación en los últimos 20 años. En la actualidad se tienen identificadas más de 5 mil viviendas en riesgo alto no mitigable por movimientos en masa, con diferentes niveles de prioridad distribuidas principalmente en las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe Uribe (Plan desarrollo Bogotá, 2016, p. 64).

Asimismo, los fenómenos meteorológicos e hidrológicos como vendavales, tormentas, granizadas, crecientes torrenciales e inundaciones, asocian diferentes niveles de daño principalmente en la estructura de las viviendas, enseres domésticos, habitabilidad de las viviendas, así como afectación en la movilidad y funcionalidad de redes, demandando de manera masiva ayuda humanitaria, alimentos y albergue.

Este escenario de riesgo se materializa en daños y pérdidas en las temporadas de lluvias abril-mayo y septiembre-octubre, siendo exacerbado de manera casi periódica por el fenómeno de La Niña. En situación de amenaza alta por inundación por desbordamiento existen 1.400 hectáreas, donde habitan cerca de 295 mil personas. En

los últimos tres años se identificaron casi 3 mil familias en alto riesgo no mitigable a lo largo de los 50 km de cauce de 18 quebradas⁷.

Igualmente, se registran alrededor de 19 mil ocupaciones ilegales en 240 polígonos de monitoreo en 3.597 hectáreas⁸ (ver Tabla 3). Se tiene un inventario de más de 8 mil familias en alto riesgo por fenómenos de remoción en masa, inundación y avenidas torrenciales desbordamientos rápidos en alta montaña, algunas de las cuales coinciden con corredores ecológicos que deben recuperarse. De ellas, casi la mitad corresponden al rezago del programa de reasentamiento de la última década.

Localidad	Polígonos	Área (HA)	Ocupaciones				
			Consolidadas	En Proceso	Lotes	Provisionales	Total
Usaquén	33	989	1.189	37	155	238	1.619
Chapinero	19	269	445	31	37	99	612
Santa Fe	17	334	248	20	44	258	570
San Cristóbal	23	349	417	6	234	190	847
Usme	50	452	829	73	489	713	2.104
Tunjuelito	7	36	8	-	34	6	48
Bosa	28	193	1.749	167	171	171	2.258
Kennedy	10	89	719	54	88	163	1.024
Fontibón	3	39	30	1	8	80	119
Engativá	4	19	16	-	21	26	63
Suba	12	317	442	39	191	116	788
Rafael Uribe Uribe	11	96	635	63	1.695	291	2.684
Ciudad Bolívar	36	562	2.937	332	1.449	2.578	7.296
Total	253	3.745	9.664	823	4.616	4.929	20.032

Tabla 2. Monitoreo Ocupaciones Ilegales. Fuente: Secretaria del Hábitat 2016.

Para la creación de los Polígonos de Monitoreo, se tiene como insumo las coberturas generadas por las entidades respectivas: IDIGER, EAB, CVP, UAEDC, SDA; La definición de estos sectores de monitoreo, obedecen en general a las siguientes

⁷ Conceptos Técnicos IDIGER 2013 – 2014

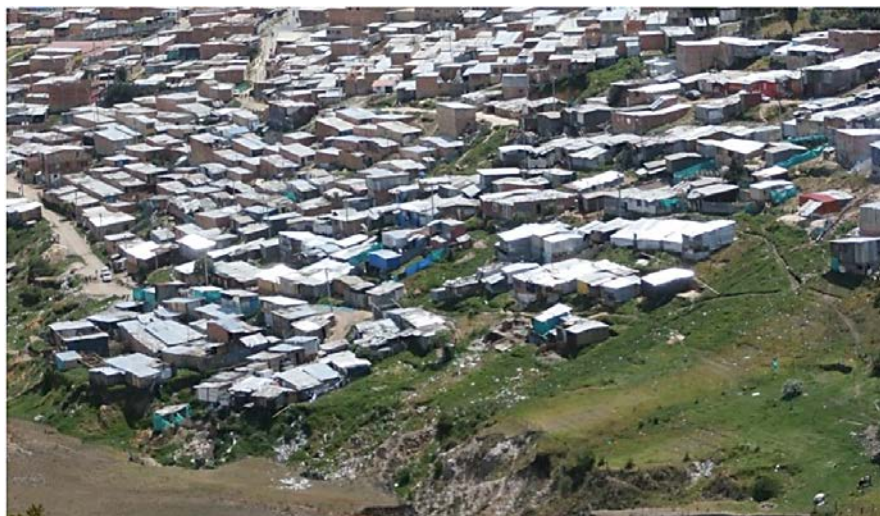
⁸ Diagnóstico sector de Hábitat 2015.

características: Se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo, suelos inestables, con altas pendientes o inundaciones. Se sitúan en suelos de reserva ambiental y de protección ambiental (Estructura Ecológica Principal). Se localizan en suelo rural, ocupan áreas destinadas a desarrollo de vivienda formal, presentan grandes extensiones de áreas libres susceptibles a ser invadidas o enajenadas de manera informal. Dichos sectores cubren un área de 3.745 ha, distribuida en 253 Polígonos de Monitoreo y 20.032 ocupaciones, (Secretaria del Hábitat 2016.)

Áreas de monitoreo en la Localidad de Ciudad Bolívar 2016.



Fotografía 1: Polígono de Monitoreo 125 –Divino Niño, Localidad de Ciudad Bolívar. Afectación por ronda de ríos o quebradas. Tomada de Secretaria de Hábitat 2016



Fotografía 2: Polígono de Monitoreo 143A – Quiba Verbenal 1, Localidad de Ciudad Bolívar Afectación por Suelo Rural. Tomada de Secretaria de Hábitat 2016



Fotografía 3: Polígono de Monitoreo 123 –Caracolí, Localidad de Ciudad Bolívar Afectación por Fenómenos de Remoción en Masa. Tomada de Secretaria de Hábitat 2016

Cuando se revisa la estrategia de mitigación de la ciudad de Bogotá en el plan de desarrollo, se piensan implementar procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y manejo de desastres definidos por la política nacional de gestión del riesgo (Ley 1523 de 2012) en perspectiva del cambio climático, se nombran las tareas derivadas del Marco de Sendai 2015 de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres y de la

Conferencia de las Partes Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático COP 21 París 2015.

La postura que se infiere de la administración es evitar la ocupación de suelos en zonas identificadas de amenaza alta y media, reduciendo así el nivel de exposición y vulnerabilidad, apoyados en labores de capacitación, construcción de obras de mitigación, promoción de programas de reasentamiento, y sistemas de alerta temprana que generen el fortalecimiento institucional y social, con la Ley 1801 de 2016, nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, en el Título VII, De la protección de bienes inmuebles, Capítulo I de la posesión, la tenencia y las servidumbres, se establece como función de la policía en el artículo 77. *Comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles*, la restitución y protección de bienes inmuebles, donde la policía debe desalojar al que invada un terreno, aunque no se especifica en las acciones o procedimientos, la tipificación del uso del suelo y las características de la población a las que desalojan.

También plantea el Plan de desarrollo 2016-2019 el incentivo y promoción del cumplimiento de la norma de sismo resistencia, el reforzamiento estructural, y la preparación en todos los sectores público, privado y comunitario para la respuesta a emergencias, especialmente de carácter sísmico. Con el mejoramiento del centro de reserva de Bogotá, y la puesta en marcha del Sistema de Alerta Temprana, se integrará la red de instrumentación y monitoreo, y los diferentes modelamientos del comportamiento hidrometeorológico. Se recopila la normatividad relacionada con el programa de reasentamiento, en (Ver Anexo 3).

2.2 Antecedentes Caja de Vivienda Popular entidad encargada del Reasentamiento

Frente a los problemas habitacionales de la ciudad, en los años 40 la entidad encargada era el Instituto de Acción Social, siendo insuficiente para dar soluciones, presentándose la necesidad de una organización para controlar el crecimiento de la producción de vivienda, incluyendo su planificación y ejecución. Con el fin de organizar la edificación de viviendas en ese sentido integral, la acción del gobierno municipal se extendió a los

aspectos técnicos del problema por medio de la creación de una organización destinada específicamente a estos fines (Pecha, 2011).

El consejo de Bogotá respondió en el momento, a las exigencias del Decreto 380 de 1942 con la creación de la Caja de Vivienda Popular, mediante el Acuerdo 20 del 13 de marzo de 1942, donde se aprobó el nuevo contrato, en el cual el Gobierno se comprometió a otorgar al Municipio (Bogotá), un préstamo por la cantidad de un millón doscientos mil pesos, a un plazo de diez y siete años y al interés del tres por ciento anual, con destino a la construcción de barrios populares modelo (Pecha, 2011).

Según Pecha (2011), la CVP quedó constituida como una entidad exclusivamente técnica, encargada de la ejecución del contrato establecido con la Nación. El Gobierno Nacional y el Municipio gestionaron las acciones necesarias para que todas las funciones del Instituto de Acción Social pasaran a la Caja de Vivienda Popular, que estaba autorizada para tomar a su cargo el pasivo del Instituto. Antes de la Reforma Administrativa la Caja de Vivienda Popular era un Establecimiento Público del Distrito Capital, adscrito a la Alcaldía Mayor de Bogotá, dotado de personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa. La dirección y administración de la entidad estaba a cargo de la Junta Directiva y de la Gerencia General.

Por otra parte, mediante Resoluciones 433, 434, 560 de 2001, 2833 y 2834 de 2005 se ejerce la función de agente especial de algunas urbanizaciones que fueron intervenidas por la Subdirección de Control de Vivienda. Después de la Reforma Administrativa Acuerdo Distrital 257 de 2006, la Caja de Vivienda Popular es un Establecimiento Público del Distrito Capital, adscrito a la Secretaría de Hábitat a partir del primero de enero de 2007; el cual tiene como finalidad la ejecución de las políticas en sus componentes técnico, social, operativo y jurídico, para la población de los estratos 1 y 2 que se encuentren en situación de vulnerabilidad en materia de: Reasentamientos Humanos, Mejoramiento de Vivienda, Urbanizaciones y Titulación de Predios.

2.3 Principales resultados de la CVP 2012 – 2017 en Ciudad Bolívar

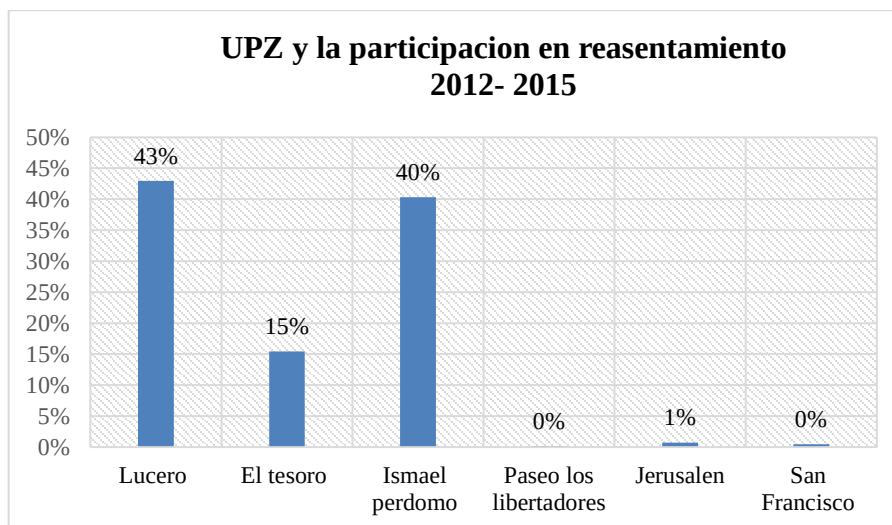


Gráfico 2: UPZ y la participación en reasentamiento 2012- 2015 Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.

Según los datos abiertos de la CVP, en el periodo de 2012 – 2015, el porcentaje de participación de las UPZ de Ciudad Bolívar en los programas de reasentamientos es de 43% para la UPZ El Lucero, y con 40% en la UPZ Ismael Perdomo (ver Gráfico 2), mostrando un proceso de consolidación urbanística en las UPZ que se ubican en la parte baja de la localidad, según los datos de Catastro Distrital en el año 2012 se construyeron (86.761) lotes en Ciudad Bolívar, el 29,08% se encuentran en la UPZ de Lucero, seguido por el 23,50% ubicado en Ismael Perdomo.

En general todas las UPZ registran crecimiento en el número de lotes construidos. Las otras UPZ de la localidad, participaron en cantidad de lotes, en menor proporción, así: Jerusalén con un incremento del 17,1%, San Francisco con un 11% de incremento, El Tesoro con un 9,26%, Arborizadora con un 9,02%, el Mochuelo y Monte Blanco, son las dos UPZ que menos tuvieron incremento, con un 1,05 y 0,01%, es decir, casi estáticas en cuanto a nuevos lotes construidos (Catastro, 2012).

En el Gráfico 3, es importante primero resaltar el porcentaje de reasentamientos que se encuentran en el estado de traslado a alternativa habitacional, con un 93% (644 de 687 casos analizados), en este estado las familias se encuentran con un contrato de arrendamiento por un año, cabe indicar que después de un año cumplido, la CVP termina la financiación de los arrendamientos, con lo cual las familias deben financiar este costo hasta la terminación del reasentamiento, esto conlleva a que las familias estén en un proceso de cambio y búsqueda de arrendamiento mientras se les ofrece una solución en alternativa habitacional.

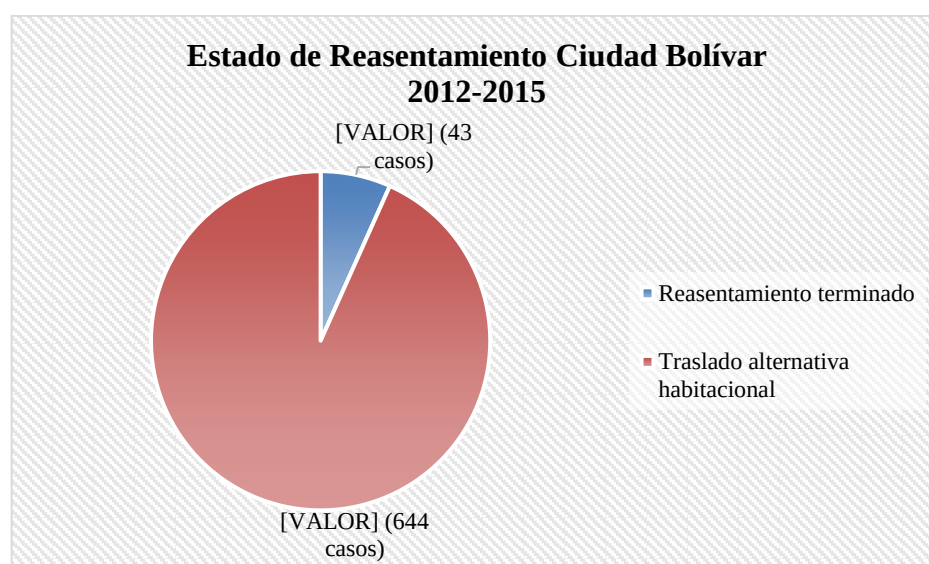


Gráfico 3: Estado de Reasentamiento 2012-2015 Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.

En cuanto a la alternativa habitacional, se evidencia que la vivienda nueva tipo apartamento, con un 71%, es la de mayor elección esto implica que la oferta habitacional por la que la población más tiende es el apartamento, esto puede ser por el precio, como por los proyectos que ofrece la CVP; en consecuencia las familias empiezan a residir en conjuntos residenciales, implicando a la población cubrir un pago adicional de administración, que no tenían; también está la alternativa de vivienda usada tipo casa con un 21%, las otras modalidades manejan porcentajes bajos con 3% en adquisición predial Decreto 511 (Enajenación voluntaria de inmuebles), y 2% para vivienda usada tipo apartamento y vivienda nueva tipo casa (ver Gráfico 4).

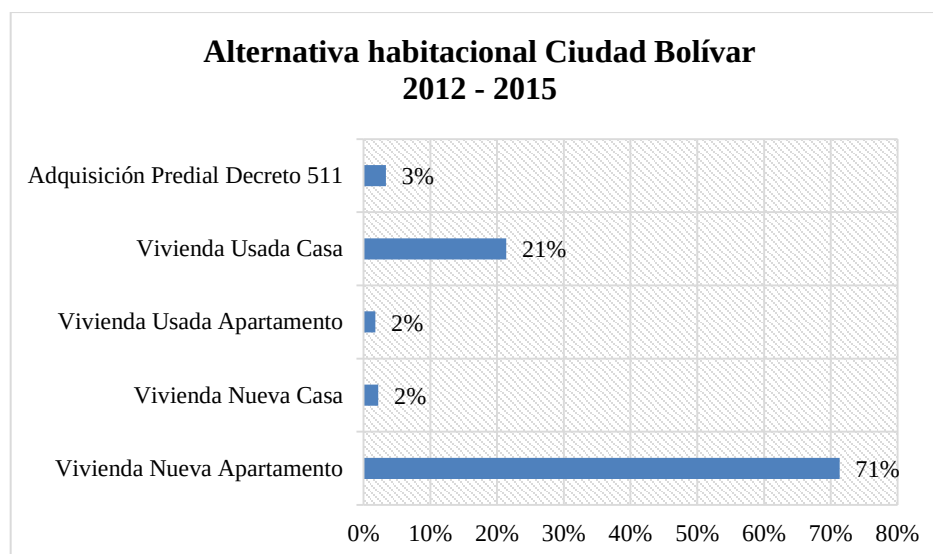


Gráfico 4: Alternativa habitacional 2012 – 2015 Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.

Cuando se observan los datos respecto al estado del Reasentamiento en el año 2016 *Bogotá Humana*, (402 Casos), se evidencia un progreso en la terminación con un 50%, esto implica que el programa de reasentamiento en Bogotá, es un proceso que en cuestiones de tiempo, está bastante rezagado. Brindarle una solución habitacional a la población que se asienta en zonas de alto riesgo y en condiciones de pobreza, es un trabajo que el Estado tiene pendiente (ver Gráfico 5).

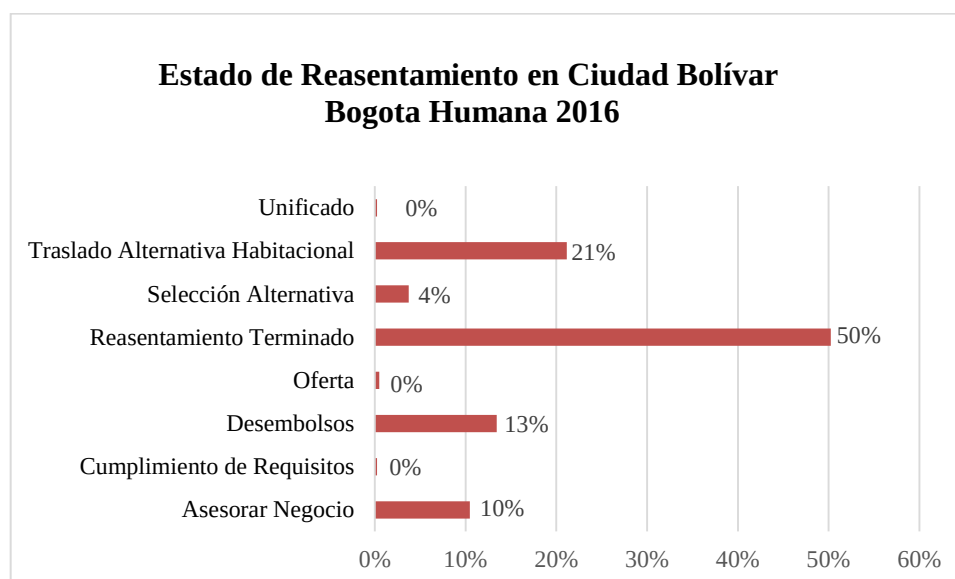


Gráfico 5: Estado de Reasentamiento Bogotá Humana 2016 Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.

Cuando inicia la administración *Bogotá mejor para todos*, los reasentamientos terminados se mantienen en un 57%, y aumenta la población que se encuentra en traslado a alternativa Habitacional. Se observa que hay un aumento de la población que ingresó al programa de reasentamiento. Según datos del Sector de Hábitat 2003-2016, en el año 2016, fueron 1.150 el número de familias que vivían en zonas de alto riesgo no mitigable o en rondas de cuerpos de agua que fueron reasentadas y se les entregó vivienda de reposición; esta cifra aporta a las 5 mil viviendas en riesgo alto no mitigable por movimientos en masa, que están pendientes con diferentes niveles de prioridad distribuidas principalmente en las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe Uribe (Ver Gráfico 6).

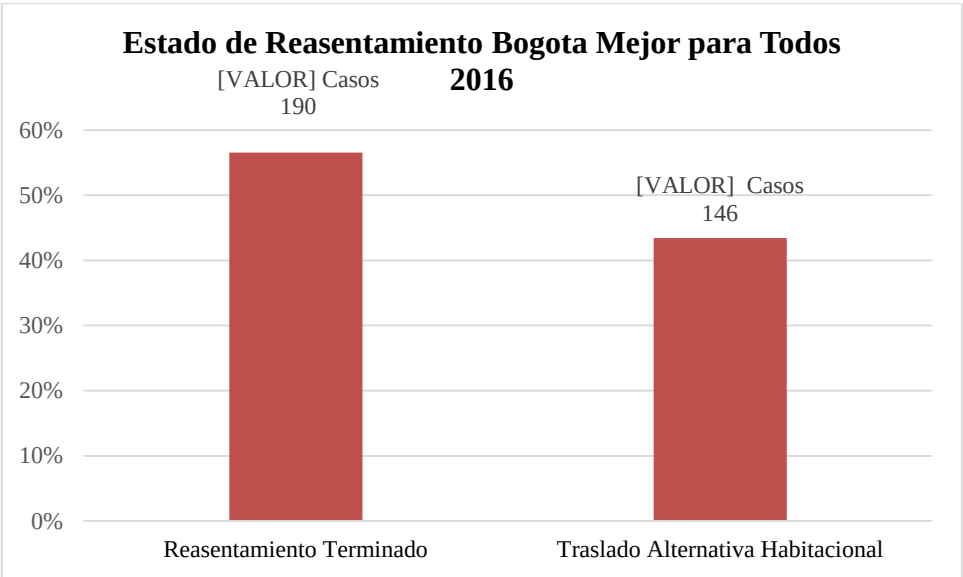
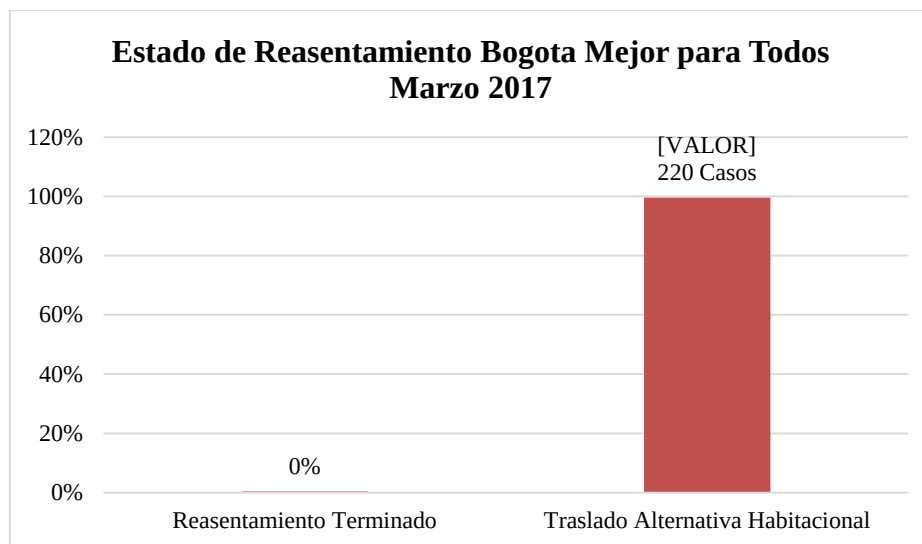


Gráfico 6: Estado de Reasentamiento Bogotá Mejor para Todos 2016 Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.

Respecto al estado de reasentamiento en el año 2017, se observa que la totalidad de la población se encuentra en estado de traslado habitacional, con contrato de arrendamiento, son 221 familias que empezaron el proceso de reasentamiento, sin embargo la solución a la alternativa habitacional tendrá una espera mientras la CVP gestiona tiempos y recursos con las constructoras. (Ver Gráfico 7).



**Gráfico 7: Estado de Reasentamiento Bogotá Mejor para Todos Marzo 2017 Ciudad Bolívar.
Elaboración Propia.**

CAPÍTULO III: CIUDAD BOLIVAR UN TERRITORIO DE REASENTAMIENTOS

3. 1 Urbanización en Ciudad Bolívar

La localidad de Ciudad Bolívar limita al norte con la localidad de Bosa, con la Avenida Autopista Sur y la Avenida Ferrocarril del Sur de por medio; al oriente con las localidades Tunjuelito y Usme, con el Río Tunjuelo de por medio; al sur con la localidad de Usme, con el Río Chisacá de por medio; y al occidente con el municipio de Soacha y está situada en el sector suroccidental de Bogotá.

La topografía de Ciudad Bolívar combina una parte plana a ligeramente ondulada ubicada al norte de la localidad y otra parte inclinada a muy inclinada localizada en los Cerros de Ciudad Bolívar. La temperatura superficial de Ciudad Bolívar puede referirse a los datos registrados por la Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá, en la Estación Usme durante los años 2006 a 2010, el promedio de esos cuatro años es de 12,78 grados centígrados (Secretaria Distrital de Ambiente 2011).

El territorio de Ciudad Bolívar pertenece a la cuenca del Río Tunjuelo; algunas corrientes de agua importantes en la localidad son la Quebrada Limas, el Zanjón del Ahorcado, la Quebrada Trompeta, la Quebrada Paso Colorado, la Quebrada la Horqueta, la Quebrada Santa Rosita y la Quebrada Santa Helena. En la localidad de Ciudad Bolívar se desarrollan diferentes usos del suelo: residencial, comercial e industrial, principalmente en la parte urbana (Secretaría Distrital de Ambiente 2011).

Según la información de la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, los primeros asentamientos informales surgieron en el siglo XX, antes que el Distrito Capital anexara a su perímetro urbano los municipios vecinos de Bosa, Fontibón y Usme, parte del territorio que hoy pertenece a la localidad de Ciudad Bolívar, dependía del municipio de Bosa, particularmente, las veredas de Quiba Baja y Alta.

En los años cuarenta producto del poblamiento desordenado que se ha desarrollado en la capital y del desplazamiento de población provenientes de diversas zonas del país, debido a la presencia del conflicto armado, la cual les obligó a dejar sus tierras y dirigirse a la capital en busca de un mejor futuro. En los años cuarenta comenzó la parcelación de las grandes haciendas que existían hacia el sur del río Tunjuelito: Casablanca, La María, La Marichuela, Santa Rita, La Carbonera y El Cortijo entre otras.

En la década del cincuenta al setenta (Ver Fotos 1, 2, 3, y 4), surgieron los primeros asentamientos subnormales, que en menos de veinte años generarían polos de concentración de sectores marginados; el fortalecimiento de estos polos se produce a partir del asentamiento de la población en espacios urbanos que dejan de tener una utilización rentable (Secretaría Distrital de Planeación 2011).

Como comenta Pedro Cañón, quien da testimonio de las primeras formas de ocupación del territorio de Ciudad Bolívar:

Vendían lotes muy baratos y sin servicios públicos, comprados generalmente por personas que venían de diferentes partes del campo acosadas por la violencia que se generó en los años cincuenta; estos conservaron (necesariamente) muchas de las características veredales de sus lugares de

origen. Estaban acostumbrados a alumbrarse a punta de vela y a salir a hacer sus necesidades detrás de una piedra, lo importante era que ya tenían dónde meter la cabeza y en este lugar encontraron paz y armonía, aunque con dificultades. (Ciudad Bolívar Monografía, 2011, p.6).

Otro habitante comenta que la mayor hacienda que fue parcelada fue la Hacienda La María:

Fue parcelada ilegalmente y negociada por comisionistas pagados por los dueños del lote, que utilizaban las emisoras radiales para publicitar y difundir las ventas; algún dirigente urbanizó Gibraltar; otro organizó una cooperativa de vivienda para el barrio Domingo Laín; Alberto Chaparro, artesano que fabrica espejos y repara automóviles para revenderlos, se ocupó del "sector Chaparral" en el barrio Naciones Unidas; Pedro Gómez Barrero, un magnate de la construcción privada, organizó la fundación Compartir para los desalojados por inundación en otro sector (Ciudad Bolívar Monografía, 2011, p.6).

Surgieron barrios como Meissen, San Francisco, Buenos Aires y Lucero Bajo, ubicados en la ruta a las veredas Quiba y Mochuelo. También se fundaron los barrios Ismael Perdomo, Barranquillita, San José, en las rutas a municipios del sur y a las canteras en explotación. Se estima que para los años setenta la población había ascendido a los 50.000 habitantes (Alcaldía Mayor de Ciudad Bolívar, 2011).

En el año de 1983 surge como localidad Ciudad Bolívar, entre los años 1951 y 1973 tuvo una tasa alta de crecimiento del 17%, que en el siguiente periodo intercensal (1973-1985), desciende solo a 13.5%. Las urbanizaciones ilegales constituyeron la forma predominante de ocupación masiva, como ocurrió en la mayor parte del área sur de la ciudad (Secretaría Distrital de Planeación 2011).

Durante los años ochenta existió un interés gubernamental por adelantar allí una extensa urbanización que se reducía en realidad a crear lotes con servicios, pero esto no hizo más que promover el poblamiento en torno a los predios del programa, con la conducción de organizaciones populares, que no se distinguieron en la práctica de un urbanizador pirata. El ritmo de ocupación se desaceleró entre 1985-1993 (7,6%) (Castillo 2009).

Una segunda etapa de urbanización de la década de los ochenta, empieza los con asentamientos en la parte alta de las montañas dando origen a barrios como Juan Pablo

II, Naciones Unidas, Cordillera, Alpes, Juan José Rendón, y otros. También, nacen a través del programa “lotes con servicios”, con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo, los barrios Sierra Morena, Arborizadora Alta y Baja. Estos asentamientos en menos de veinte años generaron polos de concentración de sectores marginados en la ciudad (Alcaldía Mayor de Ciudad Bolívar, 2011).

Según los reportes que maneja la Alcaldía de Ciudad Bolívar sobre el poblamiento de esta zona, en los años 80 se realizó otra ocupación masiva importante en la localidad, con los primeros complejos urbanísticos por la Caja de Vivienda Popular donde sobresalen las urbanizaciones de Candelaria La Nueva, habitada por afiliados al Fondo del Ahorro y Vivienda Distrital Favidí, y los barrios Arborizadora Alta y Baja (Pecha, 2011).

A partir del año 1983, con el Acuerdo 11 del Concejo de Bogotá, se define el marco jurídico y administrativo de lo que en ese entonces se denominó el *Plan Ciudad Bolívar*, con el cual se pretendía "orientar el crecimiento de la Ciudad preservando el espacio de la sabana para fines útiles agropecuarios, propiciando la expansión urbana hacia zonas de menor adaptación agropecuaria cuya utilidad estaría vinculada a los procesos de urbanización, constituyéndose en un ambicioso proyecto urbano, social, e interinstitucional, que involucraba prácticamente a todas las entidades del Distrito (Alcaldía Mayor de Ciudad Bolívar, 2011).

Con el Acuerdo 14 de septiembre 7 de 1983, se creó la Alcaldía Menor de Ciudad Bolívar, a la vez que se definieron sus límites. Posteriormente, la Constitución de 1991 le da a Bogotá el carácter de Distrito Capital; en 1992 la Ley 1 reglamentó las funciones de las Juntas Administradoras Locales, de los Fondos de Desarrollo Local y de los Alcaldes Locales, y determinó la asignación presupuestal (Ciudad Bolívar Monografía 2011).

Mediante los acuerdos 2 y 6 de 1992, el Concejo Distrital, definió el número, la jurisdicción y las competencias de las JAL. Bajo esta normativa, se constituyó la

localidad de Ciudad Bolívar, conservando sus límites y nomenclatura, administrada por el Alcalde Local y la Junta Administradora Local, con un total de once Ediles. Finalmente, el Decreto -Ley 1421 determina el régimen político, administrativo y fiscal bajo el cual operan hasta hoy las localidades del distrito (Ciudad Bolívar Monografía 2011).

La década de los años noventa muestra nuevamente un incremento de la urbanización informal. Las cifras muestran que se desarrollaron 186 ha por año en el período 1996-1999, comportamiento que continuó en los siguientes años, como se puede corroborar con las 140 ha ocupadas entre 1998 y 2000 en la localidad de Ciudad Bolívar, periferia sur y occidental de la ciudad, en la zona de Perdomo y Altos de la Estancia, o la ocupación de los intersticios entre los desarrollos ilegales, que en el caso de Bosa alcanza una cifra similar (Torres, 2009).



Fotografía 4: Ciudad Bolívar años setenta Hacienda Santa Rita, tomado de Archivo de Bogotá.



Fotografía 5: Ciudad Bolívar años setenta, tomado de Archivo de Bogotá.



Fotografía 6: Quebrada de Limas Diagonal 61 Sur, años setenta, tomado de Archivo de Bogotá.



Fotografía 7: Ciudad Bolívar años setenta Ismael Perdomo, tomado de Archivo de Bogotá.

3.2 Plan de Ordenamiento Territorial e inclusión social en Ciudad Bolívar

El suelo urbano de la Localidad de Ciudad Bolívar está conformado por ocho Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) definidas por su dinámica productiva, inserción en el contexto regional, aspectos de ordenamiento y participación de actores sociales. Las siguientes son las UPZ con el uso de suelo respectivo: UPZ 63 Mochuelo (Desarrollo, tipo 4), UPZ 64 Monte Blanco (Dotacional, tipo 8), UPZ 65 Arborizadora (Residencial Consolidado y de urbanización, tipos 1 y 2), UPZ 66 San Francisco (Residencial incompleta, tipo 1), UPZ 67 Lucero (Residencial incompleta, tipo 1), UPZ 68 Tesoro (Residencial incompleta, tipo 1), UPZ 69 Ismael Perdomo (Residencial incompleta, tipo 1), UPZ 70 Jerusalén (Residencial incompleta, tipo 1).

La localidad presenta una extensión de 12.998.46 hectáreas (Ha), de las cuales 9.555.94 Ha (74,33%) se clasifican como suelo rural, 3.237.87 Ha (16,44%) se establecen como suelo urbano y 204.65 Ha (1,5%) se consideran suelo de expansión conformada por cerca de 252 barrios legales y se cree que con más de 100 ilegales. (Secretaría Distrital de Ambiente, 2013)

El suelo de protección se halla en la zona urbana con cerca de 591 Ha y en el suelo rural están representados por 3.458.37 Ha correspondiente al 36% del territorio rural, de las cuales 3.228.76 Ha pertenecen a Áreas Forestales Distritales y 229.60 Ha conciernen a Parques Ecológicos Distritales (Secretaría Distrital de Ambiente, 2013)

El uso del suelo urbano presenta seis áreas de actividad: residencial (43,05%), área urbana integral (17,5%), dotacional (15,45%), suelo protegido (13,9%), minera (6,9%), e industrial (3,2%). El espacio público equivale al 19,87%, presenta cerca de 295 parques que ocupan un área de 122 Ha, es decir 2,17 m² de parque y zona verde por habitante; el sistema vial está compuesto por cuatro mallas, siendo las principales vías: La Avenida Boyacá, La Avenida Jorge Gaitán Cortes y la carretera a Mochuelo. (Secretaría Distrital de Ambiente, 2013)

Ciudad Bolívar, debido a la existencia y proliferación espontánea de barrios informales, por ser urbanizaciones sin ningún tipo de planeación previa, que carecen de servicios públicos básicos, evidencia la frágil implementación del Ordenamiento Territorial que tiene un enfoque de planificación física con énfasis en lo urbanístico. Por esta razón, los programas de mejoramiento o reasentamiento de los barrios adquieren en Ciudad Bolívar una gran importancia, pues hacen posible mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en asentamientos informales.

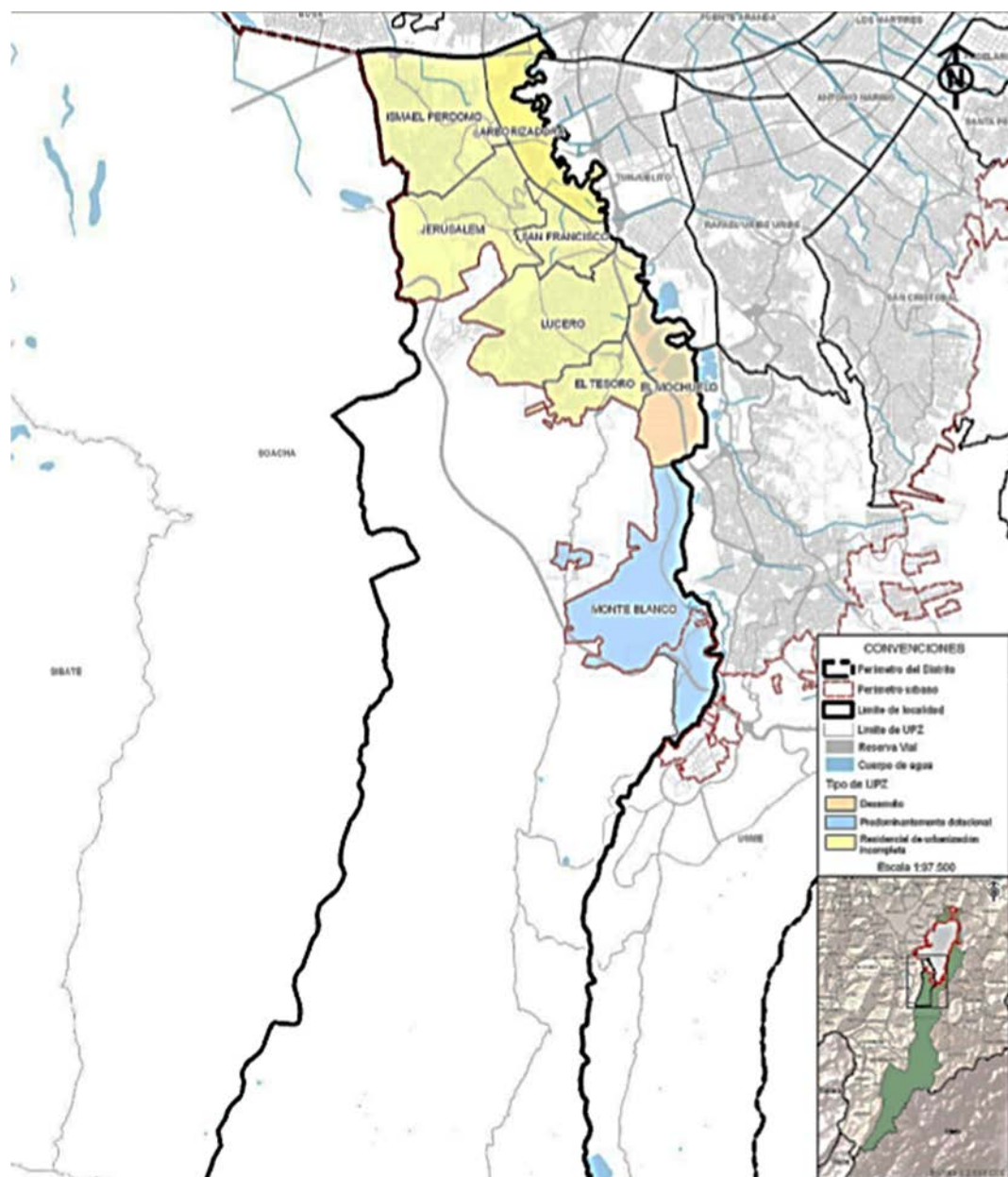


Ilustración 4. Distribución en área por UPZ de la Localidad de Ciudad Bolívar. Tomado de Catastro Distrital 2012.

Siguiendo los comentarios de Tezanos (1999), la expresión exclusión social implica, en su raíz, una cierta imagen dual de la sociedad, en la que existe un sector “integrado” y otro “excluido”. El estudio de la lógica de la exclusión social nos remite a aquello que en un momento dado determina la ubicación de los individuos y los grupos sociales a uno u otro lado de la línea que enmarca la inclusión y la exclusión.

Los excluidos se encuentran al margen de los procesos vinculados con la ciudadanía social, es decir, con aquellos derechos y deberes del ciudadano que tienen que ver con el bienestar de la persona (trabajo, salud, educación, formación, vivienda, calidad de vida). De esos derechos, destacamos la dimensión central del trabajo en la exclusión social puesto que, “para la mayoría de las personas, el trabajo no sólo es el único medio de conseguir los recursos necesarios sino también su forma de participación social más importante” (Pérez, Sáez y Trujillo 2002).

Como afirma Jiménez (2008), también el factor educativo juega un papel importante en el proceso de exclusión social por la estrecha relación que existe entre el nivel educativo alcanzado, la posibilidad de estar en una situación de desempleo y, consecuentemente, la obtención de un trabajo como mecanismo fundamental de integración social.

La exclusión social es una trayectoria social y personal, es un conjunto de procesos, más que una situación estable. La exclusión es un proceso dinámico que conduce a los sujetos por diferentes estadios, por tanto, existen diferentes grados de exclusión: vulnerabilidad, precarización, exclusión leve, moderada o grave. La ubicación en una fase u otra vendrá determinada por la intensidad de la acumulación de desventajas sociales, entendidas como un alejamiento de las situaciones de integración, por lo cual es importante que el Programa de reasentamiento, empiece a tener en cuenta las particularidades de la población en el proceso. En la (Tabla 3), se identificaran los factores de exclusión o integración en la población del Paraíso.

Ámbitos	Factores de Exclusión	Factores de Integración	Factores Población El Paraíso
Laboral	-Desempleo -Sub empleo -Temporalidad -Precariedad Laboral -Falta de Experiencia Laboral -Sin cualificación laboral	-Empleo indefinido y fijo -Estabilidad en el empleo -Experiencia Laboral -Cualificación laboral	En el factor laboral se evidencia que la población tiene dificultades para insertarse en formas de empleo formal. Sin cualificación laboral por deserción educativa.
Económico	-Ingresos insuficientes -Carencia o dependencia de seguridad social y prestaciones sociales -Ingresos irregulares (economía sumergida) -Carencia de ingresos -Endeudamiento -Consumismo	-Buen nivel de ingresos -Ingresos Regulares -Diversas fuentes de ingresos -Cobertura de la seguridad social	El 85% de la población tiene como ingreso un salario mínimo o menos, lo que indica el bajo nivel de ingresos de la población, respecto al número de integrantes de la familia que en promedio son cuatro personas.
Cultural	-Pertenencia a minorías étnicas -Extranjería e inmigración -Pertenencia a grupos de rechazo (cultural y político) -Elementos de estigma	-Integración cultural -Perfiles culturales aceptados e integrados	El 13% de la población ha sido víctima del conflicto armado, y el 2% sufre de alguna discapacidad
Formativo	-Barrera idiomática -Analfabetismo o baja instrucción -Analfabetismo tecnológico -Sin escolarización -Fracaso escolar -Abandono del sistema educativo sin titulación básica	-Conocimiento y dominio de lenguas extranjeras -Alto nivel de instrucción, posesión de cualificaciones demandadas -Formación continua -Dominio de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación	Se presenta el abandono del sistema educativo sin titulación básica, baja instrucción con 48% bachillerato incompleto, 27% primaria completa y el 1% de analfabetismo.
Socio sanitario	-No acceso al sistema y a los recursos socio sanitarios básicos. -Adicciones y enfermedades relacionadas -Enfermedades infecciosas, trastorno mental, discapacidades u otras enfermedades crónicas que provocan dependencia.	-Cobertura de servicios sanitarios -Buen estado de salud, sin enfermedades, ni adicciones, ni provocación de dependencia.	En el proceso de reasentamiento los apartamentos tienen todos los servicios públicos, constan de 2 habitaciones y son Viviendas de Interés Prioritario. Con buenas vías de acceso y desarrollo urbanístico.

Espacial y habitacional	-Carencia de vivienda particular -Dificultad para acceder a la vivienda - Vivienda con infraestructuras deficientes -Malas condiciones de habitabilidad (Hacinamiento) - Viviendas en barrios marginales y zonas urbanas y rurales deprimidas - Entorno residencial decaído	-Vivienda propia -Vivienda con infraestructuras adecuadas - Domicilio en zonas de desarrollo cultural y social - Residencias en zona de expansión	En la visita de campo se evidencio una infraestructura vial adecuada, con acceso a parques, colegios distritales como: Colegio La concepción, Colegio Ismael Perdomo, Colegio María Mercedes Carranza.
Personal	-Variables de edad y sexo (Jóvenes y mujeres) -Minusvalías -Alcoholismo, drogadicción -Antecedentes penales - Enfermedades - Violencia	-Capacidad e iniciativas personales - Cualidades personales valoradas socialmente - Buena salud -Motivaciones fuertes - Optimismo, voluntad de realización - Facilidad de trato	De la población el 81% son adultos, los jóvenes entre 18 y 28 años son el 14% y 6% son adultos mayores. Se presentan casos de consumo de sustancias psicoactivas según la entrevista al administrador del Conjunto Residencial.
Social y relacional	-Carencia y/o deterioro de vínculos familiares (Conflictos o violencia intrafamiliar) -Debilidad de redes familiares (familias monoparentales) -Escasez debilidad y carencia de redes sociales de apoyo. -Aislamiento	-Apoyo familiar - Intensa red social, amistosa y de relaciones - Pertenencia a asociaciones - Integración Territorial	Se presenta debilidad en las redes familiares, donde hay preminencia de familia monoparental femenina.
Ciudadanía y participación	-No acceso a la ciudadanía -Acceso restringido a la ciudadanía - Privación de derechos por proceso penal -No participación política o social	-Participación de los derechos y libertades básicas de las personas que tienen que ver con su malestar	La mayoría de población indico no participar en las JAC, u otros espacios de participación.

**Tabla 3. Factores de Exclusión e Inclusión Proyecto Paraíso. Tomado de Jiménez (2008).
Elaboración Propia**

3.3 Antecedentes Altos de la Estancia

De acuerdo con la CVP el sector denominado Altos de la Estancia se encuentra en la localidad 19 de Ciudad Bolívar, y está reglamentada por la UPZ 69 Ismael Perdomo, su localización está enmarcada entre las quebradas Carbonera, Santo Domingo o Rosales y Santa Rita, en cuyas microcuencas se han desarrollado múltiples fenómenos de inestabilidad de variadas proporciones, entre ellos el deslizamiento de Carbonera (Sector Sur) y el de El Espino (Sector Nororiental).

El sector limita al norte por los barrios: San Rafael del Alto de la Estancia, Rincón del Porvenir, Mirador de la Estancia, Los tres reyes I etapa. Al occidente por los barrios: El Espino I sector, Santo Domingo. Al sur por los barrios: Santa Viviana, Santa Viviana sector Vista Hermosa. Al oriente los barrios: Sierra Morena, La Carbonera, La Carbonera II, El Espino III Sector.

Se encuentra afectado desde el año 1997 por un fenómeno de remoción en masa, considerado como el segundo más grande en zonas urbanas de Latinoamérica, su extensión es actualmente de 73.17 Ha y su área de influencia se estima en 110 Ha. Asociados al deslizamiento principal, se presentan, diferentes flujos de suelos y de detritos, desprendimientos superficiales de suelo y roca los cuales están activos y se desplazan actualmente a diferentes velocidades. Este territorio se fue deteriorando por el inmenso proceso de urbanización no planificado, sin las mínimas normas de urbanismo, graves deficiencias en las redes domiciliarias, ausencia de redes de alcantarillado y rellenos de materiales de escombros locales (Diagnóstico Técnico 6764).

Históricamente, hacia 1961 el terreno mostraba intervención minera, lo cual se mantuvo durante las dos décadas subsiguientes 70, 80 y 90, el cual ha formado parte del deterioro en la estabilidad de los suelos. Es importante señalar que en los años 1997, 1998 y 1999 se reportó diferentes caídas de rocas en el barrio Espino III sector, e inició el deslizamiento de la Carbonera, frente a lo cual la DPAE (Hoy IDIGER), inició con el monitoreo geotécnico y se construyeron obras de ingeniería para controlar el avance del deslizamiento.

Así a finales de 2000 se activó un deslizamiento que afectó los barrios Santa Helena y San Antonio, situación que implicó iniciar los procesos de reubicación y construcción de obras de drenaje con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB, con el fin de controlar el aporte de aguas lluvias y negras al cuerpo del deslizamiento (Diagnostico Técnico 6764).

Según el informe de diagnóstico técnico, a mediados de agosto de 2001 se presentó un nuevo deslizamiento en el barrio Cerros del Diamante, cuyo movimiento destruyó 85 viviendas, en mayo de 2002, se presentó un incremento importante de inestabilidad, afectando nuevamente a numerosas familias. En noviembre de 2002 se remitió al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, Secretaria Distrital de Planeación (SDP), la delimitación de la Zona de Alto Riesgo No Mitigable, para ser declarada como suelo de Protección por riesgo y los conceptos técnicos de los barrios Cerros del diamante, Espinos I y III sector para modificar las resoluciones de legalización.

En la siguiente tabla se presentan las Resoluciones modificadas, basados en los conceptos Técnicos.

Barrio	Concepto Vigente	Resolución de Legalización	Resolución declaratoria de suelo de Protección.
La Carbonera	3898/2003	1037/ 29 – 12 - 2005	436/2004
La Carbonera II Sector	3929/2003		436/2004
Santa Viviana	3903/2003/4225- 2005	Tramite de legalización	436/2004
Santa Helena	3516/2000	0459/31-10-2000	0459/31- 10 – 2000
San Antonio	3432/2000	0459/31-10-2000	0459/31- 10 – 2000
Santo Domingo	3904-2003/4225-2005	0459/31-10-2000	436/2004
Cerro del Diamante	3456/1999	0148/24-04-2000	
Espino I Sector	3896-2003/4225-2005	0459/31-10-2000	436/2004
Espino III Sector	3897/2003	0459/31-10-2000	436/2004
Rincon del Porvenir	3901-2003/4222-2005	0148/ 24-04-2000	436/2004
San Rafael Altos de la	3902-2003/4221-2005	0148/ 24-04-2000	436/2004

Estancia			
Mirador de la Estancia	3900/2003	0336/11-10- 1999	436/2004
Tres Reyes primera Etapas	3899/2003	0459/31-10-2000	436/2004
Santa Viviana Vista Hermosa	3931/2003	Tramite de legalización	436/2004

Tabla 4. Concepto Técnico Archivo CVP. Listado para la emisión de la Resolución 436 de 2004. Elaboración Propia.

Con base en las recomendaciones contenidas en los conceptos técnicos emitidos por la DPAA (Hoy IDIGER), el departamento administrativo de planeación distrital, mediante la Resolución 436 de 13 de agosto de 2004, declaró como suelo de protección por alto riesgo no mitigable, un área que involucra los barrios San Antonio del mirador, Cerro diamante, Santa Helena, Espino Sector el Rodeo y parte de los barrios Espino III, Carbonera I y II, Santa Viviana sector Vista Hermosa, Santa Viviana, Santo Domingo, Espino I sector, Tres Reyes, Mirador de la Estancia, Rincón del Porvenir y San Rafael del Sector de Altos de la Estancia.

De acuerdo con las recomendaciones del estudio de Ingeominas 2003, el (DPAA), hizo una división del área en tres fases de intervención así: Fase 1: compuesta por los asentamientos Cerros del Diamante, Santa Helena, San Antonio del mirador, Espino el sector el rodeo, La Carbonera II y Santa Viviana sector Vista Hermosa. Fase 2: compuesta por algunas manzanas de los barrios San Rafael Altos de la Estancia, Rincon del Porvenir, Mirador de la estancia, Tres Reyes, Espino I Sector, Santo Domingo, Santa Viviana, Santa Viviana Sector Vista Hermosa, Espino III sector, Fase 3: polígono declarado Zona de tratamiento Especial por riesgo, compuesto por algunas manzanas de los barrios Espino I sector, Santa Viviana y Santo Domingo con el fin de ver la evolución y tendencia general de esta franja. (Ver Ilustración 5)

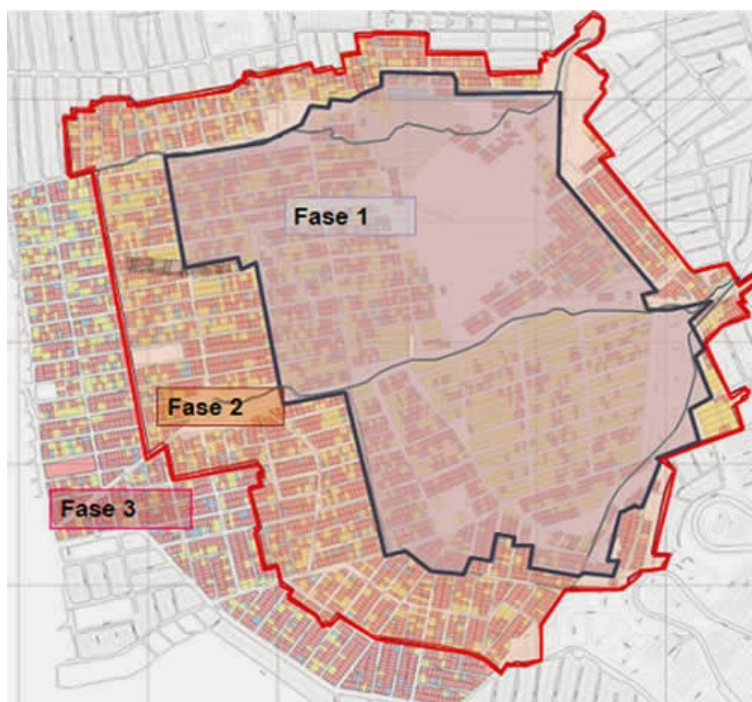


Ilustración 5. Polígonos. Fase I y Fase II de reasentamiento de afectación directa al 2003. En Rojo el Límite final de la afectación directa, el cual se mantiene hasta el año 2014. Se incluye en el diagrama, la Fase III de Tratamiento Especial, la cual está fuera del perímetro. La Fase III no ha sido objeto de reasentamiento; sólo fue analizada debido al movimiento retrogresivo del fenómeno. Tomado de IDIGER.

En el 2004 se determina el sector como zona de protección por riesgo con las manifestaciones de movimiento en el terreno, los cauces se mantienen, pero aumenta de forma importante el aporte de agua al terreno. En el año 2005 se generan los conceptos técnicos correspondientes a los desarrollos Espino I sector, Santo Domingo y Santa Viviana respectivamente y más específicamente está orientado a definir la condición de los que se denominó como Fase 3 en virtud de los resultados de un estudio realizado por la firma de consultoría de Ingeniería y Georriesgos, así como por la dinámica y la evolución del fenómeno de inestabilidad del Sector Altos de la Estancia en la Localidad de Ciudad Bolívar (Diagnostico Tecnico-6764).

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) en el año 2006, de algunos de los barrios afectados, instauran la acción de tutela No. 041 de 2006 en cuyo fallo se resuelve:

Ordenar a la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá y a la DPAA hoy IDIGER, para que en forma conjunta, solidaria e inmediata pongan a disposición de los barrios afectados, material humano, material físico operativo, a fin de erradicar definitivamente el problema de aguas estancadas, filtraciones subterráneas, y deslizamientos de tierra, procediendo a iniciar inmediatamente las labores para estabilizar el terreno. Si de un estudio objetivo, imparcial, detallado y preciso, no vago, en sus análisis y conclusiones, bajo esas condiciones, se llegase a determinar que dicha zona resulta invivible, y se hace necesario pese a las obras realizadas.... Una reubicación de las familias que allí habitan, el mismo debe darse e iguales o mejores al momento en que estos habitantes adquirieron estas viviendas (Diagnóstico Técnico-6764).

Teniendo en cuenta lo anterior y estipulado en el fallo de la Acción de Tutela No. 041 de 2006, el FOPAE celebró el contrato de consultoría No 410 en septiembre de 2007 con el Consorcio Altos de Estancia, cuyo objeto fue elaborar los diseños detallados, propuestos y especificaciones técnicas para la construcción de obras de mitigación requeridas en el sector Altos de la Estancia de la Localidad de Ciudad Bolívar, en la ciudad de Bogotá D.C. Para la mitigación por fenómenos de remoción en masa con factores de seguridad aceptados por el Distrito, la consultoría recomendó entre otras obras, la construcción de pantallas ancladas, obras para el manejo de aguas superficiales y sub-superficiales y el reasentamiento de las familias.

3.4 Caracterización de la población reasentada en Conjunto Residencial Paraíso

Para la caracterización se realizó la consulta del archivo de la CVP, donde se buscó conocer las particularidades del Proyecto el Paraíso. Este proyecto se encuentra ubicado en la dirección: Trans. 70 No. 59c – 25 Sur, construido por Constructora Capital Bogotá S.A.S, consta de 192 soluciones de vivienda de interés prioritario, con apartamentos de 42.8 m2, en 8 torres de 6 pisos, 4 apartamentos por piso, un salón comunal y un parqueadero comunitario, con una zona verde de recreación, fueron entregados a la población desde el mes de diciembre de 2015. Las familias propietarias del proyecto El paraíso, provienen en su totalidad, del proceso de Altos de la Estancia, proceso que se enmarca en el Decreto 489 de 2012 y 249 de 2015.

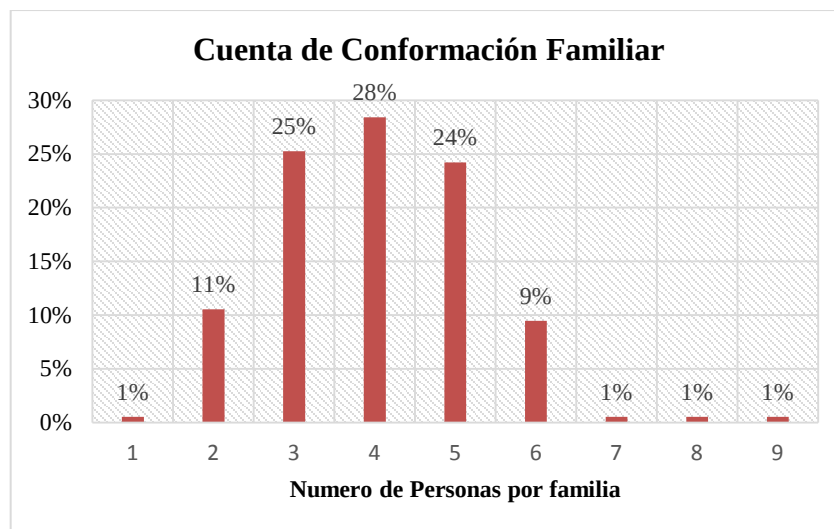


Gráfico 8. Cuenta de conformación Familiar. Elaboración propia.

A partir de la visita realizada a la CVP, fue posible recopilar información de 190 familias, el gráfico 8 presenta la distribución según el número de personas por unidad familiar, un 77% tiene una composición familiar entre tres y cinco personas. Según la Encuesta Multipropósito 2014, la mayoría de los hogares en Bogotá en 2014, el 40,3% estuvieron compuestos por cuatro o más miembros, 4,9 puntos porcentuales por debajo de lo reportado para 2011. Los hogares de un solo miembro en 2014 siguieron siendo la minoría en Bogotá 14,15%, aunque éstos aumentaron con respecto a 2011 en todos los estratos, principalmente en el estrato 6 y en las localidades de Chapinero, La Candelaria y Teusaquillo.

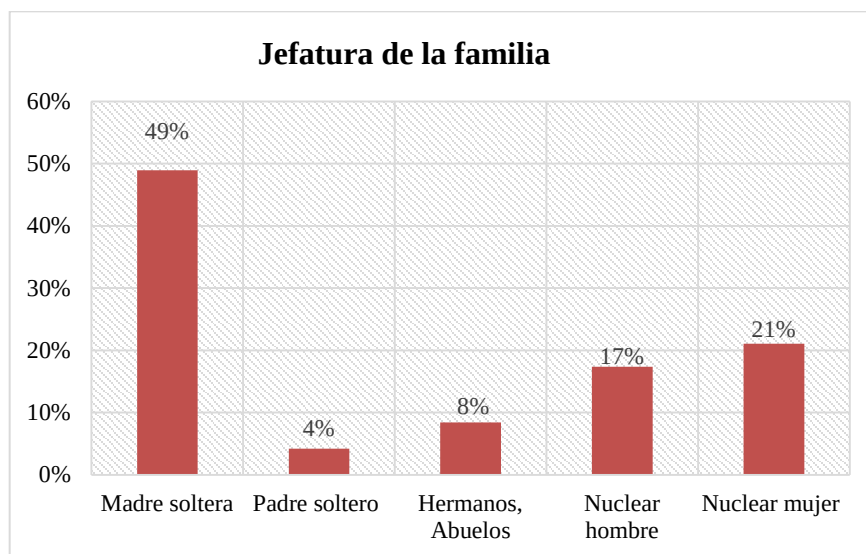


Gráfico 9. Cuenta de Jefatura de la familia. Elaboración Propia.

Al momento de observar la jefatura de las familias, es interesante mirar un porcentaje alto de jefatura de madre soltera con un 49%, como también con un 21% en familia nuclear mujer donde los ingresos de la familia provienen del trabajo de la mujer. Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS 2015), se ha presentado un aumento de los hogares monoparentales con mujeres cabeza de familia: en casi todas las regiones del país aumentó el número de hogares encabezados por mujeres entre 3 y 6 puntos porcentuales, siendo mayor la proporción en las zonas urbanas (39,6%) que en las rurales (25,5%). Por ello, el gasto del sector público en vivienda debe beneficiar eficazmente a los grupos con ingresos más bajos y a los hogares monoparentales de jefatura femenina (Ver Gráfico 9).

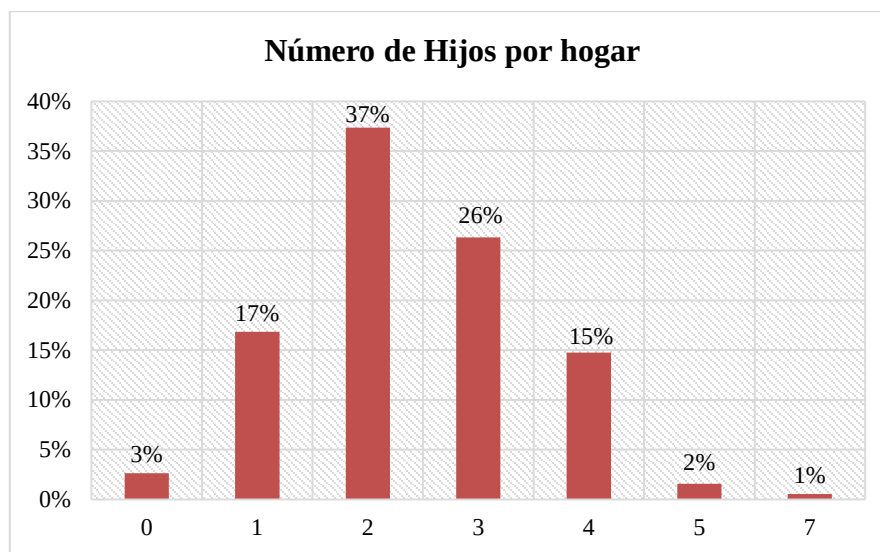


Gráfico 10. Número de hijos por hogar. Elaboración Propia.

En el Gráfico 10, se puede observar el número de hijos que se presenta por familia, con un 37% tienen 2 hijos, mientras que el 41%, tiene entre 3 o 4 hijos. El promedio de hijos con jefatura de madre soltera es de 2,56, mientras que en el caso de familia nuclear hombre es de 2,78.

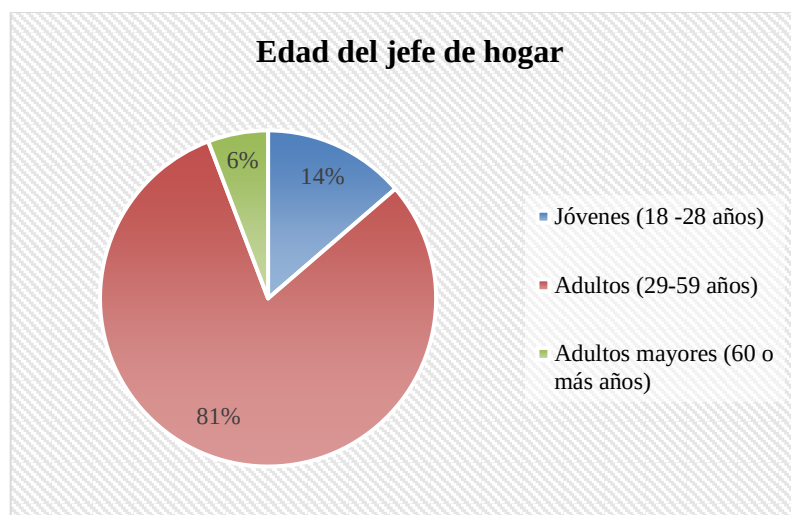


Gráfico 11. Cuenta de conformación Familiar. Elaboración Propia.

Sobre la edad de la población que fue reasentada en el proyecto, en su mayoría son adultos entre los 29 y 59 con un 81%, seguido de un 14% de hogares de jóvenes entre los 18 y 28 años; y un 6% de adultos mayores. El promedio de edad de la jefatura de mujer soltera es de 37 años, sin embargo una cuarta parte son hogares conformados por jóvenes, de estos el 15% no logran terminar el bachillerato para tener mejores oportunidades e insertarse en la vida laboral (Ver Gráfico 11).

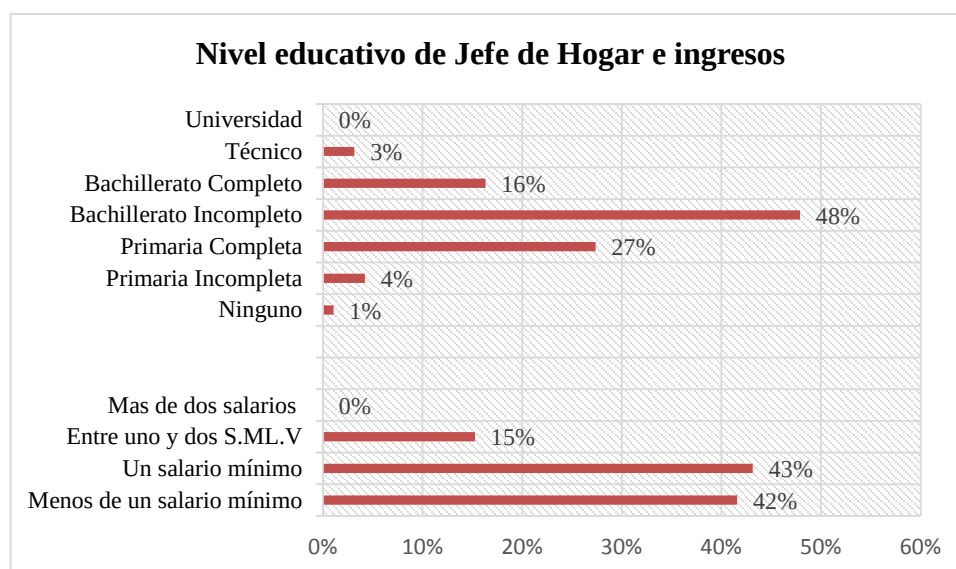


Gráfico 12. Nivel educativo de Jefe de Hogar e ingresos. Elaboración Propia.

Sobre el nivel educacional, se observa que un 48% presenta bachillerato incompleto, seguido de un 27% con primaria incompleta, es evidente el rezago educativo de la población, según datos de Dirección Local de Educación Ciudad Bolívar, en cuanto a la evolución de la matrícula en los últimos siete años la localidad ha presentado un nivel de descenso el cual puede deberse a diferentes comportamientos poblacionales (Ver Gráfico 12).

Las rutas de movilidad que llevan estudiantes a instituciones educativas de localidades como Tunjuelito y Rafael Uribe se ha incrementado de aproximadamente 4.000 estudiantes en el año 2012 a más de 8.000 estudiantes en el año 2014; otro fenómeno que se presenta es la inestabilidad en la permanencia de las familias en un solo sector, por causa del trabajo, violencia intrafamiliar, búsqueda de mejores oportunidades económicas. En relación con esto la población tiene unos ingresos bajos con un 85% con un salario mínimo o menor.

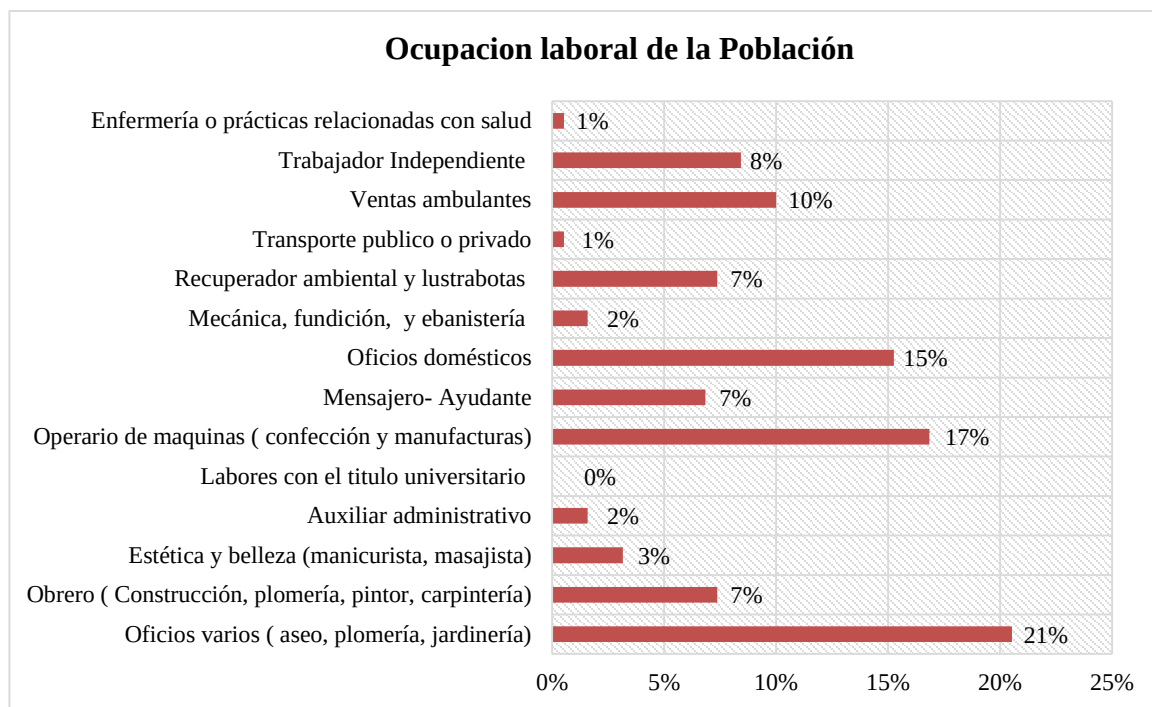


Gráfico 13. Ocupación laboral de la población. Elaboración Propia.

Respecto a la categoría ocupacional, se evidencia primero que las de mayor porcentaje son las ocupaciones de oficios varios y operarios de máquinas, con un porcentaje de 21% y 17% respectivamente. Es interesante observar que la economía popular es fuerte con ventas ambulantes y recuperadores ambientales con un 17%, también se evidencia con un 15% en oficios domésticos, de este 15%, el 90% son mujeres que trabajan en casas por días, y el oficio de obrero en construcción con un 7%. (Ver gráfico 13)

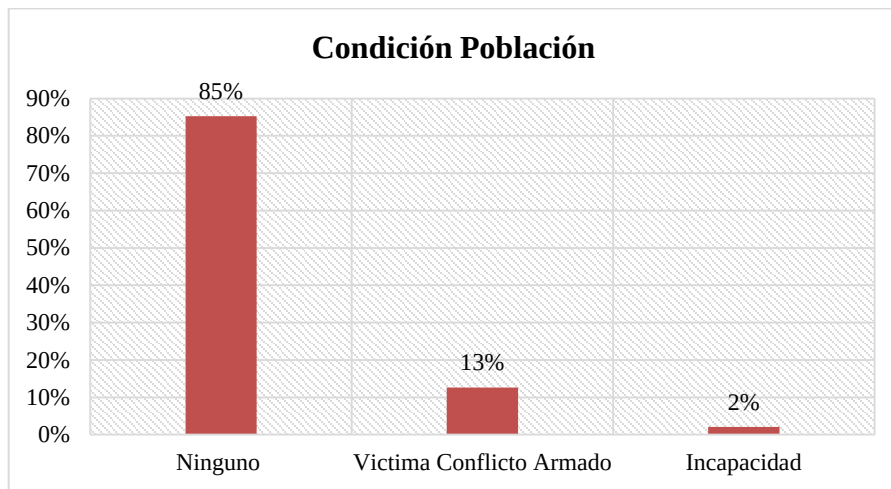


Gráfico 14. Condición poblacional. Elaboración Propia.

La población del proyecto en su mayoría no presenta una condición especial con un 85%, el 13% es población que ha sido víctima del conflicto armado. Históricamente Ciudad Bolívar ha sido una de las localidades de mayor recepción de víctimas del conflicto armado en la ciudad, y finalmente un 2% para personas con algún tipo de incapacidad (Ver gráfico 14).

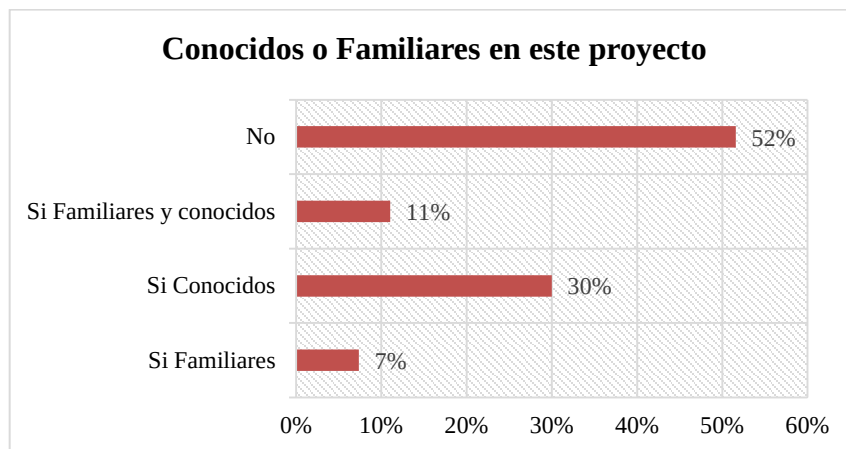


Gráfico 15. Conocidos o familiares en el proyecto. Elaboración Propia.

Se evidencia que el proceso de reasentamiento para la población, no representó un traslado colectivo, si bien la población toda proviene de Altos de la Estancia, el 52% indica no conocer a las personas del conjunto residencial, esto puede ser por el origen de barrio de cada familia y por la forma individualizada del proceso con la CVP, aunque se evidencia que el 48% conoce o tiene familiares en el proyecto, se puede afirmar que la población debía buscar de forma individual su alternativa habitacional debilitando los lazos sociales y de solidaridad, sin embargo se conservaron algunos lazos que tenían como comunidad en los predios de alto riesgo en el lugar de origen (Ver gráfico 15).

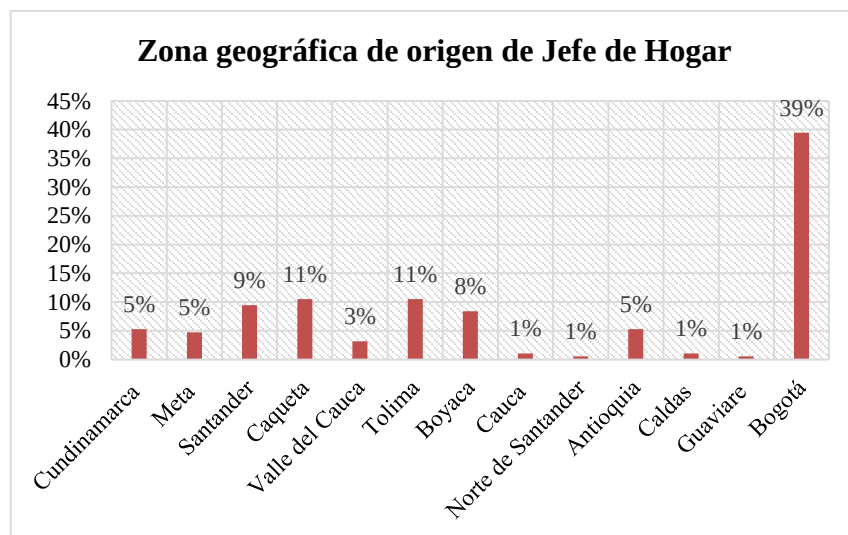


Gráfico 16. Zona geográfica de origen de Jefe de Hogar. Elaboración Propia.

El mayor porcentaje de origen de la población se da en Bogotá con un 39%, esto indica que se presentan nuevas generaciones de los primeros habitantes de la localidad que eran migrantes de regiones rurales, sin embargo se evidencia que los movimientos migratorios de la población que llega a Ciudad Bolívar son de la región central del país. Se puede ver que los departamentos de Caquetá, Tolima, Santander y Boyacá presentan una migración importante a la ciudad de Bogotá, aquí se puede identificar la migración como un componente estructural, que forma parte de procesos mayores de industrialización, urbanización y producción en la ciudad (Ver gráfico 16).

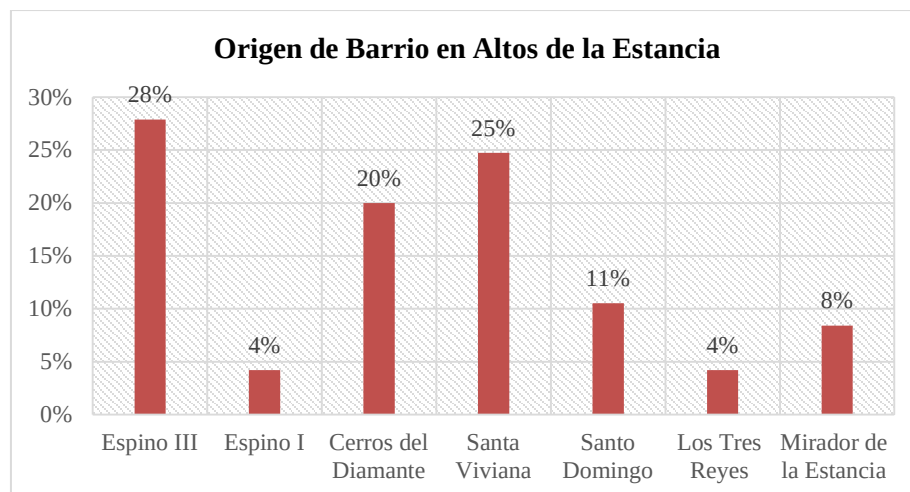


Gráfico 17. Origen de Barrio en Altos de la Estancia. Elaboración Propia.

Respecto al origen del Barrio de la Población, se puede decir que porcentajes significativos vienen de diferentes barrios ubicados en la parte alta de Altos de la Estancia, los barrios de origen de la población, son Espino III con un 28%, Santa Viviana el 25%, Cerros del Diamante con un 20%, y los barrios Espino I, Santo Domingo, Los tres reyes y el Mirador de la Estancia suman un 27%. (Ver gráfico 17).

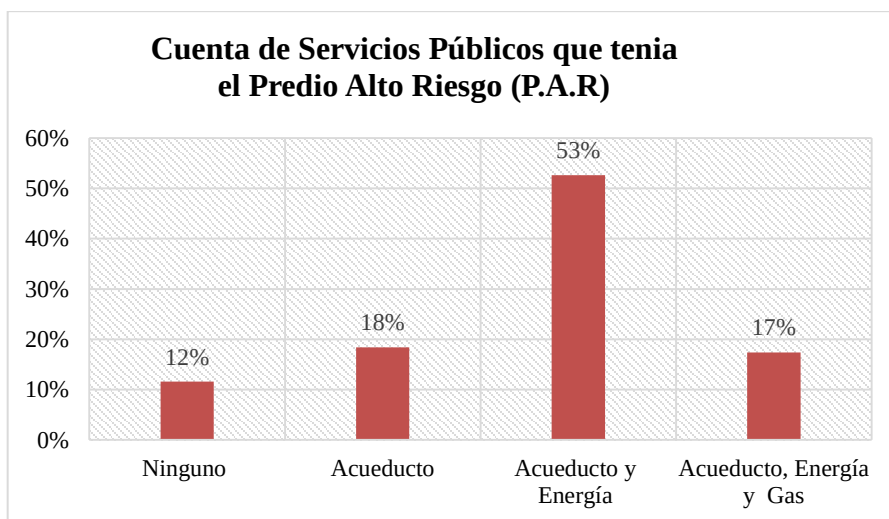


Gráfico 18. Cuenta de Servicios Públicos que tenía el P.A.R. Elaboración Propia.

Los predios de donde proviene la población, según el Decreto 078 de 2006, se venían adelantando procesos de legalización de los desarrollos Caracolí, Santa Viviana, La Unión, Divino Niño, Estancia Central, Primavera Sur Occidental, El Rosal, Santa Viviana sector Vista Hermosa, Sierra Morena y La Carbonera, lo que evidencia la presencia de servicios públicos en algunas zonas de Altos de la Estancia, el 53% tenían

acueducto y energía en su predio, aunque en sus inicios se presenta la autogestión en su gran mayoría de los servicios de forma comunitaria, por diferentes redes improvisadas para acceder a los servicios públicos (Ver gráfico 18).

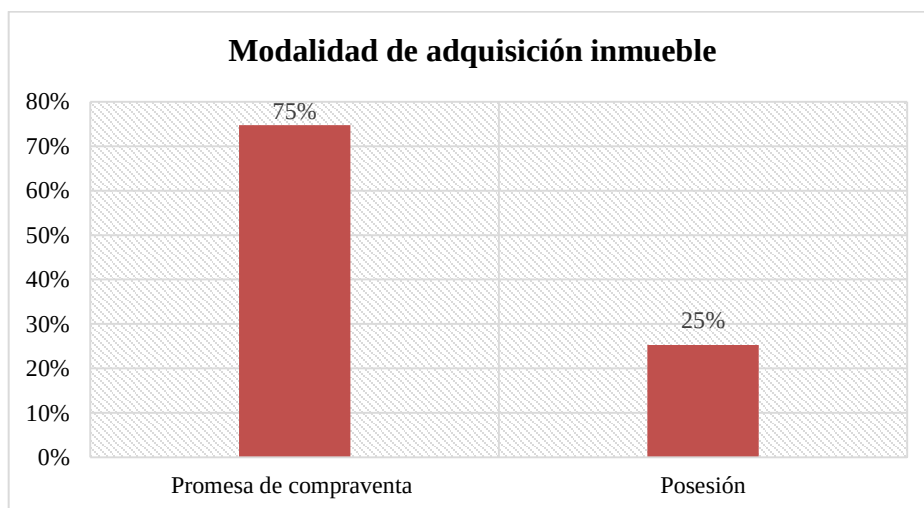


Gráfico 19. Modalidad de adquisición Inmueble. Elaboración Propia.

Se presenta un alto porcentaje de familias el 75%, que adquirieron sus predios con promesas de compraventa, como afirma Abramo (2008) el mercado informal de tierras existe en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas y constituye el mecanismo de acceso a la tierra de una porción considerable de la población pobre de las ciudades, es decir que por años en la localidad la forma de acceso al suelo de la población de bajos recursos es por medio de la compra informal o el mercado de los tierreros, el 25% tomo el predio por posesión, dentro de la lógica de la necesidad o la necesidad absoluta de disponer de un lugar para instalarse en la ciudad (Ver Gráfico 19).

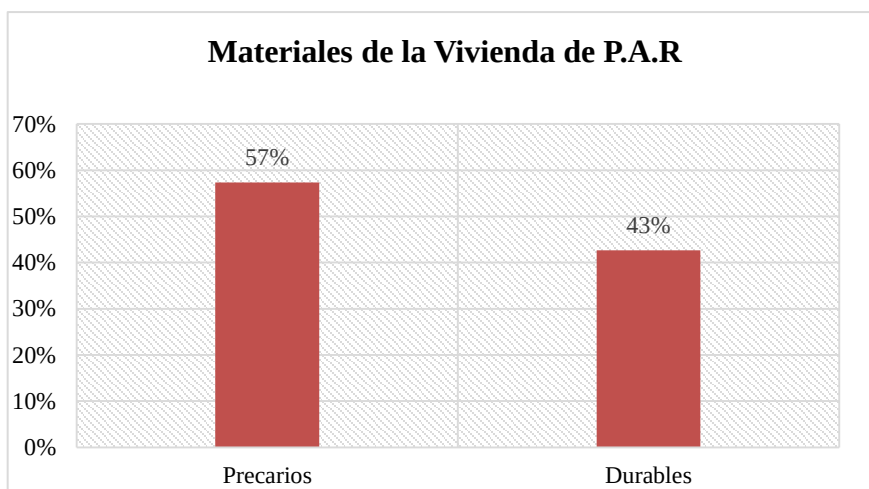


Gráfico 20. Materiales de la vivienda de P.A.R. Elaboración Propia.

Independientemente de la forma de acceso al suelo, la población tuvo un proceso de autoproducción de los materiales y autoconstrucción del espacio habitacional, aquí puede identificarse un rasgo de PSH, visible en la relativa no dependencia del mercado para la producción de viviendas, con valores de uso por encima de las racionalidades lucrativas (Ver gráfico 20).

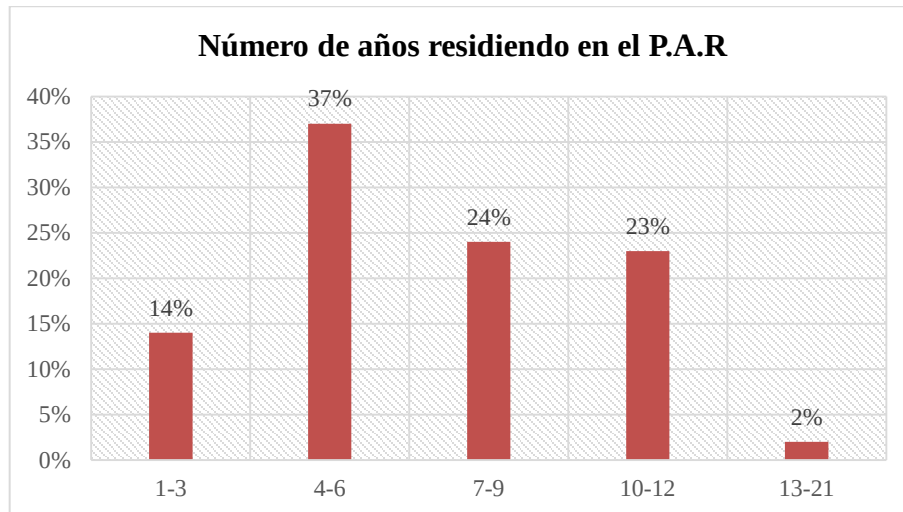


Gráfico 21. Número de años residiendo en el P.A.R. Elaboración Propia.

Al observar el Gráfico 21, se evidencia que el 61% de la población, llevaba entre 4 y 9 años en el territorio, es posible constatar que en la comunidad ya tenía procesos de consolidación en el territorio, el 14% tenían entre 1 y 3 años es decir que en el momento de los deslizamientos, al territorio seguía llegando nueva población pese al riesgo.

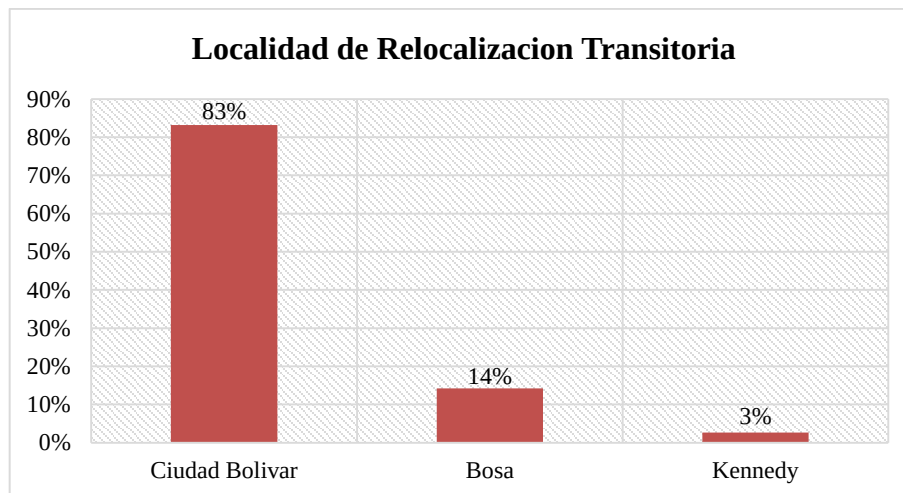


Gráfico 22. Localidad de Relocalización Transitoria. Elaboración Propia.

En el proceso de relocalización transitoria, el mayor porcentaje se presenta en la localidad de Ciudad Bolívar con un 83%, es decir que hay un mercado de arrendamiento que se activa en la localidad en el proceso de reasentamiento, otra localidad es Bosa con un 14%, localidad cercana a Ciudad Bolívar. Por último Kennedy el 3%, estas localidades están ubicadas en la zona suroccidental de la ciudad. Se puede inferir que la población prefiere seguir residiendo en la localidad donde venía habitando, o en cercanías esto puede ser por conocimiento del territorio y lazos familiares o de amigos.

3.5 Análisis fotográfico de Conjunto Residencial Paraíso

Se realizó una visita al proyecto, donde se buscaba conocer los alrededores del barrio en que fue reasentada la población, las vías de acceso, zonas verdes y espacio público, para identificar efectivamente los factores de inclusión social en el territorio y el ordenamiento territorial que se viene aplicando en la localidad de Ciudad Bolívar.

Fotografías familias en Predio de Alto Riesgo



Fotografía 8: Familia en Altos de la Estancia. Ciudad Bolívar. Tomada de Archivo CVP



Fotografía 9: Familia en Altos de la Estancia. Ciudad Bolívar. Tomada de CVP

En relación con las viviendas que tenía la población, ver (Fotografías 8 y 9), se evidencia que los materiales de construcción eran precarios, es decir que la autogestión de los materiales y autoconstrucción, es la alternativa más cercana para solucionar la falta de unidad habitacional que tiene la población, con el proceso de reasentamiento se puede pensar en un mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, esto indica que la inclusión social se presenta en cuanto el acceso a una vivienda con servicios públicos e infraestructura adecuada, si bien las familias experimentan cambios en cuanto a áreas de los espacios habitacionales, se presenta un cambio significativo en cuanto a los materiales de construcción y la seguridad en la tenencia, lo que puede contribuir al mejoramiento de la calidad de vida.



Fotografía 10: Frente Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.



Fotografía 11: Portería y Salón comunal Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.

El conjunto residencial cuenta con un salón comunal, si bien es un lugar pequeño es muy importante para realizar eventos, aquí las familias tienen un espacio para compartir y así no molestar al vecino con el ruido, aunque se presentan inconvenientes de convivencia se les hace llamados de atención, la portería está a cargo de una empresa de seguridad que contrató el conjunto, con los recursos de la administración. (Entrevista al Administrador).



Fotografía 12: Vista lateral derecha. Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.



Fotografía 13: Vista lateral izquierda Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.

Es un barrio que se encuentra en consolidación, es nuevo en comparación con los barrios aledaños, esta zona se clasifica como tipo 2 residencial consolidado, pues es la zona de Ciudad Bolívar con características urbanas y sociales de alta calidad; allí se concentran la mayor cantidad de manzanas clasificadas en estrato tres, dentro de las que está el conjunto residencial Madelena a espaldas del barrio Isla del Sol de la localidad de Tunjuelito.



Fotografía 14: Parte posterior del Conjunto El Paraíso. Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.



Fotografía 15: Parqueadero Conjunto El paraíso Conjunto El Paraíso Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.

La centralidad del barrio El Ensueño, por su parte, constituye una zona de centro importante para Ciudad Bolívar, donde se pueden ubicar equipamientos de escala zonal, como colegios, CAI, aquí se va realizar un centro comercial próximamente, el parqueadero es comunitario y se va rotando entre los propietarios del conjunto. (Entrevista al Administrador).



Fotografía 16: Avenida Calle 68 Sur, sentido norte. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.



Fotografía 17: Transversal 70 Sur, sentido Oriente. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.

Se evidencia el proceso de urbanización que viene presentando Ciudad Bolívar, con un ordenamiento territorial, que establece usos de suelo y vías de acceso para la población con transporte público y buenas vías locales. En cuanto a la zona de origen de la población al lugar final de reasentamiento, hay un mejoramiento en cuanto a vías de acceso, que se conectan con los barrios aledaños como Madelena y Atlanta, con una buena malla vial intermedia y local, a través de la cual el Barrio el Ensueño tiene unas óptimas condiciones de accesibilidad.



Fotografía 18: Zonas verdes cercanas. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.



Fotografía 19: Zonas verdes cercanas. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.

El espacio público está compuesto por una red de parques vecinales que comparten los conjuntos residenciales aledaños, buenos andenes y senderos peatonales, que están en proceso de construcción, Ciudad Bolívar es la localidad que menos dotaciones tiene con relación al total de su población, y presenta el segundo indicador más bajo de parques y zonas verdes por habitante, es decir que el plan de ordenamiento está modificando esta situación.



Fotografía 20: Urbanizaciones alrededor del conjunto Reasentado. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.



Fotografía 21: Urbanizaciones alrededor del conjunto Reasentado. Ciudad Bolívar. Elaboración Propia.

Como se aprecia en la fotografía 21, se viene promoviendo en las periferias de Bogotá, una urbanización de alta densidad, se trata de vivienda no solamente para clases medias, si no para sectores populares. No obstante el Proyecto El Paraíso, ocupa una posición intermedia ya que es un proyecto de 6 pisos, con unas torres alrededor de 14 pisos.

CONCLUSIONES

El proceso de investigación encontró respecto a las políticas públicas para atender a la población que es afectada por diferentes riesgos en la ciudad, la falta de reconocimiento por parte del Estado de las problemáticas de vivienda en los grupos de bajos ingresos, como también cierta negligencia del Estado, frente al acceso de la población a una vivienda adecuada. Es la población mediante diferentes formas de acción y trabajo comunitario que garantiza su derecho a una vivienda, mediante procesos de urbanización que conducen a las personas a ubicarse en zonas precarias.

Como consecuencia, se han desarrollado procesos de urbanización por fuera del mercado y del Estado para acceder a los bienes urbanos en condiciones desventajosas, en invasión de propiedad privada o estatal, característica del proceso de urbanización en Ciudad Bolívar que presenta la compra de predios a urbanizadores clandestinos piratas, donde las familias deben producir, normalmente por sí mismas, las viviendas, infraestructuras, servicios y equipamientos en condiciones precarias. Esa urbanización popular tiene una relevancia importante ya que representa una gran proporción del territorio y de la población de la ciudad de Bogotá.

Como afirma Rojas (2004), se sigue evidenciando la falta de garantías, por parte de las instituciones en cuanto al tiempo de habitación en arriendo, se puede presentar el malestar que produce tener que abandonar el predio, para cumplir con pagos en momentos determinados y que por la misma duda de la efectividad en el pago de los dineros por parte de las instituciones, se presentan situaciones incómodas con los arrendadores.

Así, mismo, las demoras que se presentan en la solución de vivienda, para las familias que fueron notificadas para el reasentamiento y que a la fecha en el caso de Altos de la Estancia están aún en trámite de reasentamiento, tanto las exigencias por parte de la Caja de Vivienda Popular en la lista de documentos que se deben tramitar (Ver Anexo 2).

Se esperaría del proyecto de Reasentamiento en el futuro, una mejor dinámica de tiempos donde no se intensifique la inversión en arrendamiento y se invierta los recursos en facilitar la adquisición de la vivienda nueva, si bien es cierto que las constructoras manejan unos tiempos, también este tipo de vivienda en el caso del Proyecto El Paraíso VIP, no es de mayor rentabilidad para un ente privado, por lo que se pueden presentar negligencias, se debe hacer un seguimiento continuo a los proyectos ya que en algunos casos se dan deficiencias en las alternativas habitacionales, y la garantía de calidad habitacional de la ciudad está determinada por el mercado y la capacidad monetaria.

A nivel institucional del Estado, se presenta desarticulación, como se abordan los predios de invasión, si bien una vez notificada la familia que se encuentra en predio de alto riesgo, la CVP empieza su gestión, también la institución que está realizando esta tarea es la policía, es decir que no se presenta un desalojo digno, no se indica el uso del suelo que hizo la población, ni las características sociodemográficas de la misma, según los polígonos de monitoreo la población sigue llegando y el mecanismo de atención con el que se atiende esta problemática es el desalojo.

Por otra parte, es mucho lo que hay que considerar a la hora de hablar sobre la necesidad de que las personas gocen de una protección legal contra los desalojos y cualquier otra amenaza física, como el desplazamiento forzado por la violencia, para que se configure el derecho a la vivienda, indistintamente del tipo de tenencia que se tenga sobre la misma.

Como afirma Ortiz (2011), la política privatizadora, octava consigna en la lista del «Consenso de Washington», fortaleció el manejo mercantil de la tierra y la subordinación del derecho humano a la vivienda a los grandes intereses financieros e inmobiliarios. También contribuyó a desalentar e incluso a frenar las iniciativas de los productores sociales organizados, al imponerse la individualización de los problemas, de las soluciones y de los procesos de gestión y apropiación del suelo y la vivienda.

Ahora bien en cuanto a la inclusión social, en el estudio de caso, se evidencia que las condiciones inadecuadas del hábitat tienen efectos directos sobre las relaciones intrafamiliares, la dificultad de las madres cabeza de familia para encontrar trabajo, como la feminización de situaciones de pobreza y en el caso de madres solas jefas de familia, las obliga a dejar solos a sus hijos en contextos de alto riesgo social, como se evidencia en el caso de la población del proyecto El paraíso.

Se evidencia que el ordenamiento territorial en Ciudad Bolívar, tiene muchos desafíos donde se debe trabajar la inclusión social de los habitantes desde diferentes aspectos, si bien se garantiza una vivienda segura en los procesos de reasentamiento, es importante que la población pueda tener acceso a los bienes y servicios del barrio al que llegan, ya que se podrían presentar micro exclusiones en el mismo barrio, y se sigan perpetuando las desventajas sociales.

Casos coyunturales como los de Mocoa y Manizales, nos hacen reflexionar sobre las formas de urbanización y las medidas de gestión de riesgo que existen en el país, los asentamientos de población en zonas de alto riesgo se seguirán presentando, mientras el mercado y las formas de compra no se flexibilicen a la población de bajos recursos, por ello se deben y es el desafío en el que se debe trabajar, tomar medidas encaminadas a solucionar problemas relacionados con el comportamiento de este tipo de terrenos, el ordenamiento territorial y la planeación del crecimiento urbano.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Pedro (2003). “*La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal*”. En Ciudad y Territorios, estudios territoriales. Vol. 35.

Abramo, Pedro, Parias, Adriana (2006). *Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en Bogotá*. En: Primer Informe del proyecto demostrativo Operación Urbanística Nuevo Usme, Alcaldía Mayor de Bogotá. Colombia, Lincoln Institute of Land Policy.

Abramo, Pedro. (2008). *El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina*. Revista Territorios.

Agudelo, Carlos, Et All. (2013) “*Modelo de producción social de hábitat frente al modelo de mercado en la construcción de vivienda de interés social*”, en Scielo. Vol 17 No. 38, pp. 27-52.

Alape, Arturo. (2003). *Ciudad Bolívar: La hoguera de las ilusiones*. Bogotá: Editorial Planeta.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). *Proyecto Educativo Local Ciudad Bolívar 2012- 2022* Bogotá D.C., octubre de 2015.

Alcaldía Local de Ciudad Bolívar. (2013). Plan Institucional de Gestión Ambiental. PIGA 2012 – 2016

Arizpe, Lourdes (1980). *La migración por relevos y la producción social del campesinado*. En: Cuadernos del CES, núm. 28. El Colegio de México. México.

Argüello, Omar (1973). *Migración y cambio estructural. En Migración y desarrollo. Consideraciones teóricas y aspectos socioeconómicos y políticos*. CLACSO, Buenos Aires, p. 12.

Breese, G., (1968); *La urbanización en los países de desarrollo creciente*. México, Editorial Uteha.

Breese, G., (1974); *La ciudad en los países en vías de desarrollo. Comentarios sobre urbanismo y urbanización*. Madrid, Tecnos, 689 p.

Brakarz, J., Greene, M. y Rojas, E. (2002). *Ciudades para todos: la experiencia reciente de los programas de mejoramiento de barrios*. Washington D.C.: BID.

Bolívar, Teolinda. Erazo, Jaime, Et All. (2013). *Los lugares del hábitat y la inclusión*. Colección Grupos de Trabajo. FLACSO Ecuador. MIDUVI. Quito. ISBN 978-9978-67-392-8.

Cabeza, Ángel, Espinoza, Miguel, Ramírez, Teresa, Rincon, Patricia, Sanabria Tadeo (2012). *Procesos de ordenamiento en América Latina. Primera Edición*, 2012 ISBN: 958-761-272-1

Calvino, Italo (2015). *Las ciudades Invisibles*. Editorial Siruela. Traducción de Aurora Bernárdez.

Camargo Sierra, A., & Hurtado Tarazona, A. (2013). *Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano*. Revista INVI, 28(78), 77-107.

Campos, Ana, Et All (2012), *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia*. Banco Mundial Colombia.

Castañeda, Laura (2014) *Ordenamiento Territorial: Elementos para su desarrollo* Universidad Católica de Colombia Facultad de Derecho. Bogotá

Carrillo, Fabio (2004). *Ciudad e Inclusión: Por el derecho a la ciudad*. Fundación Foro Nacional por Colombia. Gente Nueva Editorial.

Castells, Manuel (1986). *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza universidad textos.

Castells, Manuel y Vélez, P. (2000) *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.

Chardon, Catherine (2008). *Reasentamiento y hábitat en zonas urbanas, una reflexión en Manizales*. Cuadernos de vivienda y urbanismo. Vol. 1, no. 2, 2008: 226 – 247.

Connolly, Priscilla (2014). *La ciudad y el hábitat popular: Paradigma latinoamericano*. Teorías sobre la ciudad en América Latina México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana. 2014. 668 páginas (ePub)

Duhau, Emilio (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: UAM.

Duque, Juan (2006). *El reasentamiento poblacional: fenómeno social, político y de progreso* Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 8, núm. 1, enero-junio, 2006, pp. 145-165. Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.

Dureau, Francoise, (2010), *Vivir en Bogotá: estrategias y prácticas de movilidad residencial urbana*, Samuel Jaramillo (editor), Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades, OLACCHI, Quito, Ecuador.

Erazo, Jaime. (2015) *¡Pobre entre dos tierras! Producción popular de suelo urbano y vivienda en el sur de Quito*. Flacso Ecuador. Departamento de Asuntos Públicos.

Fernández, M. (1975). *Las migraciones internas: algunos lineamientos teóricos desde la perspectiva del materialismo histórico*. En Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, Avances de Investigación No. 2.

Fernandes, Edesio (2012). “La construcción del “derecho a la ciudad”, en *La ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo*. Coords. Pinilla Juan Felipe y Rengifo Mauricio, pp. 494 - 503. Brasil.

Fernández, G. (2001). *La producción social del hábitat, reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas*. Bogotá, Colombia: FEDEVIVIENDA

Foro Social de las Américas, Quito Julio (2004) *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Revista Paz y Conflictos. ISSN: 1988-7221

Germani, G. (1980). *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión

Harvey David (2005). *El “Nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*. CLACSO. Buenos Aires.

Hernández, Yolanda (2010), *El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?* Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía. Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia.

Howlett, Michael y Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems*, Ontario, Oxford University Press.

Hurtado, Juan (2012). *Vivienda social y reasentamiento, una visión crítica desde el hábitat*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ingeniería y Arquitectura.

Idiger, (2014). *Lo que la tierra se llevó*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Ediciones Screen Ltda. Bogotá, Colombia. ISBN: 978-958-8168-35-7.

Idiger, (2015). Panorama general de riesgo. Soporte del Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (PDGR-CC). Bogotá.

Jaramillo, Samuel, Cuervo, Nicolás (2009). *Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado*. Universidad de los Andes Facultad de Economía Cede Documentos CEDE. ISSN 1657-5334.

Jaramillo, Samuel, (1992). *La vivienda en Bogotá: evolución de las condiciones habitacionales y de la estructura de producción de vivienda*. Bogotá, CEDE-Uniandes. 1992. Documento CEDE N°87. ISBN: 978-958-8340-02-9.

Jaramillo, Samuel, (2009). *Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano*. Samuel Jaramillo González. Segunda edición revisada y ampliada. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE–, Ediciones Uniandes.

Jenkins, William (1978): *Policy Analysis: A Political and organizational Perspective* Citado por Howlett y Ramesh (1995:5)

Jimenez, Magdalena. (2008). *Aproximación Teórica de la Exclusión Social: complejidad e imprecisión del término*. Estud. pedagóg. Vol.34, no.1, p.173-186. ISSN 0718-0705.

Jones, Charles O. (1970), *An introduction to the study of Public Policy*, Ed. Duxbury Press, USA, 170 paginas.

Massiris, Ángel. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*. Colombia: UPTC.

Massiris, Ángel. (2005). *Fundamentos Conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Colombia: UPTC.

Merino M. Cejudo G. (2010). *La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas*, en Problemas, decisiones y soluciones, Enfoques de políticas públicas, México, CIDE/FCE.

Morejón, Blanca (1994). *Marcos Teóricos para la interpretación de la Migración*. Documentos de Trabajo IV. CEDEM, Universidad de la Habana. La Habana, Cuba. pp. 17-18.

Nava, Martha; Marroni María da Gloria. (2000) *El impacto de la migración en la actividad agropecuaria de Petlalcingo, Puebla*. En: Agro ciencia, Volumen 37, Núm. 6.

Olivarría, Mauricio (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Ortiz, Enrique. (2008). *El camino posible la producción social del hábitat*, Ediciones Trilce Montevideo, Uruguay. ISBN 978-9974-32-583-8.

Palacios, Marco (2002) *Hogares en Ciudad Bolívar. Estudio de propuestas sobre condiciones Sociales y Relaciones Familiares*. Fondo Local de Ciudad Bolívar, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Pradilla, Emilio (1981). *Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina*, en Revista Interamericana de Planificación, núm. 57, vol. XV, marzo 1981, Sociedad Interamericana de Planificación, México DF.

Pecha Quimbay, Patricia (2011). *Programas de vivienda popular en Bogotá (1942-1959): El caso de la caja de la vivienda popular*. Maestría thesis, Universidad Nacional de Colombia.

Pérez Yruela, Manuel, Hilario Sáez Méndez y Manuel Trujillo Carmona (2002). *Pobreza y exclusión social en Andalucía*. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA).

Portes y Roberts, (2005). *The free-market city: Latin American urbanization in the years of the neoliberal experiment* *Studies in Comparative International Development*. March 2005, Volumen 40, Issue 1, Pp 43–82.

Roa, Sara (2015) *Estrategias espaciales en la provisión de vivienda estatal popular en un contexto neoliberal. El caso de la periferia bogotana*. Universidad Nacional de Colombia.

Robles, Solanyi (2009). *Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo. Bogotá, 1991-2005*. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. Facultad de Artes. Maestría en Hábitat. Bogotá, Colombia.

Rojas, Zonia (2004). *Sin Memoria Muero*. Asociación de trabajo interdisciplinario A.T.I. Asociación Popular de Vivienda Renacer. Bogotá. Colombia. ISN: 958-9313-07-8

Rodríguez, María, Et All. (2007) *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Instituto de investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Roth, André (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá D.C p, 27. ISBN 958-9136-15-X.

Salas, María, (2013) *Migración y feminización de la población rural en México. 2000-2005*. Universidad de Zacatecas. ISBN-13: 978-84-15774-20-4 N° Registro: 20137458

Salcedo, Rodrigo (2007). “*La lucha por el espacio urbano*”, en Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Salcedo, Teresa, Salcedo Andrés, (2013). “*Fricciones sociales en ciudades contemporáneas*” Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Bogotá. Siglo del Hombre Editores.

Serje, Margarita, Anzellini, Stefano. (2011). *Los dilemas del reasentamiento. Debates y experiencias de la Mesa Nacional de Diálogos sobre Reasentamiento de Población*. Editorial: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales – CESO.

Sepúlveda, Juan Gabriel (2010). *La producción social del hábitat en la configuración urbana de los sectores populares de Bogotá*. Tesis de Maestría. Bogotá: Universidad Nacional.

Singer, Paul (1969). *Economía política de la urbanización*. México: Alianza.

Singer, Paúl. (1972). *Migraciones internas. Consideraciones teóricas para su estudio*. En Migración y Desarrollo, Núm. 1 CLACSO. Buenos Aires. p. 45-67.

Singer, Paúl. (1987). *Economía Política de la urbanización*. Edit. Siglo XXI. México.

Soja, Edward. “*La metrópolis industrial postfordista. Reestructurar la economía geopolítica del urbanismo*”, en Postmetrópolis Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Madrid: Ed. Traficantes de Sueños.

Tezanos, José Félix (1999). *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Tercer foro sobre tendencias sociales. Madrid: Editorial Sistema.

Thoenig, Jean-Claude y Meny Yves. (1992) *Las políticas públicas*. Editor / Editora: Francisco Morata. Ariel Ciencia Política.

Torres, Carlos (2002). *La ciudad como espacio de inclusión. La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad*. Bogotá: Unilibros Páginas 333-349

Torres, Carlos (2009). *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Torres, Alfonso. (2013) *La ciudad en la sombra: barrios y luchas populares en Bogotá 1950 – 1977*. Segunda Edición. Bogotá. Universidad Piloto de Colombia.

Turner, John (1972). *Freedom to Build, dweller control of the housing process*. Eds Collier Macmillan, New York, 1972

Victoria Morales, María Irene; Molina Prieto, Carlos Alberto; (2003). *Reasentamiento involuntario: integración y civilización*. Revista Bitácora Urbano Territorial, enero-diciembre, 19-25.

Wacquant, Loïc (2007) *Los condenados de la ciudad. Gueto Periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Zibechi, Raúl (2008). *América Latina: periferias urbanas, territorios en Resistencia*. Bogotá: Ediciones desde abajo.

ANEXOS

Anexo 1: Formato entrevista

Entrevista de Reasentamiento. Proyecto El Paraíso.	Universidad Santo Tomás Facultad de Sociología
Proyecto de Investigación: Programa Distrital de Reasentamiento Urbano como instrumento de inclusión social y ordenamiento territorial.	
Entrevista No. 1	
Entrevistador: Sebastián Moreno Rairán	Entrevistado: Armando Villabón Administrador Conjunto Residencial Paraíso.
Fecha: 17/04/2017	
Preguntas: SM: ¿Cuáles considera que fueron los mayores obstáculos en el proceso de reasentamiento? AD: Hay gente que no logra entrar al proceso, primero porque no tienen los recursos para llevar a cabo todo el trámite de la CVP, el acompañamiento social se presenta los primeros meses, después si no hay alguna novedad con la familia el acompañamiento social se termina. Estos apartamentos son vivienda de interés prioritario pero son muy bonitos, la gente con el tiempo le pone los pisos y enchapa el baño y la cocina. Es un cambio ya que tener una vivienda ya es mucho cuento, lo que es pagar arriendo sin ingresos fijos es muy difícil. Otro aspecto y usted que estuvo en la CVP, la gente tiene que estar en mucho trámite para renovar el arriendo, y los tiempos son demasiado largos, aquí hay gente que lleva bastante tiempo gestionando poder tener una casa. SM: ¿Cómo percibe usted el proceso de reasentamiento de las familias en el nuevo Sector? AD: Pues como puede ver aquí se está desarrollando una ciudadela con centro comercial, toda esta urbanización se llama el Ensueño, en esta zona hay buenas vías de acceso, estamos cerca al barrio Madelena, las familias que han sido reasentadas son gente que se rebusca en trabajitos cualquier peso, aquí en la esquina ya hay una señora del conjunto que puso una caseta.	

SM: Se han presentado problemas de convivencia. ¿Cuáles?

AD: Como en todo conjunto se presentan inconvenientes por el ruido, gente que pone el equipo de sonido muy alto, son vecinos bullosos, algunos muchachos están que consumen droga, pero pues aquí la gente no presta mucha atención, respecto a las basuras se han realizado campañas para que la comunidad saque la basura el día que es ya que los contenedores no son muy grandes y crean molestia los olores. La tienda del conjunto se tiene en contrato de arrendamiento, aquí todavía son pocas las tiendas, entonces es muy útil para comprar cualquier cosa.

SM: En cuanto al funcionamiento del conjunto residencial, ¿cuánto se cancela de administración y como es la asistencia a las reuniones del Conjunto Residencial?

AD: Aquí se realiza la asamblea para hablar temas sobre el conjunto, la cuota de administración se fijó en 32.000 pesos, pero algunas familias ya están morosas. Se contrató una empresa para la seguridad y también para el mantenimiento del conjunto, pero pues es complicado por que como no todas los apartamentos dan la cuota, en las asambleas asiste la mayoría, aunque a veces no importa así se ponga la multa.

SM: Se han presentado quejas en cuanto a la calidad de la vivienda

AD: Los apartamentos están recién entregados, no se han presentado mayores quejas, el año pasado en la torre 2, se presentó un inconveniente con el tubo de agua, y pues se llamó al plomero para que arreglara la cosa, pero no hay mayores quejas sobre los apartamentos.

SM: ¿Los equipamientos del conjunto residencial son adecuados?

AD: Contamos con un parqueadero comunitario, encerramiento, un salón comunal pequeñito (risas), los parqueaderos se van rotando para los que tienen carro, aunque son pocos, hay es más motos. Lo bueno de este sector es que hay zonas verdes, los conjuntos de alrededor son más grandes, esta zona tiene buenos equipamientos, aunque aquí se encarece la vida porque esto es estrato tres los conjuntos de alrededor,

servicios y de más cosas se ponen más caras.

Anexo 2:

Listado de Documentos para Viabilizar Giros.	
1	Fotocopia de cedula de Beneficiario
2	Concepto del IDIGER/ Orden Judicial (Verificar que el predio este recomendado)
3	Ficha demográfica o social (Diligenciada en base misional)
4	Acta de notificación de condición de riesgo (aplica solo para quebradas)
5	Escritura Predio PAR (Predio de Alto Riesgo) y certificado de tradición y libertad (propietarios) o contrato Promesa de compra venta (poseedores)
6	Declaraciones extra procesos o afirmaciones administrativas ante la CVP (Poseedores)
7	Ficha técnica de reconocimiento o ficha técnica del SURR (Diligenciada en base misional)
8	Estudio documentos aportados positivos o adenda positiva (diligenciadas o escaneadas en la base misional)
9	Resolución VUR (Verificar que para la movilización del VUR se permita la opción de compra)
10	Notificación de Resolución VUR
11	Certificado de disponibilidad presupuestal (CDP)
12	Certificado de Registro Presupuestal
13	Apertura de la cuenta de ahorro programado (CAP) (No aplica si está constituido el deposito a favor de terceros DAFT)
14	Orden de pago giro VUR
15	Contrato cesión de mejoras o contrato de promesa de compraventa (PAR)
16	Postulación al subsidio de Secretaria de Hábitat o Caja de Compensación Familiar (Si va con subsidio)
17	Hoja de separación constructora/ opción de compra proyecto alternativa habitacional
18	Vinculación a Fiducia (Cuando aplique)
19	Paz y salvos de servicios públicos del PAR con constancias de taponamiento o certificado de no cuenta (el de gas solo si se aportó al inicio)
20	Acta de entrega del PAR debe tener la fecha, con fotos y firmado
21	Consultar estado jurídico del PAR saneado (sin limitaciones jurídicas o gravámenes, solo para propietarios)
22	Requerimiento para iniciar tramites de escritura del PAR (Solo para propietarios)
23	Resolución del Hábitat vinculante al proyecto o carta de asignación de subsidio de Caja de Compensación Familiar (Si va con subsidio)

Desembolso 100% a Fiducia (Cuando Aplique)	
Autorización movilización de recursos VUR hasta el 90% contra avance de obra al	
PRIMER 5%	
Autorización movilización a constructor la realiza la gestión inmobiliaria contra formato de aprobación generada por cada abogado y reporte emitido por financiera- REAS	
24	Contra recibos de pago de beneficencia
25	Escritura del predio en alto riesgo a la CVP debidamente registrada (Para propietarios)
SEGUNDO 5%	
26	Contra escritura pública de la vivienda alternativa registrada a los beneficiarios y acta de entrega
	Escritura Pública de la vivienda alternativa a nombre de los beneficiarios
27	Certificado de tradición y libertad de la vivienda alternativa con la transferencia del dominio a favor de los beneficiarios (verificar derecho de preferencia y prohibición de transferencia únicamente con Hábitat)
28	Acta de entrega de la alternativa a nombre de los beneficiarios (La realiza la constructora)
29	Acta de Verificación de traslado (la realiza la CVP)
GIRO GASTOS ESCRITURACIÓN Y BENEFICIENCIA	
30	Escritura Pública de la vivienda alternativa a nombre de los beneficiarios
31	Derechos notariales
32	Derecho de registro (Recibo de Superintendencia de notario y registro)
33	Impuesto de Registro (Recibo de beneficencia gobernación de Cundinamarca)
PARA DESEMBOLSO DE MEJORAS LOCATIVAS	
34	Contrato de obra, cotización o facturas
35	Informe técnico que acredite la realización de las mejoras
36	Solicitud de desembolso o cancelación CAP (Según aplique)

Anexo 3: Normatividad asociada a programa de Reasentamiento

Año	Norma	Contenido	Elementos asociados con el Reasentamiento
1991	Constitución Política de Colombia.	Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. Artículo 51 CP.	
1989	Ley 9	Se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones	Frente al proceso de Reasentamiento, los principales capítulos que aplican son II, IV y V.
1991	Ley 3	Se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social	
1993	Ley 99	Se organiza el Sistema Nacional Ambiental	
1997	Ley 388	Se modifica la ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones	Frente al proceso de Reasentamiento los capítulos que aplican son: VI, VII, VIII
1989	Decreto 919	Se reglamenta el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres	
2000	Decreto 619	Adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito	
2003	Decreto 94 Alcalde Mayor	Adopta el VUR para el DC, como instrumento económico que posibilita el reasentamiento de familias de estratos 1 y 2 que habitan áreas de alto riesgo no mitigables, para garantizar su inclusión en programas de vivienda del	Aplica todo el articulado

		Distrito. Señala beneficiarios, la exclusión del VUR, factores que lo integran y requisitos para su entrega. Modificado por Decreto Distrital 40/2011. Derogado por el art. 17 Decreto 255/2013.	
2003	Decreto 230 de 2003 Alcalde Mayor	Indica la competencia del Fondo de Prevención y atención de Emergencias de elaborar estudios y emitir conceptos para recomendar el reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en el Distrito; la obligación de la Caja de Vivienda Popular de realizar el programa de reasentamientos, procedimiento y medios para el traslado de familias en estas condiciones y características de los predios adquiridos para el programa. Derogado por Art. 17 Decreto Distrital 255/2013.	Aplica todo el articulado.
2004	Decreto 190	Se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003	Aplica todo el articulado, sin embargo, se hace énfasis en los siguientes artículos: Art. 138, Art, 158, Art 284
2006	Artículo 112 Acuerdo 257	Se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones	
2006	Decreto 340 Alcalde Mayor	Se modifica parcialmente el VUR. Derogado por Art. 17 Decreto 255/2013.	
2007	Resolución 560 Gerente CVP	Revisa y modifica el Manual de Normas y procedimientos que reglamenta lo referente a la adjudicación, asignación y entrega del VUR. Deroga Resolución 201 del 2003 y 790 del 2005.	

2007	Resolución 568 Gerente CVP	Se aclara el parágrafo 2 del artículo 2 de la Resolución 560 de 2007 del Gerente CVP; en el sentido de que a partir de la entrada en vigencia del Decreto 437 de 2006, aquellas personas que sean beneficiarias del VUR, no podrán ser beneficiarias del Subsidio Distrital de Vivienda de que trata el Decreto Distrital 226 de 2005	
2007	Decreto Distrital 038	Por medio del cual se asigna a los alcaldes locales la función de ordenar la desocupación y demolición de inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo y se dicta otras disposiciones.	Aplica todo el articulado
2008	Decreto 462	Política para el manejo de suelos de protección	
2008	Decreto 121	Se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat	
2009	Decreto 2190	Se establecen las condiciones para la asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda de interés social para áreas urbanas en la modalidad de mejoramiento para vivienda saludable	
2009	Decreto 480 Alcalde Mayor	Asigna funciones relacionadas con la prevención y mitigación de riesgos en situaciones específicas y particulares no comprendidas dentro del marco de los Decretos Distritales 230 de 2003 y 332 de 2004, que puedan generar "Riesgo Público en Bogotá DC.	Aplica todo el articulado
2010	Decreto 511 Alcalde Mayor	Se adoptan los procesos y procedimientos derivados de la implementación del Decreto 511 de 2010, en relación con la adquisición de la propiedad y/o mejoras; titulación, recibo, administración, manejo y custodia, de los inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo.	Aplica todo el articulado
2011	Decreto 40 Alcalde Mayor	Se adopta y reglamenta el VUR. Modifica el Decreto Distrital 94 de 2003. Derogado por Decreto 255 de 2013.	
2011	Resolución	Por medio de la cual se adoptan los procesos y	Aplica todo el articulado

	062	procedimientos derivados de la implementación del Decreto 511 de 2010	
2012	Decreto 347 Alcalde Mayor	Se ordena la atención de unos asentamientos humanos en el Bogotá, D.C.	
2012	Decreto 489 de 2012 Alcalde Mayor	La CVP adelanta el reasentamiento de los habitantes ubicados dentro del polígono definido como suelo de protección por riesgo denominado Altos de la Estancia (Ciudad Bolívar), a través de la creación de un programa específico de solución de vivienda o alternativa financiera con acompañamiento técnico, social y jurídico. Se determina y articula funciones en relación con la adquisición predial, administración, manejo y custodia de los inmuebles ubicados en este suelo de protección por riesgos.	Aplica todo el articulado
2013	Decreto 478 Alcalde Mayor	Se reglamenta, el subcapítulo 5 del capítulo 5 del título 2 del Decreto Distrital 364 de 2013 “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004” y se adoptan disposiciones para garantizar la generación de vivienda de interés prioritario en la ciudad de Bogotá, D.C.	
2013	Decreto 364 Alcalde Mayor	Se modifica excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. Adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.	
2013	Resolución 1168 Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Se modifica parcialmente el inciso segundo del artículo 93 de la Resolución 70 de 2011 “por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral.	Aplica todo el articulado

2013	Decreto 255 Alcalde Mayor	Por el cual se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital. Deroga Decreto 230/2003.	Aplica todo el articulado
2014	Resolución 844 de 2014	Por medio de la cual se adopta el reglamento operativo para el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie para Vivienda de Interés Prioritario en el Distrito Capital, en el marco del Decreto Distrital 539 de 2012.	
2015	Resolución 740	Por medio de la cual se reglamenta el párrafo 1 del artículo 4 del Decreto Distrital 255 de 2013	
2015	Ley 1753	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “ Todos por un nuevo país”	Aplica todo el articulado, sin embargo, se hace énfasis en los siguientes artículos: Art. 156, Art 157.
2015	Decreto Distrital 249	Por medio del cual se modifican los decretos, 489 de 2012 y 546 de 2013, y dictan disposiciones en relación con el saneamiento y adquisición predial, administración, manejo y custodia de los inmuebles ubicados en suelos de protección por riegos en el sector de Altos de la Estancia, en la localidad de Ciudad Bolívar y se dictan otras disposiciones.	Aplica todo el articulado
2015	Resolución 3168	Por medio de la cual se establece el procedimiento para recibir, custodiar y manejar los inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable que hayan sido desalojados a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos.	Aplica todo el articulado
2016	Resolución 6986	Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución 0062 de 2011 expedida por la Caja de la Vivienda Popular, a través de la cual se adoptan los procesos y procedimientos	Aplica todo el articulado

		derivados de la implementación del Decreto 511 de 2010.	
--	--	---	--

Normatividad Reasentamiento. Elaboración propia. Fuente CVP.

Anexo 4: Convenciones de Base de Datos elaborada

Jefatura de la familia	Convención
Madre soltera	1
Padre soltero	2
Hermanos, Abuelos	3
Nuclear hombre	4
Nuclear mujer	5
Servicios Públicos que tenía el P. A. R	Convención
Ninguno	0
Acueducto	1
Acueducto y Energía	12
Acueducto, Energía y Gas	123
Ingresos	Convención
Menos de un salario mínimo	1
Un salario mínimo	2
Entre uno y dos S.M.L.V	3
Más de dos salarios	4
Adquisición de inmueble	Convención
Promesa de compraventa	1
Posesión	2
Materiales Vivienda	Convención
Precarios	1
Durable	2
NSI	3
Conocidos en el Proyecto	Convención
Si Familiares	1
Si Conocidos	2
Si Familiares y conocidos	3
No	4
Servicio Públicos que tenía el P. A. R	Convención
Ninguno	0
Acueducto	1
Energía	2
Gas	3
Servicios Comunitario	4
Condición Poblacional	Convención
Ninguno	0
Victima Conflicto Armado	1
Incapacidad	2
Ocupación	Convención
Oficios varios (aseo, plomería, jardinería)	1
Obrero (Construcción, plomería, pintor, carpintería)	2
Estética y belleza (manicurista, masajista)	3
Auxiliar administrativo	4
Labores con el título universitario	5
Operario de maquinas (confección y manufacturas)	6
Mensajero- Ayudante	7
Oficios domésticos	8
Mecánica, fundición, y ebanistería	9
Recuperador ambiental y lustrabotas	10
Transporte público o privado	11
Ventas ambulantes	12
Trabajador Independiente	13
Enfermería o prácticas relacionadas con salud	14

Barrio de Origen	Convención
Espino III	1
Espino I	2
Santa Viviana	3
Cerros del Diamante	4
Santo Domingo	5
Los tres Reyes	6
Mirador de la Estancia	7
Nivel Educativo	Convención
Primaria Incompleta	1
Primaria Completa	2
Bachillerato Incompleto	3
Bachillerato Completo	4
Técnico	5
Universidad	6
Ninguno	0
Relocalización Transitoria	Convención
Ciudad Bolívar	1
Bosa	2
Kennedy	3

Anexo 5: Tabla de Tendencia Subsidios.

Año	Total Subsidios
1991	28479
1992	73534
1993	121015
1994	165685
1995	149592
1996	135811
1997	125494
1998	67228
1999	49978
2000	58175
2001	80537
2002	60478
2003	59167
2004	89229
2005	106419
2006	102679
2007	128648
2008	110158
2009	82838
2010	87219
2011	95461
2012	59705
2013	105188
2014	113831
2015	66333
2016	87912
2017	87527
2018	87142
2019	86757
2020	86372

Tabla de Tendencia.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
DIRECCION DEL SISTEMA HABITACIONAL
SUBSIDIOS ASIGNADOS 1991-2015

AÑOS	FONVIVIENDA *		BANCO AGRARIO **		C.C.F.***		C.P.V.M. ****		TOTAL	
	Subsidios	Mill. (\$)	Subsidios	Mill. (\$)	Subsidios	Mill. (\$)	Subsidios	Mill. (\$)	Subsidios	Mill. (\$)
1.991	17.402	\$ 70.509	-	-	9.128	\$ 17.840	1.949	33.152	28.479	121.501
1.992	40.313	\$ 48.026	20.165	22.363	10.028	\$ 34.315	3.028	58.516	73.534	163.220
1.993	57.490	\$ 89.002	38.912	43.762	22.066	\$ 18.966	2.547	44.060	121.015	195.790
1.994	65.760	\$ 155.691	81.206	68.885	14.381	\$ 42.447	4.338	59.916	165.685	326.939
1.995	71.380	\$ 136.691	40.888	52.028	33.227	\$ 60.082	4.097	23.826	149.592	272.627
1.996	49.390	\$ 89.168	50.441	62.057	31.922	\$ 87.165	4.058	22.421	135.811	260.811
1.997	57.479	\$ 118.974	25.201	54.353	39.694	\$ 141.751	3.120	20.923	125.494	336.001
1.998	19.966	\$ 44.828	12.369	31.612	28.847	\$ 121.631	6.046	46.100	67.228	244.171
1.999	21.369	\$ 120.853	3.085	8.414	20.374	\$ 98.908	5.150	45.578	49.978	273.753
2.000	22.226	\$ 127.692	12.345	46.646	20.069	\$ 119.750	3.535	36.388	58.175	330.476
2.001	32.139	\$ 208.760	12.582	51.697	32.139	\$ 208.760	3.677	41.877	80.537	511.094
2.002	15.012	\$ 108.907	9.650	40.227	32.178	\$ 233.760	3.638	45.078	60.478	427.972
2.003	20.423	\$ 141.466	9.370	36.270	24.840	\$ 163.126	4.534	60.667	59.167	401.529
2.004	36.761	\$ 256.064	14.979	67.537	32.696	\$ 181.541	4.793	70.562	89.229	575.704
2.005	46.872	\$ 206.826	12.954	61.159	39.427	\$ 266.126	7.166	112.860	106.419	646.971
2.006	34.900	\$ 298.699	12.882	68.028	48.796	\$ 341.774	6.101	104.439	102.679	812.940
2.007	62.873	\$ 328.879	12.499	75.070	46.294	\$ 343.209	6.982	120.670	128.648	867.828
2.008	46.484	\$ 379.030	10.445	73.413	46.281	\$ 423.193	6.948	128.376	110.158	1.004.012
2.009	27.472	\$ 272.556	1.224	10.293	47.734	\$ 476.178	6.408	146.242	82.838	905.269
2.010	31.601	\$ 384.819	5.247	54.839	44.660	\$ 462.775	5.711	123.352	87.219	1.025.785
2.011	33.429	\$ 454.541	8.288	105.289	46.672	\$ 495.853	7.072	162.952	95.461	1.218.635
2.012	5.439	\$ 68.298	5.619	81.123	41.640	\$ 462.110	7.007	178.892	59.705	790.424
2.013	34.077	\$ 1.214.625	19.299	272.528	45.675	\$ 579.961	6.137	161.946	105.188	2.229.060
2.014	38.904	\$ 1.502.230	25.226	387.047	42.639	\$ 504.415	7.062	190.259	113.831	2.583.951
2.015	28.114	\$ 911.668	16	305	34.486	\$ 430.503	3.717	106.986	66.333	1.449.462
TOTAL	917.275	7.738.802	444.892	1.774.945	835.993	6.316.139	124.821	2.146.039	2.322.881	17.975.925

Fuente: Información enviada por las Oficinas de Planeación de cada entidad. Cálculos Subdirección del SFV

Fechas de Corte:

* 05-10-2015

** 31-03-2015

*** 31-08-2015

**** 31-06-2015

Anexo 6 Tablas de Frecuencias Datos Abiertos CVP:

Estado de Reasentamiento BH 2016	Cuenta Absoluta	%
Asesorar Negocio	42	10%
Cumplimiento de Requisitos	1	0%
Desembolsos	54	13%
Oferta	2	0%
Reasentamiento Terminado	202	50%
Selección Alternativa	15	4%
Traslado Alternativa Habitacional	85	21%
Unificado	1	0%
Total general	402	100%

Estado de Reasentamiento BMT 2016	Cuenta Absoluta	%
Reasentamiento Terminado	190	57%
Traslado Alternativa Habitacional	146	43%
Total general	336	100%

Estado de Reasentamiento BMT	Cuenta Absoluta	%
Reasentamiento Terminado	1	0%
Traslado Alternativa Habitacional	220	100%
Total general	221	100%