



Organización social en Quiba: población víctima como agente dinamizador de la política pública

Lina Daniela Marulanda Quintero
Jesús David Pórtela Velásquez

Universidad Santo Tomás

Facultad de Sociología

Bogotá- Colombia

2020



**Organización social en Quiba: población víctima como agente dinamizador de la
política pública**

**Lina Daniela Marulanda Quintero
Jesús David Pórtela Velásquez**

**Trabajo de investigación para optar el título de:
Sociólogos**

**Director
Hernando Sáenz Acosta**

**Universidad Santo Tomás
Facultad de Sociología
Bogotá- Colombia
2020**

Agradecimientos

A todo aquel que se tome el tiempo de leerlo. **Jesús Portela**

A mi familia por el apoyo, a la familia Durán Murillo por la acogida durante la carrera y finalmente a todos los que hicieron posible este trabajo. **Lina Marulanda**

Tabla de contenido

Resumen.....	Página 05
Introducción.....	Página 05
Planteamiento del Problema.....	Página 07
Objetivo General y Específicos.....	Página 16
Antecedentes Bibliográficos.....	Página 17
Marco Teórico.....	página
19	
Marco Metodológico.....	página 44
Capítulo 1: Historias y narrativas de Ciudad Bolívar.....	Página 48
Capítulo 2: Estado normativo de la política de vivienda y la realidad de las familias de la organización Renacer de la familia.....	Página 60
Capítulo 3: Alternativas para la vivienda en la reubicación	Página 73
Conclusiones.....	Página 84
Referentes bibliográficos.....	Página 91

Resumen

Uno de los problemas que ha de enfrentar la población víctima del conflicto armado en Colombia está relacionado con la necesidad de tener un alojamiento digno, bien sea cuando es sujeto de reubicación en la zona de la cual fue desplazada, como si hace parte del programa estatal de relocalización en otras ciudades o municipios del país. En este sentido la presente investigación analiza a través de un estudio de caso, el papel que cumplen las políticas públicas en materia de vivienda para la resolución de la problemática que aqueja a la comunidad categorizada como víctima. Este es el caso del “Hueco” un barrio generado por procesos de autoconstrucción, ubicado en la vereda de Quiba en la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá. Este asentamiento surge en el año 2000 como parte de un proceso de desplazamiento ocasionado por el conflicto armado que moviliza comunidades provenientes del Cauca, Tolima y Valle. En 2018 la alcaldía notifica a los habitantes que deben desalojar ese territorio por riesgos naturales como remoción en masa o inundación sin un proyecto de acopio o vivienda de base. En respuesta a esa situación se crea la organización “Renacer de la familia” la cual tiene como objetivo defender los derechos fundamentales de la población en especial el de la vivienda. En esta investigación se pretende analizar el alcance social de las políticas públicas de vivienda para la consolidación de alternativas desde el marco normativo en pro de mejorar las condiciones habitacionales y de vida de la población.

Palabras clave:

Estado, Políticas públicas, vivienda y víctimas

Keywords:

State, public policies, housing and victims

Introducción:

La categoría desplazamiento forzado ha sido utilizada en el contexto colombiano desde el siglo XX durante los enfrentamientos entre liberales y conservadores, el mecanismo utilizado es el despojo durante las confrontaciones bélicas para así lograr que las tierras cambian de manos; aumentando así su concentración. Esta situación ha permanecido hasta la actualidad y organizaciones gubernamentales e internacionales lo han evidenciado, como es el caso de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) que

señala en el 2018 la existencia de 1'800.000 personas en condición de desplazamiento lo cual equivale al 3% de la población total en Colombia superando a países como Angola, Irak y Afganistán, sin contar a los 3,5 millones de personas afectadas por el fenómeno de la violencia (CODHES, 2018).

Una de las consecuencias que trae consigo el desplazamiento forzado en las comunidades es el desarraigo cultural y la ruptura del tejido social. Darío Fajardo en su libro *Las guerras de la agricultura Colombiana 1980-2010* afirma que “estas expropiaciones han causado consecuentemente el desplazamiento de los habitantes a veces precedido o acompañado por la destrucción de sus pertenencias, su consiguiente proletarización y la pérdida de identidad cultural, especialmente por parte de grupos étnicos y minoritarios que, en muchos casos por legislación internacional o nacional los gobiernos tienen necesidad de proteger” (Fajardo, 2014: Pág.31).

Han existido muchos actores aparte del estado que propician el fenómeno del desplazamiento forzado como son los grupos paramilitares, disidencias de las Farc-ep, quienes son los artífices de llevar a cabo el despojo violento en los territorios. Entre las zonas más afectadas por el desplazamiento forzado están los departamentos de Bolívar, Chocó, Cauca, Santander y La Guajira. Allí la población civil se encuentra amenazada por el exceso de fuerza de los actores armados. Además, es uno de los detonantes para desplazarse de sus territorios en búsqueda de protección y bienestar.

Este desplazamiento que tiene lugar a escala nacional se dirige hacia las principales ciudades, dado que allí se evidencia mayor presencia estatal, oportunidades laborales y económicas. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE en una encuesta sobre migración las ciudades con mayores índices de población migrante son Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín (DANE, 2003). Sin embargo, uno de los mayores problemas de la población que se moviliza al interior del país es que deben salir de sus territorios de manera inmediata, con los objetos que puedan traer y el resto dejarlo. Es por ello que llegan a las urbes sin mayores recursos, lo que impide una adaptación adecuada en los espacios de acogida, es por ello que generalmente se deben dedicar a trabajos informales para suplir sus necesidades básicas. En este sentido, la ubicación de la población no es caótica, sino que las personas buscan conocidos del lugar de origen o parientes quienes puedan generar procesos cooperativos y de ayuda.

Bogotá como principal centro demográfico y económico del país no es ajeno a esta situación, el fenómeno migratorio está presente, especialmente en zonas periféricas de la ciudad donde surgen barrios de origen informal en los que habita gran cantidad de población desplazada. Un caso específico es el barrio el Hueco, se ubica al sur de la capital, en la localidad de Ciudad Bolívar. Se trata de un caso de apropiación ilegal, situación recurrente dado la necesidad y la autogestión de los desplazados que deben buscar opciones como los terrenos baldíos en las ciudades; lo que se conoce coloquialmente como “zona de invasión”. Estas zonas tienen restricciones en su utilización residencial, ya sea por factores de riesgo (remoción en masa e inundaciones) o por ser reservas ambientales.

Planteamiento del problema

Mediante el reporte de desalojo por parte de la Alcaldía de Bogotá en el año 2018 se conforma la organización Renacer de la familia dirigida por la líder Alba Quiñones residente de la zona . Esta organización tiene como finalidad proteger el derecho a la vivienda, derecho del que ha sido vulnerada la población que reside allí. Además, siendo una muestra de apropiación del territorio que nace de la ruptura del tejido social y la incertidumbre que genera el proyecto de desalojo de la Alcaldía. A partir de un problema en común la población perteneciente al territorio y de orígenes distintos desarrolla una identidad colectiva, en búsqueda de alternativas, poniendo en relevancia la importancia de mantenerse unidos; meta de dicha organización.

Con referencia de las políticas públicas en los procesos de urbanización, de producción de vivienda desde los años 30's y el fenómeno del desplazamiento forzado hacia las ciudades como Bogotá se puede afirmar que la evolución de las primeras se dirige hacia la obtención del monopolio y el control o erradicación de formas diferentes como la autoconstrucción y la invasión en las periferias de la ciudad. Hataya (1997) citando a Jaramillo (2009. Pág 17) identifica cuatro formas de producción de vivienda en Bogotá: capitalista, por encargo, estatal y autoconstrucción. A medida que el crecimiento demográfico se duplicó, y hasta se triplicó en la ciudad, el gobierno se encargó de crear instituciones para generar viviendas subsidiadas y luchar o institucionalizar los procesos de autoconstrucción. Sin embargo, no fue suficiente para disminuir este proceso hasta los años 80's en el gobierno de Belisario Betancur. Aunque, durante ese periodo de gobierno se observó el aumento en los precios del suelo y la consecuente disminución en las posibilidades de generación de vivienda popular.

A partir de los años 90 's del siglo XX se introdujeron cambios en las políticas públicas de vivienda con la finalidad de favorecer la lógica de mercado para el acceso a ésta. Cuervo y Jaramillo (2009) señalan al respecto que “la eliminación de las particularidades de la línea de financiamiento de la rama, que fue homologada al resto del sector financiero, bajo el principio de la multibanca; y la eliminación del promotor estatal de vivienda social, el Instituto de Crédito Territorial, y su reemplazo por un sistema de subsidios directos a la demanda” (2009, pág. 3)

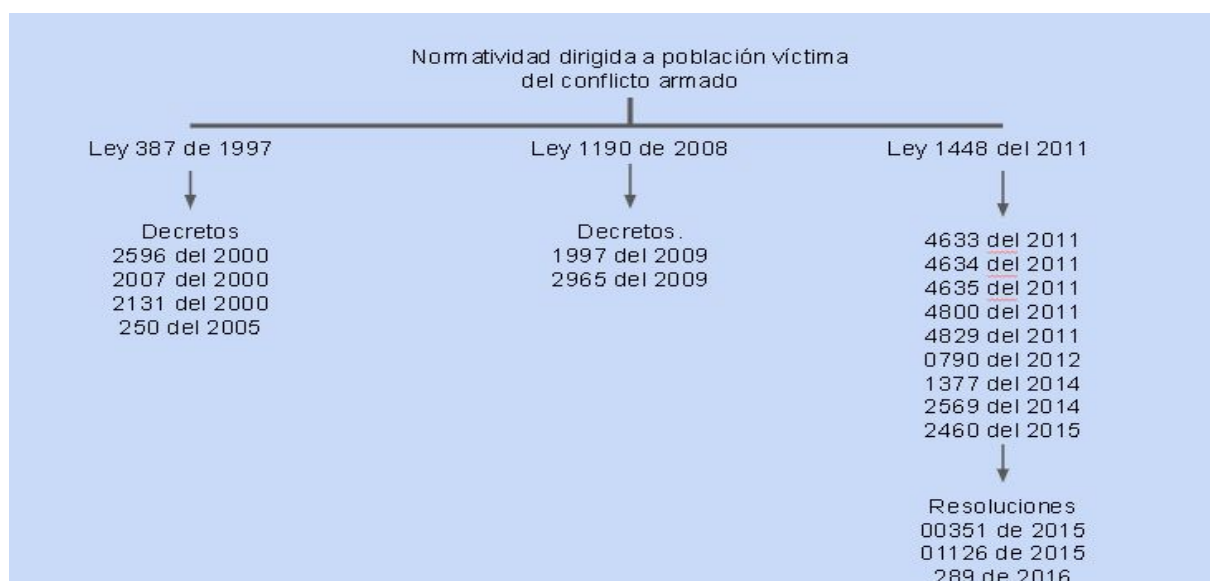
En relación a lo anterior, en este periodo se implementó un sistema de intervención del mercado para la vivienda popular. Así se evidencia en el texto *Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado* y esto trajo consigo un cambio en diferentes instituciones, en especial al Ministerio de Vivienda, lo que llevó a la transformación en la administración de los subsidios que el Estado ofrecía en ese momento para la vivienda y el entorno. Lo anterior encierra el equipamiento de las zonas para tener mayor cobertura y control en los nuevos procesos de urbanización en la ciudad, dejando en manos de firmas privadas la construcción de vivienda de interés social (VIS). En el plano institucional se creó el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) que reemplazó al Instituto de Crédito Territorial (ICT).

El hecho de que la población aumentará de forma exponencial en las ciudades y no en el campo, trajo consigo un proceso de cambio en la estructura demográfica del país. En términos relativos significa que la población urbana pasó de constituir el 29% de la población a ser el 75%. Es decir, que en un lapso de poco más de cinco décadas (1938-1992) el país sufrió una transformación significativa pasando de ser un país rural a uno eminentemente urbano, debido a la migración en mayor parte relacionadas con el conflicto armado (Hataya,1997. Pág 132). Dado esto, y a pesar de las medidas que se fueron tomando por parte del Estado la necesidad de vivienda sigue siendo muy considerable. Una porción muy importante de la población debe acudir a mecanismos como la autoconstrucción ilegal y la estructura productiva de espacio construido, con muchas limitaciones en términos de productividad y eficiencia como es el caso de la comunidad de Quiba Medio en Ciudad Bolívar.

A partir de la incidencia del fenómeno del conflicto armado en Colombia, el estado desde su aparato legal plantea medidas para mediar y subsanar las repercusiones que ha traído consigo dicho periodo de violencia. Desde hace 3 décadas se está definiendo el marco normativo para

asistir a las víctimas del conflicto armado con incidencia en los pactos internacionales de derechos humanos, en los que se formula y se amplía el marco normativo desarrollado a partir del devenir histórico y la transformación del conflicto. Lo anterior se precisa en el siguiente mapa conceptual.

Gráfica 01. Marco normativo y jurisprudencial en políticas para víctimas del conflicto armado



(Recuperado del departamento nacional de planeación, 2020)

La primera ley es la 387 de 1997 con la que se dispone el tema de las víctimas del conflicto en la agenda estatal, en ella se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento

forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. En ese periodo el Estado define al **desplazado** como toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas. En este sentido el rol del Estado está centrado en atender a la población con dichas características para que, en el marco del retorno voluntario o reasentamiento logre su reincorporación a la sociedad colombiana. Para cumplir el objetivo de asistir a la población que llega o es expulsada se necesita un trabajo en conjunto de diferentes actores e instituciones. Por ello el artículo 6 de dicha ley designa a un delegado de cada ministerio más un consejero presidencial para conformar el Comité Nacional del Conflicto. En tanto que el artículo 7 designa la conformación de concejos locales, departamentales o regionales para la atención integral de las personas desplazadas. De esta manera se configura el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD).

Este sistema, entre otras funciones, se centra en ofrecer los medios necesarios para que las personas creen sus propias formas de subsistencia. Así, su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país se realiza evitando procesos de segregación o estigmatización social. Además, adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento. En cuanto al retorno a los territorios se concibe de la siguiente manera desde la presente ley a partir del artículo 17, el cual dicta la consolidación y estabilización socioeconómica, ya que el Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: Proyectos productivos; al Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino (SNRADRC); el fomento de la microempresa, la capacitación y organización social, la atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad y los planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

Dentro de los decretos se configuran ciertos parámetros donde se materializa algunos aspectos de la presente ley, como el decreto 2007 del 2000 en el que se aborda el tema de la

restitución de tierras que le confiere la responsabilidad al Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA, institución que debe adoptar programas y procedimientos especiales para la adjudicación y titulación de tierras en la zonas de expulsión y de recepción por el desplazamiento; así como líneas de crédito especial dado la prelación a la población desplazada. El INCORA lleva un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados de la violencia e informa a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de título de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos. En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial según el artículo cuatro del decreto tratado.

En el año 1996 debido a las diferentes denuncias por parte de organizaciones campesinas, como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, la Procuraduría General de la Nación a través de una investigación contra el INCORA determinó el fracaso de dicha institución y el cese de sus labores en varios departamentos. Dado que se denunció corrupción dentro de la entidad por el alza en los precios de los predios entregados a campesinos y desplazados en departamentos como Risaralda, Sucre y Cundinamarca. De esta manera en el año 2003 mediante el decreto 1292 del ministerio de agricultura y desarrollo rural se suprime y se liquida al INCORA, junto al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural y el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras. Mediante los artículos 7 y 12 se definen las labores del liquidador y el traspaso de responsabilidades, obligaciones y bienes. Siendo reemplazado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. El cambio de institución generó algunas variaciones dentro del accionar de la misma, pero los fenómenos de corrupción permanecieron.

En cuanto a los alcances e impactos sociales de dicha ley se retoma el análisis de Torrado (2014. Pág 65) quien en su texto titulado *Análisis de la ley 387 de 1997: su impacto psico-social en la población desplazada* evidencia que esta se enfatiza en la atención de las consecuencias, mas no a la erradicación o transformación de los problemas estructurales que provocan el desplazamiento. Además, consideran a la víctima como un actor pasivo que debe brindar información de lo sucedido -lo que le revictimiza- y ser beneficiario de los programas

que tienden a ser asistencialistas; dado que no se evidencia una finalidad transformadora en la realidad social de los desplazados

La ley 1190 del 2008 es otro referente normativo importante para esta investigación ya que a través de ella se amplía los parámetros técnicos de la participación de los actores estatales que deben mediar en el fenómeno del conflicto armado y sus consecuencias como la población víctima, de esta manera se desarrolla el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD) reemplazando así al SNAIPD. Por consiguiente, los comités municipales, departamentales y distritales se encargan de la fijación de políticas de atención mediante planes sectoriales denominados (PIU) Planes Integrales Únicos que se adscriben al plan de desarrollo.

El problema de los PIU es que en su mayoría estaban enfocados en temas de salud y educación y como dependen económicamente del plan de desarrollo, escaseaban los recursos para temas como la estabilización socioeconómica en aspectos de vivienda y laborales. Para paliar dicha problemática, el Congreso de la República ha dispuesto la injerencia de privados en la resolución de problemáticas como lo dicta el Artículo 5°, el cual dicta cuáles entidades e instituciones integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y su actuar en el marco de sus competencias, buscar el compromiso del sector privado para que fomente el sentido social del mismo con las víctimas del desplazamiento. El objetivo será el de buscar la vinculación activa del sector empresarial colombiano compartiendo la responsabilidad con el Estado en la generación de empleo y bienestar, pero dicha relación trae consigo una disputa de intereses por parte del sector privado, dado que su intervención busca beneficios de carácter económico, dejando a la población víctima en segundo plano, tal como lo afirma Hernandez en su texto Sindicalismo en Colombia en el año 1999.

Por último, la ley 1448 del 2011 que tiene su origen en el marco del proceso de negociaciones en la Habana, se destaca por añadir terminología a el debate nacional como dictar las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado -personas adscritas al registro único de víctimas (RUV) que fueron vulneradas después del año 1991- siendo el resultado de los procesos y críticas a las leyes anteriores. En esta se tiene una visión holística del fenómeno al relacionar desde las causas y las consecuencias hasta los implicados y afectados por el conflicto armado. Se propone el término “reparación integral” que debe tener en cuenta la dignidad, las garantías del debido proceso, la justicia transicional, un enfoque diferencial, la participación conjunta y la sanción a los responsables, así como un

criterio de sostenibilidad, el derecho a la verdad. Todos estos aspectos son especificados y descritos en el capítulo 2 de dicha ley.

Para el logro de los diferentes aspectos anteriormente mencionados se determina la colaboración armónica de distintas entidades del estado que deben mancomunar sus esfuerzos. En el caso de la restitución de tierras este grupo será conformado por los distintos delegados de los ministerios dependiendo su injerencia en el fenómeno. Los integrantes son: el Director del Departamento Nacional de Planeación. El Director General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El Presidente del Banco Agrario. El Presidente del Fondo para el Financiamiento Agropecuario (Finagro). El Defensor del Pueblo. Dos representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas. El Director Ejecutivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas asistirá con voz a las sesiones del Consejo como lo dicta el artículo 107 de la presente ley. (Todo esto lo pueden colocar en una cita de pie de página.)

Respecto a la restitución de tierras, se debe entender los mecanismos con los que la población denuncia el hecho en cuestión, el artículo 74 describe los aspectos fundamentales como el criterio de la Unidad Agrícola Familiar como extensión máxima a titular por los magistrados, lo que se sobrepone ante cualquier adjudicación que exceda esta extensión. El propietario o poseedor de tierras o explotador económico de un baldío, informará del hecho del desplazamiento a cualquiera de las siguientes entidades: la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Agraria, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que se adelanten las acciones a que haya lugar (Congreso de la República, 2011). Cabe recalcar que las personas en condición de víctimas son cobijadas por esta ley si ha sucedido después del primero de enero de 1991, como lo dicta el artículo 3. Por tanto, pueden no solo acceder a los programas psicosociales de atención, subsidios y programas de salud. Además, se puede solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzadamente, en los términos establecidos en la presente ley.

En cuanto a las instituciones estatales encargadas del desarrollo de políticas rurales cabe mencionar el caso del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) que durante el año 2015 la Procuraduría se desarrollo un informe de sobre gestión del Incoder en el que se denuncia casos de corrupción durante el periodo de 2003-2008 por la adquisición irregular de 15 predios en todo el territorio nacional, esto conlleva a irregularidades en cuanto a los

fondos y beneficiarios de la institución como lo afirma el informe: “El Incoder realizó adjudicaciones en abierta violación de la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, incurriendo en múltiples, reiteradas y graves conductas que conllevan la iniciación de procesos disciplinarios y penales, al igual que la interposición de acciones judiciales como acciones de tutela, acciones populares, solicitudes de revisión de tutelas ante la Corte” (Minagricultura, 2015. Pág 01). De esta manera el INCODER sería reemplazado por la Agencia Nacional de Tierras ANT mediante el decreto 2363 de 2015. En el artículo 3 se afirma que es la máxima autoridad en materia de ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad, administrar y disponer de los predios rurales propiedad de la nación. En este sentido, se presenta un dilema en cuanto a los cambios de instituciones que se encargan del ordenamiento territorial en áreas rurales por causa de la corrupción, pero que asimismo la corrupción prevalezca en estos cambios. Del INCORA al INCODER y de esta a la ANT.

De esta manera se puede entrever que las políticas de reparación integral hacia las víctimas del conflicto armado en nuestro país conforman un esquema vital y de gran importancia para quienes retornan a sus tierras. Se debe tener muy presente que no solo es garantizar el retorno o reubicación a sus predios, sino también brindarles unas garantías fundamentales para la dignidad del ser humano que ha pasado por un conflicto, bajo los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad, en la restitución, retorno y/o reubicación de sus predios. Además, se puede analizar el hecho de que las políticas públicas centran sus evaluaciones en denotar la gestión adelantada y no los resultados e impactos de los proyectos y programas en las personas atendidas, en términos del mejoramiento de las condiciones de vida o goce efectivo de derechos.

Para efectos de esta investigación se define política pública, a partir de un enfoque neo - marxista, el cual según Hernández (1999. Pág 72) se centra en verla como formas que favorecen los intereses del capital y constatan la falta de autonomía del Estado en Colombia. Las funciones del Estado están condicionadas por los intereses capitalistas y por lo tanto esto modifica la autonomía para responder a los problemas sociales mediante las políticas públicas; este es un enfoque que se basa mayormente en el estado teniendo en cuenta a la población civil y entendiendo las políticas públicas desde la clase de política.

Un segundo conjunto de políticas relacionadas con el tema de vivienda son aquellas que se vinculan al ordenamiento territorial y a la gestión del riesgo. Entre ellas se encuentran el decreto 1355 de 1970, el decreto 2811 de 1974, la ley 9 de 1979 y la ley 1454 del 2011. Este conjunto de normas plantean la necesidad de identificar aquellas zonas en las cuales no se permitiría un uso residencial por las amenazas a la integridad de las personas derivadas de la localización en zonas inundables o de riesgo de remoción en masa. Bajo estas situaciones de amenaza se puede negar la legalización y/o regularización de un barrio y la puesta en marcha del proceso de desalojo y reubicación.

Estos procesos de desalojo se han transformado en la historia de Colombia, agregando criterios como la reubicación de las personas de la zona en su conjunto, para de esta manera preservar los lazos sociales. Lo cual ha sido posible por las mismas peticiones de los integrantes de la comunidad. Esta situación es la que está presente en el caso de Quiba Medio, ya que a través de los procesos de autoconstrucción y autogestión se logró generar un tejido social que estaría en riesgo si se aplicara un proceso de reubicación de las familias y no de la comunidad. Ahí es cuando se puede pensar en lo importante que es comprender el papel que juegan las organizaciones comunitarias para articularse (o de identificar las tensiones territoriales) con las políticas públicas en la defensa del derecho a la vivienda. A partir de identificar esa relación se plantea la siguiente pregunta ¿Qué incidencia han tenido el entramado de políticas públicas de vivienda alrededor de las organizaciones populares urbanas como “Renacer de la familia” en la formulación de alternativas que salvaguarden sus derechos prioritarios como el de la vivienda 2018-2020?

Objetivos

Objetivo general:

Analizar cuáles han sido las transformaciones sociales a causa de la política pública de vivienda (Programa mi Casa Ya) en la población víctima de desplazamiento forzado ubicada en el barrio el Hueco a través de la organización “Renacer en la Familia”

Objetivos específicos

- Describir el asentamiento y la transformación social por parte de la población ubicada en el barrio el Hueco en el periodo del 2000 al 2019.
- Caracterizar el estado normativo actual de la política de vivienda y su concordancia o relación con la realidad de la población víctima de desplazamiento forzada ubicada en el barrio El Hueco.
- Enunciar las estrategias desarrolladas por “Renacer en la Familia” para la solución de la problemática de vivienda en el Hueco.

Antecedentes bibliográficos:

La Violencia histórica en Colombia proviene de una distribución desigual del poder y los recursos pasando por la concentración de la propiedad territorial en zonas rurales donde el índice de Gini para el 2018 se encuentra en un 50,4 según la base de datos del Banco Mundial (2018). La Violencia se utiliza para desmembrar el tejido social en los territorios, lo que incide en lo político y cultural como lo afirma Michaud “Los hombres hacen su historia y su existencia y, al mismo tiempo, son impotentes frente a ellas. Según nos situemos en uno u otro punto de vista, se ven las cosas en términos de progreso o violencia, pero, en realidad, se trata de las dos caras de una misma moneda” (Michaud, 1998; Pág 98). Esto a su vez ha ocasionado el uso inadecuado de gran parte de las tierras con el objetivo de la explotación económica, con estrategias como la ganadería extensiva o la extracción de recursos minero-energéticos. En este sentido el estado es quien tiene el uso legítimo de la violencia tanto para contenerla como para utilizarla a favor de sus intereses. Así mismo como para invisibilizar o negar ciertos actos como lo afirma Fajardo “el papel primordial del conflicto en el devenir humano y en la construcción de sentido” (Fajardo, 2014, Pág 45).

La utilización de los mecanismos estatales configura la tenencia territorial, por ejemplo, el estado de excepción, en el cual se busca preservar el orden suspendiendo de manera parcial o total los derechos de la población, lo que genera cambios abruptos en un corto periodo de tiempo. En el caso Colombiano se ha presentado de manera localizada en puntos periféricos y rurales del país la utilización desmedida de la fuerza en búsqueda de preservar la soberanía del Estado. Lo que a su vez incide en la construcción de mentalidades, identidades colectivas y sentido de pertenencia de la población con el territorio, produciendo así la figura de víctima como lo afirma Braud “El concepto de violencia simbólica permite tener en cuenta todas las heridas infringidas a la identidad, vinculadas o no con actos materiales. Efectivamente la

violencia simbólica engendra su propia dinámica, bien confiriendo a las violencias físicas su auténtico sentido político y psicológico, bien sea produciendo efectos dolorosos de manera independiente. Es ella también la que da su significado a la figura central de la víctima, alrededor de la cual se traban proyecciones de considerable influencia en el ámbito social y político” (Braud, 2006. Pág 178). A Partir de lo anterior se generan lazos de comunidades enteras que lo único que tienen en común es un pasado atravesado por la violencia y la marginalidad.

La generación de lazos de cooperación tiene como objetivo hallar soluciones a una problemática en común -como protección a derechos fundamentales, denuncias jurídicas, apoyo emocional o ayudas económicas- las cuales se congregan en reivindicaciones y participación política. Ello genera una construcción de sentido y en consecuencia se configuran organizaciones de base y movimientos sociales que pasan por un proceso de consenso para identificar prioridades en su actuar colectivo a partir de lo que está en juego frente a un adversario. Como lo afirma Alain Touraine en su texto *Los movimientos sociales* “La relación del actor con el adversario, dimensión conflictiva del movimiento social, asume un sentido diferente según se ubique en relación del actor con lo que está en juego o al contrario con la relación del actor hacia el adversario. En el primer caso, manifiesta una relación de producción en el sentido más preciso del término, relaciones entre trabajadores y clase dirigente; en el segundo es una desventaja marcada por las relaciones de reproducción. En otros términos, esta relación es a la vez de dirigente contestataria y de dominante a dominado” Touraine (2006,Pág 5). Se deben considerar los desafíos de los actores para encontrar condiciones propicias en la solución de la problemática que los aborda.

Para las personas en condición de desplazamiento deben pasar por el proceso de configuración territorial que está dado por el “loteo” agenciado por los fraccionadores del suelo y su ocupación se va produciendo como resultado de los esfuerzos individuales de las familias y del trabajo colectivo mediante fuertes procesos organizativos de la comunidad. Los primeros pasos del desarrollo urbano de este asentamiento autoproducido está asociado a la resolución de las necesidades primarias urgentes (acceso agua potable, construcción de drenajes, acceso a energía eléctrica y garantías de una mínima movilidad).

Luego de más de 20 años de trabajo colectivo estas necesidades primarias están resueltas mayoritariamente. Los problemas actuales tienen otras dimensiones. En lo físico espacial, la

necesidad de la consolidación de las viviendas, el desarrollo de bienes y servicios de escala vecinal y local, la necesidad de adecuar espacio público, la inexistencia de parques públicos y equipamientos, entre otros. En lo social, la necesidad de fortalecer los espacios comunitarios y el tejido social creado a lo largo de su historia, efectuar un relevo generacional y garantizar su sostenibilidad. En lo socioeconómico, a pesar de los avances en la consolidación del barrio los recursos necesarios para su permanencia y mejora de la calidad de vida no son suficientes, existen muy pocas fuentes de empleo local y permanente, no hay empleo de largo plazo, ni estabilidad, tampoco hay emprendimientos que involucren a los habitantes de Quiba, la mayoría de sus habitantes trabajan en actividades económicas informales.

En lo ambiental, presentan fuertes problemáticas vinculadas con la extracción a cielo abierto de material de cantera que degradan el territorio y manejo de materiales no reutilizables, lo que genera problemas de deficiencia respiratoria aguda en la población y niega la posibilidad de desarrollos sostenibles. Así mismo, la ausencia de suelo para la vivienda social y las débiles políticas públicas contribuyen a que otras familias estén llegando a ocupar suelo no apto para la urbanización, con fuertes pendientes y en riesgo de deslizamiento por remoción en masa. Allí hoy se asientan más de 50 familias que deben ser reasentadas adicionales a las 130 del proceso que se inició hace 20 años. Estos son solo algunos de los problemas que enfrentan las comunidades presentes en el sector Quiba y que cobija a más de 2500 familias en Ciudad Bolívar.

Marco teórico

En cuanto a políticas públicas y/o prácticas políticas, tomamos como referencia el texto “Políticas públicas en la transformación social” de Rafael Urbina, la investigación tiene como propósito analizar el alcance de las políticas públicas en la transformación social en el Gobierno Bolivariano 2011. La línea de investigación está referida a políticas públicas y participación ciudadana. Por tanto, es de gran importancia tenerlo como referencia dentro de esta categoría, para nuestra investigación. La teoría referencial fue: Teoría de las políticas públicas. Ahora bien, el fundamento legal se enmarca en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999. Según Urbina (2012, Pág 56) la indagación fue orientada en la tradición documental, el instrumento de recolección de datos se utilizó la observación documental, emergiendo como teoría, el gobierno y sus ciudadanos, son instrumentos para la construcción de políticas que respondan a las necesidades sociales con el objeto de optimizar

sus condiciones de vida, y su entorno.

La importancia de este texto es que como resultado se encontró que hay una democracia plena en el ejercicio del voto, las políticas públicas se direccionan a la inversión social en educación, salud, vivienda, agricultura, cultura, alimentación, economía, explotación de recursos minerales, erradicar la pobreza y otras fuentes de energía menos contaminantes. Venezuela establece alianzas estratégicas con otros países en suscribir y renovar convenios en comercialización, derechos humanos, diplomacia y paz mundial, con políticas tributarias apuntadas a razones sociales, consolidación del plan de desarrollo de la nación, misiones orientadas en favorecer al pueblo, creación o modificación de leyes que dejen un beneficio social en el orden jurídico del estado, creación de universidades en la formación integral del funcionario policial en materia de seguridad vinculando a la comunidad, donde, se sugiere sean las mismas sociedades garantes de las políticas de gobierno.

Ahora bien, las políticas públicas del gobierno venezolano en el periodo 2011, que viene del proyecto plan Simón Bolívar 2007 – 2013, en su documento plasmó y llevó a la práctica su cometido en la que se analizó lo referente a: democracia, población, petróleo, cultura, economía, alianzas económicas estratégicas, impuestos, producción nacional, energía, inversión social, pobreza, vivienda, misiones socialista, educación, salud, leyes para el bienestar social, agrícola, seguridad, equilibrio y paz mundial. Lo cual nos deja ver la importancia de, en el caso de Colombia el plan de desarrollo nacional, para que las políticas públicas cubran y protejan a las comunidades que sufren de desplazamiento, cabe destacar que en el gobierno venezolano el proyecto Plan Simón Bolívar 2007 - 2013 se consolidaron con buen éxito en la transformación social y de este modo demostrar, la importancia y necesidades de los planes de desarrollo y generación de políticas públicas para el mejoramiento de las comunidades y del mismo modo responder a las nuevas necesidades existentes dentro de un país multicultural como Colombia, teniendo en cuenta el conflicto interno.

El documento recoge una visión próspera pero también llama a la sociedad a ser parte de esta propuesta, de este trabajo, que se vincule el pueblo de la mano con las instancias del gobierno o líderes regionales y sus poderes en exponer sus necesidades y juntos construyan políticas públicas que respondan al colectivo para llevar a cabo la consolidación de ese plan y tales políticas se cumplan, y no se conviertan en beneficios particulares o demagógicas. En este

documento se puede evidenciar la importancia de las políticas públicas y las prácticas políticas, entendiéndolas como la posición activa ante la política, generando cambios y de ese modo poder hacer funcional las herramientas de dichas políticas, esto por parte de los ciudadanos en los procesos de configuración y transformación social que se dan dentro de los diferentes territorios de una nación, la importancia de que esto genere un desarrollo tanto para el país como para las comunidades que sufren estos procesos sin garantías de avances. Además de cómo esto tienen que velar por la vivienda, la educación, el trabajo, la economía, entre otros aspectos para unas condiciones de vida digna y un desarrollo y buena planeación de las comunidades migrantes en los nuevos contextos tanto urbanos como rurales.

El siguiente texto que usamos como referente teórico para esta categoría es "Colombia: 100 años de política habitacional" del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el Séptimo Foro Urbano Mundial escrito en el 2014, este texto es importante dado que nos apoya la visión de la importancia de las políticas públicas y en este caso las políticas públicas habitacionales al desarrollo integral de las comunidades desplazadas como es el caso de la comunidad de Quiba medio, además de la importancia en la planeación y desarrollo de las ciudades principales del país como Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla entre otras, este texto en un primer momento habla acerca de la transformación de las entidades a lo largo del tiempo en Colombia y cómo estas han venido fortaleciéndose para poder mejorar la calidad de vivienda dentro de los diferentes territorios y de este modo la calidad de vida y el sustento económico.

Según el texto, los retos con mayor dificultad que se enfrentan en estos procesos y en el caso específico de Colombia son el crecimiento poblacional, los problemas acumulados de una época donde el país no contaba con el avance necesario para reconocer y enfrentar adecuadamente la población desplazada y acumulación dentro de las ciudades. Un pronóstico en este texto es que entre los años 2010 y 2030, se recibirán 10 millones de personas catalogadas como crecimiento poblacional, que se deben atender en términos de vivienda y terreno dentro de las políticas sociales, pero también se deben atender los 28 millones que se asentaron en la época en que la institucionalidad no reconoció y dio atención adecuada, es decir, las políticas públicas de vivienda no dieron atención y solución adecuada a tiempo lo cual generó fallas dentro de las comunidades y así mismo dentro del desarrollo de las ciudades.

En este caso es importante mencionar las transformaciones que tuvo la institucionalidad para poder atender a este cambio estructural en los procesos de urbanización, porque esta evidencia el acercamiento del país al tema territorial y de vivienda. En 1886 estos temas estaban bajo la jurisdicción de un ministerio de políticas de sectores como el ministerio de fomento, a lo largo de la historia y al tener cambios de gobierno este desapareció a partir de 1968 se llamó el ministerio de desarrollo económico y fue muy importante en la creación de estrategias de desarrollo de vivienda, aunque con un enfoque plenamente económico, sin embargo, bajo este ministerio se promulgó la ley 388 de 1997 de desarrollo territorial y de este modo se fue transformando el enfoque de las políticas de vivienda, y finalmente como organismo independiente del resto de ministerios fue creado por la ley 790 de 2002 y luego reformado por la ley 1444 de 2011 el ministerio de vivienda, ciudad y territorio (MVCT), el cual trabaja con los usos del suelo, con el ordenamiento urbano, agua potable, saneamiento básico, desarrollo local y de vivienda.

De acuerdo a lo anterior, a lo largo de este texto se muestra cómo a partir de las transformaciones que ha tenido las políticas públicas y de vivienda hay mayor conciencia sobre la importancia de los procesos de gestión territorial y de ordenamiento urbano como precursor de las condiciones necesarias para mejorar las condiciones de vivienda y de este modo la calidad de vida de las diferentes poblaciones y comunidades teniendo en cuenta que las necesidades y problemáticas son diversas y de este modo se necesita que cada política brinde un apoyo adecuado a las diferentes situaciones de la población.

Los estudios sobre políticas públicas frecuentemente hacen mención del Estado. De hecho, su análisis “se aborda como el estudio del *‘Estado en acción’*” (Torres-Melo y Santander, 2013, Pág 23). Es decir, una de las formas para observar cómo opera el Estado en concreto es analizando las políticas públicas. Así, para entender qué se entiende en la presente investigación por política pública es necesario profundizar en su relación con el Estado; lo que, a su vez, implica posicionarse en el debate teórico sobre éste. A grandes rasgos las políticas públicas “son un cristal a través del cual pueden visualizarse transformaciones de las relaciones entre el Estado y la Sociedad” (Méndiz, 2004, Pág 01). Desde esta perspectiva el Estado es una entidad autónoma de la sociedad que por medio de las políticas públicas puede relacionarse con ésta; principalmente con el fin de bienestar social. Ahora, hay tres formas generales en que se entiende la relación entre Estado y política pública en la literatura. En primer lugar, la política pública como un instrumento del Estado. En segundo lugar, la

política pública como una herramienta de la sociedad/ciudadanía. En tercer lugar, la política pública como un canal de comunicación entre Estado y Sociedad.

La *política pública como instrumento del Estado* es la relación más usual y ortodoxa dentro de la literatura, desde esta postura se concibe que los fines principales de la política pública son hacer más efectiva la participación de los ciudadanos y/o transformar aspectos problemáticos de la realidad social. Además, es el Estado quien tiene los recursos, la responsabilidad y el poder de decisión para intervenir o no, y cómo, sobre ciertos territorios, población específica y/o problemáticas particulares (Angarita y Guzmán, 2015). En este sentido, la política pública es una de las formas en que el estado interviene o procura transformar la sociedad. Así, es posible clasificar los estudios que tienen este enfoque en la línea de investigación de políticas públicas y participación ciudadana. Es el caso, por ejemplo de Urbina (2012).

La *política pública como herramienta de la sociedad/ciudadanía* es una relación más reciente dentro de los estudios sobre esta temática. Tal relación se entiende como “reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo” (Torres-Melo y Santander, 2013, Pág 15). Así, desde esta postura aunque el Estado sea quien implemente las políticas públicas, es la sociedad civil y las organizaciones civiles quienes en su interacción con el Estado contribuyen en su formulación, implementación, evaluación, etc. Además, desde esta perspectiva es usual que se conciba que la sociedad civil por medio de las políticas públicas pretende hacer valer sus derechos ciudadanos o sociales. De esta manera, son herramientas de acceso a calidad de vida, satisfacción de necesidades y agenciamiento de capacidades (Mejía, 2012). En este caso, es posible clasificar los estudios que se inclinan por este enfoque en la línea de investigación de políticas públicas y el cumplimiento de los derechos sociales.

La *política pública como Canal de Comunicación entre el Estado y la sociedad*, es una relación de doble vía. Así, las políticas públicas van “más allá de un simple instrumento, dado que son un canal por el que se dan interacciones entre el Estado y la sociedad” (Torres-Melo y Santander, 2013, Pág 23). Desde esta posición, la política pública implica una interacción entre los ciudadanos y el Estado como una forma de participar en la vida política solicitando al Estado que dé respuestas a sus demandas (Angarita y Guzmán, 2015). También, el Estado

como orientador de la acción colectiva debe interactuar con diferentes tipos de actores sociales.

Perspectivas y enfoques teóricos para el análisis de la política pública (Panorama general)

Desde la *economía política*: “en tal sentido pueden señalarse dos perspectivas diferentes, a saber: 1-la sociocéntrica (representada por los modelos funcionalistas, marxistas y neomarxistas) y 2-la estado-céntrica (esquemas de “autonomía insulada” y elección pública)” (Mendíaz, 2004, Pág 01). Así, es posible clasificar la política pública como instrumento del Estado dentro desde una perspectiva estado-céntrica y la política pública como herramienta de la sociedad desde una perspectiva socio-céntrica. Ahora bien, la política pública como canal de comunicación podría ubicarse desde una perspectiva más ecléctica que concilia ambas doctrinas, el neoinstitucionalismo (Mendíaz, 2004).

Dentro de la literatura sobre política pública hay diferentes modos de clasificación de las diferentes perspectivas teóricas en que se ha abordado el tema; así como fue mencionado en el párrafo inmediatamente anterior. Sin embargo, donde hay un consenso general es en que: por un lado, hay corrientes positivistas y neopositivistas, que apelan a la racionalidad del Estado para ser más eficiente en la implementación de las políticas públicas. Por otro lado, hay corrientes críticas que encuentran vacíos en las teorías de corte positivista (Torres-Melo y Santander, 2013). Es posible encontrar diferentes perspectivas teóricas desde las que se aborda un mismo tipo de relación entre política pública y Estado. Además, los tipos de relación no son opuestos o excluyentes. En muchos casos están vinculados unos con otros, dependiendo del enfoque teórico desde el que se estudie. Aunque, a grandes rasgos en cada análisis hay inclinación hacia uno de los tres tipos de relación mencionados, también se pueden vislumbrar los otros.

Se hacen evidentes dos aspectos claves que se comparten en la definición de política pública independientemente de la perspectiva teórica, el enfoque o su tipo de relación con el Estado. Primero, el Estado es un actor determinante de las políticas públicas, bien sea porque las usa como instrumento para intervenir sobre la sociedad, porque la sociedad toma como herramienta la política pública para exigir al Estado el cumplimiento de los derechos sociales o porque es una interacción/correlación entre ambos actores sociales. Segundo, lo que busca

la política pública es el bienestar social, ya sea desde la perspectiva del Estado o de la sociedad civil involucrada en ésta. Ahora bien, desde una perspectiva positivista se puede entender que el Estado es el único ente con el poder suficiente para garantizar el bienestar social a partir de las políticas públicas; entre otros instrumentos. Sin embargo, desde una perspectiva crítica se puede entender que el Estado procura el bienestar social discursivamente con el único fin de legitimarse ante la opinión pública. Por ello, posicionarse en el debate teórico sobre el Estado permite especificar cómo se entiende éste y, más importante para este trabajo, desde qué posición se entenderá la política pública, por lo anterior, en esta investigación es importante entenderla desde el enfoque neomarxista, en el cual se enfatizara más adelante.

El Estado

Los debates teóricos sobre el Estado son amplios en la literatura de disciplinas como la sociología, ciencia política, administración pública, e incluso filosofía. La presente investigación busca posicionarse en estos debates referentes a los aspectos que contribuyen a clarificar y definir política pública. En primer lugar, el Estado puede ser entendido como una entidad o como una relación. Entendiendo el Estado como entidad, como un conjunto de organizaciones separadas de la sociedad, ya que cumple funciones ejecutivas distintas a las de ésta, En tal sentido, la sociedad y el Estado interactúan por medio de grupos de interés, agentes de clase y elites (Alford y Friedland, 1991). Ahora, si se entiende como una relación significa que los valores e intereses de la sociedad o fuerzas sociales se ven reflejadas en las instituciones que constituyen el Estado (Zeller, 2007). Sin embargo, para el interés del presente análisis una separación tan tajante entre Estado como entidad o Estado como relación no resulta conveniente. El Estado cumple en ciertos momentos su rol como entidad ejecutando funciones sobre la sociedad, por ejemplo, en el ejercicio de la violencia legítima del Estado. En otras situaciones el Estado es una relación entre diferentes actores sociales para sus fines colectivos, por ejemplo, en un plebiscito. Por ello, según corresponda el Estado se podrá entender de un modo u otro, o desde una postura más ecléctica como la consecución de ambos enfoques. Lo importante es que independientemente de estos dos enfoques, se aborda un análisis del Estado desde una perspectiva crítica.

Ahora bien, hay tres características del Estado que hay que tener en cuenta al analizar las políticas públicas. En primer lugar, la constitución de los Estados modernos, sus objetivos y

accionar está mediado por organizaciones multilaterales. Eso a su vez, significa que las políticas públicas están orientadas desde tales organizaciones por sus intereses globales. En segundo lugar, la burocratización del estado y su aparato administrativo significan una dificultad para el cumplimiento de las políticas públicas. En último lugar, el Estado usa las políticas públicas para legitimarse a sí mismo.

Influencia de organizaciones multilaterales sobre el Estado y las políticas públicas

Las organizaciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tienen interés en que los Estados apliquen las políticas públicas de cierta manera y con fines específicos. En el texto: *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina* del (BID), se enuncia que los Estados en relación con las políticas públicas deberían: adaptar las políticas públicas según las circunstancias que se presenten, garantizar la coherencia entre las políticas públicas venideras y las ya existentes, finalmente, asegurar que haya coordinación entre los actores involucrados para la ejecución de la política pública. Así que es innegable el interés, cuando menos, del BID, en que los Estados de América Latina orienten la políticas públicas bajo su influencia. Además, en los años 80, prácticamente se abolió el Estado de Bienestar, ya que: “La política de Reforma del Estado propuesta por los organismos multilaterales basada en concepciones neoliberales y neo-institucionales (*New Public Management*) se implementó en un contexto de democratización política, de crisis económicas y fiscales recurrentes y de cambios en la estructura social que evidencian un deterioro de las condiciones de vida de los habitantes” (Zeller, 2007, Pág 4). Así, los intereses de los que se hablan en el presente apartado están mediados por políticas internacionales de carácter neoliberal que han afectado negativamente la vida de habitantes de América Latina, sobretodo.

Aun así, desde la perspectiva actual de los Estados latinoamericanos tiende a pensarse que es de suma importancia la participación de las organizaciones multilaterales para implementar efectivamente las políticas públicas. Seguir las indicaciones de estas organizaciones trae beneficios crediticios a los Estados para facilitar la ejecución de éstas. También, este financiamiento externo puede contribuir a legitimar el Estado e impedir el crecimiento de la oposición. Finalmente, el Estado por seguir las recomendaciones internacionales podría verse beneficiado en la política de comercio internacional (Strom Thaker, 1997). Sin duda alguna, pareciese que permitir la influencia de organismos multilaterales en las políticas públicas de

los países representa un gran beneficio para los gobiernos de turno. Aun así “las políticas públicas se establecen con el marco de los planes de desarrollo, y si bien, el discurso del desarrollo lleva al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones, también esconde la búsqueda de control desde no solo en el ámbito nacional, sino también en el internacional” (Mejía, 2012, Pág 157).

El aparato administrativo del Estado y la burocratización de las políticas públicas

Es imposible concebir el Estado sin una burocracia que permita su operación; sea entendida la “burocracia” positiva o peyorativamente. Desde la sociología hay diferentes formas de entender la burocracia en relación al Estado y las políticas públicas. Desde el estructural-funcionalismo estadounidense el reconocido sociólogo Robert K. Merton señalaba que la tecnificación de funcionarios públicos contribuía a que hubiese mayor participación en cambios sociales funcionales al mejoramiento del sistema (Merton, 1964). Lo anterior dado el auge sobre políticas públicas en los Estados Unidos durante el Estado de Bienestar; aunque para ese momento en este país las políticas estaban más enfocadas a la inversión financiera que la inversión social.

Desde el marxismo se entendía que el Estado estaba conformado por un aparato administrativo que aparentemente evidenciaba la autonomía del Estado frente a las empresas privadas. Sin embargo, tal autonomía era sobre todo discursiva para legitimar que el Estado actuaba desde su deber ser, ya que desde tal perspectiva cualquier decisión del Estado brindaba beneficio a la clase dominante y afectaba negativamente a la clase dominada (Mendíaz, 2004, Pág 07). Lo anterior significa que, dada la burocracia estatal las políticas públicas aunque sean constituidas con el fin de contribuir al bienestar social, en la praxis sirven a los intereses de la clase dominante. Desde el estructuralismo francés se postuló que el aparato administrativo del Estado además de servir los intereses de una clase dominante, se constituyó en una clase burocrática que se convirtió en propietaria de los recursos públicos (Bourdieu, 1996). Esto significa que ahora hay una clase burocrática que también se beneficia de ejecutar conscientemente, “bien o mal” una política pública.

Política pública como herramienta de legitimidad del Estado

Entre muchas de sus funciones el Estado “tiene, fundamentalmente, que asegurar la legitimidad del sistema en su conjunto” (Mendíaz, 2004, Pág 04). Una de las formas de conseguir este objetivo es teniendo control social, entre otras cosas, a partir de políticas públicas que como fin pretenden eliminar cualquier pretensión de conflicto y procurar unanimidad ideológica y política. Así, “al Estado, por consiguiente, le compete la tarea de legitimar el sistema de manera que los sectores subalternos no pongan en tela de juicio al sistema capitalista” (Mendíaz, 2004, Pág 05). Así es vista la legitimidad que pretende el Estado desde una perspectiva crítica.

Desde una perspectiva más tradicional la política pública implica legitimar al Estado “no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; son apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad. Así, la política pública juega un rol fundamental en la construcción de la realidad social” (Torres-Melo y Santander, 2013, Pág 14). Así se justifica el accionar del Estado desde la política pública, como una apuesta social por resolver los problemas sociales, de cierta población en específico, definidos y dispuestos a resolverse por la misma sociedad.

ahora bien, desde la toma de decisiones, las políticas públicas como posibilidad de legitimación del poder se convierte en una herramienta de control con la cual se busca la consecución y conservación del poder político, situación amenazante en términos de la resolución del problema de inequidad social. (Mejía. J, 2012. p 143).” (Gallego, 2016, Pág 16)

Las políticas públicas como respuesta a los problemas públicos deben permitir la evolución positiva de los mismo a través de mecanismos de acción concretos, de no ser así el objetivo de las políticas públicas estaría siendo menguado por intereses de corte político que dificultan el avance de las situaciones problemáticas transformando la construcción de las políticas en ciclos repetitivos sin mayores alcances; ahora bien, desde la perspectiva decisionista, la política pública como posibilidad de legitimación del poder se convierte en una herramienta de control con la cual se busca la consecución y conservación del poder político, situación amenazante en términos de la resolución del problema de inequidad social” (Mejía, 2012, Pág 143)

El Estado y política pública en Colombia

Para posicionarse teóricamente respecto a las políticas públicas y el Estado en Colombia, es inevitable remitirse a las problemáticas específicas del país que impiden cumplir sus objetivos para el bienestar social, sobretodo porque en Colombia “existen dos quejas reiterativas frente a la acción del Estado: la ausencia de políticas públicas y la ineficacia de las leyes existentes” (Torres-Melo y Santander, 2013, Pág 11). Además, de la ausencia de las políticas públicas, también es recurrente su ineficiencia e/o inoperancia. Ello implica que al realizar un análisis sociológico de las políticas públicas resulte útil posicionarse desde una perspectiva crítica; precisamente por su ineficiencia en conseguir la equidad social. Mientras que posicionarse desde una perspectiva de corte positivista o funcionalista no estaría acorde con la realidad del país en materia de política pública. A pesar que en el imaginario colectivo se encuentre presente la idea de ausencia de las políticas públicas, es de reconocerse que en Colombia:

“Desde el cambio constitucional de Colombia en el año de 1991, en el que se considera como un Estado social de derecho, se comienza a vislumbrar la formulación de políticas públicas como un elemento fundamental para la planeación, el ordenamiento territorial, el ordenamiento del gasto fiscal y la inversión pública; desde entonces las políticas públicas son entendidas como el accionar del Estado; sin embargo, ese accionar “descentralizado” ha sido cuestionado por la poca obtención de logros positivos y transformadores en las comunidades” (Gallego, 2016, Pág 15).

En este sentido, es posible comprender que, por lo menos, a partir de la Constitución Política de 1991 se han formulado y ejecutado innumerables políticas públicas. Sin embargo, estas resultan ineficientes para la transformación social de las comunidades a las que van dirigidas. Por ejemplo, y tal como se precisará en el segundo capítulo (sobre políticas públicas), respecto a la política pública de vivienda que se analiza se ha alcanzado un porcentaje muy bajo en el cumplimiento de los objetivos planteados. Así, analizar las políticas públicas desde las ciencias sociales implica preguntarse por qué no son efectivas; y entender esto contribuye a posicionarse sólidamente en los debates teóricos frente al tema. Sobre todo, en un país como Colombia, en el que las razones de la poca efectividad de las políticas públicas son tan particulares. A grandes rasgos, “las cifras indican un país marcado por problemas sociales

aún no resueltos por lo que cabe preguntarse si las políticas públicas realmente apuntan al alcance de los logros en materia de bienestar” (Mejía, 2012, Pág 159).

En primer lugar, hay un problema de corrupción y falta de compromiso social y político para llevar a cabo la ejecución de las políticas públicas de modo que cumplan con sus objetivos. Los actores políticos tienen injerencia en el devenir de políticas públicas preestablecidas en el gobierno anterior, lo que generalmente implica una dilatación del proceso y la imposibilidad de mejora de la política pública para un segundo periodo de implementación. Además, hay intereses particulares de actores estatales o privados que vician tanto la formulación como la ejecución de las políticas públicas. De esta manera invisibilizan, niegan o desconocen las prioridades para el bienestar social de los ciudadanos a los que se dirige la política pública (Gallego, 2016, Pág 18).

En segundo lugar, en Colombia la inversión de recursos públicos invertidos en política pública se vieron afectados por el conflicto armado. Así, por un lado el país no invierte tanto en política pública, ya que su prioridad es acabar con el conflicto armado; de una u otra manera. Así el país tras: “la búsqueda del bienestar se establece con el margen de algunas políticas, pero los alcances en los últimos veinte años no han sido suficientes para determinar las soluciones en la construcción e implementación de la políticas públicas, claro está que el país ha estado atravesado por escenarios de violencia que conllevan a retrocesos en materia de lo social” (Mejía, 2012). Por tanto, resulta ineludible acotar la injerencia del conflicto armado en la implementación de políticas públicas porque este ha sido un factor que ha limitado sus alcances. Además, para interés de esta investigación ambos temas están relacionados.

En tercer lugar, en Colombia “el aumento de la población urbana y la disminución de la rural representa un reto en materia de lo social, en términos de las garantías constitucionales y el goce efectivo de los derechos para la población” (Mejía, 2012: 159). Así, para el Estado se hace aún más complejo garantizar el bienestar social. Una de las tantas consecuencias que ha dejado el conflicto armado en Colombia ha sido el desplazamiento forzado, lo que ha generado que las grandes urbes del país crezcan aceleradamente. Así el conflicto armado, no sólo contribuye en que se disminuya la capacidad de cumplir con los objetivos que plantean las políticas públicas, también ha generado desplazamiento forzado, lo que a su vez ha generado el aumento de la población urbana.

La influencia de organismos multilaterales sobre las políticas públicas, la burocracia estatal y su búsqueda de legitimidad para el control social más los tres agravantes de la poca efectividad que tiene la política pública en Colombia llevan a plantear la existencia de un escenario en donde las políticas públicas son insuficientes para garantizar el bienestar social, el cumplimiento de los derechos sociales o la participación ciudadana. Además, si bien cualquier Estado encuentra dificultades para que sus políticas públicas sean suficientes en materia de bienestar social, en un país como Colombia por su corrupción, el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el crecimiento poblacional urbano dificultan aún más tal objetivo.

Así que vale la pena preguntarse “¿Por qué siendo la política pública una posibilidad para la consecución del bienestar social, aún no es posible la resolución de situaciones de inequidad y exclusión social?” (Mejía, 2012, Pág 151). Los ingresos de los países de América Latina son distribuidos de forma más inequitativa respecto de otras zonas del mundo “Ello es de fundamental importancia para la formulación de políticas públicas, en tanto la existencia de grupos o clases sociales que concentran poder económico, tienen, potencialmente, mayor posibilidad de torcer o quebrantar las iniciativas estatales, adormeciendo las demandas de los grupos más desposeídos” (Mendíaz, 2004, Pág 24). De tal manera, resulta aún más complejo que las políticas públicas se orienten en garantizar el bienestar y/o que tengan la incapacidad de lograrlo aun cuando ese sea su fin principal.

No toda intervención estatal tiene implicaciones positivas sobre su población. Sobre todo en el caso de los Estados predatorios que en lugar de cumplir las funciones que se esperan de él, convierte a la sociedad en su presa, adquiriendo así un carácter destructivo; a diferencia de otros Estados que sí tiene la capacidad de cumplir su función. (Evans, 1996). Este es el caso del Estado Colombiano, no toda intervención social que se propone es positiva y se puede caracterizar como un Estado predatorio ya que lejos de poder garantizar el bienestar social de su población, tiene inclinaciones predatorias que terminan por destruir a los grupos más desposeídos.

Por ello, resulta pertinente ubicarse desde la perspectiva crítica de los estudios sobre políticas públicas, en la que se cuestiona la suficiencia estatal y de las políticas públicas para garantizar el bienestar común. Esta perspectiva “concentra su atención en los valores que hay

detrás de los argumentos de política o la forma en que son expresados, más que en la estructura lógica del argumento como lo hace la postura tradicional” (Torres-Melo y Santander, 2013, Pág 44). Al analizar el Estado y la política pública desde la perspectiva crítica no es relevante preguntarse por la participación ciudadana, el cumplimiento de los derechos sociales o el bienestar social, más bien, vale la pena preguntarse cuáles son las transformaciones sociales que provoca una política pública. Es decir, las consecuencias no predeterminadas, los imprevistos, los cambios negativos o positivos que sin haberse tenido en cuenta previamente genera la política pública. Para ello es primordial definir qué es transformación social. Además:

“Las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación. No son un momento o un instante. Deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones, implican valores sociales, ritos, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales. Generan impactos en el conjunto social, que en algunos casos resultan claramente observables y en otros no, debido a la complejidad de su análisis” (Zeller, 2007, Pág 20)

Algunos estudios sobre política pública se han enfocado en analizar qué tanto se da la participación ciudadana en la implementación de una política pública particular. Otras investigaciones se han enfocado qué tanto se cumplen o no los derechos sociales de la comunidad a la que va dirigida la política pública. Otras se enfocan en analizar qué tanto logran el bienestar social de la comunidad. Sin embargo, dada la rigurosa revisión de literatura al respecto es menos usual investigar sobre las consecuencias que produce la política pública en la población. Por ejemplo, “analizar las políticas públicas y su impacto en las comunidades desde una mirada completamente innovadora es un reto para comprender los cambios “imprevistos” que a raíz de sus implementaciones ocurren en los territorios” (Gallego, 2016, Pág 06). Es decir, más que analizar qué tanto ha logrado transformar las problemáticas de una comunidad desde la perspectiva de la política pública, es analizar qué tantas transformaciones positivas o negativas, predeterminadas o no predeterminadas genera en una comunidad la intervención estatal por medio de las políticas públicas. Este es el enfoque de la presente investigación. Así que para analizar las transformaciones sociales que genera determinada política pública sobre una población es necesario definir qué se entiende por transformación social y posicionarse en el debate teórico respecto al tema.

Transformación social

En la literatura la *transformación social* es usualmente utilizada como una noción, más que como una categoría analítica. Es decir, como la idea general que se tiene en la cotidianidad respecto al término, pero sin lograr definir y caracterizar lo que le constituye como una categoría analítica. Entre algunos de estos estudios se encuentran (Guevara, 2015) o (Urbina, 2012). Generalmente, desde este tipo de estudios en que se nombra la transformación social, pero no se define, se puede entender como: cierta actividad artística, producción científica, o política pública que produce cambios significativos en la comunidad a la que se dirige. Es decir, como cierto factor X influye en cambios superfluos y/o estructurales dentro de una comunidad, por lo general los cambios positivos que ocurren en ella. Además, la transformación social puede ser analizada desde múltiples campos, el arte, la ciencia o la política. Así, hay estudios que se enfocan en ver la transformación social a través del arte (Mercado, 2017), a través de la ciencia (Flores, Meléndez & Mendoza, 2019, Pág 75-76) o a través de la política (Alarcón & Donoso, 2018). El campo de estudio sobre transformación social es reducido, ya que en la mayoría de investigaciones esta categoría es secundaria o se da por sentado.

Desde una perspectiva tradicional se suele concebir que el objetivo de la transformación social “apunta hacia la formación del individuo desde la juventud, a fin de asumir la responsabilidad y compromiso de una sociedad cónsona con el respeto hacia las normativas, cumplimiento de sus deberes y respeto de los derechos hacia sí mismo y el colectivo” (Peña, 2019, Pág 374-375). En este sentido se atribuye la responsabilidad de las transformaciones de las problemáticas sociales al individuo sobre la sociedad. Aunque la transformación social también puede ser crítica ante la postura anterior, partiendo de la perspectiva de la teoría de la transformación social desde la política social se entiende que:

Apelar al talento como factor explicativo de las ventajas y las desventajas, significa considerar que la ubicación de las personas en la estructura social es un reflejo de la arbitrariedad (o del azar) con que la naturaleza distribuye los talentos. El darwinismo social es el trasfondo de aquellas teorías que consideran que el orden social debe erigirse sobre una pretendida naturaleza o esencia inmutable de las personas... no existe ningún tipo de esencia o naturaleza que explique las desventajas. Las personas no son esenciales; son un devenir abierto hacia sí mismas: en el campo de la política social, convertirse en

otra persona significa transformar el orden social que condiciona y produce a dicha persona. La posibilidad de transformarse a sí mismos es lo que realmente es inherente a los seres humanos. Una teoría de la transformación social desde la política social debe tomar estas afirmaciones como punto de partida. (Mora, 2017, Pág 442-443)

Desde ambas perspectivas se considera que es a partir de las acciones de los individuos que pueden ocurrir transformaciones sociales. Sin embargo, la primera lo atribuye a la obediencia y la segunda a la capacidad de agencia, que no está al margen de las relaciones sociales. De hecho, se constituye a partir de ellas. Respecto a la forma en que se relacionan las categorías de políticas públicas y transformación social en la literatura vale la pena resaltar que se hace hincapié en que “la formación de capacidades y libertades de los actores locales desde el arte y la cultura, y la creación de capital social y cultural, pueden incidir en procesos de política pública que permitan el desarrollo humano y la transformación social” (Jaramillo, 2017: 9). De nuevo, se resalta la contribución de la responsabilidad individual de los actores locales en el proceso de transformación social a partir de sus libertades artísticas o culturales. Esta concepción implica liberar al Estado de las responsabilidades y funciones que desde su propia lógica plantea; para efectos de este trabajo la responsabilidad y función de velar porque los objetivos de las políticas públicas se cumplan para la transformación social. Aún así, en la literatura es recurrente mencionar que es sólo a partir del compromiso de una comunidad y las responsabilidades individuales de quienes la constituyen lograr la transformación social, ya que sólo le corresponde al Estado dar la herramienta de “formación de capacidad”.

Además, desde la primera perspectiva mencionada se considera que para lograr tal transformación social es necesario acatar normas, cumplir los deberes y los derechos de los demás. Sin embargo, la transformación social también puede ser entendida como el “cambio que se puede apreciar dentro una estructura social; es la constatación de que algo dentro de la sociedad está cambiando y cambia de manera puntual, hace referencia a un cambio en los valores, normas, culturas y formas de comportamiento dentro de la sociedad” (Flores, Meléndez & Mendoza, 2019, Pág 75). De esta manera, se encuentra una posición opuesta respecto a la definición de transformación social, la primera hace referencia a una responsabilidad individual en el cumplimiento de las normas y la segunda a un hecho social en que la sociedad está en proceso de transformación o ha transformado sus normas. Sin embargo, independientemente de que las normas puedan ser útiles o no para la transformación social según el punto de vista, estas “deben de ser siempre accesibles a la

crítica y la revisión dado que ejercen también normalización” (Velasco, 2013, Pág 279). Así, para fines de la presente investigación se entenderá la transformación social como cambios dentro de la estructura social tanto de una sociedad en general, como de una comunidad en específico y no como una responsabilidad individual.

Los individuos mediante un acto racional evalúan y reconocen lo que tienen en común en términos afectivos, cognitivos y relacionales. Para así, actuar de manera colectiva enfatizando la cuestión de la mejora de las condiciones de vida. Dándole sentido al estar juntos mediante los fines que persiguen. El fundamento de la acción en colectividad es la interacción entre organizaciones estructurales preexistentes y la disponibilidad de recursos. Como lo afirma Melucci “la dimensión soterrada e invisible de los movimientos sociales, donde la acción colectiva toma forma antes de expresarse como acción política” (1995, en Tavera, 2000, Pág 454). Desde la perspectiva del autor se puede entrever el papel del tiempo-oportunidad ya que de esta manera se forja el rumbo de los movimientos sociales para transformar la estructura y su disposición normativa en cuanto a la ineficacia del sistema estatal para cumplir las demandas de la población adscritas en la ley. Según McAdam (1985, Pág 54). La incipiente formación de movimientos se genera en algunos contextos por el cierre relativo del sistema político institucionalizado, lo que genera la búsqueda de formas de enunciación hacia el desasosiego e inconformidad por parte de la población.

La multiplicidad de elementos y orientaciones que definen la acción colectiva forman un marco de interpretación adaptativo a los contextos en específico. En el caso de la presente investigación uno de los referentes teóricos es Tilly (1995) quien define a un movimiento social como “un reto público ininterrumpido, librado contra los que detentan el poder a nombre de una población desfavorecida que vive bajo la jurisdicción de aquellas personas que detentan el poder” (1995, Pág 18) Esta afirmación aunque maniqueísta se acerca a la relación entre dirigente y dirigidos a través de un marco normativo y unas instituciones que lo hacen valer. De esta manera se puede describir el comportamiento de varios sectores en interacción a partir de la organización, los intereses, la represión y oportunidad donde se encuentran inmersos estos sectores. Por consecuencia la acción colectiva comprendida por la organización “Renacer de la Familia” se caracteriza por la necesidad de la población de hacer visible su existencia y reforzar su solidaridad, obstruyendo las actividades rutinarias de los oponentes o las autoridades y representar un peligro para la ley e implica un enfrentamiento con el Estado al ampliar el círculo del conflicto. Pero sus representaciones de inconformidad

frente al estado se caracterizan por pasivas y no violentas. Esto para no dar una razón para la represión de las instituciones policiales.

En cuanto a los miembros de un movimiento social McAdam (1985,pág 40) reconoce cuatro aspectos de los antecedentes individuales o variables psicológicas que posibilitan la durabilidad de un movimiento donde se integran y organizan personas de una comunidad minoritaria que pueden ser movilizadas en actividades de protesta, lo cual facilitará el contacto y promoverá el reclutamiento de sus miembros. Segundo, la estructura de incentivos solidarios es una variable primordial, pues consiste en un gran número de beneficios interpersonales que proveen la fuerza que motiva la participación en estos grupos, reconociendo que esta estructura sólida garantiza la organización y participación solidaria de los miembros. En tercer lugar, la organización establecida de la población agraviada también constituye una red de comunicación o infraestructura, que amplía, agiliza y extiende el movimiento, reconociendo la dinámica comunicativa que subyace en los procesos organizacionales y el papel tan importante que juegan en la movilización de la acción colectiva y por último los líderes son fundamentales en la integración al movimiento, pues la estructura de oportunidades y el descontento extendido para transformarse en un movimiento social requieren dirección y coordinación

No cabe duda que desde una u otra perspectiva la transformación social es un proceso que pretende cambiar la sociedad (Coraggio, 2002). Ahora bien, es posible comprender el cambio de la sociedad desde la perspectiva del Estado o también es posible hacerlo desde la perspectiva de las demandas y luchas sociales. Generalmente desde la literatura sobre políticas públicas en relación con la transformación social se entiende que “la transformación dentro de la sociedad está dada por las intenciones del gobierno, es decir, es el gobierno quien propone un cambio a través de la implantación de nuevas políticas, teniendo en cuenta o no las necesidades de una sociedad, en este sentido, la transformación inicia en la política y se materializa en la sociedad” (Flores, Meléndez & Mendoza, 2019, Pág 75). Sin embargo, desde una perspectiva crítica, las instituciones perpetúan relaciones excluyentes y desiguales que impiden que haya justicia y bienestar social. Aunque es justo por estas relaciones excluyentes y desiguales que cobran lugar las transformaciones sociales. Las instituciones no son estáticas, ni 100% coherentes y por esta razón sectores excluidos o dominados demandan y luchan por la transformación social (Mora, 2017).

Ahora, hay situaciones en las que las transformaciones sociales ocurren por la interacción entre el Estado y la sociedad más que porque una pretenda cambiar la otra. Es decir, justo la relación en que el Estado busca transformar la sociedad, y viceversa, terminan por ocurrir cambios que ninguno de los actores se habían propuesto; es en este sentido desde el que se analiza la transformación social en esta investigación. Desde una perspectiva crítica se considera que el cambio estructural a partir del Estado es improbable, ya que perpetúa el *statu quo*. Sin embargo, también es cierto que el Estado no tiene control sobre las transformaciones sociales que provoca como consecuencias no premeditadas. Es decir, ni el Estado, ni la sociedad tienen control total sobre las transformaciones sociales, y es por ello que desde su interacción, confrontaciones, contradicciones y disputas surgen las mismas.

Dentro de la literatura sobre transformación social es recurrente relacionar la transformación social con cambios positivos dentro de la sociedad. Desde la perspectiva de los estudios de las políticas públicas se entiende que estas realizan una transformación social para alcanzar el bienestar social, en la que “la transformación social sería resultado del diálogo democrático, aunque no cualquier resultado es válido... todas las personas afectadas por las decisiones que vayan a ser tomadas en el diálogo participarán en el mismo con igualdad de condiciones para introducir y objetar reglas” (Velasco, 2013, Pág 281) Aun así, este enfoque no tiene en cuenta las relaciones de poder jerarquizadas entre las instituciones que representan el Estado u organizaciones privadas sobre la población objetivo de las políticas públicas y mientras no se cuestionen tales relaciones, el dialogo no podra ser democratico, ni estar condiciones de igualdad. Además, como se ha problematizado anteriormente, no todas las intervenciones estatales implican transformaciones sociales justas o equitativas para la comunidad intervenida. Incluso, “el Estado no constituye el mejor candidato para impulsar la superación de las relaciones excluyentes y desiguales: en efecto, el Estado, al hacer parte integral del orden instaurado, únicamente podría agenciar procesos de cambio que difícilmente perturbaran la estructura relacional vigente” (Mora, 2017, Pág 18-19). En este sentido, el Estado no tendría la capacidad de generar una transformación social profunda o estructural. Así, no toda transformación social que pretende el Estado es de interés para la sociedad y no toda transformación social que pretende la sociedad es conveniente para el Estado.

De ahí el fruto de las disputas, confrontaciones y luchas que desde la sociedad emergen para que se den las transformaciones sociales. Así, la transformación social puede tener un carácter de origen hegemónico o contrahegemónico, según la perspectiva. Sin embargo, al

tener en cuenta el carácter contingente de la transformación social surge otra perspectiva en la que ésta se da por la interacción, disputa y confrontaciones entre el Estado y la sociedad como consecuencias no predeterminadas. La contingencia “se vincula a efectos no esperados generados por las instituciones existentes o a cambios institucionales sobre los cuales no se tiene pleno control en cuanto a sus impactos o resultados” (Mora, 2017, Pág 16). Esos impactos o resultados no son predeterminados, pero conducen a transformaciones sociales.

Siguiendo la teoría de la transformación social desde la política social propuesta por el PhD en estudios políticos Felipe Mora en su texto “*Política social y Transformación Social, Justicia y Movimientos Sociales en el Campo de la Educación Superior en Colombia 1998-2014*” la transformación social:

“puede ser comprendida como el proceso mediante el cual se debilitan o neutralizan los mecanismos mediante los cuales se reproducen las relaciones excluyentes y desiguales, y se constituyen nuevos entramados institucionales sobre la base de disputas sociales catalizadas por las contradicciones y los límites de las formas institucionales dominantes. Estos procesos conducirán a modificar el orden sociocultural vigente y a cristalizar nuevas formas de responder a los problemas vitales de la sociedad” (Mora, 2017, Pág18).

Entre algunos otros aspectos se caracteriza por la búsqueda de justicia social y la reducción de las relaciones excluyentes y desiguales. De hecho, en palabras del autor: “la introducción de nociones de justicia social en las dinámicas de superación de las relaciones excluyentes y desiguales significa, entonces, incorporar criterios éticos de regulación que intenten conducir la transformación social hacia estadios ciertamente incluyentes e igualitarios” (Mora, 2017, Pág 24). Sin embargo, se ha mencionado cómo desde lugares hegemónicos o autoritarios de los Estados predatorios se pretende la transformación social, que lejos de reducir tales relaciones, las acentúa. Así, aunque la transformación social debería ser leída en esos términos desde una posición ética y del “deber ser”, desde una perspectiva crítica, no es viable al analizarlo en la praxis, puesto que ocurre lo contrario. Si bien, hay transformaciones sociales promovidas desde la lucha social, y el ejemplo se encuentra en el texto mencionado anteriormente, hay otras promovidas desde los Estados predatorios como el Estado Colombiano; a partir, entre otros instrumentos, de la política pública. Es decir, la transformación social puede ir en contra del bienestar social; piénsese, por ejemplo, en la transformación social de la población de un barrio que es desalojado por el Estado. Así las

cosas, y partiendo de que no toda transformación social es positiva, en esta investigación también se abordarán los impactos y resultados negativos para la sociedad/comunidad.

No todos los cambios en una sociedad pueden ser entendidos como un proceso de transformación social, siendo más precisos, hay diferencias conceptuales entre cambio social y transformación social. Por un lado, los cambios sociales son procesos de ajuste sistémico, más no de una reestructuración. Por otro lado, como se mencionó arriba, la transformación es un proceso que modifica el orden sociocultural de una sociedad o una comunidad particular. Por ello, dentro de la literatura generalmente se piensa que la transformación social es “consecuencia de haberse abandonado un paradigma y de haber adoptado otro” (Alarcón y Donoso, 2018). Sin embargo, al hablar de las transformaciones sociales en una comunidad, y no en una sociedad, no implica necesariamente un cambio de paradigma o una revolución popular. En comunidades particulares hay transformaciones sociales de nivel micro que no llegan al orden de la responsabilidad individual o al orden de los cambios sociales. Aun así, en comparación con las transformaciones sociales de una nación no implican un cambio de paradigma, pero si del del orden sociocultural de la comunidad.

Víctima de Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia

La violencia en Colombia es un fenómeno que a partir de mediados del siglo XX dejó de ser un conflicto en zonas rurales del país a ser uno de los problemas más grandes que afecta a la gran mayoría de colombianos, directa o indirectamente. Una de las tantas consecuencias que ha dejado la violencia y especialmente el conflicto armado es el desplazamiento forzado. Tanto así que Colombia fue para 2019 el segundo país con más víctimas de desplazamiento forzado en el mundo, seguido de Siria. Además, es el país con más número de desplazados internos: 8 millones de habitantes entre 1985 y 2019; incluso a nivel latinoamericano supera por 5 millones de personas el “éxodo venezolano” que ocurre actualmente (ONU, 2020). En mayor medida, el desplazamiento forzado en Colombia ha sido analizado como consecuencia de la violencia y el conflicto armado, lo que es indiscutible. Sin embargo, en la literatura académica “el desplazamiento era asumido como un asunto colateral; bajo estas circunstancias, la explicación de las lógicas de evolución del desplazamiento forzado permanecían ocultas” (Gonzales, 2010, Pág 109). Así que el estudio del desplazamiento se enfocaba sobre los problemas a los que se asociaba como derechos humanos, reconfiguración demográfica o afectaciones en grupos poblacionales minoritarios como indígenas o

afrocolombianos. En este sentido, durante la década de 1990, cuando se empezó a utilizar el término en los estudios sobre conflicto armado, no se analizaba el desplazamiento forzado como un problema como tal, sino como una consecuencia de otro, la violencia.

El desplazamiento forzado es catalogado como crimen de guerra y delito de lesa humanidad” (Utria, et al., 2015, Pág 07). Sin embargo, en los casos como Siria y Colombia en que la violencia y el conflicto armado se convierten en un problema estructural de la sociedad, la responsabilidades del crimen o delito no son asumidas por actores particulares, cuando menos no en la generalidad. Puede ser entendido como hecho en el que las personas se ven obligadas a dejar su lugar de residencia consecuencia de conflicto armado o situaciones de violencia generalizada (ONU, 1998). Las víctimas de desplazamiento forzado son heterogéneas, de diferentes lugares del país o grupo étnico. Sin embargo, quienes son más afectados en el país por desplazamiento forzados son comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Algunas otras características del desplazamiento forzado es que es de carácter masivo y sistemático (PNUD, 2007), además, da lugar a la vulneración de múltiples derechos fundamentales (Mendoza, 2012). Esta última característica es de suma importancia para comprender las implicaciones de ser víctima de desplazamiento forzado y es que a causa de esto, el desarrollo social de una comunidad y el desarrollo personal de las víctimas se ve interrumpido. Por ejemplo, acceso a los derechos a educación, a vivienda o al trabajo, por mencionar algunos. Esta característica no suele ser tenida en cuenta en la definición de la ONU para 1998, lo que como consecuencia invisibiliza la vulneración de derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado. El desplazamiento forzado “no es simplemente un asunto de movilidad, es un evento traumático, transformador de la vida y de la autonomía de las personas y las comunidades. (Utria, et al., 2015, Pág 11-12). Es decir, que ser víctima de tal crimen no es sólo verse obligado a abandonar la residencia por la violencia estructural, sino también, y a causa de ello, perder el acceso a sus derechos.

Las personas víctimas de desplazamiento forzado pierden su trabajo, sus propiedades, su capital económico, su vínculo con el espacio y su red social más conocida. Por un lado, “produce la desintegración de los lazos comunitarios, el desarraigo, la pérdida de fuentes de sustento y la interrupción de actividades cotidianas, aspectos todos fundamentales en la identidad personal y familiar. (Gonzales, 2010 126). Por otro lado, al llegar a los lugares en que se reubican son estigmatizados, marginalizados e incluso criminalizados por los problemas sociales del sector, ya que las personas locales les ven como agentes externos y

lejanos a su comunidad (Utria, et al., 2015). En Colombia, el desplazamiento forzado ha sido un factor determinante en el crecimiento de las ciudades, ya que:

“Los procesos de urbanización y expansión de las grandes ciudades, y la consecuente recomposición demográfica, estuvieron también atravesados por el desplazamiento de miles de campesinos, desarraigados de su territorio, que llegaron en busca de refugio y que se vieron obligados a articularse a un nuevo espacio, casi siempre hostil, y en condiciones que les resultaban ajenas, pasando a hacer parte de los cinturones de miseria de los nuevos centros urbanos. (Gonzales, 2010,Pág 110)

Así, las víctimas de desplazamiento forzado han llegado a las partes periféricas de las ciudades, han construido barrios informales y han reconfigurado la organización de la ciudad; por supuesto, no por iniciativa propia, sino como una de las tantas consecuencias de la violencia en Colombia. Lo anterior ha implicado que gran parte de la población víctima de desplazamiento se convierta en la población más vulnerable dentro de las dinámicas urbanas; incluso es la población vulnerable más vulnerable según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública del Desplazamiento Forzado (Mendoza, 2012,Pág 175). En tanto, esta población es excluida de su lugar de origen y también del lugar donde se reubica; es marginalizada, estigmatizada y condenada a habitar el espacio al que llegan en condiciones de miseria; lo que implica un ejercicio de revictimización, tanto del Estado como por parte de la sociedad en general.

Según la clasificación recopilada por los y las autoras Leider Utria, et al., en su texto “Resiliencia en Mujeres Víctimas del Desplazamiento Forzado” el proceso por el que pasan las víctimas del hecho en cuestión tiene tres etapas: primero, la situación que acontece el desplazamiento, segundo, el proceso de movilidad del lugar de origen al lugar de reubicación, y tercero, la llegada al lugar de destino sea temporal o permanente. También, hay tres tipos de desplazamiento forzado: primero, el desplazamiento intrarregional, segundo, el desplazamiento extrarregional, tercero, el confinamiento temporal en zona rural. Para fines de la presente investigación se tendrá en cuenta el desplazamiento extrarregional, en el que las víctimas se desplazan hacia las grandes ciudades, lo que implica mayor desarraigo cultural y cambios más radicales a nivel social. Así, el presente trabajo investigativo se enfoca en las personas que se reubican en Bogotá, específicamente en Quiba, Ciudad Bolívar, y provenientes de zonas rurales del país. Además, se realiza un énfasis en la tercera etapa del

proceso de desplazamiento, la llegada al lugar de destino y las implicaciones que esto acarrea. Sobre todo, cuando la reubicación se da en barrios informales o espacios no dispuestos para la ocupación o urbanización.

Enfoque Neo marxista

Esta investigación se hará a partir de un enfoque Neomarxista, el cual, aborda la relación del Estado con la sociedad y la importancia de esta para construir propuestas que mejoren la economía y la sostenibilidad tanto del Estado como las diferentes comunidades de una sociedad. Así pues, tomamos como referencia el texto *“Marxismos y utopía: viejas y nuevas propuestas urbanas”* escrito en el 2016 por Carles Carreras y Alejandro Morcuende. En primer momento, este texto se centra en un objetivo netamente teórico, construido a partir de la revisión de documentos de filósofos como Aristóteles o teóricos como Marx y Engels, hasta teóricos contemporáneos como Fernández Buey, que han aportado de algún modo, ya sea teórico o práctico a entender y llevar a cabo las transformaciones urbanas con enfoque político.

Ahora bien, en dicho enfoque teórico, se centra en la conceptualización de la ciudad en el pensamiento marxista y socialista de la segunda mitad del siglo XIX. Parten desde la diferenciación entre campo y ciudad, teniendo en cuenta los aportes de Henry Lefebvre (1901- 1991), además de la revisión de las formas edificatorias de vivienda colectiva y de servicios urbanos en la planeación urbana fundacional hasta la carta de Atenas de Le Corbusier (1887 – 1965) lo cual aporta para el enfoque que nos da el texto sobre la importancia del papel del estado, con las diferentes sociedades y la buena organización a partir de estas para la construcción y planeación de las nuevas ciudades.

Es importante resaltar que en las obras de los teóricos que se basa este enfoque no hacen aportes directos a los estudios de la ciudad o del fenómeno urbano, sin embargo, a la hora de explicar las transformaciones económicas, políticas y sociales que forjaron el modo de producción capitalista, aportaron, ya que era importante la ciudad en la estructura de las principales obras de Marx y Engels, analizando el papel de la ciudad en el doble proceso de concentración de población y capital que contribuye al desarrollo de la industria y el capitalismo.

De acuerdo a lo anterior, es importante tener en cuenta que el vínculo entre el Estado y la sociedad se tiene que ver en los diferentes contextos socio-económicos, políticos, jurídicos, filosóficos y culturales que han llevado a poner especial atención en dicho vínculo, para repensar y analizar las políticas públicas y que implícitamente contiene diferentes perspectivas a lo que es el Estado, en el texto *“El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo”* escrito en el 2004, se habla de dos perspectivas: “1- la sociocéntrica, representada por los modelos funcionalistas, marxistas y neomarxistas, y la 2- la estado-céntrica (esquemas de “autonomía insulada” y elección pública)”. Mendíaz (2004).

Por lo tanto, tendremos en cuenta, específicamente la primera perspectiva que es el enfoque que hemos tomado para esta investigación, dado que tiene un modelo donde sobrepone a las políticas públicas como producto de lo que sucede en la sociedad donde el sistema político está basado por grupos sociales que presionan para ser parte del sistema, entendiendo esto como un todo y de este modo ser gestores en la construcción y efectividad de la misma, y no permitir que estén condicionadas por la competencia de las clases. A partir del estado capitalista se puede evidenciar el enfoque neomarxista en los trabajos debatiendo las funciones socioeconómicas que determinan la culturalidad y considerado como un instrumento de dominación de clase, pero también como garante de derechos.

De acuerdo a esto, podemos argumentar las acciones que ha venido teniendo la comunidad de Quiba para exigir los derechos y la importancia de la participación en las políticas, pues los análisis marxistas sostienen que las políticas estatales son expresión de la lucha de clases que normalmente privilegia a la clase burguesa dado que esta clase tiene la capacidad de reproducir la relación de capital - trabajo, por lo tanto, se revaloriza la dignidad humana en las comunidades.

Reconfiguración social.

En un primer momento tomamos el texto de Leslie Parraguez Sánchez, encontrado en la Revista Internacional de Sociología, titulado “La reconfiguración de los movimientos sociales en el proceso global de urbanización capitalista”, dado que en este la autora hace una discusión teórica que relaciona dialécticamente esta transformación con los cambios urbanos que acompañan a la nueva estructura productiva global. Parraguez (2010) Primero, identificando las limitaciones de la Sociología de la Acción de Touraine para explicar los movimientos sociales desde la ambivalencia del individualismo moderno, luego,

enriqueciéndose con otros planteamientos teóricos, de esta manera, se visualiza un sujeto emergente que se moviliza por una política de estilo de vida, es decir, “Por elegir cómo quiere vivir en función de su manera de combinar los principios generales de la modernidad y las identidades particulares. Así, se resignifican a las luchas urbanas que se concentraron hoy frente a cambios en las ciudades, especialmente, el surgimiento de la lucha por el derecho a la ciudad, en tanto nueva identidad-proyecto que permite a diversos movimientos sociales emergentes, dentro de ciudades concretas, definir nuevas posibilidades de vida urbana” Parraguez (2010, Pág 705)

Dentro de la discusión teórica, se nombran autores como Lechner (1999) en cuanto a que considera que la actual debilidad de “sueños colectivos” no implica la desaparición de “lo colectivo”, ya que el vínculo social está presente, aunque sea por ausencia y como carencia. Entonces, de acuerdo a lo anterior la autora, incluye a Bauman afirmando que este vínculo se ha transformado convirtiéndose en algo eventual después de la crisis del trabajo, ya que esta crisis se refiere a la desconexión, aunque no divorcio, entre capital y trabajo, donde el capital se suelta de su dependencia del trabajo, producto de una nueva libertad de movimiento inimaginable en el pasado Parraguez (2010). De este modo explica la transformación que se ha venido dando en la acción colectiva dentro de los nuevos contextos y espacios de ciudad.

Para autores como Touraine (1987) La sociología, desde distintas perspectivas, ha permitido comprender los motivos por los cuales muchos viven hoy en crisis, pero no basta con hablar globalmente de ‘la’ fractura social para comprender los nuevos mecanismos de la sociedad actual, sino lo que dicha fractura ha venido insertando en la cotidianidad, ya que para Touraine, el individualismo, después de la globalización no es una elección sino hecho inaplazable, sin embargo, a lo largo del texto, se evidencia como la discusión se torna, a la transformación en los movimientos sociales emergentes entre la defensa de la identidad y la política de vida, donde aclara que la acción colectiva, hoy es diferente de la del pasado, no es poca ni precaria como suele creerse, sino que se trata de una participación en la cual el ámbito de la acción se ha desplazado desde los intereses colectivos generales hacia los intereses particulares e individuales (Serrano y Vicherat 2000; Castells 1997).

Este texto nos permite entender cómo en la actualidad y de acuerdo a las necesidades particulares que se presentan, en este caso en los nuevos contextos urbanos, donde un grupo de personas de diferentes partes del país y con diferentes necesidades y culturas reconfiguran

el sentido de lo colectivo, a partir de sus particularidades para exigir ante el Estado una solución a la situación que han vivido y que viven actualmente con el proceso de reubicación, es decir, de acuerdo al texto, que debido al territorio y las prácticas que la globalización inserta en este se transforman las prácticas sociales y colectivas de la comunidad y de este modo se reconfiguran la acción colectiva.

Marco metodológico

Esta investigación se basa en el paradigma crítico social, dado su enfoque reflexivo desde las perspectivas comunitarias en las que se encuentra adscrito, en pro del cambio social y la emancipación. Este se caracteriza por incorporar aspectos metodológicos de otros paradigmas como el empírico analítico, en la generación de datos y descripción de fenómenos o el hermenéutico-comprensivo que interpreta el significado de las experiencias humanas. El crítico se centra en el análisis de la ideología dominante, mediante procesos de autorreflexión por parte de las comunidades intervenidas, en búsqueda de transformaciones y cambios a nivel social y educativo, tal como lo explica Melero en su texto *paradigma critico y los aportes a la investigación*:

“la investigación crítica debe estar comprometida no sólo con la explicación de la realidad que se pretende investigar, sino con la transformación de esa realidad, desde una dinámica liberadora y emancipadora de las personas que de un modo u otro se encuentran implicadas en la misma. Lo que nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de utilizar estrategias metodológicas de los diferentes paradigmas, suponiendo esto, sumar y mejorar los procesos de investigación que se llevan a cabo, desde el enriquecimiento de las técnicas más significativas de cada uno de ellos. El paradigma crítico por tanto, se caracteriza por ser emancipador, ya que invita al sujeto a un proceso de reflexión y análisis sobre la sociedad en la que se encuentra implicado y la posibilidad de cambios que el mismo es capaz de generar” (2011,Pág 333)

De esta manera el cometido es qué los sujetos puedan participar en la transformación socio-histórica de su sociedad. La manera de hacerlo es entendiendo las dinámicas a las qué se encuentran adscritas

Es desde allí que parte del trabajo investigativo mancomunado con la comunidad del Hueco (ubicada en Ciudad Bolívar) para la protección al derecho a la vivienda digna. Dado que las personas asentadas allí han sido trastocadas por el conflicto armado y han tenido que desplazarse de su territorio de origen. Estas son consideradas víctimas del conflicto. De esta manera, se les reconoce derechos diferenciales a partir de la ley 1448 del 2011 que, entre otras cosas, reconoce el derecho a la tierra a través de la restitución. A partir de lo anterior, se conforma la organización *Renacer de la Familia* que vela por los derechos territoriales y de propiedad en contra de los intentos de desplazamiento de la alcaldía por el riesgo de remoción en masa. Es desde allí que se comienza a hacer indagación de primera mano sobre dicha organización. Dado que el fenómeno sigue en proceso, es un análisis exploratorio como lo afirma Sampieri “se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan sólo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas” (Sampieri, Collado & Baptista, 2010. Pág. 79). Es decir que partimos de información de primera mano y estrategias inductivas en lugar de partir de teorías y comprobarlas.

En este sentido este trabajo se enmarca dentro del enfoque cualitativo desde la investigación social, ya que permite interpretar y entender las prácticas cotidianas que se evidencian en las dinámicas a partir de las percepciones, experiencias o interacciones de los habitantes y sujetos pertenecientes a la comunidad de estudio, la cual en este caso es la comunidad del hueco en la localidad de Ciudad Bolívar, dando así una mirada holística del fenómeno.

En cuanto a las técnicas metodológicas, se ha llevado a cabo en la fase exploratoria la revisión bibliográfica, la cual sirve para la definición de categorías investigativas y brinda el rumbo epistemológico. La observación participante que es “empleada para designar la investigación que involucra la interacción social entre el investigador y los informantes, durante la cual se recogen datos de modo sistemático y no intrusivo” (Taylor y Bogdan, 1987, Pág. 33) para así poder hacer un diagnóstico donde se pueda identificar y caracterizar a dicha población. De esta manera se recopiló los datos obtenidos mediante el diario de campo, que permitió medir el avance del proyecto social de principio a fin, evaluando las situaciones individuales, grupales, institucionales, organizacionales o comunales. Mediante los reportes de actividades realizadas en los momentos de su desarrollo (Valverde, 1991. Pág. 303-315).

De esta manera se responde a la incógnita sobre la incidencia que han tenido el entramado de políticas públicas de vivienda alrededor de las organizaciones populares urbanas como “Renacer de la Familia” en la formulación de alternativas que salvaguarden sus derechos prioritarios como el de la vivienda 2018-2020

En relación al planteamiento de la investigación y los conceptos desarrollados, se realizaron entrevistas semiestructuradas, ya que estas nos permiten recolectar información de primera mano como lo mencionan Denzin y Lincoln (2005) quienes plantean que la entrevista es una conversación, es el arte de realizar preguntas y escuchar respuestas como técnica de recogida de datos, cuando se hace referencia a entrevistas semi-estructuradas también se hace la planificación de un guión temático que determine la información que se quiere obtener a través de preguntas abiertas que a medida del tiempo permitan ir construyendo un conocimiento generalista y comprensivo de la realidad del entrevistado y de este modo poder responder a nuestro objetivo de describir el asentamiento y configuración del tejido social por parte de la población víctima del conflicto armado ubicada en la vereda de Quiba Medio en el periodo de 2000 al 2019. De esta manera, a través de las cuatro entrevistas semiestructuradas realizadas a personas claves de la comunidad como líderes o personas en condición de víctimas activas en la organización, con lo cual se recolectó información de suma importancia para describir el asentamiento del Hueco y las transformaciones históricas por las que ha pasado el territorio

También se realizó un grupo focal con integrantes de la organización y personas adscritas a la mesa local de víctimas de Ciudad Bolívar, de este modo complementar la información recogida en las entrevistas, pues para Martínez-Miguelé, el grupo focal “es un método de investigación colectivista, más que individualista, y se centra en la pluralidad y variedad de las actitudes, experiencias y creencias de los participantes, y lo hace en un espacio de tiempo relativamente corto”. Esta técnica según Alicia Hamui-Sutton. (2013) es particularmente útil para explorar los conocimientos y experiencias de las personas en un ambiente de interacción, que permite examinar lo que la persona piensa, cómo piensa y por qué piensa de esa manera, lo cual nutre la capacidad de intervención para el fortalecimiento que se pretende con esta investigación, el trabajar en grupo facilita la discusión y activa a los participantes a comentar y opinar aún en aquellos temas que se consideran abrumadores, lo que permite generar una gran riqueza de testimonios, De este modo la herramienta nos facilitó conocer las concepciones e imaginarios de los integrantes de la organización, acerca de las concepciones

de las políticas públicas en contraste con la definición académica expuesta en el Marco teórico

Para finalizar, se llevó a cabo un proceso de sistematización de experiencias, mediante las reseñas hechas en las reuniones semanales (que después pasaron a la virtualidad por la coyuntura) donde se desarrollaban temas en relación a la consecución de la vivienda. De estas se seleccionaron tres momentos fundamentales en el proceso de constitución y fortalecimiento de su organización que son: 1. Fundación de la organización Renacer de la familia 2. Participación en las mesas gubernamentales de políticas públicas de vivienda 3. Elaboración de propuestas en búsqueda de soluciones a la problemática de vivienda. Esta sistematización se hace de manera retrospectiva reconstruyendo las experiencias y orientándose a mejoras futuras en otros posibles proyectos para de esta manera responder al tercer objetivo el cual es enunciar las estrategias desarrolladas por las organizaciones para la solución de la problemática de vivienda en Bogotá. para de esta manera entender las transformaciones sociales por las que ha pasado la población.

Capítulo 1. Historias y narrativas de ciudad Bolívar

El presente capítulo tiene como objetivo describir el proceso de poblamiento de Ciudad Bolívar y en particular del Hueco a partir de los relatos de las personas que han vivido en el interior de la misma localidad 19. Esta se compone por 254 barrios legalmente constituidos, pero según el catastro existen alrededor de 360 (Secretaría de planeación distrital, 2009). Esta localidad se ha caracterizado por ser un territorio de poblamiento acelerado y poco organizado ubicado al sur de la ciudad, esto se debe a que históricamente ha sido considerado como un lugar de fácil acopio para población proveniente de diferentes territorios del país. La existencia y proliferación espontánea de barrios marginales, es causado por su falta de planificación previa. Lo que actualmente se conoce como Ciudad Bolívar en la década de los cuarenta perteneció geográficamente a la localidad de Bosa y después pasó a hacer parte de la localidad de Usme a partir del decreto 3640 de 1954. Es decir, en un comienzo los proyectos de planificación de estas localidades se ceñían también al territorio que hoy se conoce como Ciudad Bolívar, lo que ocasionó que no existieran unos planes con las especificidades del territorio. A su vez trajo consigo la carencia de equipamientos urbanos y servicios públicos básicos. Esta problemática se agrava a partir de las olas migratorias, ya sean de carácter

económico, educativo o en la mayoría de los casos asociado al conflicto armado como se explica en el texto *Partir de lo que somos. Ciudad Bolívar, tierra, agua y luchas*.

“Los desplazamientos forzados inicialmente, hoy son reconocidos como desarraigo y destierro. Los cuales han marcado la historia del país los últimos 65 años, en principio por la dinámica de confrontación de la violencia política bipartidista que principalmente se desarrolló en los departamentos del Tolima, Santander, Cundinamarca y Boyacá con la arremetida de las cuadrillas conservadoras hacia las facciones liberales gaitanistas por grupos como los chulavitas y los pájaros, que provocaron la salida del campo de múltiples oleadas de personas, que ven como lugar de refugio y posibilidades, las grandes ciudades del momento, en particular la capital del país. Y en el transcurrir del tiempo los nuevos habitantes se ven obligados a ubicarse cada vez más arriba, ellos evidencian en sus rostros y acentos las zonas que azotan la guerra” (Gómez, 2014. Pág 36)

Estos diferentes mecanismos de violencia ejercidos sobre miles de personas en condición de desplazamiento provocan que sean excluidas de su lugar de origen y también del lugar donde se reubica; es marginalizada, estigmatizada y condenada a habitar el espacio al que llegan en condiciones de miseria; lo que implica un ejercicio de revictimización, tanto del Estado como por parte de la sociedad en general. Así lo relata el señor Norberto en una entrevista donde describe su proceso de desplazamiento:

“yo vengo de un municipio que se llama Tierra Alta - Córdoba si, y llegue aquí al Hueco por medio de desplazamiento forzado, vine porque me estaban buscando para matarme, yo vivía en una vereda que se llama Río Verde, allá fui amenazado por los paramilitares y tocó irme para un corregimiento que se llama Quimari, de allí de Quimari Medio, me vine para un pueblo que ya es el propio casco urbano que es Tierra Alta, en Tierra Alta, estando ahí en Tierra Alta, vine y me amenazaron nuevamente, me andaban buscando para matarme y ahí fue que enseguida agarre para Bogotá, me vine para el sector El Hueco” (Entrevista personal, 2020).

No es un asunto de movilidad, son ciclos de sucesos traumáticos que trastocan a las personas que pasan por ello de por vida. No solo es el hecho de abandonar el lugar de residencia de la

persona. También, a causa de ello perder el acceso a los derechos fundamentales como el de la vivienda. De esta manera la población pasa de ser excluida no sólo de su lugar de origen, también del lugar donde se reubica. Es estigmatizada, marginalizada y condenada a habitar un espacio donde llegan en condiciones de miseria. Así como Norberto, en Ciudad Bolívar existen alrededor de 6.000 personas las cuales habitan viviendas bajo apropiación sin escritura. Siendo el 2,6% de la población total según la monografía de Ciudad Bolívar (Secretaría de Planeación Distrital, 2017. Pág 20).

El proceso por el que pasan las víctimas del conflicto armado, pasan por diferentes momentos. La situación en sí misma del desplazamiento, el proceso migratorio hasta su nuevo lugar de reubicación y la llegada al lugar de destino sea temporal o permanente. En este proceso, por lo general la población pasa por escenarios que revictimizan, sea por parte del Estado como de la sociedad en general. El caso de la población del Hueco que está siendo analizado, se caracteriza por considerarse como un desplazamiento extrarregional, en el que las víctimas se desplazan de municipios periféricos a grandes ciudades. Lo que ocasiona cambios radicales a nivel social.

Mapa 1 de la localidad de Ciudad Bolívar.

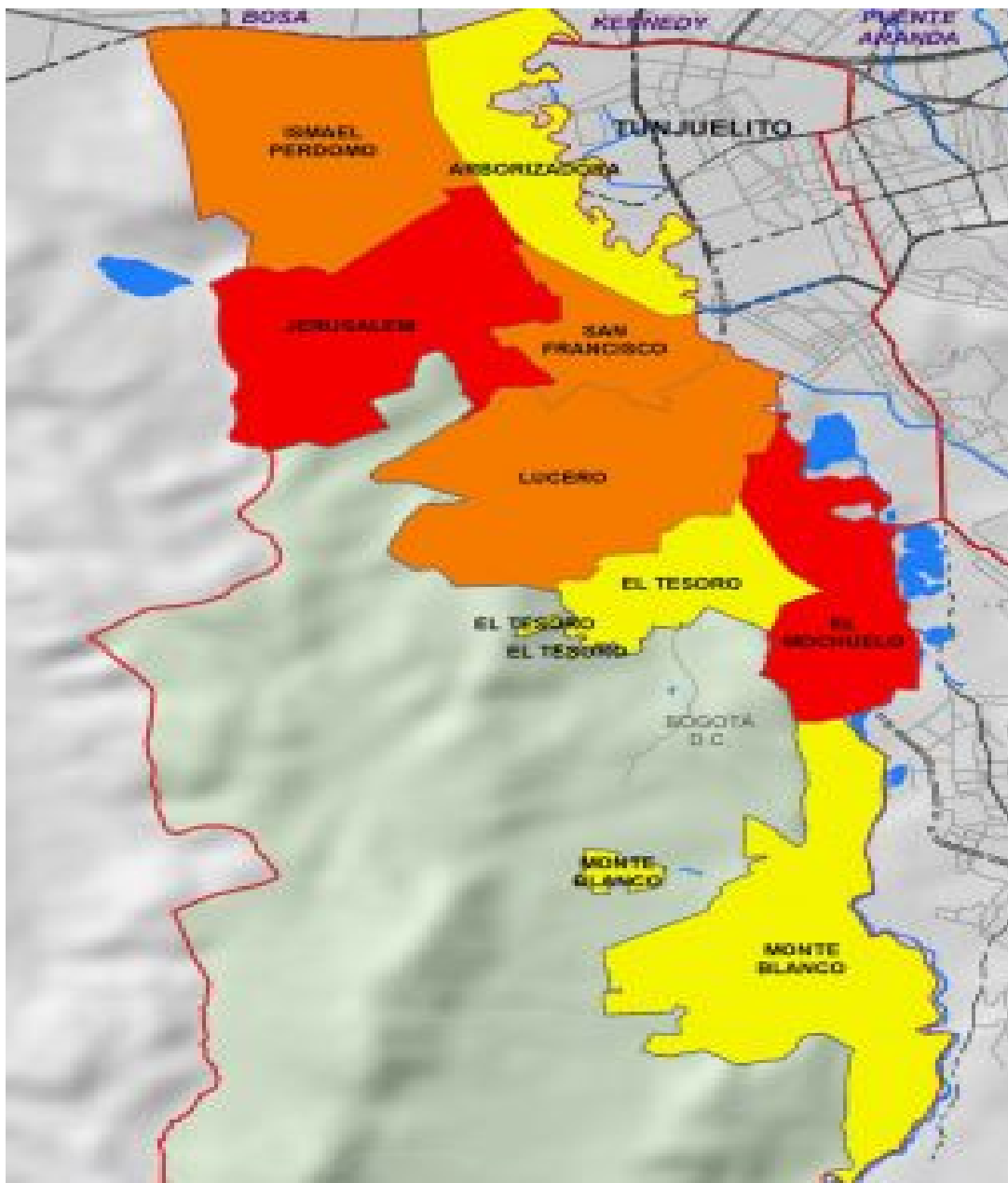


Imagen extraída del informe de desarrollo territorial de la localidad de Ciudad Bolívar (2020).

Para entender a profundidad el fenómeno de los asentamientos informales en Bogotá se debe tener en cuenta ciertos sucesos en específico, retomando desde los años 1940 donde comenzó el proceso de parcelación de grandes extensiones de tierra. Según se explica en la monografía de Ciudad Bolívar publicada por la Alcaldía de Bogotá “en dicha época 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 y en la décadas de 1950 y

1960, surgieron los primeros asentamientos, que en menos de veinte años generarían polos de concentración de sectores marginados” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017. Pág 46). La población estimada en esa época era de 50.000 habitantes. Con el veloz crecimiento de la ciudad, se dinamizó el mercado de tierras. Lo cual provocó que dichas haciendas se fraccionaran en lotes propicios para la aparición de una gama de alternativas que tenían las personas para asentarse y establecerse en la localidad de Ciudad Bolívar. Entre estas se pueden resaltar las más comunes como la compra colectiva de tierra y su posterior parcelación, la invasión y toma de tierras, compra por medio de programas como la Caja de Vivienda Popular CVP o la compra directa con las firmas constructoras.

Dentro de estas alternativas nos centraremos en la invasión o toma de tierras por su distinción en cuanto al carácter informal, dado que desde 1970 los urbanizadores ilegales se encargan de lotear fincas e intercambiar estos predios por bienes de diversas índoles. Como lo retrata el texto *Partir de lo que somos. Ciudad Bolívar, tierra, agua y luchas*, publicado por el ministerio de cultura “La venta de lotes como se dio en los sectores de Jerusalén, Potosí, Paraíso, Bella Flor, Juan Pablo II entre otros, dinámica promovida por personajes como los tierreros, urbanizadores piratas, que se vuelven el aliado perfecto para los sin techo, que buscan prontamente un refugio en la capital del país (donde se concentra el poder y la riqueza de la nación), y por esta misma razón vienen tras la ilusión de encontrar nuevos rumbos o el hecho de poder tener vivienda propia” (Gomez. 2014. Pág 62). Por la cantidad de barrios emergentes, para las administraciones estatales ha sido difícil definir la legalidad de muchos de ellos. La cantidad de nuevas apropiaciones de tierra ha imposibilitado caracterizar dichos barrios y mucho menos brindarles las condiciones básicas de habitabilidad. Agregando que paulatinamente aparecen y desaparecen dichos asentamientos como lo afirma Montañez en su texto *espacio, territorio y región* “En cuanto al tema de la apropiación y establecimiento de asentamientos informales, se evidencia ciertas resistencias históricas por parte de la población migrante allí asentada, ya que los agentes de policía tienen la orden de desalojar a los llamados “invasores” de los asentamientos. Que veinticuatro horas después volvían a empezar la construcción de su vivienda” (Montañez, 1998. Pág 57). En este vaivén se configuró la disputa por la posesión de la tierra.

De esta manera una de las mayores problemáticas en la década de 1970 para la mayoría de población desplazada fue conseguir los servicios básicos para la habitabilidad digna. Como es el caso del agua, luz y gas. Dado que los primeros proyectos de acueducto llegan por vías de

mangueras para conectar los tanques desde los barrios formalizados a los asentamientos informales. Asimismo, pasaba con la energía, se enviaba una toma hasta los barrios que contaban con el servicio. Sin embargo, estos mecanismos no lograban abastecer a todos los asentamientos debido a la falta de presión y voltaje en el sistema, así que el servicio llegaba a medias o no llegaba, eso les llevó a nombrar coordinadores zonales para que regularan el consumo de estos servicios. A partir del acuerdo 11 de 1983 desarrollado por el Concejo de Bogotá, se define el plan Ciudad Bolívar que define como objetivo en su parágrafo 2 "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" (1983, Pág 76) lo que constituye un proyecto urbano que involucra prácticamente a todas las entidades del Estado. Éste se compone por 7 programas: construcción y pavimentación de vías, ejecución de obras de infraestructura de acueducto y alcantarillado, desarrollo y rehabilitación de barrios urbanos, dotación de establecimientos de salud, construcción de centros de servicio comunitario, dotación de establecimientos educativos, estudios y planes complementarios. Además, de los acuerdos posteriores como el 14 del 7 de septiembre de 1983 por el cual se crea la alcaldía menor de Ciudad Bolívar y mediante la ley 1421 de 1992 que determina el régimen político, económico, administrativo y territorial en la localidad.

A partir de los programas de planeación para la localidad han existido opiniones críticas frente a su efectividad, según los logros fácticos que se evidencian en el territorio, como Luciana quien menciona: "Ciudad Bolívar es un engaño, fue un robo, porque Ciudad Bolívar, para la época que fue planeada iba hacer el ejemplo de radicación de pobreza de toda América Latina, iba hacer exactamente algo así, como una Ciudad Kennedy, con su hospital, y un poco de cosas y sus universidades, y todo ese rollo, pero terminan es armando como tres grupos no más, de la urbanización como tres... o dos grupos, que eso la tienen es detrás del Rodrigo Lara Bonilla, son esas casitas que están en la parte de arriba, eso fue lo que construyeron, la plata no se sabe que fue lo que pasó se perdió, y había mucha plata para esa vaina, todo se pierde, todo se olvida y termina siendo una ciudad olvidada, es una burla para la misma sociedad" (2020). A pesar de la legalización de 179 barrios desde 1968, la población desplazada asentada en Ciudad Bolívar consideran la labor del Estado y sus instituciones difusa e insuficiente. Por esta razón es que se fundan cientos de organizaciones y colectivos que buscan generar presión en el gobierno en pro de sus derechos.

La década de 1990 estuvo acompañada por el aumento de las olas migratorias compuestas en su mayoría por personas en condición de desplazamiento que coincide con la precaria situación social y económica en la que se encontraba la localidad de Ciudad Bolívar. Estos sucesos causaron, entre otros factores, la conformación de organizaciones sociales (compuesto mayoritariamente por jóvenes) que tenían como objetivo reivindicar sus derechos y reivindicar la localidad propiciando luchas como el paro cívico de 1993, en el que se logró ubicar a la localidad de Ciudad Bolívar en el ojo del país, dado que mostró una fuerte base poblacional organizada y resistente que logra que el gobierno a nivel local, distrital y nacional cumpla con los acuerdos pactados en las negociaciones con los representantes. Algunos avances fueron la Universidad Distrital sede tecnológica, infraestructura vial, rutas de transporte, casas culturales e inversión en proyectos de la CVP en Sierra Morena, Arborizadora Baja y Alta entre otros.

Uno de los aspectos que al día de hoy sigue en disputa es el derecho a la tierra y vivienda, partiendo de una definición de Escobar en su texto *Política cultural, cultura política; una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. “Los derechos humanos como producto histórico e inacabado de la humanidad, son la expresión fehaciente de la disputa y confrontación entre fuerzas sociales antagónicas en determinado periodo histórico. Los derechos humanos son huella, pero también proyecto de dignidad humana” (2001). Desde este aspecto parte una concepción de lucha por la tierra en el espacio urbano que se fundamenta en la necesidad de tener un terreno para construir una casa, ese derecho vulnerado hace que las comunidades empiecen a generar estrategias de recuperación de tierras y autoconstrucción de viviendas. Como lo explica Haesbeaert en su texto del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad “El territorio transita, entonces, por varias escalas diferentes, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba; por lo tanto, hay macro y micro territorios. Esto nos ofrece también la posibilidad de concebir la resistencia, no ya como el “otro” o lo opuesto del poder, sino como un constituyente de las relaciones de poder. El poder es mucho más que el conjunto de prácticas materiales como la coacción y el control físico, muy evidentes en la acción militar. El poder tiene también un carácter más simbólico, que se manifiesta, por ejemplo, en la construcción del consenso” (Haesbeaert 2013, Pág. 32) De esta manera se deben enunciar también los mecanismos de poder ejercidos en el territorio.

Entre muchos fenómenos existe la violencia ejercida por grupos al margen de la ley para imponer un control en la zona. En territorios como Santa Viviana, Altos de la Estancia,

Loma, Lucero y Quiba entre otros sectores se han presentado históricamente hechos impactantes de la denominada “limpieza social” atentando contra la vida de los jóvenes, pero también contra los líderes en sus dinámicas de participación comunal y política. Además, han enfrentado micropoderes que controlan la zonas y en su accionar ven como obstaculiza las dinámicas de organizaciones que promueven los derechos humanos, tal como Luciana muy sucintamente explica “ Ahí hay un paraco ahí arriba, que manda ese pedacito, que allá hacen lo que él dice, y el que no quiere allá lo matan” (2020). El territorio es concebido por las relaciones de poder, construidas en, y con, el espacio y no como algo que se pueda separar de las relaciones sociales. Es decir, el poder es entendido como dominación funcional en sentido simbólico, político o económico. Por ello, Haesbaert determina una diferenciación entre los grupos hegemónicos que dominan el territorio y los grupos subalternos que se apropian del mismo (2013). De esta manera el espacio se llena de significado gracias a su carácter simbólico.

Así como en Ciudad Bolívar, se encuentran aspectos comunes en todas las grandes ciudades latinoamericanas como el rápido crecimiento sin planificación urbana hacia las periferias, sobre zonas de alto riesgo o zonas rurales, situación promovida por la precarización de las condiciones de vida, estigmatización y falta de oportunidades. Estos factores constituyen la combinación perfecta para que afloren manifestaciones de violencia local, que es un conducto a la conformación de grupos al margen de la ley. Para el caso Colombiano, el fenómeno del conflicto armado ha ocasionado destierro y desplazamiento forzado. Forma por la cual se vulneran los derechos humanos, que son el eje fundamental de la dignidad de vida como lo afirma Medina “Desde la perspectiva crítica de los derechos humanos se entiende que los mismos no se agotan en la positivización por medio de constituciones o tratados internacionales (se reconoce la importancia de este aspecto en la lucha por la dignidad humana, especialmente para los sectores subalternos), los derechos humanos desde el posicionamiento crítico se definen como un campo de significación política que fundamentalmente se ocupa de referenciar las relaciones de dominación, discriminación, poder y control, tal como se manifiestan, a través del tiempo, en contextos específicos de lucha por condiciones de existencia digna” (Medina, 2010 pág 46). A pesar de esta complejidad se puede establecer una tendencia en la que los derechos humanos son productos históricos, expresión de la disputa entre fuerzas antagónicas. De esta manera se puede afirmar que los derechos que no se defienden, se pierden. En cuanto a la interdependencia de la violencia local con la violencia nacional, se cruzan víctimas locales con las víctimas

nacionales. Es decir, se establece la relación concomitante entre estos dos fenómenos sociales y a su vez como expresiones de la violencia estructural, del conflicto social y armado que afecta la vida cotidiana de la sociedad colombiana.

Mapa 02. Desarrollo histórico de la vereda de Quiba.

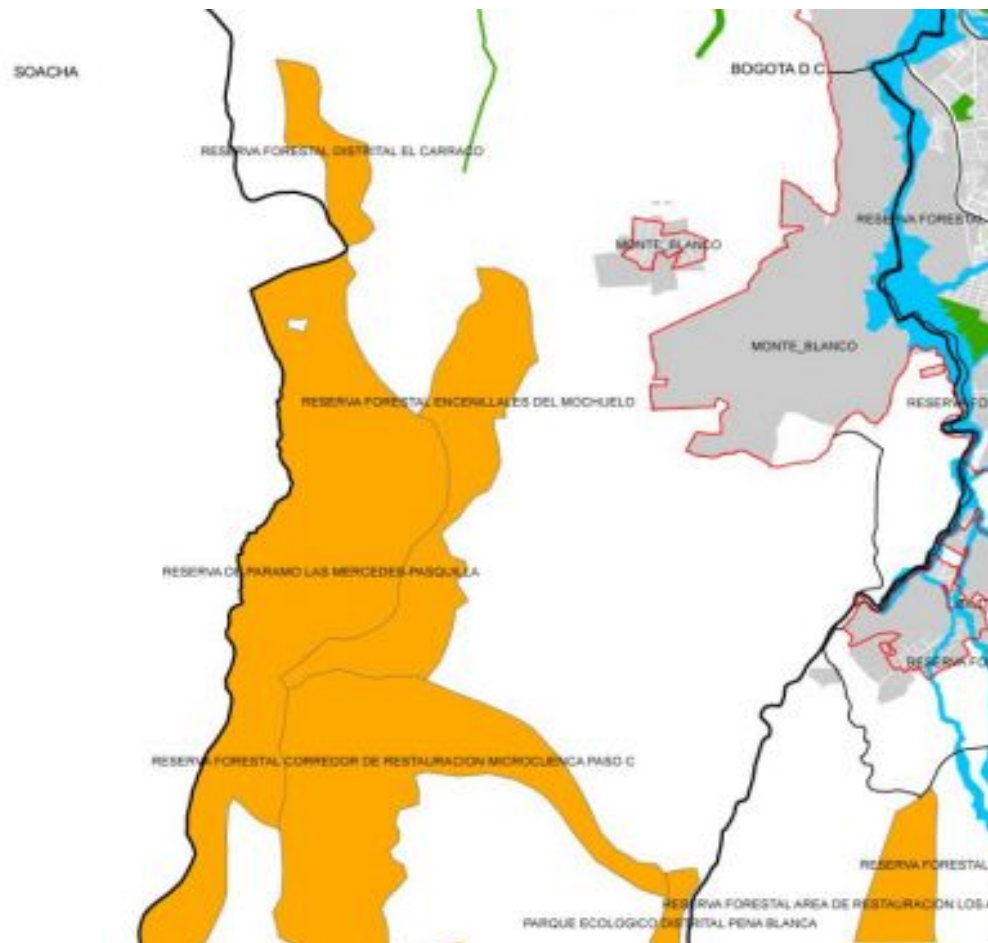


Imagen extraída del informe de desarrollo territorial de la localidad de Ciudad Bolívar (2020).

La zona rural de la localidad de Ciudad Bolívar se compone por nueve veredas, entre ellas las más destacadas son Quiba, proveedor de agua. Mochuelo que soporta el peso de los desechos de la ciudad y Pasquilla que se compone por la ganadería y agricultura. En el siglo veinte estos tres territorios hacían parte de la finca La María, perteneciente a la familia Ramírez. En el desarrollo de este apartado nos centraremos en la vereda de Quiba la cual basa su economía en actividades agrícolas como la siembra de papa y hortalizas idóneas por el clima frío del territorio y actividades pecuarias como la cría de ganado Hass el cual produce carne y leche.

A mitad del siglo XX el poeta y escritor Jorge Rojas compra la mayor parte de la hacienda como lo cuentan las crónicas barriales del museo del Banco de la república.

“Su nombre real es San Martín de Quiba, pues como es costumbre, en este lugar se conservan los restos de un santo, precisamente los de San Martín. Fue mandada a construir en 1958 por el poeta Jorge Rojas, era uno de los personajes más ricos e importantes de la vereda y quien la edificó pensando en su hija, una exótica mujer que estaba por contraer matrimonio en aquella época. Dicen sus vecinos que sólo se conoce una construcción similar a ésta de tipo doctrinal, en todo el país y que está levantada en los terrenos de Suatán (Boyacá). Una espadaña, un campanario, y una nave central colonial las hacen únicas” (2007, Pág: 03)

Esta construcción hecha por el poeta se encuentra en la parte baja de Quiba y al día de hoy es un lugar turístico por su distinguida arquitectura. Con la presencia de iconos antiguos como el cementerio fundado en 1930, la iglesia fundada en 1915 y el centro poblado que operó como cuartel en la época violenta de la Guerra de los mil días en la que por motivos de preferencias políticas se exterminaban los unos a los otros. El nombre de Quiba significa en el idioma Muisca valle de los bosques porque el territorio que compone dicha vereda fue en un principio parte del bosque de niebla. A principio de la década de los 50 en esta vereda vivían alrededor de 500 familias que se dedicaban fundamentalmente a labores agrícolas, en uno de los acercamientos a la población pudimos conversar con Manuela una residente de Quiba alto que se dedica a las actividades agrícolas y que lleva viviendo en dicho lugar más de dos décadas, ella nos contó a través de una entrevista semiestructurada la relación de los residentes de dicho territorio con las instituciones estatales.

“Aquí no hay transporte, por ejemplo, cuando uno trabaja en Bogotá y tiene que devolverse de noche siempre es complicado salir de los barrios, la policía casi no viene y cuando viene es a joderlo a uno por que uno tiene pa la moto y no para el seguro de la moto por cualquier cosa viene a joderlo a uno, viene a meterse con uno en vez de ayudarnos y apoyarnos, además viene gente de fuera a robar caballos y ganado, es algo que se presenta a diario y la policía no hace nada, a mí me robaron dos vacas. Acá es cosa seria, nadie se pone de acuerdo para organizarse, una junta saca su tajada y chao, en esta región hace presencia los políticos pero solo viene por votos, promesas falsas como nuevas vías que al final incumplen” (2020).

La insatisfacción e incredulidad de María hacia las instituciones y el gobierno se evidencia también en otros sectores de la población. Al conversar con varias personas de Quiba medio las cuales componen la zona de apropiación ilegal denominada “el Hueco” concuerdan que dicho asentamiento lleva expandiéndose desde el 2009 por la llegada de personas de distintos territorios como es el caso de Never el cual era un campesino proveniente de Córdoba que lleva viviendo ya casi diez años en Quiba y decidió venirse de su territorio con su familia por ser desplazado de manera forzada de su hogar por actores armados ilegales. Así como la historia del desplazamiento de Never, existen muchas otras, lo cual demuestra que dicha población se compone en su mayoría de personas provenientes de diferentes territorios de Colombia.

En cuanto a las labores desempeñadas. La mayoría de las personas del Hueco se dedicaban al reciclaje dado que el territorio colindaba con una zona de descarga de residuos. Lo cual daba el sustento necesario para la manutención de las personas como lo afirma Luciana “Se encontraban materiales como el montimondio que un kilito de eso valía hasta 25, yo cogía un taquito y me hacía hasta 600 y 700 y fui componiendo mi rancho... es un metal, viene revuelto con el cobre, y eso se encontraba en la tierra, lo tiraba la volqueta, traía cosas así sencillas, nosotros buscábamos la chatarra” (2020). Cuando los materiales dejaron de ser votados en esa zona, algunas de las personas siguieron con la labor del reciclaje. Otros se dedicaban a trabajos informales como venta en chaza y los que tenían trabajo estable se dedicaban al área de construcción y limpieza general y seguridad. En la llegada de la alcaldía Bogotá Humana 2010 muchas personas dedicadas a la labor del reciclaje se formalizaron adscribiendo a la empresa pública Basuras Cero. Pero en el cambio de alcaldías esta empresa fue desmantelada y con esto la mayoría quedó sin empleo. Por ello se pudo evidenciar cierta apatía y descontento con la alcaldía de turno, ya que en palabras de María “el gobierno nos tiene olvidados y cuando se acuerda de nosotros es para decirnos que no podemos estar aquí, desplazarnos otra vez y dejarnos a nuestra suerte” (2020). A partir de lo dicho por la señora se evidencia la invisibilización por parte del estado hacia la población sin importar las necesidades básicas de dichas personas.

El trabajo adelantado por la organización “Renacer de la familia” está orientado a dinamizar y agilizar los programas planteados por el estado en temas de política de vivienda para facilitar la adquisición de un espacio habitacional a los integrantes en condición de víctimas de la organización. Con base en el programa *Mi Casa ya* se ha propuesto un subsidio

complementario para la inversión en un proyecto de vivienda. La labor de la organización ha sido la formulación de proyectos de vivienda para la inversión de dicho subsidio las cuales son expuestas a las diferentes instituciones competentes del estado para que intervengan en el desarrollo del proyecto. Pero como lo ha enunciado Luciana “Cuando se comienza con el tema de liderazgo en el sector y empieza uno a tocar puertas de las instituciones, indigna que no presten la atención requerida. Pero con el transcurso del tiempo hemos recibido la atención por parte del estado” (2020). La participación y lo político pueden describirse de diferentes maneras según el grupo social, vertiente teórica o subjetividades culturales de los individuos, Pero se debe tener en cuenta que existe una estructura legal en cada país que establece las dinámicas impuestas en un territorio. Como lo afirma Gómez en su texto *Lineamientos de políticas culturales en el ámbito universitario para la revisión de programas de bienestar de la Universidad Distrital de Bogotá*. “La política pública es un entramado de ideas configuradas por un grupo técnico para la construcción y fortalecimiento de procesos sociales dentro de un territorio, fundamentado a su vez en las problemáticas sociales expuestas por las organizaciones comunales” (Gómez, 2011, pág).

En síntesis Ciudad Bolívar es considerada como un territorio complejo, con luchas ganadas, luchas venideras, luchas que no se han evidenciado y bastantes injusticias. Para comprender el territorio, este se debe leer a partir de las miradas de los diferentes actores, analizando las relaciones, construcciones de identidad, poder y el impacto de las dinámicas. Estas a su vez mutan, se transforman, construyen y reconstruyen para dar respuesta a los fenómenos implícitos en un territorio. Estos procesos históricos generan debates sobre el desarrollo urbano del territorio, a partir de las exigencias pendientes del paro del 93 se han desplegado acciones colectivas que buscan reivindicar los intereses étnicos, de clase y de género. En dichas apuestas quedaron aspectos incumplidos como la protección de recursos naturales y la vivienda en condiciones óptimas para una vida digna. Estos elementos son claves en las agendas políticas para la reivindicación y defensa del territorio tanto en el área urbana, como rural, en unas situaciones que han sido dinamizadas por las presiones de sus habitantes.

Capítulo 2: Estado normativo de la política de vivienda y la realidad de las familias de la organización Renacer de la familia

Colombia a lo largo de los años y a raíz del conflicto interno ha tenido grandes transformaciones en las instituciones encargadas de la vivienda en el país y por ende en las políticas públicas de vivienda. Es importante mencionar dicha transformación y cambios, ya

que a partir de estos se entiende la funcionalidad de las políticas públicas de vivienda en la población colombiana y a partir de esto comprender la incidencia en las poblaciones vulnerables, específicamente en las familias que conforman la organización *Renacer de la familia*, así pues, en un primer momento es importante mencionar la breve historia de lo que ha sido y es la política pública de vivienda en Colombia, además de tener en cuenta qué es y cómo se puede evaluar una política pública para finalmente conocer desde la comunidad las repercusiones de estas políticas en la organización.

De acuerdo a lo anterior, es pertinente tener en cuenta el libro “*Colombia: Cien años de políticas habitacionales*” hecho por el ministerio de vivienda, ciudad y territorio para el séptimo foro urbano mundial en el 2014, donde se especifica la historia de las políticas públicas de vivienda y las entidades encargadas de estas. En Colombia, crear una política habitacional es todo un reto, dado que es un contexto caracterizado por los intereses cambiantes de la comunidad, por lo tanto, se deben crear políticas, programas e instrumentos que logren el objetivo que se propone el gobierno y así poder cumplir cada meta.

Una de las principales causas de estas transformaciones, fue el cambio al que se sometió Colombia al enfrentar una transición de población a la ciudad, las ciudades colombianas están dentro de las cincuenta ciudades más densas del mundo, según el libro del ministerio de vivienda en tan solo 25 años la población que vive en las ciudades se duplicó, lo que conlleva que la tierra rural se desvaloriza y la urbana se valorice, esto convierte el suelo en una fuente de inequidad y desigualdad, pues al ser de mayor costo las familias más adineradas del país son las que van a lograr comprar predios, dejando a los más vulnerables sin oportunidades de compra, por lo tanto el gobierno nacional es el encargado de crear políticas o estrategias para garantizar el derecho a vivienda digna de todos los colombianos.

A lo largo de los años Colombia va organizándose para poder controlar el suelo del país pero en específico de Bogotá que es de las ciudades con mayor densidad, según el texto “En esta década, por primera vez, Colombia transita con unas instituciones maduras, con políticas y programas tendientes a lograr los objetivos de gestión en el territorio, históricamente siempre se tuvieron objetivos, pero la institucionalidad de hoy tiene como cumplirlos” (Pág. 18) por lo tanto, los problemas y la desigualdad que se viene creando en la ciudad se ha acumulado y generado consigo otras problemáticas de vivienda mayores.

Ahora bien, es pertinente mencionar la transformación de las entidades encargadas de la creación y construcción de las políticas o instrumentos, por lo tanto, es importante saber la secuencia por la cual Colombia llegó al Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). En 1886 el ministerio encargado de estos temas de vivienda, era el ministerio de fomento, un ministerio que se encarga de la política por sectores, pero a lo largo de los años y la transición de los gobiernos este cambio de nombre, fue integrado a otros y finalmente desapareció o renació, a partir de 1968 se llamó Ministerio de Desarrollo Económico y fue encargado de generar estrategias para la vivienda, aunque viéndolas de manera netamente económica, sin embargo el Estado y la población fue creando la necesidad de verlo también territorialmente hasta llegar a la creación de la ley 388 de 1997 de desarrollo territorial.

A partir de esta ley se fue reforzando la importancia de la gestión territorial en el país, el MVCT fue creado relativamente hace poco, pues como organismo independiente se dio a partir de la ley 790 del 2002 y luego reformado por la ley 1444 del 2011, y desde entonces es el encargado específicamente del suelo, ordenamiento urbano, agua potable, saneamiento básico y finalmente del desarrollo territorial y de vivienda, se entiende entonces su importancia en las políticas habitacionales para la calidad de vida de la población.

Por otro lado, Colombia a raíz de la preocupación por el incremento de los precios en el suelo urbano y la necesidad de soluciones de vivienda social, en la década de 1930 y la reforma constitucional de 1936 otorga permisos para la creación de bancos de tierra e intervención en el mercado del suelo, respondiendo a la organización de la ciudad en crecimiento continuo, teniendo en cuenta la población migrante en las periferias de la ciudad, sin embargo es evidente que en Bogotá estas medidas no fueron suficientes, pues, más allá de las periferias establecidas por el Estado se encuentra gran cantidad de población en barrios de invasión.

Así pues, de acuerdo al texto y retomando la historicidad de las políticas públicas de vivienda, el autor la divide en cinco fases: higienista, institucional, de transición, corporaciones de ahorro y vivienda y finalmente de mercado. La primera de estas etapas va de 1918 a 1942, en este periodo prevalece la necesidad de responder a las peticiones de los grupos y organizaciones médicas por las condiciones de habitabilidad de la población obrera, ya que no contaba con el saneamiento básico o alcantarillado, teniendo en cuenta que en este mismo es donde se crea intervenciones por medio de instituciones públicas en el ámbito de la vivienda rural, con el Banco Agrícola, el cual pertenece después a la Caja Agraria, y en la

vivienda urbana, con el Banco Central Hipotecario BCH y el Instituto de Crédito Territorial ICT.

La segunda etapa va de 1942 a 1965, donde lidera la intervención del Estado en las variables de oferta y demanda del mercado de vivienda, por lo tanto en este periodo aparecen o cobran mayor importancia las diferentes entidades del país encargadas de la vivienda y el territorio en el mismo, en la política pública sectorial se concreta la ampliación de las funciones y de los recursos fiscales asignados al ICT y al BCH en la creación de la Caja de Vivienda Popular de Bogotá en 1942, en la Caja de Vivienda Militar en 1947 y en la transferencia a la Caja de crédito agrario, industrial y minero para implementar programas de vivienda a partir de 1957. Por otro lado, en esta etapa es importante resaltar las funciones de dos entidades en específico, encargadas de solucionar las condiciones precarias de alcantarillado y acueducto como lo son el Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL) a cargo de los acueductos urbanos y el Instituto Nacional de Salud (INS) encargado en el área de saneamiento y agua potable en las zonas rurales del país.

En esta etapa, también aparecen diferentes subsidios tanto económicos como en las tasas de interés, aparece el inquilinato como solución de vivienda, el subsidio familiar de vivienda, entre otros, a lo largo del tiempo se transforma el ICT a la Corporación Nacional de Servicios, se organiza la modalidad de autoconstrucción donde el ICT aportaba el lote y algunos materiales y de este modo el estado nuevamente controla el uso del suelo en las diferentes zonas del país, en especial el área urbana de Bogotá.

La tercera etapa va de 1965 a 1972, se evidencia aún más el enfoque institucional y el interés del Estado en las políticas de vivienda, pues en 1968 se crea el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) entidad que se encargó de administrar las cesantías de los trabajadores públicos y con este dinero financiar o generar créditos hipotecarios para el acceso a las viviendas de estas personas, también se crea el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano en 1969 como una supervisión no mandataria de la política habitacional y urbana en Colombia, sin embargo, la preocupación de la población por la capacidad o facilidad de pago era alta, así que continuaba una ola de necesidad de vivienda en el país, en especial en las zonas urbanas, por lo tanto se formularon subsidios indirectos a la oferta y la demanda de vivienda.

Además de lo anterior se evidencia también formulación de programas e instrumentos diferenciados para hogares de bajos recursos como la autoconstrucción supervisada,

programas de subsidios, viviendas no subsidiadas y/o comerciales, esto lleva a que en 1966 con el nuevo periodo de legislación nazca en Colombia el concepto de vivienda de interés social (VIS) dirigido especialmente a las familias y hogares de bajos recursos. En este periodo también se implementaron estrategias para detener la migración a las ciudades, como fomentar la reforma agraria, entendiendo que las políticas sectoriales, no son solo habitacionales sino tienen un enfoque económico y social, por lo tanto estas estrategias buscaban incrementar los ingresos económicos y así solucionar una parte del problema que existía alrededor de la vivienda.

De 1972 a 1990 termina de algún modo el periodo institucional e inicia lo que el autor denomina como Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAVS) el cual, además de incluir elementos del modelo universal de vivienda, se enfoca también en la intervención del sector privado en la producción y financiación de vivienda, en los años 70's se enfatiza en la edificación urbana y se presta mayor interés económico en la construcción, generando alrededor de esta beneficios según el estado, como empleabilidad, estabilidad económica, entre otras.

La cuarta etapa va de 1971 a 1990, en esta etapa ocurren diferentes eventos y cambios dentro de la organización en la construcción de viviendas, a pesar de que continúa en manos de la CAV y el sector privado, los recursos asignados a las instituciones públicas del sector de vivienda como el ICT están a lo máximo, por lo tanto las competencias se incrementaron también entre 1982 y 1986, se inicia la intervención activa del sistema bancario, por tanto surgen dos formas de producción: una capitalista, con dos ramas, la vivienda pública por encargo y la vivienda formal de procedencia privada; la otra la producción social de vivienda, con dos ramas también, la formal correspondiente a las asociaciones de vivienda reconocidas como las operadoras de la política pública y la producción informal o ilegal.

Ahora bien, retomando el tema anterior, el estado colombiano al perder la participación directa del mercado de vivienda social, llevó a que se transformara significativamente la concepción de política pública, desarrollo económico, las orientaciones del gasto público y la intervención de los operadores o instituciones públicas, por tanto entre 1970 y 1974 la CAV obtiene más poder y capacidad dentro del tema y se autoriza la financiación para edificaciones y construcciones no residenciales, en este sentido la prioridad de la vivienda digna para la población pasa a un segundo lugar, en 1974 y 1978 se implementó el plan nacional de desarrollo que buscaba generar empleabilidad y promover exportaciones para así

mejorar la calidad de vida de la población de menos recursos, sin embargo, no genera una política de vivienda, esto lleva a que se incremente la producción informal de vivienda.

En el gobierno de 1982 a 1986 se retoma la importancia a la necesidad de vivienda, centrándose nuevamente en la población con menores recursos económicos, se renueva la capacidad financiera y operativa del ICT, dejando como resultado una política de vivienda que se enfoca en vivienda sin cuota inicial y se establecen metas cuantitativas, lo que se refiere a que se contemplan la construcción de 400.000 viviendas, de las cuales la mitad van dirigidas a la vivienda social, esta meta contempla la participación activa del sector privado se reglamenta que las CAV debe poner cierta cantidad de su cartera en la vivienda social y así regula también las condiciones de los financiamientos y créditos hipotecarios.

Por último en esta etapa, se sufren grandes cambios en los años 90, pues se cancela el ICT y posteriormente el BCH, el Estado pierde aún más la relación directa con la política sectorial y por lo tanto de vivienda, en consecuencia, la responsabilidad se traslada a los municipios, por tanto las ofertas no corresponden a las necesidades así haya iniciado una etapa más localizada la insuficiencia de años atrás dejó déficit en la necesidad básica de vivienda y aumentó la construcción informal e ilegal nuevamente.

La quinta etapa va de 1990 a 2012, es el periodo en que las políticas públicas de vivienda sufren una transformación más, pues el concepto de desarrollo económico cambia de sentido y pasa a tener una importancia equitativa al desarrollo social y cultural en el tema de esta política, en este nuevo modelo, el Estado no debe sustituir ni competir con el sector privado, sino más bien crear estrategias para que este sector se convierta en un ente facilitador, en esta dinámica donde las necesidades habitacionales hacen parte del mercado, por tanto se traslada a un estado de producción y financiación de vivienda social.

De acuerdo a lo anterior, las entidades y/o programas que se venían desarrollando para satisfacer estas necesidades habitacionales, toman una mayor relevancia, pues a partir de la ley 3 de 1991 se desmonta las formas de intervención del Estado y es ahí donde el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el subsidio familiar de vivienda (SFV) toman este papel como la entidad responsable de la administración del nuevo orden político. A saber, este cambio se da en medio de la promulgación de la Constitución Política de 1991, cuyo artículo 51 consagra el derecho de los colombianos a la vivienda digna, por tanto en este periodo, el cambio direcciona la atención de las necesidades habitacionales hacia el mercado.

En este periodo, además de los cambios que ya se mencionan, es evidente la creación de leyes para el desarrollo territorial (Ley 388 de 1997), de financiación de vivienda (Ley 546 de 1999) ley de arriendos (Ley 820 de 2003) que crean un cuerpo firme para cumplir la necesidad de vivienda, esto se ve reflejado en la población, sin embargo un conjunto de problemas alrededor de la vivienda en Colombia se lleva a un replanteamiento estructural del modelo de gestión pública sectorial y específicamente en los programas de vivienda, en cuanto al uso del suelo (oferta), suelo desarrollable y déficit de vivienda en las principales zonas del país, como se puede ver a continuación.

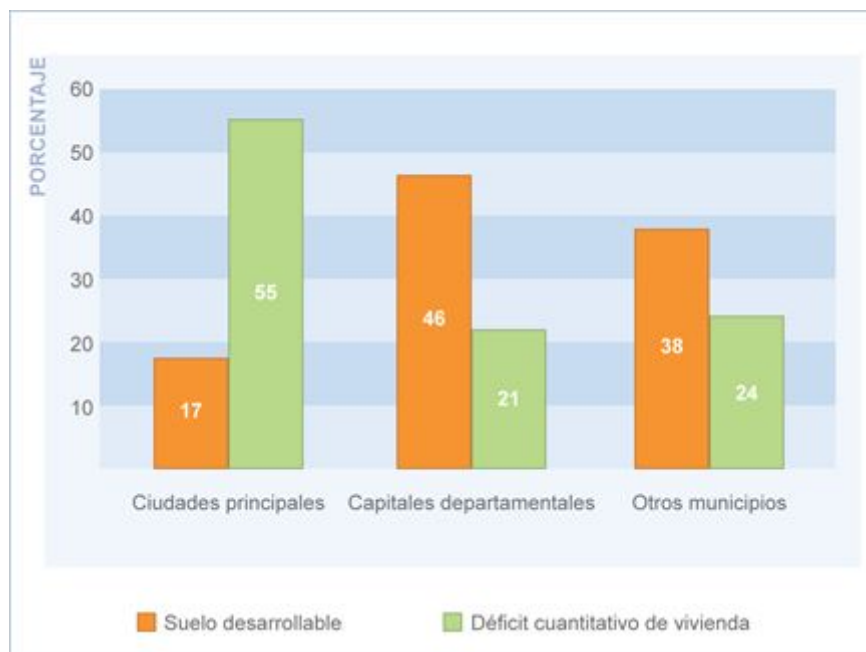


Gráfico 2: Distribución del suelo desarrollable y el déficit cuantitativo de vivienda por escala municipal. Fuente: MVCT (2017)

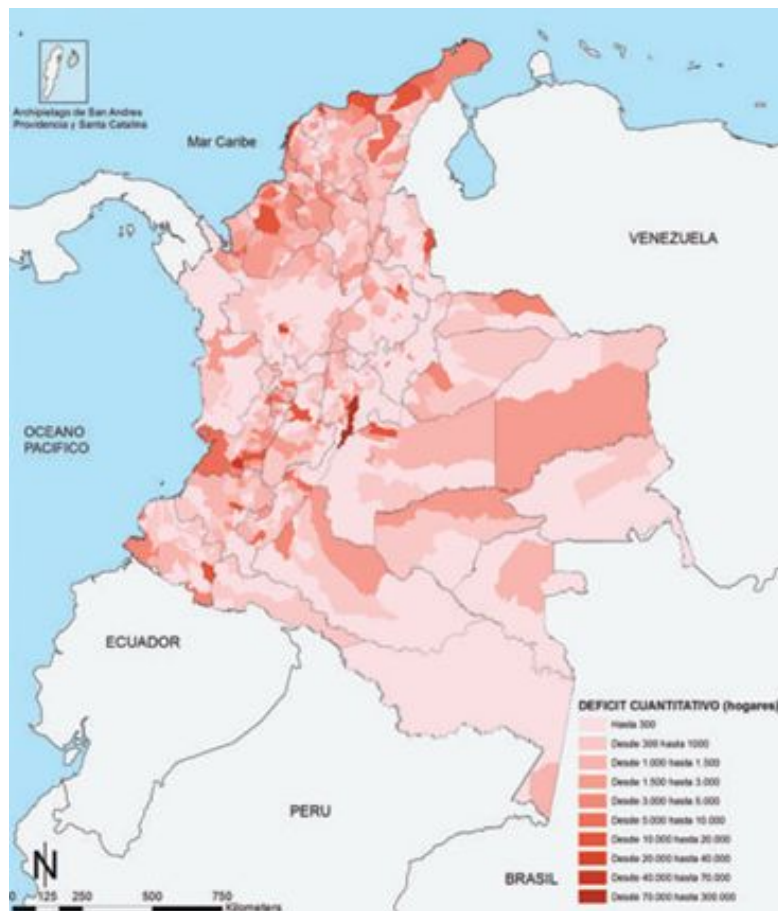
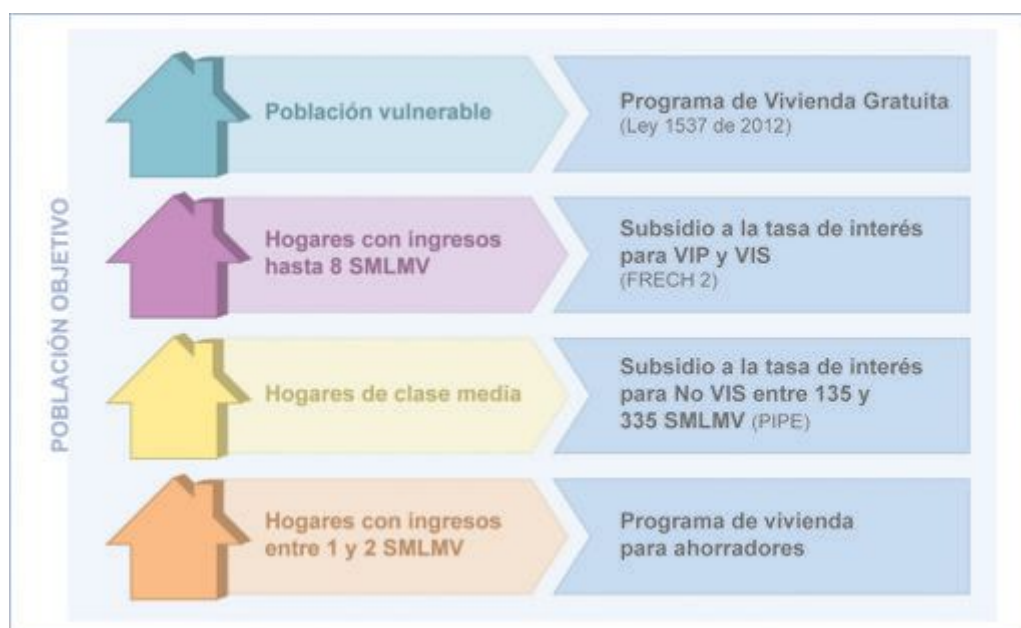


Gráfico 3: Concentración del déficit de vivienda en las regiones urbanas. Fuente: MVCT (2017)

La política de vivienda en Colombia sigue una estructura que articula diferentes instrumentos para la diversidad de segmentos, esto se puede ver distribuido en población vulnerable, hogares con ingresos de hasta 8 SMMLV, hogares de clase medio y hogares con ingresos de hasta 2 SMMLV, para cada uno de estos segmentos existen instrumentos para garantizar y satisfacer las necesidades de vivienda en el país, como se muestra en la siguiente gráfica.



Gráfica 4: Instrumentos de la política pública de vivienda en Colombia. Fuente: MVCT.

Para adentrarnos más en el caso que se va a estudiar, es pertinente aclarar la normatividad con la que se cuenta en la política pública de vivienda en el país, por tanto es importante nombrar la ley 1537 del 2012, la cual da paso a la gratuidad en el acceso a la vivienda para hogares en situación de vulnerabilidad priorizada, es decir que no cuentan con la capacidad de ahorros o créditos, para estos hogares se destinó el subsidio familiar de vivienda en especie (SFVE), el cual es equivalente al 5% del valor de una vivienda de interés prioritario, añadido a esto, dicha ley creó estratégicamente diferentes mecanismos para garantizar la disponibilidad del suelo destinado a la construcción de vivienda de interés social y propuso un nuevo acompañamiento para categorizar los modelos de infraestructura de la vivienda social para las familias beneficiarias.

Dado a esta ley y otros programas que promueven la facilidad para adquirir una vivienda digna, el Estado, a través de los censos, puede identificar a las personas desplazadas, víctimas del conflicto armado y afectados por desastres naturales para que en su mayoría esta población pueda ser beneficiaria, sin embargo, la información y gestión pública para difundir esta información no es la más apropiada ya que dentro de las poblaciones se evidencia que no llega dicha información. Con estas estrategias, instrumentos y programas, se deben incluir no solo la vivienda para garantizar satisfacer este derecho, sino también dotación y equipamiento público alrededor de estos proyectos de vivienda, como son los colegios, parques, centros de desarrollo infantil, estación de policía o CAI, entre otros, dado que para garantizar una vida

digna no solo se necesita una vivienda, sino también el ordenamiento territorial para la movilización.

Por otro lado, existe también los subsidios para la tasa de interés para viviendas VIS y VIP, este subsidio equivale a la diferencia entre la tasa acordada entre el financiador y la tasa final que propone el deudor, las familias que acceden a este subsidio sólo podrá contar con él durante los 7 primeros años del crédito y cuenta con diferentes restricciones para garantizar el subsidio por estos años, como el cumplimiento del pago de las cuotas. El estado para poder garantizar estos subsidios a la población cuentan con el fondo de reservas para la estabilización de la cartera hipotecaria el cual lo administra el Banco de la República. Cada gobierno, con el propósito de mejorar la calidad de vida y suplir necesidades de vivienda en los hogares más vulnerables y aportar al desarrollo urbanístico de las ciudades colombianas el ministerio de vivienda, ciudad y territorio MVCT hace un aporte económico al gobierno nacional para el desarrollo de MISN y asimismo contribuye a la generación de suelo habilitado para vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social,

Conjuntamente con el desarrollo de instrumentos para el fortalecimiento de la demanda, se desarrolló estrategias para disminuir barreras de acceso a la vivienda para la población vulnerable como promover la oferta del suelo destinada a la construcción de vivienda de interés social, dado que a pesar de las diferentes ofertas en programas y/o instrumentos para garantizar la calidad de vida y vivienda digna, las barreras siguen creciendo a la par. Estas estrategias para la promoción de la oferta se encuentran las operaciones urbanas integrales, de las que hacen parte los macroproyectos de interés social nacional, el programa de mejoramiento integral de barrios y el programa de titulación de predios.

Dentro de lo establecido en las normativas para poder acceder a los programas de vivienda de interés social, existe una estandarización en la cual la mayor parte de subsidios están focalizados para que la probabilidad de recibir este subsidio, aumenta cuando la familia es migrante, informal, cuando la cabeza del hogar es mujer, cuando reside en cabeceras, cuando se habita en arriendo, subarriendo u otras formas de tenencia, considerándose así, familias y hogares vulnerables, por tanto se establecen geográficamente territorios que cuentan con mayor posibilidad de residentes beneficiarios, como San Andrés, Valle del Cauca, la región pacífica y central, sin embargo, en Bogotá la situación es diferencial ya que desembolsan gran parte de subsidios pero la probabilidad disminuye debido a la densidad poblacional.

Ahora bien, es importante tener en cuenta a grandes rasgos cómo funcionan los límites presupuestales de los programas, ya que existen programas que, el presupuesto se maneja con los recursos que se envían a los municipios, y dado al proceso de descentralización estos pueden manejar los recursos de acuerdo a las conveniencias de cada territorio, esta ambivalencia se hace evidente en las afectaciones y dificultad que se crea para acceder a los subsidios o programas de vivienda en los municipios del país. Por otro lado, los gobiernos estratégicamente deben resolver el desequilibrio que ha provocado el crecimiento poblacional y así mismo informal en las ciudades, por tanto, el presupuesto tiene que ir focalizado en gran parte para brindar soluciones a estas zonas de la ciudad.

Ahora bien, posterior a la breve historicidad que se acaba de esbozar es pertinente adentrarnos en el estado normativo actual de la política pública de vivienda en Colombia, y de este modo poder evidenciar la relación con la población víctima, para ello es importante mencionar dos matices determinadas en la Constitución: la primera, “el Estado deberá fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho que todos los colombianos tienen a una vivienda digna, y la segunda, el Estado promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda” (Fique, 2010, pág. 74)

Teniendo en cuenta lo anterior, se entiende que el primer mandato hace referencia al derecho que tenemos como colombianos a una vivienda digna y la obligación del Estado para garantizarla y el segundo mandato al método, proceso o programa que brinda para que los colombianos puedan acceder a este derecho, por tanto a la hora de evidenciar la relación es importante denotar que mecanismos o políticas están vigentes para el caso específico de la población víctima perteneciente a la organización *Renacer de la familia*, centrándonos en los últimos años (2018-2020).

En el gobierno de turno, se tiene vigente las políticas públicas de vivienda de la última década, sin embargo los programas e instrumentos se han modificado, uno de estos es el programa Mi Casa Ya, el cual se define por medio del decreto 729 de 2007, en el cual se modifica el decreto 1077 de 2015, mediante este decreto se precisa las condiciones para poder acceder al programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social. Este programa consiste en beneficiar a hogares que tengan ingresos menores a 4 SMMLV (\$3.511.212), dichos hogares podrán obtener un subsidio monetario de 30 (\$26.334.090) SMMLV o de 20 (\$17.556.060) SMMLV, dependiendo de sus ingresos para compra de

vivienda y cobertura a la tasa de interés, de 5 puntos porcentuales, para viviendas de interés prioritario que no superen los 90 SMMLV es decir \$79.002.270, y de 4 puntos porcentuales para viviendas de interés social hasta 135 SMMLV, es decir, \$118.503.405 y/o de hasta 150 SMMLV, es decir, \$131.670.450 para aglomeraciones urbanas cuya población supere un millón de personas.

Teniendo en cuenta que, la población que puede acceder a la tasa de interés de 4 o 5 puntos tiene que tener ingresos menores a 8 SMMLV, además el subsidio familiar de vivienda en el marco de este programa de vivienda se aplicará de manera concurrente con el asignado por las Cajas de Compensación Familiar siempre y cuando se trate de postulaciones nuevas en los términos del Decreto 1533 de 2019, dentro de los planes de este programa se considera que para el año presente se entreguen 30.540 subsidios, de esta forma, los hogares podrán comprar la vivienda nueva urbana que deseen, cuyo valor no exceda los 135 salarios mínimos (\$118.503.405) y para las viviendas ubicadas en los municipios y distritos definidos en el artículo 2.1.9.1 del Decreto 1077 de 2015, hasta 150 salarios mínimos (\$131.670.450).

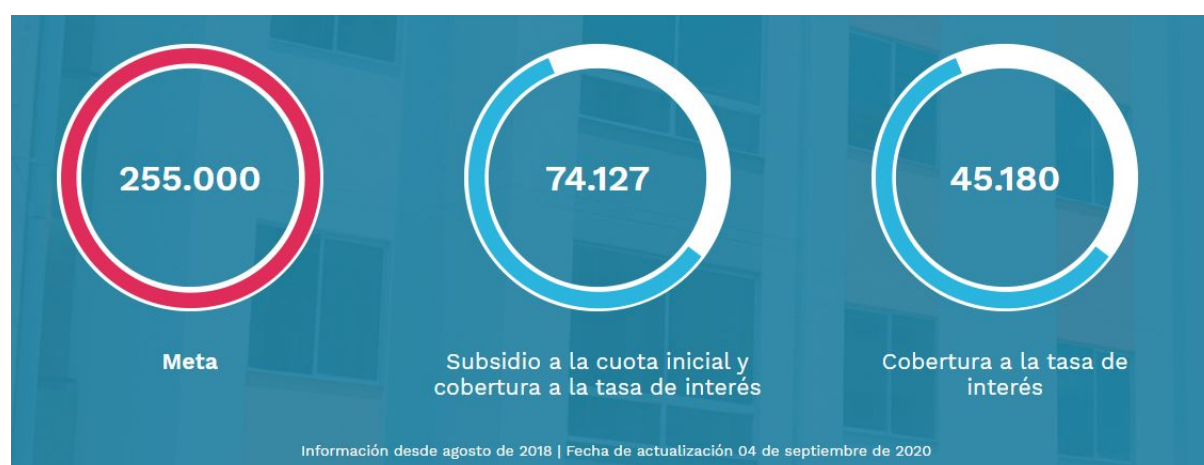


Gráfico 5: Estadísticas de las entregas de subsidios del programa desde el 2018 hasta la actualidad. Fuente: MVCT 2020

De la estadística que se muestra en la gráfica anterior, podemos deducir que en el periodo definido, se ha cumplido menos de la mitad de la meta que se propuso para el año presente, ahora bien, con esta información podemos empezar a analizar el impacto de estas políticas públicas de vivienda en la población víctima perteneciente a la organización “*Renacer de la familia*”, en un primer momento es importante mencionar que la organización ha sufrido

diferentes avisos para expulsarlos del territorio donde se encuentra, por tanto se inicia un proceso para solicitar una reubicación.

Dentro del trabajo de campo, se hace evidente que la población del Hueco, territorio donde viven las familias pertenecientes a la organización, no tienen mayor información acerca de las políticas públicas de vivienda y por ende de los programas a los cuales pueden tener acceso ya sea por calidad de colombianos o de víctimas, pues en el grupo focal que se realizó se puede resaltar el testimonio de un participante donde dice: “Yo diría que política pública puede ser la de nosotros mismos, nos ponemos de acuerdo que vamos a hacer, cómo vamos a hacer, cómo vamos a solucionar, desde nosotros mismos, desde lo comunitario” (Participante del grupo focal realizado el día 27/09/2020) esto denota, como es la percepción, de acuerdo a la experiencia de vida de las personas que se encuentran en el Hueco.

Además, se puede evidenciar también, que, los líderes sociales, aun conociendo un poco más el funcionamiento de las políticas públicas, sus ramas, aspectos y todas las temáticas en las que se puede dividir una política, toman la garantía y los procesos para acceder a estas como comunitarios, es decir, el Estado tiene las opciones pero no las oportunidades o suficiente información para acceder a eso “nosotros como líderes hemos buscado la forma, que suba, que baje, que vaya a Bogotá, aquí, que vaya a el centro, que vaya a la mesa de víctimas, para poder gestionar algo para nuestras comunidades, de lo contrario nadie se entera y le toca a uno allá” (Participante del grupo focal realizado el día 27/09/2020)

Esto nos permite dar un pequeño esbozo, de cómo los programas que ofrecen las políticas públicas o los gobiernos de turno, no cuentan con la suficiente gestión pública que haga llegar esto a la mayor parte de la población que podría aplicar como beneficiarios, sino desde la comunidad se generan estrategias en conjunto para buscar soluciones, agregado lo que se evidencia en la gráfica estadística del proceso del programa Mi Casa Ya, donde después de dos años y medio no se ha cumplido la mitad de la meta propuesta para el programa.

Por otra parte, en el texto La política pública de vivienda en Colombia de Luis Fernando Fique, escrito en el año 2010, se basa en una investigación, para lograr evidenciar las decisiones que viene ocasionando la ineficacia y la poca calidad de la vivienda social producida en el marco de la política de vivienda, y en tanto propone que “las decisiones implícitas en las normas en las que han “cristalizado” los procesos de formulación de dicha política pública, son aquellas que no se gestionan desde la comunidad, sino se enmarcan en

las leyes del Estado” (Fique, 2010, pág. 74) esto nos puede dar cuenta, de cómo es necesario tener una gestión comunitaria para que estas comunidades tengan acceso a los programas o instrumentos que ofrecen en pro de mejorar la calidad de vida y así mismo cumplir con los derechos y la constitución.

En este sentido Fique propone un análisis de las decisiones públicas ya que estas determinan concluyentemente a las tomadas en la implementación de las políticas y de forma consecuente a los agentes sociales, como es el caso de las familias que pertenecen a la organización analizada, también determinan las decisiones de los agentes económicos y privados encargados de la construcción de viviendas en el ámbito de vivienda social. El caso de “Renacer de la familia” es un proceso el cual ha pasado por diferentes etapas y niveles, en este momento la lideresa que está en cabeza de la organización, pertenece también a la mesa de víctimas de la localidad de Ciudad Bolívar, por tanto su conocimiento acerca de los procesos que hay que llevar para poder ser beneficiario de los programas de las políticas públicas de vivienda actuales son más claros, sin embargo, como se ha nombrado anteriormente, el acceso es supremamente difícil.

De acuerdo a esto, la organización se vincula con la fundación Guía Urbana y con el acompañamiento de un arquitecto se trata de dinamizar estos procesos para poder acceder a los beneficios de estos programas, esta persona organiza a las comunidades, en conjunto con los líderes, para vincular a las personas a la Caja de Compensación Familiar y vincularse en un trabajo formal para que de este modo se garanticen los requisitos básicos para ser beneficiario, también gestiona en diferentes reuniones con las entidades correspondientes para acceder a estos beneficios, de forma que, tenga acceso a terrenos donde la población quiera realizar su reubicación de acuerdo a las ofertas con las que cuenta, como son la localidad de Ciudad Bolívar, la localidad Rafael Uribe Uribe, Usme, entre otras.

Una vez esto se encuentre definido el arquitecto, junto con los líderes, pueden avanzar de forma exponencial dando soluciones al camino y de este modo dinamizar el proceso de acceso a estos beneficios que el Estado debe otorgar a los colombianos por medio de la política pública de vivienda y a su vez, por medio de los diferentes programas o instrumentos que a la hora del plan de gobierno se deben plantear.

A modo de conclusión, se puede evidenciar que en Colombia a lo largo de los años han venido cambiando y diseñando nuevas estrategias por medio de las políticas públicas de

vivienda y así mismo, por medio de los instrumentos y programas de estas que garanticen a la población el acceso a la vivienda digna y solucionar problemas que tanto el conflicto como la mala planeación de hace años donde no se veía la vivienda como una necesidad que el gobierno debía satisfacer ha dejado como residuo a miles de colombianos sin oportunidades de una vivienda, sin embargo, también se hace evidente que es necesario una gestión comunitaria como dinamizadora de los procesos para lograr ser un beneficiario de algún programa de vivienda en el país.

Además del mal gestionamiento que se da por parte de los agentes públicos a la hora de informar y proponer soluciones conjuntas a las diferentes zonas del país, dado que en el caso de “Renacer de la Familia”, la mayor parte de los integrantes no son conscientes de la existencia de estas y se cambia la perspectiva y de este modo no se cumplen las metas del gobierno violando el decreto 51 de la Constitución donde se evidencia la obligación del gobierno a satisfacer el derecho a una vivienda digna. También podemos señalar la labor que cumple la población misma como actores activos, para el cumplimiento y adaptación de las diferentes políticas públicas de vivienda o programas generadores de subsidios o viviendas, pues en el caso de la fundación es esencial para satisfacer las necesidades de vivienda de las diferentes víctimas del conflicto armado, como indígenas, campesinos, entre otros.

Capítulo tres: alternativas para la vivienda en la reubicación.

El proceso de consecución de una vivienda por parte de la comunidad del Hueco va acompañado de diferentes momentos históricos, los cuales constituyen la base para la creación de una propuesta en búsqueda de la dinamización de la política pública alrededor de la vivienda. La población por estar compuesta en su mayoría por víctimas del conflicto armado según la ley 1148 del 2011 tiene unas condiciones preferenciales a partir de la reparación integral que se compone por la dignidad de condiciones, garantías y participación conjunta. Para esta finalidad se plantea la participación armónica de diferentes entidades estatales en búsqueda de soluciones factibles para las víctimas, dependiendo su tipología. En este estudio nos centraremos en el despojo y desplazamiento.

Por medio de la ley anteriormente mencionada se dispone dos mecanismos para la reparación de las personas víctimas de desplazamiento, el primero es la restitución de tierras, donde se

notifica el hecho a las entidades competentes para verificar si estos cumplen con las características para la restitución jurídica y material de las tierras dispuestos en el artículo 3 como por ejemplo estar adscrito al RUV (Registro único de víctimas) y que los hechos hayan sucedido después del año 1991, en segundo lugar están los programas de subsidios de vivienda que se componen por “Mi casa ya” el cual destina un subsidio de 17 millones de pesos, “casa digna” el cual destina 8 millones para las reparaciones de vivienda preexistente y el de “vivienda 100% subsidiada” que se compone por 100 mil soluciones de vivienda. Estos programas son para personas en condición de vulnerabilidad que se compone por desastres naturales, pobreza extrema y víctimas del conflicto armado.

Antes de la fundación de la organización Renacer de la familia en el año 2018, algunas personas pertenecientes a El Hueco ya se habían inscrito al RUV y estaban presentando la documentación necesaria para adscribirse a cualquier programa, pero a partir de las condiciones en específico del territorio y de la población, las opciones se fueron delimitando. Dado que la mayoría no estaban interesados en volver al territorio de origen por los sucesos traumáticos que vivieron allí, como se narra en el capítulo anterior. Entonces la opción de restitución de tierras no es de su interés. El programa “Casa digna” es un subsidio para la adecuación de la construcción preexistente pero para poder adquirir ese beneficio se debe en primer lugar legalizar el barrio y a partir de la ley 1454 del 2011 que se vincula al ordenamiento territorial y a la gestión del riesgo, dictamina las zonas donde no se permite el uso residencial por las amenazas a la integridad de las personas derivadas de la localización en zonas inundables o de riesgo de remoción en masa. Bajo estas situaciones de amenaza se puede negar la legalización y/o regularización de un barrio y la puesta en marcha del proceso de desalojo y reubicación.

En cuanto al programa de vivienda 100% gratuita propuesto por el gobierno nacional, está dirigido a población con diferentes tipificaciones de vulnerabilidad de distintos territorios del país. Mediante el decreto 1921 de 2012 se realiza un sorteo para la asignación de los beneficiarios, Pero el programa por su carácter aleatorio a la hora de la elección de los usuarios, no se acomoda con las condiciones de la población, dado que las personas del Hueco buscan conservar el tejido social y la interacción entre ellos al reubicarse en otro territorio de manera conjunta.

Es por ello que el programa que más se acomoda a sus necesidades es el de “Mi casa ya”, que ofrece un subsidio de 17 millones a las personas que se encuentran en los estratos 1 y 2. Pero esto por sí solo no es suficiente para solucionar la problemática de vivienda, dado que el suelo en área urbana ronda el metro cuadrado entre 1 a 3 millones de pesos, es por ello que este beneficio es insuficiente para la compra de una vivienda digna en un área urbana o rural. Teniendo en cuenta que la política pública se puede entender también como una herramienta de la ciudadanía, este proyecto encabezado por los líderes de la comunidad de El Hueco y de la fundación Guía Urbana ha sido un elemento importante para denotar como, a partir de las falencias y dificultades que tienen las políticas públicas de vivienda en Colombia, como la del programa “Mi casa ya” el trabajo de las personas víctimas y personas naturales es indispensable para que dichas políticas se lleven a cabo.

De esta manera se ha conocido incentivos desde el marco normativo para el beneficio de la población víctima del conflicto armado mediante el proyecto. De allí nace el planteamiento de alternativas por parte de la organización “Renacer de la familia” para la solución de la problemática y la reubicación hacia otro territorio, desde el año 2018. Es por eso que a partir del año 2018-2 se inicia el acompañamiento en el fortalecimiento organizativo en el marco del semillero de intervención y planeación de proyectos sociales de la facultad de sociología de la Universidad Santo Tomás. De la mano con la fundación Guía Urbana. Basados en el marco normativo de la ley de víctimas y en específico el artículo 2 sobre el trabajo armónico de entidades para la resolución de problemáticas de las víctimas. Se comienza un trabajo investigativo para conocer los aportes de las entidades en pro de un proyecto de vivienda liderado por personas naturales.

De esta manera la concepción de Torres Melo y Santander (2013) sobre políticas públicas coincide con la forma en que la comunidad está operando con el Estado “reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo” (Torres-Melo y Santander, 2013: 15). Mediante los saberes tanto de los investigadores como de los técnicos que componen la fundación anteriormente mencionada se compone un proyecto de vivienda que busca ir más allá de una simple solución habitacional. Dado que se tiene en cuenta aspectos sociales y económicos para la solvencia de la propuesta.

Sin embargo, para poder llevar a cabo este proceso es necesario tener conocimiento y gran apoyo en las alternativas y ayudas que brinda el Estado por medio de los decretos, pero también de las exigencias de este, como se ha venido nombrando la fundación encabezada por el arquitecto ha sido un agente dinamizador para que la comunidades vulnerables como las familias que pertenecen a la organización “Renacer de la familia” puedan acceder a estos beneficios de una forma más rápida y eficaz, por tanto, la fundación y líderes de la comunidad vinculan a la población con las temáticas políticas necesarias para agilizar el proceso como se hizo con la mesa nacional de soluciones integrales, donde el objetivo es brindar soluciones a las personas pertenecientes a las mesas que están conformadas por víctimas y población vulnerable en general.

Dichas mesas están divididas por temáticas por tanto, entre la fundación, los líderes e investigadores, han vinculado a la población a estas mesas para que esta agilice temas como los proyectos productivos, formalización del trabajo, esto es una norma que exige el Estado como mecanismos para acceder a los beneficios y subsidios de las políticas públicas, sin embargo debido a los canales de información esto no es conocido por la mayor parte de la población que necesita de esto y por ende la incidencia en la población como las familias “Renacer de la familia” son escasas y es aquí donde entra a ser importante el papel de los aliados como la fundación y la Universidad.

Ahora bien, se parte de la formulación y envío de derechos de petición descritos en la ley 1755 de 2015, a las diferentes entidades del estado para agendar una reunión entre líderes comunales, investigadores y técnicos. Con instituciones como Secretaría Distrital de cultura, Ministerio de Salud, Cámara y Comercio, Secretaría Distrital De Desarrollo Económico, Instituto para la Economía Social, Secretaria Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Hábitat y Secretaria Distrital de Salud, las cuales se desarrollaron de forma virtual, dado por la coyuntura de la pandemia que imposibilita las reuniones presenciales. De esta manera se busca integrar los incentivos de las entidades con al programa de “Mi casa ya” para aunar los subsidios como el de la caja de compensación por la formalidad laboral de 17 millones de pesos, Carta cheques o el subsidio distrital de 8 millones para incentivar la construcción de 100 mil viviendas en Bogotá o la solicitud de indemnización para el cierre financiero de las víctimas del conflicto armado colombiano, en búsqueda de la inversión de una vivienda de interés social (VIS).

Las estrategias establecidas para la generación de vivienda de interés social por la organización “Renacer de la familia” y sus agregados, se dividen en cuatro partes. Las dos primeras lideradas por la comunidad y las otras dos por los técnicos que los acompañan. La primera estrategia es concretar suelo útil legalizado, ideal para construcciones verticales, vinculando propietarios de predios con construcciones de un piso o que tengan lotes libres para venderlo a las constructoras. La segunda estrategia es concretar suelo útil legalizado en el esquema de legalización de títulos directa entre poseedor y titular del dominio teniendo en cuenta los pocos resultados históricos de la administración del Distrito Capital. Para de esta manera hacer titulación masiva a los integrantes del proyecto, de manera conjunta e incentivar trabajo en el sector en pro del desarrollo de un programa de sostenibilidad y productividad.

La tercera estrategia es concretar inversionistas y constructores para la compra de predios y establecer alianzas laborales con la comunidad para el desarrollo de los proyectos. Además de tramitar las licencias con la curaduría urbana y la alcaldía local de Usme donde se va a realizar el proyecto en los barrios Las violetas, San Pedro y Tihuaque. Dentro de esta estrategia, también se busca generar un banco de materiales que facilite mejores precios y que incentive la construcción del proyecto. Por último, la cuarta estrategia se compone por alianzas con las alcaldías locales donde se desarrollen proyectos con la finalidad de fortalecer estrategias de apoyo para la población vulnerable a la formalidad laboral incentivada por reactivación económica lanzada por el gobierno nacional en la emergencia del covid- 19, que permita el subsidio de la caja de compensación y facilitar el crédito bancario para el cierre financiero. Además de la búsqueda del apoyo de la Secretaría del Hábitat para concretar la estructuración para poder acceder a los 6 mil subsidios complementarios que otorga el distrito a la población vulnerable.

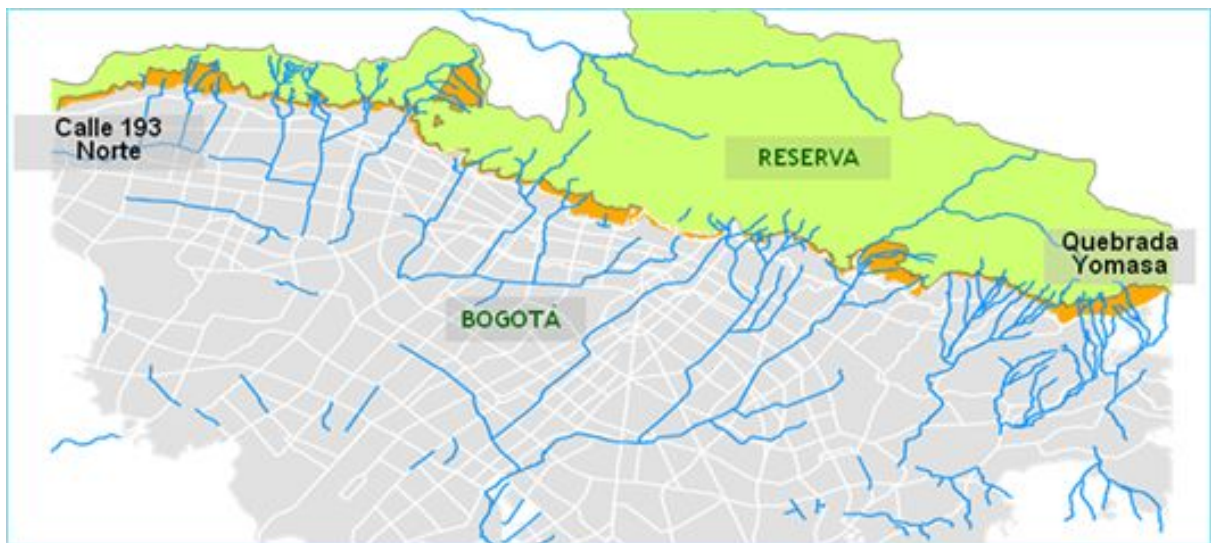
Ahora bien, así como lo anterior, también hay que tener en cuenta que la organización de la fundación se debe basar en el ordenamiento territorial y eco urbanístico que existe en la planeación de la ciudad, por lo tanto una de los cometidos de la fundación es concientizar y capacitar a la población que va a acceder a estos proyectos para que cumpla con las leyes y normas establecidas en este proceso como lo es el decreto 845 de 2015 y modificado en 2020 que obliga a la población a tener un cuidado ambiental en su entorno o de lo contrario autoriza a los alcaldes a proporcionar multas de hasta 6 SMMLV a quién incumpla y/o atente contra la naturaleza y el entorno, como el mal manejo de las basuras, esto se profundiza

cuando se trata de zonas protegidas como reservas como lo es uno de los territorios de los proyectos de la localidad de Usme.

Mediante estas estrategias de trabajo desarrolladas por la organización “Renacer de la familia” y sus colaboradores se han centrado en dos aspectos en específico el primero es la formalidad laboral dado que la comunidad se dedica en su mayoría a labores informales como se había mencionado anteriormente. Para ello, mediante un derecho de petición se organizó una conferencia virtual con la Secretaría de Desarrollo Económico en la cual se explicó algunos de los mecanismos para reactivar la economía y llevar a las personas a la formalidad laboral como la ley 2046 del 2020 que responsabiliza al distrito como persona jurídica a comprar el 30% de los insumos alimenticios a organizaciones campesinas, afro, indígenas o víctimas.

El segundo aspecto es en cuanto a la propuesta de vivienda, esta se desarrollara en el barrio Las Violetas colindante con los cerros orientales ubicado en Usme. El territorio es estratégico dado por sus características ambientales y por la sentencia de los cerros orientales la cual lo dictamina como un territorio de preservación natural y humana. En palabras del arquitecto que acompaña el proceso .

“Está la sentencia de los cerros orientales que va desde Usaquéen hasta Usme en la cual se declaró violador de los derechos colectivos al distrito, la nación y a la CAR , esa es la sentencia a la que yo me refiero. Dentro de la sentencia cobija toda esta gran franja de las 5 localidades. Usaquéen Chapinero, Santafé, San Cristóbal y Usme y una parte de estas fueron cobijadas por la franja de adecuación excluida de la reserva y la reserva es manejada por la Corporación Autónoma Regional CAR. Entonces ese es el tema de la sentencia, yo no tengo que pedirle voluntad política a ningún funcionario, lo que pido es cumplimiento del fallo de cerros y puedo citar al funcionario por incumplimiento del fallo y poner queja ante el magistrado. Ya el distrito sacó un decreto 485 del 2020 donde pone las metas para cada una de las entidades. Entonces resulta de que que no solo son vivienda sino todos los derechos alrededor de ella para una vida digna” (Entrevista personal, 2020)



Mapa 2: Zona de cerros orientales de Bogotá.

En la sentencia 250002325000200500662 03 del 2013 se establece el fallo donde se responsabiliza al estado, distrito y CAR de la preservación natural de los cerros en la formulación de un plan de manejo de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura de la franja de adecuación, respetando los derechos adquiridos de las licencias de construcción obtenidas legalmente y/o construidas legalmente en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental” obtenidas antes de la anotación de afectación por reserva. Preservando los asentamientos anteriores a la sentencia pero negando las nuevas licencias y asentamientos en la zona. Siendo una alternativa para la consecución de terrenos a buen precio y a su vez generar un polo de desarrollo en la periferia de la ciudad que incluya la producción de fuente de empleo y que disminuya las trayectorias de movilidad que son alrededor de 5 horas, tiempo que se puede destinar en tiempo familiar o laboral, en cuanto a equipamientos e instituciones de salud y educación.

Por otro lado, un aspecto importante a tener en cuenta en el proceso que se está llevando a cabo, es la protección que se obliga por la constitución política de 1991 en el artículo 61, a las zonas de riqueza natural y cultural de la nación “...que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 declaró la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal” (Decreto 485 de 2015), por tanto el fallo de los cerros entra en disputa, ya que al ser esta zona de reserva natural pero donde se encuentra desde hace muchos años asentada esta población, obliga al distrito a construir y garantizar una vivienda

digna para la población, esto ha sido parte de los inconvenientes que la fundación de Guía Urbana ha tenido que agilizar y dinamizar para poder llevar a la población a una solución rápida y eficaz.

Dentro de esta normativa se entiende la propiedad como una función social con la que vienen obligaciones con el resto de la población, además de una función ecológica ya que también es normativa desde el área constitucional el derecho a gozar de un ambiente sano, el Estado como responsable garante de este derecho exige a la población por medio de una educación a cuidar y respetar la protección de la naturaleza y el entorno. El arquitecto ha tratado de gestionar los permisos necesarios para poder llevar a cabo la construcción y para ello ha debe proporcionado capacitación a las víctimas o población vulnerable que adquirieron la propiedad en esta zona.



Fotografía 01.Barrio las violetas. Repositorio territorial de Usme. (2018)

En cuanto a las viviendas están diseñadas a partir de un modelo expansivo que se adapta a las necesidades de las familias en específico. Dado si es una familia extensa o se tiene la intención de realizar un emprendimiento en el mismo espacio habitacional.

A tener en cuenta, la producción normativa hace parte de gran importancia en la implementación de la políticas públicas, dado que esto es base para definir los instrumentos jurídicos que hacen realidad las decisiones y estrategias del Estado, por tanto el decreto 1077

de 2015, el cual tiene como objetivo “lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico” (Decreto 1077 de 2015).

Lo anterior, abre las puertas a la función del arquitecto junto con la comunidad, ya que este proyecto no solo garantiza una vivienda digna para la población vulnerable como derecho constitucional, sino también al orden urbano, territorial y buen uso del suelo, de este modo la fundación se cobija ante el Estado con la normativa y así mismo puede llevar a cabo con mayores garantías el proceso con el cumplimiento, tanto en el área de la construcción, como en el área de garantías integrales. En el decreto anterior, también se nombra la parte importante del saneamiento básico, donde las comisiones de regulación obligan a las empresa que suministran el agua potable y saneamiento básico a prestar un adecuado servicio y no desviarse por disputas con la competencia, de este modo se regula el proceso que se está llevando por parte de los líderes y la fundación Guía Urbana.

Ahora bien, dado que el objetivo de la fundación liderada por el arquitecto es agilizar y dinamizar el acceso a los beneficios de las políticas públicas, se acoge a los órganos de asesoría y coordinación los cuales se componen por cuatro, el primero el Comité sectorial de desarrollo administrativo, el segundo el Comité de coordinación del sistema de control interno, el tercero el Comité de gerencia y el cuarto la Comisión de personal, estos se enfocan en agrupar la normativa de vivienda y de vivienda de interés social urbana, en especial aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a la vivienda VIS, de este modo los participantes y especialmente los líderes tienen el conocimiento suficiente para poder direccionar el proceso y contar con los requerimientos necesarios para acceder a los beneficios de la forma más rápida y eficaz posible, cumpliendo las normativas del Estado.

Entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social y recursos. Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata esta sección serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decreto-ley 555 de 2003, o la entidad que haga sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las

contribuciones parafiscales administradas por éstas, todo ello de conformidad con lo establecido en las normas vigentes aplicables a la materia. De conformidad con lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 91 de la Ley 388 de 1997, los recursos que destine el Gobierno Nacional para la asignación de los subsidios de vivienda de interés social que se canalizan por conducto del Fondo Nacional de Vivienda se dirigirán prioritariamente a atender las postulaciones de la población con menos recursos, dentro de la cual se encuentran las personas no vinculadas al sistema formal de trabajo.

Las personas afiliadas al sistema formal de trabajo serán atendidas en forma prioritaria por las Cajas de Compensación Familiar, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990, los artículos 63 y 67 de la Ley 633 de 2000 y el artículo 4° de la Ley 1114 de 2006. En las ciudades y/o departamentos en donde las Cajas de Compensación Familiar no tengan la obligación de constituir Fondos para Vivienda de Interés Social, Fovis, o cuando el cuociente de recaudo sea menor o igual al ochenta por ciento (80%), el Fondo Nacional de Vivienda deberá aceptar y tramitar las solicitudes de Subsidio Familiar de Vivienda, para los afiliados a tales Cajas de Compensación Familiar con ingresos familiares hasta de dos (2) salarios mínimos mensuales legales.

Los solicitantes de subsidio familiar de vivienda ante el Fondo Nacional de Vivienda deberán acreditar en la respectiva postulación que la condición anteriormente mencionada es predicable de la Caja de Compensación Familiar del caso, mediante certificación emitida por la misma. Con sujeción a las condiciones establecidas en la presente sección, las Cajas de Compensación Familiar operarán de manera autónoma con respecto a sus beneficiarios y serán los responsables del montaje y operación de los procesos de postulación, calificación, asignación y pago de los subsidios. Así mismo, serán responsables de suministrar la información relativa a sus postulantes al Sistema de Información de Subsidios.

A partir de los análisis de experiencias pasadas como la de Juan Bobo en Medellín, se denuncia la falta de acompañamiento social y la integración de diferentes tipos de personas o grupos vulnerables en los proyectos habitacionales. Algunas de las problemáticas son el hecho de vivir en copropiedad y el hecho de vivir en zonas distantes del lugar de empleo. Al respecto, la Fundación Guía Urbana propone que durante la producción de las viviendas que duraría año y medio pueda llevarse a cabo también el acompañamiento social y de esa forma garantizar que cuando la persona reciba la casa ya se conozca con la comunidad, que sepa el

tipo de trabajo productivo que va a desempeñar. Por ejemplo, conseguir un trabajo puede demorarse tres meses, como los trabajos que no son cualificados en el área rural. Cuando lleguen allí ya se conocen, lo cual refuerza el tejido social. Por tanto es de suma importancia el papel de los líderes y la fundación en el proceso de adquisición de una vivienda digna ya que no sólo dinamiza y acelera el proceso, sino que también ofrece caminos para agilizar y que este proyecto traiga consigo soluciones más allá que habitacionales, es decir integrales.

El estudio de caso pone en evidencia los intereses de los funcionarios estatales y agentes políticos en preservar sus roles públicos y así, conservar su posición de clase, que visto a través de un enfoque neomarxista se hace evidente las confrontaciones pasivas -desde un entorno de la legalidad- entre el estado y la sociedad organizada por la consecución de sus intereses. Como ha sido el proceso que ha llevado la comunidad de El Hueco y la fundación Guia Urbana para construir y planear de mejor forma la ciudad, pues, los requisitos que ha tenido que cumplir el arquitecto en función de llevar a cabo las nuevas urbanizaciones ha sido en constante planeación con el Estado, por medio de las diferentes entidades e instituciones que ha llegado a participar en dicho proceso.

De acuerdo a lo anterior, analizando el papel de la ciudad en el doble proceso de concentración de población y capital que contribuye al desarrollo de la industria y el capitalismo. Es importante tener en cuenta que el vínculo entre el Estado y la sociedad se tiene que ver en los diferentes contextos socio-económicos, políticos, jurídicos, filosóficos y culturales que han llevado a poner especial atención en dicho vínculo, para repensar y analizar las políticas públicas y que implícitamente contiene diferentes perspectivas a lo que es el Estado, en el texto *“El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo”* escrito en el 2004, se habla de dos perspectivas: “1- la sociocéntrica, representada por los modelos funcionalistas, marxistas y neomarxistas, y la 2- la estado-céntrica (esquemas de “autonomía insulada” y elección pública) “. Mendíaz (2004).

Por el lado del papel que ha venido teniendo la población perteneciente a la fundación Renacer de la Familia, es de constante relación con el Estado ya que en los diferentes contextos socio-económicos, políticos, jurídicos y culturales han hecho un gran aporte a estas políticas públicas de vivienda que por medio de los programas como mi casa ya, en cuanto a la posibilidad de acceso creando y generando vínculos reales y accesibles a la población para

que dichas políticas y programas lleguen a modificar una realidad social y así mismo cumplir las metas del Estado, en las que se encuentra garantizar la vivienda digna para los colombianos. El enfoque sociocéntrico, el cual es el enfoque de esta investigación, ya que, como se ha mencionado, este sobrepone a las políticas públicas como el resultado de lo que sucede en la sociedad y por tanto el trabajo que se lleva a cabo entre la población de El Hueco y la fundación tiene una vía de doble sentido entre sociedad y Estado, teniendo consecuencias tanto en uno como en el otro.

Además, este enfoque señala el sistema político por grupos sociales que trabajan por ser parte del sistema para de este modo ser gestores y garantizar la efectividad de las políticas que se construyen, por tanto es importante el trabajo dinamizador que está llevando a cabo el arquitecto y la población de la organización en cuestión, pues este proceso se vincula directamente con el accionar del Estado y se convierten en gestores activos pertenecientes a los grupos sociales que trabajan por ello como lo enuncia el enfoque que se ha escogido. Finalmente, el estructurar este estudio de caso bajo el enfoque neo marxista y específicamente la perspectiva socio céntrica da claridad teórica de cómo funciona la relación de Estado- sociedad y la importancia de esta relación para el desarrollo socio cultural.

Conclusiones.

A modo de síntesis, se consideran las políticas públicas como herramientas de las autoridades en el ejercicio del poder, enlazando los medios (instituciones) y los resultados (indicadores) en búsqueda del encuentro entre las necesidades sociales y el poder político. Siendo el eje transversal la constitución política del 1991, donde se consolida en Colombia el estado social de derecho y sus principios administrativos compuestos por la gestión pública, efectividad y planeación. Resulta algo significativo dado que la consecución de dignidad y bienestar social termina siendo una meta para el estado y sus políticas, que desde ese momento se direccionan a las garantías de derechos. De esta manera se comprende al Estado no solo como el ente social de derecho, sino como una institución descentralizada, administrativa y burocrática, con independencia gubernamental en el control político nacional, regional y local. Los cuales formulan y acompañan los programas alrededor de las políticas públicas en relación al costo-beneficio de las mismas.

La visión utilitaria de las políticas públicas y su relación con la evolución del bienestar social, es un tema que se desarrolla en el contexto del neoliberalismo. Dado que la imposición del estado social de derecho coincide con la apertura económica vinculado a la constitución política de 1991. Reduciendo a su vez las responsabilidades del estado en torno a asuntos sociales difíciles de tratar. Dejando en manos de la sociedad civil el compromiso de reconocer necesidades sociales y divulgarlas mediante los mecanismos legales, un ejemplo de la premisa anterior es el caso de las políticas de los 80 's donde se enfatizó en la importancia de la intervención en la economía para construcción de vivienda de interés social, aportando en el desarrollo del país, mediante empleabilidad, y así mismo estabilidad económica. A diferencia de las actuales, que se enfatiza en la creación de programas y subsidios para responder a las necesidades enfocado más al desarrollo social y cultural, no solo habitacional, sino lo que se necesita para una vida digna. Los programas actuales se centran en acciones puntuales, centrando su accionar en procesos de reconversión influenciadas por el mercado, a diferencia de los programas del siglo pasado donde se buscaba la solución de la problemática en su totalidad interviniendo en el mercado, como se evidencia en el ejemplo anterior.

El Estado de carácter administrativo refleja objetivos burocráticos ya que su estructura contiene programas de acción con sentido público, desde allí se cuestiona si el aspecto burocrático es un elemento modernizador ya que como afirma Merton en la modernización del Estado de Bienestar, el técnico perfila su acción laboral hacia ciertos sectores del Estado, con el fin de mantener su posición de clase ajustándose a la burocracia estatal como forma de obtener una mayor participación en los cambios sociales.(1964) Desde esta visión se puede entender la política pública como una herramienta de legitimación de poder con la cual se busca la preservación del mismo, situación que imposibilita la resolución de problemáticas sociales.

Las políticas públicas deben remitir a la evolución de los fenómenos abordados con acciones concretas, de no ser así, las metas de los programas políticos estarían siendo acaparadas por los intereses particulares que vician las decisiones públicas, invisibilizando las prioridades en relación con los derechos y bienestar social de la población, los cuales debería ir dirigido los programas, basándose en fortalecer la cultura política para generar un ambiente propicio para la participación de la población.

La búsqueda de elementos que transformen la política pública es de suma importancia para el interés académico, dado que las simples acciones técnicas y normativas, no abordan en su totalidad a las sociedades complejas. Las ciencias sociales deben estar ubicadas a la par de la labor del político. Dado que es el científico un ciudadano cualificado que mediante la razón encuentra las mejores soluciones y en cuanto al político es quien las ratifica. Es decir que tanto el político como el científico deben conciliar entre la razón y los criterios políticos. Este modelo participativo es difícil de aplicar por varias razones, dado que los actores que participen deben tener un nivel de formación importante para que la discusión sea nutrida y transversal. Como es el caso de la fundación Guia Urbana quien se apersona de una causa ajena en búsqueda de complejizar el debate interpelando al Estado y enunciando los intereses de la organización Renacer de la familia.

Se parte del núcleo del problema para construir la solución de manera paulatina, sin establecer diferencias políticas entre los ciudadanos, que hacen parte del estado, teniendo de esta manera igualdad de oportunidades y de garantías. Si por el contrario estas garantías y derechos son vulnerados, existen mecanismos de participación ciudadana y control social expuestos en la ley 134 de 1994 los cuales han posibilitado el avance en materia de derechos sociales. En relación con el estudio de caso se utilizaron mecanismos legales como la iniciativa popular para la presentación de los proyectos ante las entidades estatales. Derechos de petición para solicitar reuniones con las entidades competentes, relacionadas con el fenómeno y tutelas para el caso del incumplimiento de las leyes como es el caso del fallo de los cerros orientales. Los ciudadanos buscan la consecución del cumplimiento de las responsabilidades estatales desde la legalidad normativa, siendo una de las muchas formas de generar presión al estado.

Los modelos de implementación de las políticas públicas están limitados por las características burocráticas del país que, si bien debería apuntar a las organizaciones en términos de la administración, se orienta más a la satisfacción de los intereses particulares de los actores políticos. En cuanto a la forma en la que se evalúa una política pública es a través de los indicadores sociales los cuales se caracterizan por tener un carácter ambiguo, simbólico y matizado por los intereses particulares, como es el caso del programa mi casa ya el cual tiene un porcentaje de desarrollo de menos del 50%, pues para el año 2020 se tiene una meta de 255.000 subsidios divididos entre los subsidios de cuota inicial y cobertura a la tasa de interés, donde el primero se ha llegado a 74.127 y el segundo a 45.180, lo que en total

nos da una cifra de 119.307 subsidios entregados a esta fecha, donde como ya se mencionó, no llega a un porcentaje favorable de éxito según lo propuesto por el programa mismo. Sus alcances se ven obstaculizados por límites que impiden los planes de acción en el marco del desarrollo del país. Las incógnitas frente a las políticas públicas Colombianas pueden girar en torno a la permanencia, continuidad y pertinencia de las mismas, teniendo en cuenta a su vez el asunto del conflicto armado que ha marcado la inversión en política pública en la historia Colombiana.

De esta manera resulta importante acotar la relación del conflicto armado en la implementación de políticas públicas porque este ha sido un factor que ha limitado sus alcances en materia social. Por lo tanto el hecho de ser víctima de tal crimen no es solo verse obligado a abandonar la residencia por violencia, sino también, a causa de ello perder sus derechos. En tanto esta población es excluida de su lugar de origen y también del lugar donde se reubica, es marginalizada, estigmatizada y condenada a habitar el espacio al que llegan en condiciones de miseria; lo que implica un ejercicio de revictimización, tanto del Estado por parte de la sociedad en general.

El interés de la presente investigación no ha sido analizar las circunstancias del conflicto interno colombiano, pero reflexiones alrededor del mismo posibilita ubicar los alcances de las políticas públicas Colombianas. Dado que según la ley 1448 esta población tiene un trato preferencial en búsqueda de la reparación integral. Pero el estado es ineficaz en el cumplimiento de los derechos sociales como el de vivienda, a través de sus programas, desde allí parten procesos sociales, donde se busca la transformación de los mecanismos por los cuales se reproducen las relaciones desiguales entre el estado y la sociedad. Para la reconfiguración de nuevos entramados institucionales sobre la base de disputas sociales concentradas en las contradicciones y los límites del actuar institucional. Cómo lo desarrolla la corte constitucional en la sentencia T-760 del 2008 donde se impone al estado la participación democrática como posibilidad de gobernabilidad de las administraciones, lo que implica una interacción entre los ciudadanos y el Estado como forma de participación política. Estos procesos podrían conducir a modificar el orden sociocultural vigente y a formular formas emergentes de relacionamiento con las instituciones.

Dado lo anterior, es importante entonces, dar cuenta de cómo a partir de procesos de investigación podemos identificar las dificultades de la población víctima de desplazamiento

desde una fuente primaria como lo es la población de la organización “Renacer de la familia” y cómo funciona la realidad social frente a este marco normativo que se presenta de las políticas en los últimos años en el país, teniendo en cuenta las dificultades de la investigación para cumplir con los objetivos, y así mismo de la importancia de esta. A lo largo de este proceso se evidencia en el análisis que existen diferentes factores que se vinculan al estudio de caso, pero sin embargo no se abordan con mayor profundidad ya que este hecho sugiere otro trabajo de investigación, como es el caso de las secuelas o circunstancias del conflicto armado en los alcances de las políticas públicas.

Finalmente, se hace evidente con el estudio del caso de gestión social en la población del Hueco, que, las políticas públicas, al ser una herramienta del Estado para proporcionar medios como programas, en función de mejorar y combatir las problemáticas sociales, en este caso de vivienda, se hace necesario un ajuste más allá de lo que fue en Colombia desde hace más de tres décadas, pues si bien, la relación de Estado - Sociedad es de doble vía, se tiene en cuenta a la hora de la creación de dichas herramientas y programas, pero no para poder acceder a ellas. Por tanto, en Colombia no se tiene en cuenta mayoritariamente la participación de la sociedad como agentes políticos activos a la hora de la creación de las políticas y sus programas sino más bien cuando estas, no han cumplido con el propósito que fueron hechas.

Lo anterior llevó a un análisis del porqué la realidad del país en cuanto a las políticas públicas de vivienda y el bienestar social no avanzan en la medida que lo hacen los agentes y líderes comunitarios y sociales, si como se nombró anteriormente la relación de estos es de doble vía, pues según Jimenez en su texto modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social “Pese a los avances por parte de la participación ciudadana, la realidad colombiana no avanza rápidamente debido a la injerencia de los actores políticos y sus intereses particulares que vician la formulación de las políticas y las decisiones públicas, desconociendo las prioridades en relación con el bienestar social de los ciudadanos, a los cuales se debería dirigir las políticas públicas. Basándose en esto, fortalecer la cultura participativa podría estimular el rompimiento de los círculos de injerencia de los intereses particulares, recuperando un ambiente propio para la aplicación y desarrollo de políticas eficaces”(2012, pág. 14)

Lo que nos dice Jiménez, es que, aunque el país esté modificando y avanzando en cuanto a los espacios de la participación ciudadana, la realidad de las políticas públicas no avanza a causa de buscar una defensa para la corporación misma, es decir, los actores políticos en Colombia no buscan una solución integral para la población, sino se ha venido concentrando en una defensa de carácter propio, de este modo, aunque se evidencia un avance significativo en la creación de políticas públicas y promoción de programas para mejorar la calidad de vida de la población y en bienestar social existen falencias dentro del cuerpo político de actores que lo promueven impidiendo un avance en doble vía como es el deber ser de las políticas públicas como herramienta estatal, además mecanismos de participación ciudadana que sea de un acceso fácil y seguro, para de este modo asegurar la eficacia de las políticas y el desarrollo de las mismas.

Ahora bien, de acuerdo a los resultados de la revisión normativa de los últimos 100 años en Colombia de políticas públicas de vivienda, se puede dar cuenta de que a lo largo de los años Colombia con el cambio social y legislativo ha buscado fortalecer y crear nuevas estrategias gubernamentales para cumplir con las metas de un Estado de bienestar. Sin embargo, dichos esfuerzos no han sido suficientes, ya que, para la población víctima, como la que pertenece a la organización “*Renacer de la Familia*” éstas resultaron de muy difícil acceso y por tanto ineficaces. Es por ello que el papel de la fundación Guía Urbana toma un papel importante, junto a los líderes como actores políticos sociales en la dinamización y efectividad de las herramientas y programas actuales del gobierno en la realidad social del país. Como se nombra anteriormente, el papel de la formación es un aspecto importante a la hora de dinamizar los procesos de exigencias políticas.

Este acto que lleva a cabo tanto el proyecto de la fundación como la población de la organización que se está estudiando, se entiende desde la perspectiva de (Flores, Meléndez & Mendoza, 2019) donde explica este fenómeno dentro de una estructura social en la que algo está cambiando de forma puntual, por ende cambian los valores culturales y así mismo el comportamiento, bajo la luz de esta perspectiva se entiende que estos cambios y/o transformaciones se dan por un proceso que depende del Estado, como lo es garantizar la vivienda digna para los colombianos y especial la población víctima de desplazamiento forzado como derecho constitucional. Esto no se cumple en su totalidad en Colombia, la población se ve obligada a una transformación social para así cambiar la realidad social a la

que ha sido sometida a causa del desplazamiento forzado consecuencia del conflicto armado interno en el país.

Lo anterior, bajo la misma perspectiva, se puede entender desde el Estado o también desde la cotidianidad o las luchas sociales, pues es importante tener en cuenta la historicidad normativa que ha tenido el Estado en cuanto a las políticas públicas de vivienda frente a los cambios que necesita la sociedad para llegar a un Estado de Bienestar garantizando los derechos de un buen vivir. Así mismo, la posición de lucha que enfrenta la población víctima y por lo cual se ha creado un vínculo social y además cultural en busca de los mismos intereses, teniendo en cuenta que se encuentran en un mismo territorio a causa de la misma razón que es el desplazamiento forzado. Así se evidencia el cambio tanto desde el Estado con las herramientas, que al llegar a la realidad social cambia y modifica los lazos o tejidos sociales, pero también como desde la colectividad e iniciativas sociales se evidencia el cambio puntual en las organizaciones, en este caso la organización Renacer de la Familia.

Por tanto, esta investigación es pertinente, para evidenciar las problemáticas que existen aún en el país en cuanto a la insatisfacción de la necesidad de una vivienda digna, aunque exista una gran extensión de políticas públicas de vivienda. Dado que como se mostró en esta investigación a la hora de acceder a los beneficios de esta, la población se encuentra con gran cantidad de dificultades y por ende crea otros mecanismos de acceso, cuando esto debe suplirse por parte del Estado Colombiano. Es importante evidenciar estas falencias en cuanto a las incidencias de los alcances de las políticas, para que de este modo, tanto el Estado como la sociedad puedan construir conjuntamente soluciones a las problemáticas sociales del país y así mismo el papel político de la sociedad civil cobra mayor importancia en la planeación del desarrollo y bienestar social del país y sobre todo de la población víctima.

Referencias bibliográficas

- Alarcón y Donoso. (2015) Aspectos críticos en las propuestas sobre una nueva arquitectura de la educación pública chilena
- Alcaldía Bogotá mejor para todos. (2017). Monografía local Ciudad Bolívar. Diagnóstico de los principales aspectos territoriales
- Alcaldía de Bogotá (1983). Extraído de: Acuerdo 11. <http://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=906>
- Alford, R. y Friedland, R. (1991) Los Poderes de la Teoría. Ed. Manantial, Bs. As.
- Arévalo, M La reubicación como proceso de desterritorialización tomado de <https://www.redalyc.org/pdf/267/26745428008.pdf>
- Angarita, N & Guzmán, C. (2020). Las políticas públicas. Barranquilla. Universidad del Norte
- Bauman, Z. (2016) Extraños llamando a la puerta. Paidós.
- Boletín #94 CODHES. <https://codhes.files.wordpress.com/2019/05/codhes-informa-94.-boletc38dn-situaciac393n-humanitaria-2018.pdf>
- Butler, J. (2001). La cuestión de la transformación social. En J. Butler, E. y. Beck-Gernsheim, Mujeres y transformaciones sociales. Barcelona: El Roure.
- Cabildo Indígena Mhysqa de Bosa. (2013). Retornando por el camino de los antiguos. Bogotá: Instituto Distrital de Turismo
- Carreras, C & Morcuende, A. (2016). Marxismo y Utopías: Viejas y nuevas propuestas urbanas. Barcelona. Universidad de Barcelona
- Congreso de la República Colombiana (2008). Sentencia T-706
- Coraggio, J. (2002). Una Transformación Social posible desde el Trabajo Social: La necesidad de un enfoque socioeconómico para las políticas sociales. Jornadas de Investigación “Movimientos Sociales, representación política y transformaciones sociales”. Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- Cortés Díaz, M. E. (2005). La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954 “Un hecho con antecedentes”. Bitácora, 122 - 127.
- Cuervo, N. & Jaramillo, S. (2009). Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado. Bogotá. universidad de los ANDES.

- Denzin y Lincoln. (2005). Manual de investigación cualitativa. Taurus
- Escobar, A. Á. (2001). Política cultural, cultura política; una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos. Bogotá: Editorial Taurus.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución, Desarrollo Económico, Vol. 35, No. 140
- Fajardo, D. (2014). *Las guerras de la agricultura Colombiana 1980-2010*. Bogotá
- Flores, Melendez & Mendez
- Gallego, M. (2016). La política pública de seguridad alimentaria y la vulnerabilidad en las comunidades campesinas, análisis a la luz del enfoque de gestión del riesgo. Bogotá
- Gómez. N. (2014). Partir de lo que somos. Ciudad Bolívar, Tierra, Agua y luchas. Alcaldía De Bogotá.
- Gómez, N. y. (2011). Lineamientos de políticas culturales en el ámbito universitario para la revisión de programas de bienestar de la Universidad Distrital de Bogotá. Imágenes e Infancia, 10, 29. González Rey, F. (2008).
- González, A. (2006). *“Viajeros de ausencias”: desplazamiento forzado y acción colectiva en Colombia*. Universidad Complutense de Madrid.
- Guevara, T. (2015). Abordajes teóricos sobre las transformaciones sociales, económicas y territoriales en las ciudades latinoamericanas contemporáneas.
- Haesbaert. R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la Multiterritorialidad. Cultura y representaciones sociales
- Hataya. (2010). La ilusión de la participación comunitaria. University College London
- Hernandez. (1999). Análisis de las políticas públicas. Una disciplina incipiente. Revista de estudios sociales.
- Informe DANE 2003
https://www.dane.gov.co/files/banco_datos/Migracion/migracion_interna_Clbia.pdf
- Jaramillo, S. (2010). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá. Kimpres.
- Ley N° 1448. El congreso de la república, Bogotá, Colombia, 10 de junio de 2011.
- Ley N° 387 .El congreso de la república, Bogotá, Colombia, 18 de julio de 1997
- Ley N° 1190. El congreso de la república, Bogotá, Colombia, 30 abril de 2008.

- Marco normativo y jurisprudencial en políticas para víctimas del conflicto armado, 2016. Recuperado el 28 de abril de https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/linea_de_tiempo_marco_normativo_ppv_.pdf
- Mendoza Piñeros, Andrés Mauricio. (2012). EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO. *Revista de Economía Institucional*, 14(26), 169-202. Retrieved October 30, 2020, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962012000100008&lng=en&tlng=es.
- Medina.(2010) Liderazgo pedagógico. Fondo de cultura económica
- Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. Medellín.
- Mendíaz, M. (2004). El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo. Universidad el Rosario
- Merton. (2012). Los problemas de la burocracia. Ed Assentire.
- Ministerio de agricultura. (2008) Informe de procuraduría. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FALLO%20AGRO%20INGRESO%20.pdf>
- Ministerio de vivienda ciudad y territorio. (2014). Colombia: 100 años de políticas habitacionales. Bogotá. Panamericana formas e impresión.
- Montañez Gómez, G., & Delgado Mahecha, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía, VII(1-2), 120-133.
- Organización de las Naciones Unidas. (1998) *Guiding Principles on Internal Displacement*, [<http://www.idpguidingprinciples.org/>]
- Parraguez, L. 2010. La reconfiguración de los movimientos sociales en el proceso global de urbanización capitalista. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos.
- Peña, M. (2016). La reubicación como proceso de desterritorialización. México.
- Serrano, C. y D. Vicherat. 2000. ¿Qué motiva a la gente a actuar en común?: estudio sobre participación social en la población Malaquías Concha comuna de La Granja. Santiago: CIEPLAN.

- Strom C. Thaker. (1997) Apertura comercial en México. Boston University. Annual meeting of the International Studies Association. Ontario Canadá.
- Taylor, J., Bogdan, R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Editorial Paidós.
- Tilly. (1995). Conflicto, poder y acción colectiva. Redalyc
- Torrado, A. (1). Análisis de la ley 387 de 1997: su impacto psicosocial en la población desplazada. *Reflexión Política*, 3(5). Recuperado a partir de <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/844>
- Torres Melo, J & Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. IEMP.
- Touraine, A. 1987. El regreso del actor. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires
- Touraine, A. (2006). Los movimientos sociales. Revista Colombiana de sociología
- Utría. (2015). Resiliencia en mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Universidad del norte.
- Urbina, Rafael A.. Políticas públicas en la transformación social, El Cid Editor | apuntes, 2012. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/bibliotecaustasp/detail.action?docID=3202629>.
- Valverde. (1991). La cárcel y sus consecuencias metodológicas. Editorial popular. Madrid
- Velasco. (2013) Manual sobre derechos humanos. Editorial Paidós
- Zeller, N. (2007). Políticas públicas : marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas. Buenos Aires. INAP