

**UN ANÁLISIS COGNITIVO DE LAS TRAYECTORIAS DE PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REASENTAMIENTOS DE
BOGOTÁ Y SOACHA EN EL CASO DE ALTOS DE CAZUCA DESDE EL 2000**

DAVID ESTEBAN CÓRDOBA ARIZA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL
BOGOTÁ D.C.
2013

**UN ANÁLISIS COGNITIVO DE LAS TRAYECTORIAS DE PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REASENTAMIENTOS DE
BOGOTÁ Y SOACHA EN EL CASO DE ALTOS DE CAZUCA DESDE EL 2000**

DAVID ESTEBAN CÓRDOBA ARIZA

Político

Trabajo de grado para optar al título de magister en planeación urbana y regional

Director del trabajo de grado

JEAN-FRANÇOIS JOLLY

Economista y Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas

Director del grupo de investigación Políticas Urbanas de la Pontificia
Universidad

Experto en Planeación Urbana y Regional
Javeriana

Asesor

Fernando Montenegro

Arquitecto,

Línea de investigación

Gobernabilidad, gobierno, gobernación, políticas económicas y políticas públicas.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL
BOGOTÁ D.C.
2013

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado.

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, 25 de Noviembre de 2013

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a Jah todo poderoso que me ha dado la luz y la fuerza para lograrlo, a mi Esposa hermosa Paola Miño que me dio la Familia que es inspiración de mi vida, mis Hijos: Gabriel Ignacio, José Matías y Victoria Celeste.

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a Jean François Jolly por su tiempo, conocimientos, comprensión y dedicación, a todas aquellas personas que han compartido su conocimiento con migo y a los amigos que siempre están allí.

Que Jah Rey de reyes todo poderoso los guarde y bendiga siempre a todos y cada uno.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. CAPÍTULO I BASES CONCEPTUALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO DE ANÁLISIS COGNITIVO DE LAS TRAYECTORIAS DE LOS REFERENCIALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTO	14
1.1 EL REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO POR ALTO RIESGO	15
1.2 EL ANÁLISIS COGNITIVO DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS	24
1.3 EL SISTEMA SOCIO TERRITORIAL COMO MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	27
1.4 LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y DE GOBIERNO.....	29
2. CAPÍTULO II UN MODELO DE ANÁLISIS DIACRÓNICO Y SINCRÓNICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTO EN BOGOTÁ Y SOACHA	33
2.1 PRINCIPIOS BÁSICOS DEL MODELO E INSTRUMENTOS OBJETO DE ANÁLISIS	34
2.2 UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DIACRÓNICO DE LAS TRAYECTORIAS DE LOS REFERENCIALES DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTOS INVOLUNTARIOS POR ALTO RIESGO	41
2.3 UN MODELO PARA EL ANÁLISIS SINCRÓNICO COMPARATIVO DE LOS REFERENCIALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE	

REASENTAMIENTOS INVOLUNTARIO POR ALTO RIESGO EN MULTINIVEL	44
3. CAPÍTULO III UN PRIMER ACERCAMIENTO A LA APLICACIÓN DEL MODELO DE ANÁLISIS DE LA TRAYECTORIA DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO POR ALTO RIESGO EN EL CASO DE ALTOS DE CAZUCA.....	47
3.1 UN ANÁLISIS DIACRÓNICO DE LOS REFERENCIALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTOS EN BOGOTÁ DESDE EL AÑO 2000.....	52
3.2 UN ANÁLISIS DIACRÓNICO DE LOS REFERENCIALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTOS EN SOACHA DESDE EL AÑO 2000.....	65
3.3 ANÁLISIS SINCRÓNICO COMPARATIVO DE LOS REFERENCIALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTOS ENTRE BOGOTÁ Y SOACHA.....	74
3.4 ANÁLISIS SINCRÓNICO COMPARATIVO DE LOS REFERENCIALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTOS EN LOS NIVELES GLOBALES, NACIONALES Y LOCALES.....	83
CONCLUSIONES	94
BIBLIOGRAFÍA.....	98

ANEXOS

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
.....	
Figura 1. Mentefacto del reasentamiento por Alto Riesgo	¡Error! Marcador no definido.
Figura 2. Esquema del referencial de política pública	26
Figura 3. Sistema socio-territorial para Altos de Cazuca	28
Figura 4. Políticas públicas	31
Figura 5. Estructura de principios básicos para el análisis cognitivo de las políticas públicas de reasentamiento por alto riesgo	37
Figura 6. Inter-determinación de las dimensiones del <i>hacer</i> de la política pública de reasentamiento	39
Figura 7. Esquema de modelo de análisis diacrónico de la trayectoria de los referenciales de la política pública de reasentamientos involuntarios por alto riesgo	42
Figura 8. Esquema de modelo de análisis sincrónico comparativo Multinivel de los referenciales de política pública de reasentamientos involuntarios por alto riesgo	46
Figura 9. Resumen de Normas del Reasentamiento en Bogota	53
Figura 10. Resumen de las principales continuidades y rupturas en el análisis diacrónico de Bogotá	54
Figura 11. Resumen de Normas del Reasentamiento en Soacha	66
Figura 12. Resumen de las principales continuidades y rupturas en el análisis diacrónico de Soacha	67
Figura 13. Resumen de las principales continuidades y rupturas en el análisis diacrónico comparado de Bogotá y Soacha	75
Figura 14. Resumen de las principales convergencias y divergencias en el análisis sincrónico comparativo de Bogotá y Soacha	79
Figura 15. Resumen de las principales convergencias y divergencias en el análisis sincrónico comparativo de los referenciales internacionales con Bogotá y Soacha	83

LISTA DE MAPAS

	Pág.
Mapa 1. Frontera Bogotá-Soacha	35
Mapa 2. Soacha	36
Mapa 3. Ubicación de la zona de Altos de Cazuca	51

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Matriz para análisis cognitivo de las políticas públicas de reasentamiento por alto riesgo.....	¡Error! Marcador no definido.
Anexo B. Matriz comparativa de los Referenciales Internacionales, nacionales y locales.....	¡Error! Marcador no definido.8

INTRODUCCIÓN

En el centro de Colombia, en su capital Bogotá, las familias que se asientan en la zona limítrofe sur en la UPZ 69-Jerusalén de la localidad de Ciudad Bolívar y en la comuna IV del municipio de Soacha. Comparten un territorio con zonas de alto riesgo y una situación de vulnerabilidad muy similar, en donde impera pobreza y las consecuencias de la urbanización informal acelerada, estas personas, en su mayoría, son población desplazada de las diferentes regiones del país, algunas en busca de oportunidades y otras consecuencia del conflicto armado, esta zona es conocida como Altos de Cazuca.

Frente a esta situación los distintos gobiernos han tratado esta problemática a través de políticas públicas y de programas de manera independiente, con escasa articulación territorial en la gestión de este problema, ligada a la falta de instrumentos y/o de voluntad política de las partes.

Sin embargo, a pesar de este riesgo tan alto no comparten la atención que deberían de parte del Estado, primero por la división político administrativa local del territorio, pues donde se encuentran hay dos entes distintos con capacidades, gobiernos y gestión, diferentes y por ende hay una situación compleja de inminente afectación del derecho fundamental a la Vida, que tienen estas familias.

El trabajo de investigación que se presenta a continuación parte de la preocupación por contribuir a la articulación y a la cooperación entre Bogotá y Soacha con las políticas públicas de reasentamientos para el caso de Altos de Cazucá. Sin embargo, para poder plantear algún tipo de recomendación o lineamiento de política pública, se hace necesario realizar una investigación inicial sobre el tema que este trabajo aborda con el objeto de develar las

trayectorias de los referenciales de política pública de reasentamiento, a través de los instrumentos de gobierno y planificación territorial, en donde se evidencia la forma como las administraciones desde el año 2000 han entendido el problema, han establecido su deber ser y han planteado la ejecución de las acciones.

Lo anterior se aborda a partir del marco de análisis planteado por el grupo de investigación inter facultades de Políticas Urbanas de la Universidad Javeriana dirigido por el profesor Jean –François Jolly, el cual, y bajo su orientación, ha desarrollado en torno a la territorialidad, territorialización y territorio (el sistema socio territorial de Monnet), una propuesta de análisis de las políticas públicas desde el enfoque de análisis cognitivo de los referenciales (Muller), de donde esta investigación se alimenta y retoma elementos conceptuales e instrumentales, pertinentes para los objetivos planteados en esta investigación de tipo exploratorio y comparativo.

A través del análisis cognitivo de las trayectorias de planificación territorial de la política pública de reasentamientos de Bogotá y Soacha, esta investigación busca develar las **rupturas y las continuidades** así como **las convergencias y las divergencias** de los referenciales de los instrumentos de gobierno y de planeación (normas) con los cuales se configura cognitivamente la territorialización de la política pública. A través de un análisis diacrónico desde el año 2000 y un análisis sincrónico comparativo entre los referenciales de política pública actuales de reasentamientos de Bogotá y Soacha con respecto a los referenciales de los instrumentos nacionales (Constitución, Leyes y Decretos) y lineamientos internacionales (BID y BM).

Con la identificación de estos elementos y la relación que se establece a través de estos dos tipos de análisis se busca hacer un aporte desde la

academia para la comprensión de la territorialización, es decir, de las acciones de gobierno y de planeación con las cuales se pretende dar solución a esta “situación socialmente problemática”, que es la necesidad de un reasentamiento por alto riesgo en un Territorio común para Bogotá y Soacha y llamado Altos de Cazuca, donde se configuran Territorialidades paralelas (sistemas de valores).

Se espera entonces incorporar al análisis de las políticas públicas de reasentamientos el componente cognitivo de planificación territorial desde la perspectiva de los instrumentos de acción pública, a partir de los desarrollos en este último campo del grupo de investigación de políticas urbanas de la universidad Javeriana.

Así mismo se en esta perspectiva se genera una propuesta metodológica o modelo de análisis diacrónico y sincrónico de las políticas públicas de Reasentamiento por Alto Riesgo No Mitigable en Bogotá y Soacha que permite una aproximación a las trayectorias de la acción pública en el territorio urbano.

Para abordar por último un primer acercamiento a la aplicación del modelo de análisis propuesto de la trayectoria de la planeación territorial de las Políticas Públicas de Reasentamiento Involuntario por alto riesgo en el caso de Altos de Cazuca.

1. BASES CONCEPTUALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO DE ANÁLISIS COGNITIVO DE LAS TRAYECTORIAS DE LOS REFERENCIALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTO.

Este primer capítulo tiene como objetivo presentar las bases teóricas para el análisis cognitivo de las trayectorias de los referenciales de planeación territorial de las políticas públicas de reasentamientos desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno. Para ello este capítulo se encuentra dividido en 4 partes esenciales en donde se desarrollan los principales conceptos y se recogen elementos del esquema de análisis del referencial de política pública desarrollado en el grupo de investigación de Políticas Urbanas de la Universidad Javeriana.

En el primer subcapítulo se abordan las bases conceptuales sobre el reasentamiento que guían la investigación, en este se presenta el reasentamiento como un proceso multidimensional, que afecta de múltiples formas la vida de quienes lo padecen y que se configura como un gran reto para quienes lo planifican.

En el segundo subcapítulo explica el enfoque del análisis cognitivo en el cual se centra la investigación ubicando la norma como parte fundamental del “referencial” de política pública en donde se materializan los valores, los algoritmos y las imágenes, que se incorporan según el nivel: global, global-sectorial y sectorial, desde la perspectiva de Pierre Muller lo cual hace parte esencial de los planteamientos del marco de análisis del grupo de investigación de políticas urbanas de la Universidad Javeriana en donde se soporta este trabajo.

El tercer subcapítulo aborda el sistema socio-territorial planteado por Jérôme Monnet, en donde se sostiene que el territorio es una construcción social inter-determinada por tres elementos, la territorialidad (sistema de valores), la territorialización (acción pública sobre el territorio) y el territorio. En esta parte se aclara que en lo que concierne a esta investigación, se ocupará solamente de la territorialización o acción pública sobre el territorio vista desde el análisis cognitivo.

Finalmente, en el cuarto subcapítulo se recogen algunos conceptos desarrollados por Carlos Matus en su planeación estratégica situacional, ubicando a la planeación territorial como el cálculo situacional que preside y precede a la acción y como el eje central o bisagra entre el proyecto político y el acto de gobernar. Así mismo de este enfoque de análisis se desprende el concepto de instrumentos de acción pública y más específicamente instrumentos de planeación y de gobierno, los cuales son en sí las normas que guían la acción o territorialización de la política pública de reasentamientos.

1.1. EL REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO POR ALTO RIESGO

El reasentamiento es un proceso multidimensional que por su complejidad, puede ser visto desde distintos enfoques. Según Serje (2012) Softestad lo ha categorizado como “transferencias de población”, que implica a cualquier tipo de reubicación de poblaciones impuesta por el Estado, independiente a las razones por las cuales se lleva a cabo. Desde esta perspectiva, es una práctica que se ha visto cobijada por distintos términos como expulsión, desplazamiento, evacuación, relocalización y reasentamiento, y que se ha realizado con objetivos implícitos como explícitos, que van desde la

organización territorial, pasando por la extracción de recursos y hasta para aliviar la presión social.

Partiendo de este enfoque amplio se puede decir que el desplazamiento es inherente a la modernización y al desarrollo; y por ende que el reasentamiento ha estado presente desde el inicio de estas ideas de civilización, como parte de un proyecto para la racionalización de la producción, del uso de los recursos y los territorios; siendo practica constructiva de un proyecto político y económico particular (Serje, 2012).¹

El reasentamiento para las poblaciones que se ven sujetas a este proceso es involuntario, sin embargo el reasentamiento es, en sí mismo, un proceso deliberado y responde por definición a una voluntad de orden, de normalización y control, inherente al proyecto de modernidad y desarrollo occidental.

Según Morales y Molina (2002) el reasentamiento también puede ser abordado como un fenómeno urbano, un enfoque que implica pensar en una relación entre la ciudad normalizada y la ciudad marginal, no solo en términos físicos sino también políticos, sociales y culturales.

Este fenómeno es generado a partir del crecimiento no controlado de los desarrollos no planificados, originando apropiación irregular de terrenos de

¹ Desde esta perspectiva se ubica el reasentamiento desde una mirada histórica que incluiría a el programa “urbano católico” con sus tres principios fundamentales: 1. La retícula ortogonal impartida por las ordenanzas de Felipe II 2. La segregación con la premisa de que el orden espacial es constitutivo del “orden social” y 3. El no lugar de la utopía que introduce Tomas Moro en su famosa obra de 1516, desde donde se proponen soluciones dirigidas por la razón que parten de condiciones ideales y que ubican lugares utópicos lejanos a la realidad , ignorando la continuidad histórica y geográfica de las sociedades que pretenden interpelar. Estos principios constituyen el dogma y el maco para el desarrollo urbano del proyecto modernización occidental que se desarrolló en Europa y fue implantado en América Latina.

forma “espontanea” en la mayoría de los casos, que en general producen hechos urbanos carentes de las mínimas condiciones en cuanto a servicios públicos, vías y espacio público. Así mismo los terrenos elegidos son por lo general lugares no aptos para la construcción de vivienda, pero que sin embargo se constituyen como una solución para aquellos que no pueden acceder al mercado inmobiliario.

La consolidación de estos asentamientos es una tarea que emprenden sus pobladores con el escaso acompañamiento del Estado y es una forma tradicional de crecimiento de las ciudades en Latino América en el siglo XX. Son pocos los casos hoy en día en una ciudad consolidada, en la que estos barrios logran normalización predial, normalización vial, prestación de servicios públicos y finalmente acceso a la propiedad del lote. En la mayor parte de los casos debido a la escases de suelo, los asentamientos se ubican en zonas de alto riesgo, zonas de protección de cuerpos de agua (rondas, humedales, zonas de inundación etc.), o donde existe alguna afectación por vías u obras e infraestructura, casos que imposibilitan permanecer en estos sitios y obligan al Estado a implementar políticas de reasentamiento, pues los más afectados son en su mayor parte de grupos de personas o comunidades en una posición de marginalidad social, económica, geográfica y política.

Para Morales y Molina el reasentamiento se clasifica en tres grandes tipologías dependiendo de las causas:

- La primera de las causas de desplazamiento y reasentamiento es la violencia generada por guerra o conflictos armados de distinta índole, y en particular los conflictos internos, que en su mayor parte giran en torno al control de recursos y de territorios, generando desplazamientos forzosos y forzados, que ponen en riesgo a la comunidad o algunos de sus integrantes. Esto se puede ver de forma

tangible y clara en contextos complejos como los de Colombia, en donde la expansión de grupos paramilitares y guerrilleros por el control de estos recursos, apoyados por la corrupción, han sido la base del despojo de tierras para industrias y proyectos legales e ilegales.

Colombia comparte con Sudán el penoso primer lugar de los países con mayor población desplazada internamente en el mundo, según el informe del Consejo Noruego para los refugiados (NRC por sus siglas en inglés) y el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés). El Gobierno y la Sociedad Civil estiman que en Colombia hay entre 4,9 y 5,9 millones de desplazados por la violencia.²

- La segunda de estas causas es el reasentamiento por proyectos de desarrollo planificado, que pusieron el centro de la atención el reasentamiento y lo incorporaron en la planificación como una práctica técnica dentro de los megaproyectos, para la explotación y consumo, así como la exploración y extracción de recursos naturales, desarrollos urbanísticos, recuperación ambiental y en general montaje de la infraestructura básica del capitalismo.

Este desarrollo, que parte desde la economía, se fue incorporando en la política y en la planeación de las ciudades desarrolladas como un instrumento de Ordenamiento Territorial Planificado en la recuperación de parques naturales.

² Las alternativas ante este tipo de desplazamiento son tres según (Morales y Molina 2002): 1.El retorno dependiendo de las condiciones de seguridad en el lugar de origen. 2. La Integración en la ciudad, de acuerdo a las oportunidades y a la voluntad de la comunidad y el gobierno Municipal. 3. El reasentamiento a un lugar definitivo diferente de su entorno inicial, a través de un plan de gestión.

- La tercera son los desastres naturales o alto riesgo (inundaciones, remoción en masa y los demás eventos biogeográficos), estos eventos son por causas naturales entrópicas algunas atribuibles al cambio climático o no tan naturales provocadas por “la mano invisible del mercado de tierras” (Serge 2012); es decir, el modelo capitalista de consumo y la expansión urbana que se lleva a un manejo no sostenible de los recursos y los ecosistemas.

En este contexto, las personas que habitan estas zonas de riesgo en su gran mayoría lo hacen por necesidad, y se ven forzados a ocupar las tierras menos apetecidas y las zonas más vulnerables y marginales de las ciudades. Donde se presentan distintas formas de economía irregular que se usufructúan de estas personas vulnerables.

Este trabajo de investigación se centra en el abordaje de los actores gubernamentales y, en especial, en la inclusión del reasentamiento por alto riesgo como una política pública presentada como solución a una situación socialmente problemática, a través de procesos sociales, culturales y, en especial, políticos que van construyendo una imagen y unas ideas inmersas en relaciones de poder, que se institucionalizan a través de las normas en instrumentos de planeación y de gobierno concretos, en los diferentes niveles territoriales.

Si bien los avances en materia de estudio sistemático y técnico del reasentamiento inicialmente se relacionan con los procesos de reasentamiento por desarrollo, los principios y aprendizajes de este recorrido son fundamentales y hacen parte de la base para el planeamiento por parte del Estado a soluciones en materia de procesos de reasentamiento por alto riesgo.

La investigación busca develar en instrumentos concretos de acción pública la forma en la que el Estado asume e incorpora este tema como política pública más allá de los compromisos con la banca internacional.

De hecho el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, ha sido de los primeros en abordar el tema del reasentamiento involuntario desde el análisis sistemático y técnico desde el año 1984, en donde por primera vez por parte de los departamentos de análisis de proyectos y operaciones, realizaron una lista de verificación para hacer frente a una variedad de aspectos socioculturales (BID 1999), a partir de este momento y a través de la gestión del conocimiento en el campo del reasentamiento se consolidó en 1998 la Política Operática OP-710, en donde se establecieron una serie de procedimientos y lineamientos en la materia, desarrollados en este periodo.

Estos lineamientos de la banca multilateral buscan orientar los planes de reasentamiento espacialmente en los proyectos de desarrollo financiados por el Banco que causan el traslado involuntario de poblaciones, como forma de prestar asistencia a los prestatarios (bancos y países) a fin de mitigar los efectos negativos del traslado forzoso de personas y comunidades, así como prestar asistencia a las poblaciones afectadas para que establezcan una sociedad y una economía sostenible (BID 1999), con la pretensión de mejorar la calidad de vida de la población con un enfoque más allá del de la mitigación para ser visto como una oportunidad de desarrollo.

Sin embargo, los reasentamientos son históricos y están ligados a condiciones del contexto dinámico y cambiante de coyunturas locales, nacionales y globales, por lo cual estos lineamientos son tan solo indicativos ajustables a las necesidades y situaciones concretas de cada proyecto. Así mismo, como bien lo ha dicho Margarita Serje (2012), son discursivos ya que

además de responder a los intereses, finalidades intenciones y emociones, obedece también a maneras diversas de ver el mundo.

Es por ello que el reasentamiento se constituye como un proceso complejo, dinámico y multidimensional que, como campo de estudio amplio, tiene relativamente pocos años, en los que se ha desarrollado de forma interdisciplinaria por su complejidad. Margarita Serje (2012) plantea una serie de retos, según la dimensión del reasentamiento, los cuáles serán retomados en su mayoría en esta investigación y sintetizados en cuatro categorías específicas de análisis: la técnica o física, la jurídica, la económica y la social.

Así bien las dimensiones en clave de retos propuestos por Serje (2012) son: la *dimensión territorial*, donde se presentan los problemas de los predios y tierras en disputas, tanto en las zonas a reasentar, como en las del nuevo asentamiento. La *dimensión ambiental*, donde están todos los asuntos de la huella ecológica que cada asentamiento deja en su entorno; del hábitat humano que configura paisajes tanto en los lugares que deja como los lugares a los que llega, conforme a la manera como usan los recursos.

La *dimensión física*, donde se encuentra todo lo que tiene que ver con las intervenciones a escala urbanística, de vivienda y de infraestructura, que configuran la sustentabilidad de los proyectos de reasentamiento. Así mismo identifica la *dimensión jurídica* con la que se aborda el tema de las distintas formas de tenencia de los predios, pues estos asentamientos se componen de propiedades, posesiones o derechos de usufructo que deben ser adquiridos de alguna forma para realizar el proceso de reasentamiento.

Así mismo estos predios representan el patrimonio y la garantía de futuro de estas personas, lo que conlleva a plantear también una *dimensión económica*, en dónde es importante considerar que el proceso de

reasantamiento en muchos casos lleva a reconstruir las actividades económicas de las familias para producir el sustento u optar por formas completamente nuevas.

La *dimensión organizativa*, en ella se encuentra todo lo relacionado a la configuración y reconfiguración de las redes sociales y familiares internas de las comunidades que interdetermina la *dimensión discursiva o cultural* donde se contemplan los asuntos que tiene que ver con los múltiples efectos que tiene el reasantamiento sobre la forma en como los grupos se conciben así mismos y construyen sus identidades. Lo anterior está directamente relacionado con los efectos del reasantamiento, en la vida afectiva y emocional, en la autoestima y la capacidad de hacer frente a los retos de la vida lo que Serje ha identificado como la *dimensión psicológica*.

La *dimensión dialógica* se refiere al tipo de comunicación que debe establecer el proyecto, la cual tiene que ser adecuada a las particularidades sociales y culturales de cada grupo, con el propósito de garantizar el derecho a la información y la toma decisiones informadas. Así mismo el reasantamiento genera conflictos y disputas para los cuales es necesario crear los mecanismos adecuados para su tramitación.

Los proyectos de reasantamiento son inherentemente políticos y en esa medida se justifican como un aporte al “bien común” es por esto que la *dimensión político administrativa*, debe entender el reasantamiento más allá de una medida de compensación y de mitigación, enfocándola como una oportunidad para consolidar una cultura y una práctica incluyentes de los grupos más vulnerables de la sociedad. Como bien lo expresa Serje (2012) “El logro de proyectos sostenibles tanto ambiental como socialmente depende precisamente en involucrar activamente a las poblaciones implicadas, de

reconocer sus expectativas y su capacidad de decidir sobre su propio destino: de que serán ellas las verdaderas protagonistas del proceso”

De esta forma el reasentamiento como un proceso social y cultural que tiene efecto en todas las esferas de la vida social y que por ello los procesos de reasentamientos son multidimensionales y sobre todo políticos, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad social y cultural, a través de un conjunto de condiciones que garanticen la autonomía y la creatividad de las personas objeto de reasentamiento de tal manera que no se produzca despojo, dependencia o subordinación.

Figura 1. Mentefacto del reasentamiento por Alto Riesgo



Fuente: Elaboración propia

Lo anterior se ve reflejado en los instrumentos de planeación y gobierno que para el reasentamiento han diseñado Bogotá y Soacha, los cuales han sido aplicados en Altos de Cazuca y son los que se abordan en el presente estudio, a través de 4 dimensiones generales para el análisis cognitivo que son: la

técnica y/o física, la social, la jurídica y la económica con las cuales se lleva a cabo la territorialización de la política pública de reasentamiento por alto riesgo (ver figura 1).

En estas cuatro dimensiones se sintetizan y se recogen los principales aspectos que atañen a la territorialización vista como acción pública es por ello que se deja de lado un poco las dimensiones que atañen a la territorialidad y al territorio sin desconocer su rol dentro de la determinación del primero, haciendo énfasis en la acción del estado como acto fundamental de la territorialización, como se verá más adelante.

1.2. EL ANÁLISIS COGNITIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según Andre Roth (2002) una política pública “*existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático*”. “*El análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente la sociedad...*”

Ahora bien, el enfoque de análisis de la investigación se centra en el estudio de los aspectos cognitivos, es decir, aquellos relacionados con el conocimiento, las ideas, las creencias sociales y las representaciones para explicar las políticas públicas, Pierre Muller (2006,95) considera que las políticas públicas son el “lugar donde una sociedad dada constituye su relación con el mundo” la construcción de una “imagen de la realidad sobre la cual se quiere construir” es decir el referencial de la política pública.

La política pública define unos objetivos, que a su vez, van a ser definidos a partir de la representación de un problema de sus consecuencias y de las soluciones posibles para resolverlos, es decir, la definición de una política descansa sobre una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir y que constituye el referencial de esta política. Retomando a Muller (2010: 115) citado por Jolly (2013)

...una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es “el referencial de la política pública”

Según Muller (2010) el referencial se articula a cuatro niveles de percepción del mundo: los *valores* que son “las representaciones más fundamentales sobre lo que es el bien y lo que es el mal lo deseable o lo que está por destacar” (por ejemplo el debate entre la equidad vs la igualdad), los *algoritmos* que son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción (si el gobierno toma tal acción se genera tal resultado), las *normas* definen unos principios de acción y determinan “las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado” (por ejemplo la agricultura debe modernizarse) e *imágenes* que son vectores implícitos de valores, normas y algoritmos, dan significado a las acciones dentro de narraciones discursivas más amplias.

Esta investigación se centra en analizar la norma como el medio o instrumento, por el cual se materializa el referencial de la política pública, reuniendo en si todos sus componentes (imágenes, algoritmos y valores), va guiando la acción sobre el territorio, es decir, la territorialización en el sentido de Monnet, que más adelante se explicará, pero que en términos de Muller configura un referencial territorial, el cual puede descomponerse en tres

elementos: el *referencial global*, que es una representación general alrededor de la cual se ordenan y jerarquizan otras representaciones, el *referencial sectorial*, que es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión, y la relación *global-sectorial*, determinada por los operadores de transición que realizan así el acto fundador de una política pública, mediante la afirmación de que “teniendo en cuenta tales y tales motivos se deben tomar tales medidas” (Muller, 2006:99).

Figura 2: Esquema del referencial de política pública



Fuente: Elaboración propia con base en Muller (2010)

Este enfoque cognitivo de análisis de las políticas públicas corresponde a una concepción teórica que explica la producción de políticas públicas como resultado de la interacción entre distintos referenciales cognitivos. Es de esta forma que se le asigna al conocimiento un rol activo, instrumental clave, como factor determinante de las políticas públicas que están implícitos en las normas (ver figura 2).

El dinamismo de la cual parte esta concepción involucra un proceso de ajustes y de desajustes de los referenciales que se reflejan en el continuo cambio en las políticas públicas. Este dinamismo ha sido ilustrado por Jolly (2013) como un *bucle* donde se parte de que las políticas públicas territoriales pueden ser entendidas como una territorialización, que esta inter-determinada por los demás componentes del sistema socio territorial en términos de Monnet, lo cual se explica a continuación.

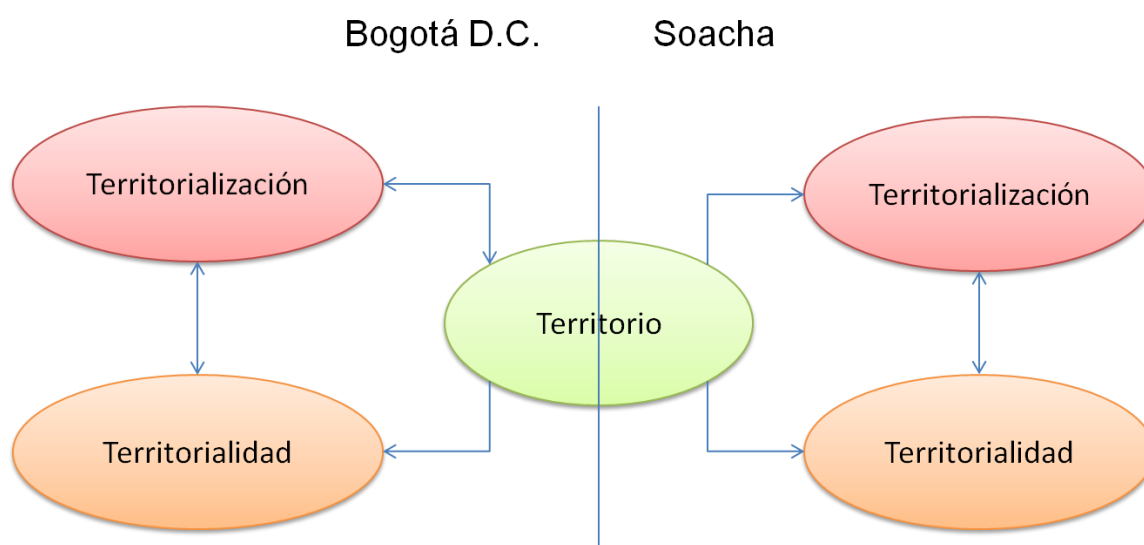
1.3. EL SISTEMA SOCIO TERRITORIAL COMO MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para abordar el concepto de territorialización de las políticas públicas es necesario remitirse a los planteamientos sobre el territorio y a su composición planteada por Jérôme Monnet (2010), en los cuales el autor plantea el sistema socio territorial como una inter-determinación entre el *Territorio*, la *Territorialidad* y la *Territorialización*.

Desde este enfoque el territorio es un constructo social, creado por la acción humana, que a través de las relaciones, establece límites y condiciones que configuran el territorio, a través de la inter-determinación entre tres elementos: la **Territorialidad**; comprendida como los valores atribuidos a un territorio, que estructura las representaciones y significados del territorio, y a su vez condiciona socialmente las acciones. El **Territorio**; entendido como espacio material donde se realiza una acción humana repetitiva, que condiciona materialmente la acción y materializa los valores; la **Territorialización**: que corresponde a las acciones sobre el espacio material fundamentadas sobre unos valores, y que su vez produce y define el territorio y actualiza los valores.

Es de esta forma como se explica que las condiciones físicas son determinantes de la acción pública y los sistemas de valores en el territorio, es decir, la geografía condiciona el desarrollo del territorio, así como la acción pública configura el territorio y renueva los valores. En el caso de estudio de esta investigación se encuentra una situación particular en la cual se configuran dos sistemas socio territoriales sobre un mismo territorio; es decir en el territorio conocido como Altos de Cazuca que comparten Bogotá y Soacha, se planifican dos tipos de acciones o territorializaciones para dar solución a una situación socialmente problemática común como lo es el alto riesgo. Esto se ilustra a continuación (ver figura 3).

Figura 3: Sistema socio-territorial para Altos de Cazuca



Fuente: Elaboración propia con base en Monnet (2010)

De esta forma la investigación se centra en la comprensión de los dos tipos de acciones o territorializaciones que llevan a cabo Bogotá y Soacha, sobre un territorio común y como solución a un problema de alto riesgo común. Sin embargo estas soluciones son planeadas de forma distinta por cada una de las administraciones, que siguiendo esta lógica determinan sobre este mismo

territorio dos sistemas de valores paralelos. Es allí donde radica la importancia de estudiar los instrumentos de acción pública, llamados también instrumentos de planeación y de gobierno con los cuales se materializa la territorialización y que analizaremos a continuación.

1.4. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y DE GOBIERNO

La territorialización es un proceso socio político que se materializa a través de los instrumentos de planificación y de gobierno, los cuales son parte esencial de la planificación territorial, es en este sentido que esta es el fundamento principal de la territorialización, esta reflexión parte de los desarrollos teóricos realizados por el grupo de investigación de política urbana de la Universidad Javeriana, en donde se han acogido los principios “a la Matus” como bien lo plante Jean-François Jolly (2013).

Según Jolly (2013) la planeación puede entenderse como la bisagra entre un proyecto político y el acto de gobernar. En términos del mismo Matus citado por Roa (2011: 17), “la planeación es el proceso que permite mediar entre la Política - o los ideales definidos-, y el gobierno o las acciones emprendidas para alcanzarlos”. Este autor define la planeación como un cálculo situacional sistemático que relaciona el presente con el futuro y el conocimiento con la acción, y es de esta forma que la planeación se comprende como inseparable de la acción.

Es por lo anterior que Matus afirma que la planeación es el cálculo sistemático que “preside y precede a la acción”, y que, “quien planifica gobierna y quien gobierna planifica”, dos frases que son quizás las que mejor resumen el

planteamiento de Matus. En consecuencia la planeación “trata de la acción intencional y reflexiva, mediante la cual el productor espera lograr determinados resultados en una situación de cooperación o conflicto con otros. La acción es una categoría situacional”. (Matus, 1987:100)

Ahora bien, el análisis cognitivo de las políticas públicas desarrollado por el grupo de investigación ha determinado que la unidad básica de este tipo de análisis son los instrumentos de acción pública entendidos estos a partir de Lascoumes & Le Galès (2009) según los cuales:

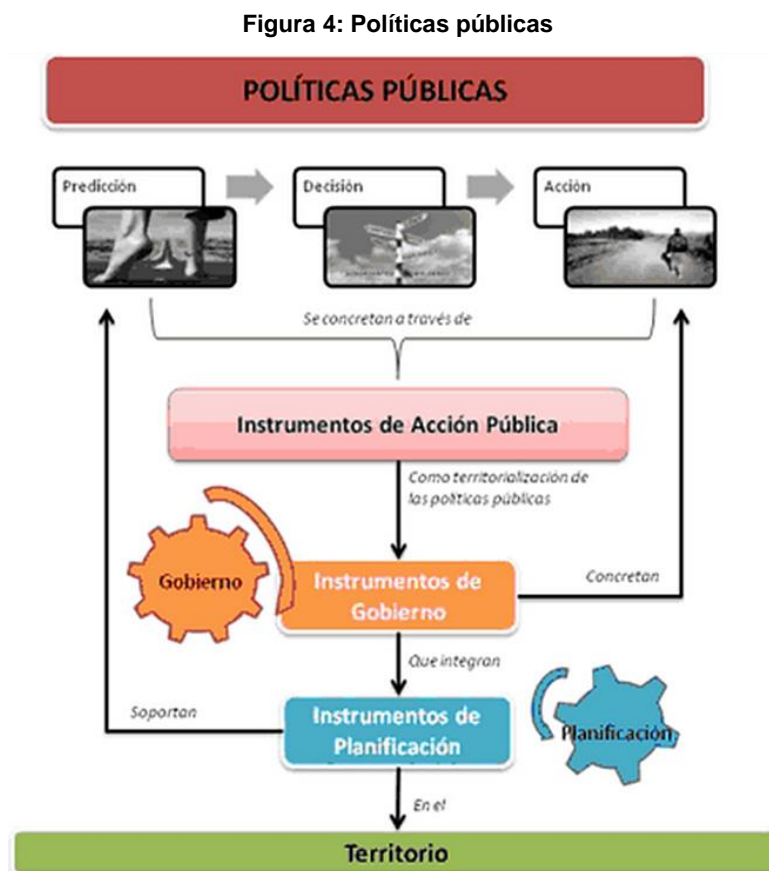
“un instrumento de acción pública constituye un dispositivo a la vez técnico y social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales es portador”.

Estos instrumentos de acción pública pueden ser instrumentos de planeación y de gobierno, a través de los cuales se territorializarán las políticas públicas, estos definen los problemas, discuten sobre el futuro, se plantean situaciones posibles y guían la decisión para programar actuaciones viables con un horizonte definido en el tiempo. En otras palabras, como bien lo señala Bejarano (2012), los instrumentos de planificación y de gobierno les dan vida a una territorialización con proyección a futuro y a la gestión pública como administradora de las acciones en el territorio.

Estos instrumentos de planeación y de gobierno se encuentran así mismos condicionados y compuestos por imágenes, valores y algoritmos que se materializan en normas que guían la acción pública y son el soporte de la toma de decisiones sobre el futuro del territorio. Así mismo estos instrumentos abordan intrincadamente una comprensión del problema o de una situación socialmente problemática, un deber ser y un hacer respectivamente que, en

términos de Salazar (2008), constituyen una predicción, una decisión y una acción.

Así los instrumentos de planificación y de gobierno considerados como instrumentos de acción pública son herramientas centrales para establecer lineamientos y marcos de acción para la gestión pública en la ciudad y así mismo, para concretar a los diferentes actores y Gobiernos en los procesos de predicción, decisión y acción de políticas públicas territoriales (ver figura 4).



Fuente: Catalina Bejarano (2012) con base en Matus (1987)

En el reasentamiento por alto riesgo, los instrumentos de planeación y de gobierno son al igual que el reasentamiento mismo; de carácter multidimensional y están inspirados o provienen de acciones diseñadas en

procesos de planeación de proyectos de desarrollo. Esta adopción de estos conceptos e instrumentos concretos para la acción pública no solamente es de carácter instrumental sino que también es argumentativa y hace parte fundamental de la justificación del reasentamiento.

Margarita Serje (2012) ha identificado tres argumentos o enunciados básicos con los cuales se teje la trama de la justificación del reasentamiento, los cuales según la autora, han sido utilizados estratégicamente por igual en naciones socialistas o capitalistas en pro del desarrollo.

El primero de estos enunciados parte de la idea de que ciertos grupos e individuos deben sacrificarse en aras del bien común, sin embargo, particularmente quienes deben sacrificarse son los grupos menos favorecidos de la sociedad, como se puede encontrar muchas veces por ejemplo en América Latina el argumento de que los intereses de los indígenas no pueden anteponerse a los de la nación. El segundo enunciado es la definición del progreso como una evolución hacia la vida urbana en donde se muestra la vida citadina como moderna avanzada y dinámicas, en ciudades deseables. Finalmente, el tercero parte de la noción optimista de que es posible ejercer un control racional sobre la naturaleza.

Este conjunto de argumentos según Serje (2012) hacen posible el desplazamiento y que este pueda verse como algo inevitable y necesario, sin embargo en el desarrollo de esta investigación se podrán encontrar los otros argumentos derivados de los instrumentos de planeación y de gobierno del reasentamiento en Bogotá y Soacha que constituyen la argumentación local.

2. CAPÍTULO II UN MODELO DE ANÁLISIS DIACRÓNICO Y SINCRÓNICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTO EN BOGOTÁ Y SOACHA

Este segundo capítulo compila las bases teóricas y las organiza para plantear un modelo de análisis cognitivo de las trayectorias de los referenciales de planeación territorial de las políticas públicas de reasentamientos por alto riesgo desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno. Para ello, este capítulo se encuentra dividido en tres partes, la primera enuncia los principios y relaciones teóricas para el planteamiento, la segunda parte plantea un modelo de análisis diacrónico de la política pública de reasentamientos por alto riesgo desde el 2000, y la tercera, un análisis sincrónico comparativo en diferentes niveles entre los referenciales de política pública actuales de reasentamientos de Bogotá y Soacha, así mismo de estos con respecto a los referenciales de los instrumentos nacionales (Constitución, Leyes y Decretos) y lineamientos internacionales (BID y BM).

En la primera parte de este capítulo se enuncian y enlazan los principios conceptuales básicos para el análisis de las políticas públicas de reasentamiento por alto riesgo de Bogotá y Soacha, de donde surge una herramienta o matriz que permite organizar a información de los instrumentos de planeación y de gobierno de las dos ciudades, para así mismo, plantear la forma de abordar la realización de un análisis diacrónico y sincrónico.

La segunda parte del capítulo se centra en explicar en qué consiste el análisis diacrónico de la planificación territorial de la política pública de reasentamientos de Bogotá y Soacha, para de esta forma de analizar

concretamente e identificar las rupturas y continuidades de la planeación territorial de la política pública de reasentamientos.

Finalmente, la tercera parte de este capítulo se encarga de la explicación del análisis sincrónico comparativo en donde se distinguen dos niveles, uno en relación a la comparación de la planeación territorial de Bogotá y Soacha y otro con relación a la comparación de los instrumentos de estas dos ciudades con los lineamientos o referenciales nacionales e internacionales.

2.1. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL MODELO E INSTRUMENTOS OBJETO DE ANÁLISIS

En este subcapítulo se recogen los principales elementos teóricos para la construcción de un marco para el análisis de las políticas públicas de reasentamientos por alto riesgo de Bogotá y Soacha, estableciendo unos principios básicos que guían y soportan el desarrollo, la relación y la interpretación de los conceptos abordados, permitiendo así definir unos parámetros de acción y de interpretación para el análisis cognitivo de la planificación territorial de los instrumentos de planeación y de gobierno, que se basan en las construcciones y desarrollos teóricos del grupo de investigación interdisciplinario de Políticas urbanas de la Universidad Javeriana dirigido por Jean-François Jolly.

La realización de un análisis cognitivo en el sentido de Muller (2006), permite observar la evolución de esas ideas o referenciales con las cuales del tema del reasentamiento por alto riesgo, va adquiriendo sentido como una política pública, así mismo se observa como esta territorialización o acción de las ideas sobre el territorio hacen parte de un sistema socio-territorial, en el sentido de Monnet (2010), el cual es inter determinado por la territorialidad o los sistemas de valores y por el mismo territorio en el tiempo.

En este sentido esta investigación entiende los análisis cognitivo como un enfoque que se ocupa de las ideas comprendidas como referenciales que configuran la política pública a través de cuatro elementos que lo componen que son, las imágenes, normas, valores y algoritmos. Este enfoque le da un rol activo, clave y determinante al conocimiento como productor de las políticas publicas, en donde el carácter normativo se encuentra implícito, es por ello que el trabajo que se presenta como un estudio exploratorio de la política de reasentamientos basado en la gestión investigativa documental, es decir en el análisis de documentos oficiales y normatividad referente al tema.

Como principio básico de la investigación se ha establecido que se abordará el reasentamiento por alto riesgo como un fenómeno urbano y un proceso multidimensional histórico, que en el desarrollo de su práctica ha evolucionado en el tiempo. De esta forma, el análisis cognitivo que se realiza se centra en los instrumentos de planeación y de gobierno materializados en las normas que posibilitan su realización, estas son parte central del referencial, y constituyen el soporte fundamental para la acción o la territorialización, que es el elemento del sistema socio territorial de Monnet en la que se enmarca esta investigación.

De acuerdo a Bejarano (2012) el análisis de la acción pública desde la perspectiva de los instrumentos de planificación es un método para identificar y analizar los cambios en la construcción del referencial de política pública y de las formas de territorialización. Un instrumento de acción pública se incorpora como un instrumento de gobierno que se desarrolla y esboza en los instrumentos de planificación. Son estos últimos los que definen las herramientas técnicas o físicas, jurídicas, económicas y sociales bajo las cuales se realiza la asignación de acciones, metas, resultados y presupuesto. Estos

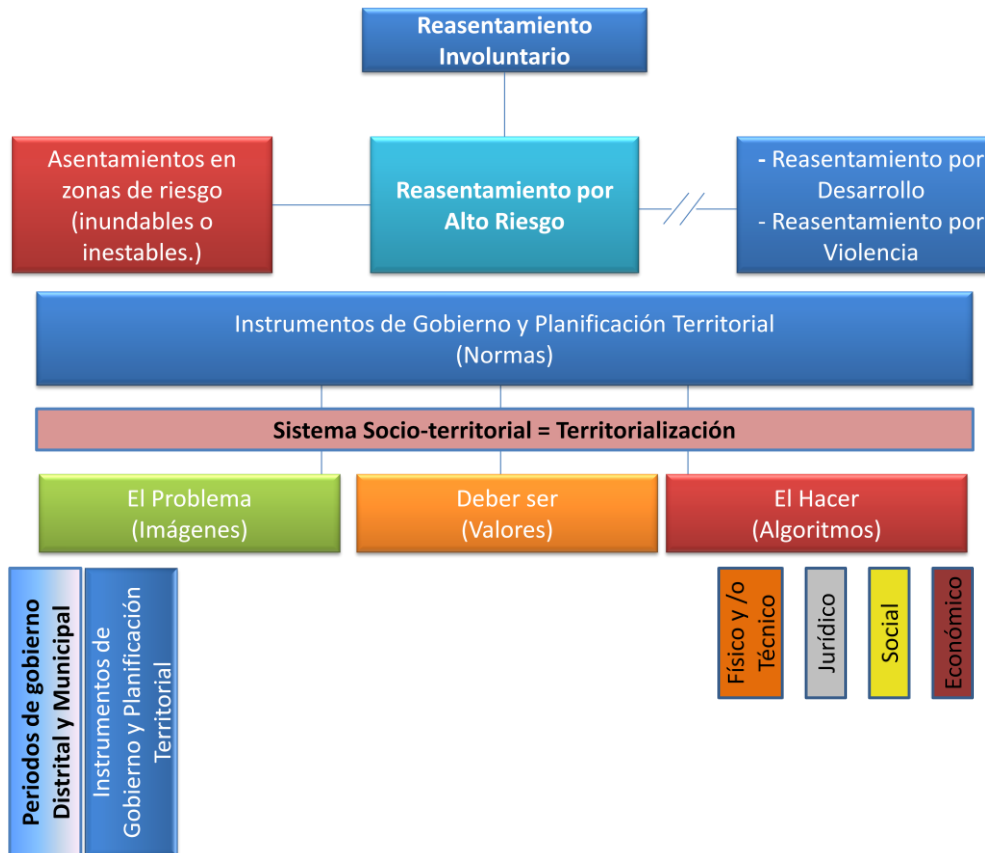
instrumentos son de orden territorial toda vez que cuentan con las asignaciones descritas, en este caso las zonas de alto riesgo.

Los instrumentos de planeación y de gobierno (normas) como objeto de análisis conciben en si una forma de entender *el problema*, un *deber ser* y un *hacer*, que respectivamente, en términos de Muller, pueden ser vistos como parte del referencial que configura imágenes, valores y algoritmos. Para efectos del análisis estos instrumentos por tratarse de un fenómeno urbano multidimensional se han categorizado en cuatro dimensiones fundamentales para la territorialización: la técnica o física, la jurídica, la económica y la social.

Es la territorialización el elemento central del sistema socio-territorial de Monnet en donde se centra el análisis propuesto en la investigación y donde los instrumentos de gobierno y de planeación configuran la materialización de la acción (ver figura 5).

De esta forma la parte inferior de la figura 5 configura una matriz que permite el análisis cognitivo de la política pública de reasentamiento a partir de los instrumentos de planeación y de gobierno, esta herramienta puede entenderse y se soporta en tres columnas de la siguiente manera:

Figura 5. Estructura de principios básicos para el análisis cognitivo de las políticas públicas de reasentamiento por alto riesgo



Fuente: Elaboración propia con base en Serge (2012), Muller (2006), Monnet (2010) y Matus (1987)

En la primera columna se ubica “el entendimiento del *problema*” el cual es entendido como parte fundamental del referencial de política pública de reasentamiento porque en él se ubican esas *imágenes* de la “realidad” que tienen quienes planean, con la intención de transformarla, guiados por un *deber ser*, que es la segunda columna del modelo de análisis planeado.

La segunda columna es el *deber ser*, la cual está compuesta por todos aquellos *valores* que hacen parte también del referencial de política pública que están reflejados en una serie de objetivos y metas, que materializan un deseo o

propósito que direcciona las acciones y el *Hacer* que es la tercera y más robusta columna del modelo.

Esta tercera columna recoge como el reasentamiento mismo parte de las distintas dimensiones que afectan la vida de las personas, y es precisamente una parte porque son aquellas dimensiones que le atañen a la política pública o territorialización, es decir, aquellas acciones que por parte de gobierno se realizan para lograr el reasentamiento y que están paneadas a través de los instrumentos de acción pública que constituyen *algoritmos* en el sentido de Muller (2006): es decir todas aquellas relaciones causales que constituyen el los instrumentos que componen el proceso de reasentamiento enlazando cada uno de las dimensiones de la territorialización que borda este estudio.

De esta manera, las dimensiones o sub columnas que se enmarcan dentro de la territorialización o acción pública son las siguientes:

La dimensión técnica o física recoge todos los instrumentos que están enfocados en la acción directa sobre el predio o el terreno en alto riesgo, en esta categoría se encuentran todas las acciones como avalúos, adecuación, declaraciones de alto riesgo o órdenes de evacuación entre otras.

La dimensión jurídica incluye todos los instrumentos de tipo jurídico que permiten la adquisición de los predios en alto riesgo, la comprobación de derechos de las familias a reasentar, la adquisición de las viviendas nuevas o usadas y en general todos aquellos relacionados con el paso de la informalidad a la formalidad.

La dimensión económica corresponde a los instrumentos que posibilitan la asignación de recursos y reconocimiento por los predios en alto riesgo así como lo es el Valor Único de Reconocimiento o subsidios complementarios.

La dimensión social la cual es el núcleo central dentro en el proceso de reasentamiento y el motor que dinamiza pues es en ella donde se localiza el ciclo de predicción, decisión y acción por parte de los actores que planean, así como de quienes se ven en la necesidad de pasar por un proceso de reasentamiento (ver figura 6).

Figura 6. Inter- determinación de las dimensiones del *hacer* de la política pública de reasentamientos.



Fuente: Elaboración propia

Estas cuatro dimensiones se encuentran a su vez inter-relacionadas e inter determinadas, pues todas hacen parte fundamental del proceso y es a través de la comunicación interna entre las diferentes dimensiones y externa con las familias a reasentar que es posible la realización del reasentamiento.

Es precisamente a través de la comunicación, que abarca la gestión y orden documental que se debe tener con cada uno de los procesos, que el proceso de reasentamiento funciona de forma inter determinada, pues independientemente del marco general, cada familia y cada pedio es un proceso único y particular, que representa muchas veces el esfuerzo de toda una familia y una vida de lucha por tener un techo.

Ahora bien, estos elementos hacen parte fundamental de una matriz que se ha construido (ver anexo A) y con la cual se organiza la información de las filas en donde se ubican de los instrumentos de planeación y de gobierno del reasentamiento es decir la norma de nivel territorial y sectorial, que está organizada por los periodos de gobierno de Bogotá y de Soacha desde el 2000, segregada en las categorías que permiten analizar el entendimiento del *problema*, el planteamiento del *deber ser* y el *hacer*, este último en las cuatro dimensiones de la territorialización del reasentamiento como se explicó anteriormente.

Esta matriz es una herramienta que según su lectura posibilita un análisis sincrónico y diacrónico que permite entender la forma sistemática las relaciones verticales y horizontales del referencial de las políticas públicas de reasentamiento de Bogotá y de Soacha. Debelando de esta forma las rupturas y continuidades cronológicas que se reflejan en el territorio, por las decisiones y acciones sucesivas y paralelas que se llevan a cabo sobre el mismo, concibiendo esto como la territorialización.

Estos instrumentos de acción pública de planeación y de gobierno en los cuales se materializa la territorialización permitirán establecer los dos tipos de *relaciones temporales* en el esquema o modelo de análisis que corresponden a *las relaciones de coordinación diacrónica* y *las relaciones coordinación sincrónica* que se abordan en los siguientes subcapítulos.

2.2. UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DIACRÓNICO DE LAS TRAYECTORIAS DE LOS REFERENCIALES DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y LOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTOS INVOLUNTARIOS POR ALTO RIESGO

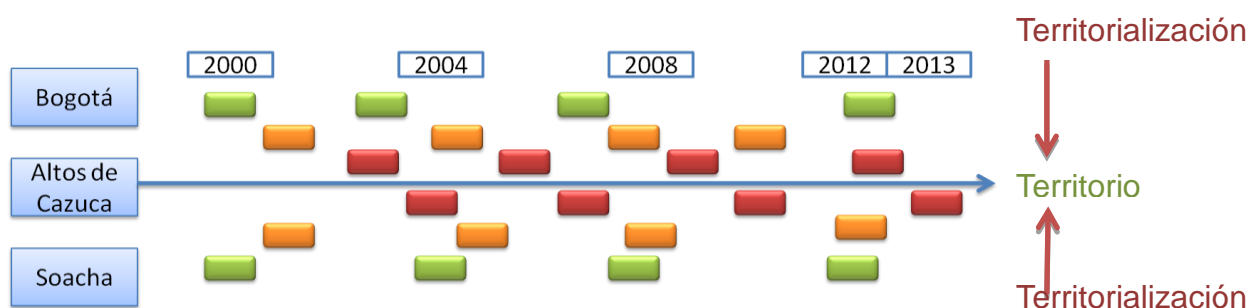
El análisis o coordinación diacrónica se realiza desde una perspectiva histórica, y con él se pretende identificar la continuidad o las rupturas en las acciones públicas en el territorio, a partir del análisis de instrumentos que se regulan bajo una misma lógica y que se realiza en un período de tiempo definido, permitiendo así identificar los cambios en el referencial. En el caso de esta investigación se revisarán los instrumentos de Bogotá y Soacha en materia de reasentamientos que ha sido aplicados o territorializados en el territorio de altos de Cazuca desde el año 2000.

El reasentamiento por su carácter multidimensional es un proceso histórico de construcción continua en el tiempo que se va materializando en instrumentos de planeación y de gobierno, que van configurando una política pública a través de ideas que guían su accionar, la lectura y el análisis de la matriz descrita en el sub capítulo anterior permite observar los dos tipos de territorialización que se realizan sobre el mismo territorio, es decir, las acciones de Bogotá y de Soacha sobre altos de Cazuca, encaminadas hacia la solución de un problema a través el reasentamiento.

Son precisamente dos tipos de territorialización de la política pública lo que sucede en altos de Cazuca, pues cada uno de los entes territoriales que son responsables de este territorio emprenden acciones sobre el mismo para abordar un problema común. Ahora bien, desde una lógica de intervención territorial que tiene como objetivo la gobernancia de los territorios (Jolly, 2012),

y que según Monnet se desarrolla en “un sistema de valores que unos actores sociales le asignan a un territorio determinado” (citado en Jolly, 2012, p. 196), hacen que la lógica sea particular y única para cada territorio (ver figura 7).

Figura 7. Esquema de modelo de análisis diacrónico de la trayectoria de los referenciales de política pública de reasentamientos involuntarios por alto riesgo



Fuente: elaboración propia

Este análisis diacrónico permite identificar las rupturas y las continuidades en las trayectorias de la planificación territorial de la política pública de reasentamientos de Bogotá y de Soacha, en los tres niveles planteados, es decir, en el entendimiento del problema, el deber ser y en el hacer con sus múltiples dimensiones (técnica o física, social, jurídica y económica).

Esto permite analizar la construcción de los *referenciales* coincidente en períodos diferentes de tiempo, con una coherencia definida de los mismos hacia un objetivo común, en este caso, el Reasentamiento de las familias ubicadas en zonas declaradas como de Alto Riesgo.

Ahora bien, en el análisis diacrónico se identifican rupturas en las referenciales de estos instrumentos, ya que lo propuesto en un periodo puede ser modificado en el siguiente, estas modificaciones pueden estar articuladas o

puede ser opuestas a los planteamientos anteriores. Las divergencias entre instrumentos “puede dar a entender que existen desacuerdos entre los actores, que los instrumentos de acción pública no han sido armonizados en sus objetivos o que las políticas públicas en el territorio tienen fines o medios contrarios en el tiempo” (Bejarano, 2012).

De igual manera, puede existir una continuidad entre los referenciales de los instrumentos de planificación y de gobierno, como lo indica Bejarano (2012) lo que “permite inferir que los instrumentos de acción pública han sido armonizados en sus objetivos o que las políticas públicas en el territorio, tienen fines y medios complementarios”. Es así como esa continuidad o ruptura permite establecer una ruta de acción en el tiempo y ver que los valores bajo los cuales se definieron no se han modificado o alterado.

Este método de análisis posibilita desde los instrumentos de planeación y de gobierno reconstruir cognitivamente la forma en cómo los conceptos del reasentamiento y sus instrumentos se han desenvuelto a través del tiempo y se han ido adaptando a las necesidades e intereses de la ciudad de Bogotá y de Soacha. Este análisis de cada una de las ciudades es un insumo fundamental para realizar así mismo una lectura sincrónica comparativa entre estas para identificar las convergencias y divergencias entre las dos políticas de estas ciudades y estas con referencia a los lineamientos internacionales como se explicará en el subcapítulo que sigue.

2.3. UN MODELO PARA EL ANÁLISIS SINCRÓNICO COMPARATIVO DE LOS REFERENCIALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN E INSTRUMENTOS DE GOBIERNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTOS INVOLUNTARIO POR ALTO RIESGO EN MULTINIVEL

El análisis sincrónico comparativo se realiza en dos niveles el primero de ellos entre las dos ciudades, es decir, entre Bogotá y Soacha en cuanto a la política de reasentamiento y a su planeación territorial. En términos de Muller (2006) una comparación entre referenciales sectoriales y el segundo nivel en referencia con los lineamientos nacionales (referencial sectorial-global) e internacionales (referencial global) del reasentamiento impartidos por la banca multilateral para proyectos de desarrollo.

La primera comparación sincrónica entre Bogotá y Soacha es una que se hace entre dos referenciales sectoriales que, en términos de Muller, pues se establecen sobre un mismo nivel y un mismo tema como lo es el reasentamiento, analizado desde el enfoque cognitivo lo que permite identificar las divergencias y convergencias de dos políticas públicas que se encuentran en el territorio.

La segunda comparación sincrónica se hace en múltiples niveles, es decir, aborda los referenciales sectoriales con los que se construye la política pública de reasentamiento de Bogotá y Soacha, comparándolos con aquellos referenciales sectoriales globales de la normativa nacional y los referenciales globales de los lineamientos internacionales del BID y el Banco Mundial.

En estos instrumentos permiten ver un entendimiento del *problema* y un *deber ser* que vale la pena comparar sincrónicamente con el entendimiento del *problema*, del *deber ser* y el *hacer* contextualizado del reasentamiento por alto

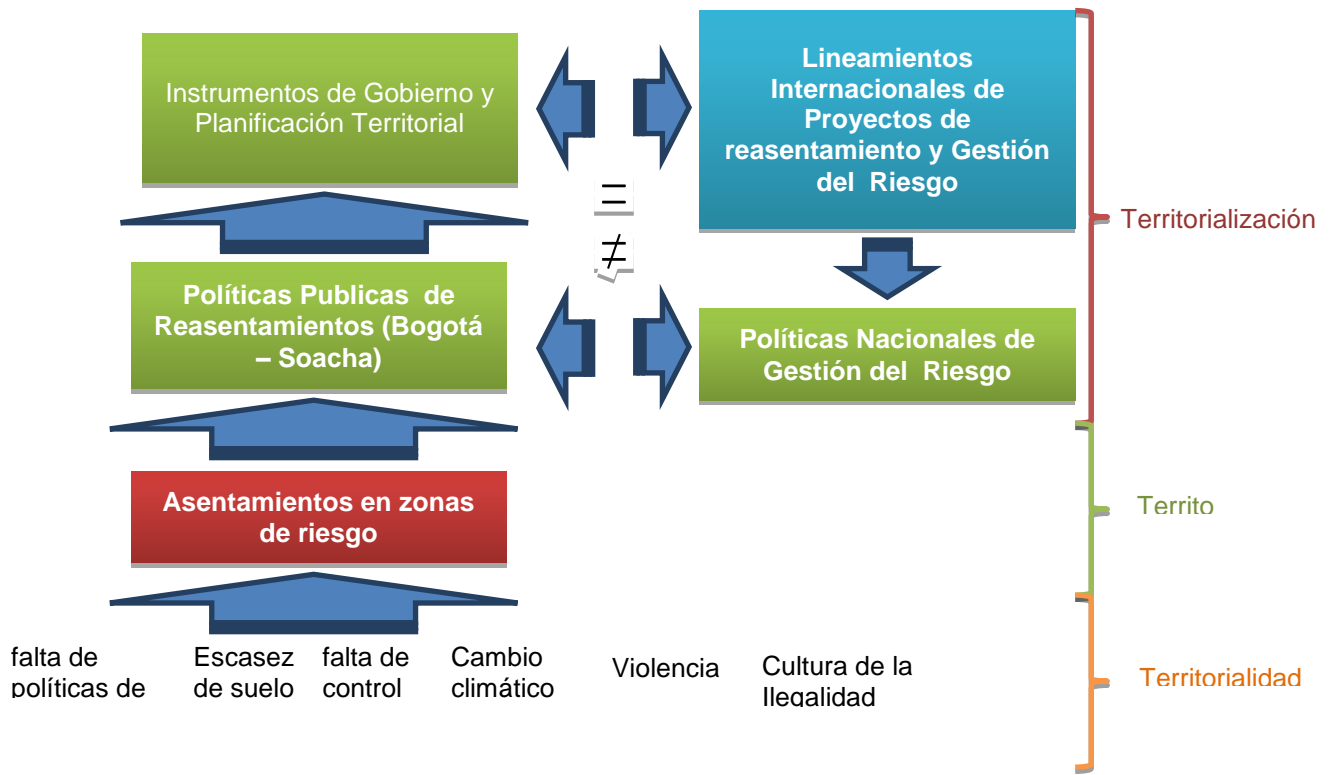
riesgo en Bogotá y Soacha. De esta forma se aborda la territorialización desde el enfoque cognitivo de forma amplia abarcando los referenciales en los distintos niveles.

Este análisis entre los diferentes instrumentos de planificación y de gobierno y los diferentes niveles de los planteamientos alrededor del reasentamiento, lleva observar la forma cómo realmente estos instrumentos se encuentran coordinados o en la línea de unos referenciales comunes, así hayan sido elaborados en tiempos disímiles. Bajo esta óptica se devela la capacidad de los actores a imponer una lógica y las incoherencias o contradicciones propias de un sistema.

El reasentamiento como fenómeno urbano ha sido estudiado por la banca multinacional (BID y BM) la cual ha establecido una serie de lineamientos para el buen desarrollo de proyectos de reasentamiento en sus proyectos de desarrollo e infraestructura. Estos principios han influenciado o han sido de alguna forma adoptados por los gobiernos nacionales y locales. En esta parte del estudio, se pretende realizar un análisis sincrónico comparativo entre los referenciales de política pública actuales de reasentamientos de Bogotá y de Soacha con respecto a los referenciales de los instrumentos nacionales (Constitución, Leyes y Decretos) y a los lineamientos internacionales del BID y del BM.

Este análisis sincrónico comparativo busca identificar las convergencias y divergencias entre las políticas públicas de reasentamiento, centrándose en los análisis cognitivos de los instrumentos de planeación y de gobierno como parte fundamental de la territorialización, comparándolos con los referenciales *sectoriales*, *sectoriales- globales* y *globales* (ver figura 8).

Figura 8. Esquema de modelo de análisis sincrónico comparativo Multinivel de los referenciales de política pública de reasentamientos involuntarios por alto riesgo.



Fuente: Elaboración propia

Para este propósito se diseñó y se elaboró una matriz (ver anexo B), con base en el documento marco de la política de reasentamientos del Ministerio de Vivienda (2013), en donde se analizan sincrónicamente los instrumentos identificados en el análisis diacrónico de Bogotá y Soacha con los referenciales Nacional e Internacional, para develar de esta forma la coordinación o las convergencias y las divergencias de la política de reasentamiento, los resultados de este análisis sincrónico comparativo, junto con los del análisis diacrónico, son lo que se presentan en el capítulo a continuación.

3. CAPÍTULO III UN PRIMER ACERCAMIENTO A LA APLICACIÓN DEL MODELO DE ANÁLISIS DE LA TRAYECTORIA DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO POR ALTO RIESGO EN EL CASO DE ALTOS DE CAZUCA.

En este capítulo aborda un primer acercamiento a la aplicación del modelo del análisis de la trayectoria de la planificación territorial de las políticas públicas de reasentamiento involuntario por alto riesgo en el caso de altos de Cazuca, en donde a partir de los instrumentos de planeación y de gobierno se analiza la territorialización por parte de Bogotá y Soacha de políticas públicas de reasentamiento por alto riesgo.

El reasentamiento como fenómeno urbano o proceso multidimensional, ha sido entendido desde distintos enfoques y referenciales que se han ido adaptando a los intereses y formas de entenderlo. El reasentamiento es un proceso histórico de construcción continua de instrumentos de planeación y de gobierno que se han territorializado en la ciudad en respuesta a situaciones que responde muchas veces más a coyunturas que ha una verdadera planeación de política pública.

Las acciones que se han aplicado o territorializado, en el caso de Cazucá, el cual es un territorio afectado en su mayoría por el alto riesgo, son distintas, dependiendo del ente territorial que las ejecute, de esta forma para realizar el análisis cognitivo de estas acciones que configuran la política pública, se ha aplicado una metodología que apunta a realizar un análisis diacrónico y sincrónico, desde la perspectiva cognitiva explicado en el capítulo anterior.

Hay que tener en cuenta que si bien en Colombia no existe una regulación a nivel nacional específica para el reasentamiento o el desplazamiento involuntario, y que este se soporta en distintas normas que se

interpretan o se adaptan para permitir su realización; existen unas normas e instrumentos de gobierno y de planeación a nivel territorial que dirigen y guían las acciones, son aquellos los que se analizan de forma diacrónica desde el año 2000 en la primera parte de este capítulo, en un principio por separado, es decir, por una parte Bogotá y por otra Soacha, para luego realizar un análisis sincrónico comparativo entre estas dos ciudades y, luego de estas, con los lineamientos o referenciales nacionales e internacionales.

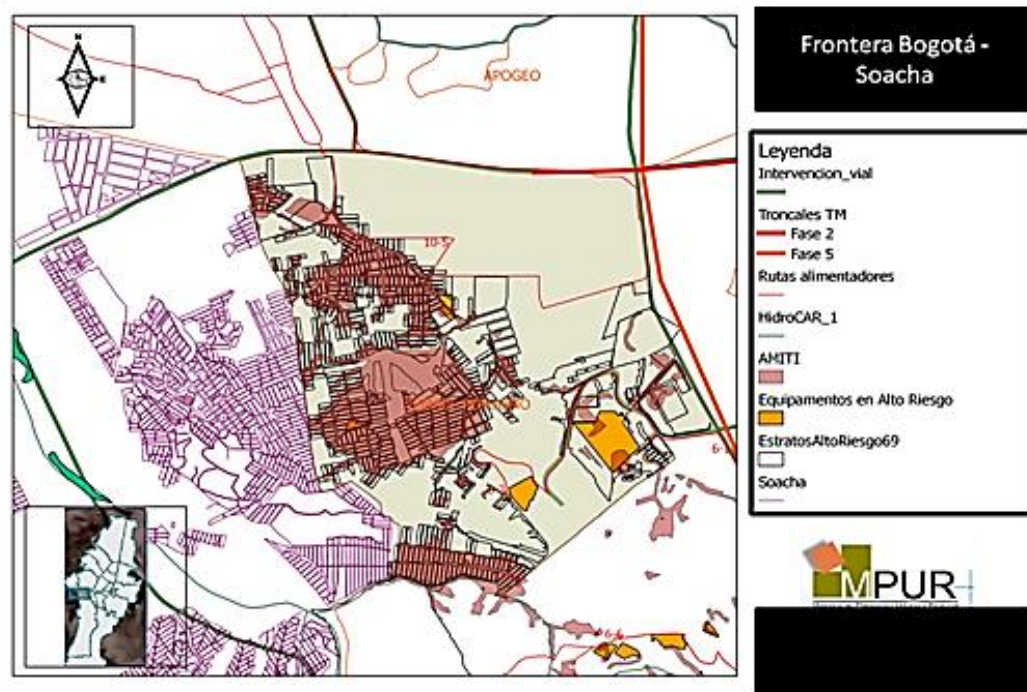
De esta forma se pretende abordar la problemática que se presenta en el territorio llamado Altos de Cazuca, en la localidad 19 de Ciudad Bolívar de Bogotá y en la Comuna IV de Soacha, un territorio dinámico habitado por familias en condiciones de alta vulnerabilidad y gran complejidad social, debido al acelerado crecimiento demográfico, que se asienta informalmente, por el escaso o nulo control urbanístico que se ejerce sobre el territorio, motivados por la “mano invisible” de mercado de tierras, la violencia y el impulso natural de sobrevivencia, procesos que son descritos por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias FOPAE (2013) de la siguiente manera (ver mapa 1):

“Procesos que en su momento, fueron movilizados por organizaciones sociales, fuerzas políticas disidentes o movimientos políticos tales como el M-19, el Ejército Popular de Liberación EPL y el Ejército de Liberación Nacional ELN, entre otros. A este fenómeno político y social se suma la venta ilegal de predios con los conocidos urbanizadores piratas, quienes fraccionaron grandes globos de tierra negociaron suelos sin licencias de urbanismo y sin permisos legales...”

Las cargas generadas por este tipo de asentamientos informales, las fallas de origen endógeno y la falta de planeación, hacen de este territorio una

zona inestable y declarada en gran parte como de alto riesgo no mitigable³, que aumenta y agrava la situación de vulnerabilidad de estas familias; debido a que esta situación pone en riesgo su vida misma, generando una necesidad y una urgencia que requiere de una respuesta por parte del Estado. Esta respuesta es el reasentamiento el cual se lleva a cabo sobre ese mismo territorio de dos maneras distintas. Estas diferencias se ven claramente reflejadas en todos los niveles, las diferencias en cuanto a políticas, instrumentos e información de lado y lado son notorias y estas, a su vez, se reflejan en el territorio de forma tangible e intangible.

Mapa 1: Frontera Bogotá-Soacha

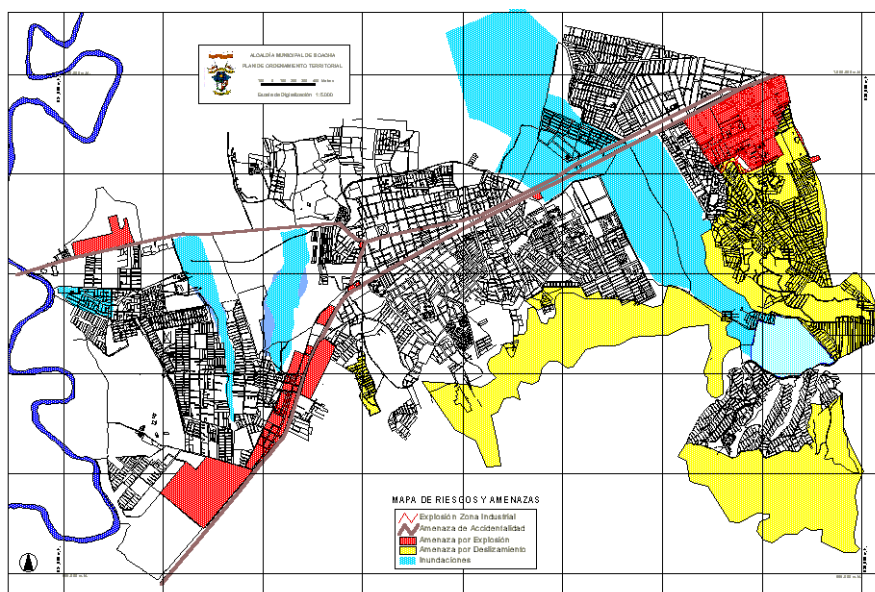


Fuente: Elaboración propia con base en SHP de Planeación Distrital (2012).

³ Sin embargo como bien lo señala FOPAE, 2013 “Es importante destacar que la ladera no siempre fue una zona inestable, por tanto, los deslizamientos están relacionados con la explotación anti-técnica de materiales de construcción en el sector Nor-Oriental del barrio El Espino (Cantera Santa Rita) hacia la década de los años 70’s, sumada a la infiltración de aguas servidas, que confluyeron en una superficie de falla (a una profundidad aproximada de 20 metros), sobre la cual se deslizó una gran cantidad de suelo. Más de 60 mil personas que entre los años 80’s y 90’s poblaron la montaña, desviaron el curso de las quebradas, las taponaron o vertieron sus aguas residuales en ellas.”

De esta zona hace parte “Altos de la Estancia” un sector de ciudad Bolívar que es considerado como el fenómeno de remoción en masa urbano más grande de Latino América, según FOPAE (2013), con un tamaño de 73 hectáreas y que afecta más o menos 16 barrios y que colinda con Soacha. Esas consideraciones sobre el sector se hicieron gracias a estudios técnicos de 1997, que detectaron el riesgo y que permitieron, con trabajos posteriores en terreno, recomendar el reasentamiento de más de 3410 familias de las cuales se han reasentado más 2940⁴. Sin embargo para Soacha (ver mapa 2) esta gestión del riesgo no ha sido tan efectiva, pues su limitada capacidad de gestión del riesgo no tiene aún un estudio específico y un censo completo de la zona y las familias en Alto Riesgo por el fenómeno de remoción.⁵

Mapa 2. Mapa de riesgos y amenazas



Fuente: POT Soacha 2000.

⁴ El programa de reasentamientos se constituye un ejemplo de buenas prácticas con reconocimientos internacionales; en el Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, realizado en la ciudad de Medellín en el año 2005, organizado por la Fundación Hábitat Colombia con el respaldo de la UN-Hábitat. Este reconocimiento se debe principalmente al reasentamiento de familias localizadas en el sector de Altos de la Estancia, en la localidad de Ciudad Bolívar.

⁵ Información suministrada por la Secretaria de Planeación Municipal de Soacha y es un estudio elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

La construcción social, compleja y espontanea del territorio hace acrecentar el riesgo físico, que es endógeno y dinámico pues va evolucionando y llegando a magnitudes que se identifican y califican como no mitigables por parte de las entidades de prevención y atención de desastres, en donde la acción pública surge de forma reactiva más que preventiva como respuesta a situaciones ya dadas.

Bogotá aporta un poco más del 25% del PIB del país, esto le da una capacidad administrativa y de inversión como ninguna otra ciudad del país, que se ve reflejada en distintos aspectos en la zona; desde la calidad urbanística y el acceso a los servicios que pese a ser muy baja es notablemente superior que la de Soacha, así como los programas de educación y atención social institucional tienen un mayor cubrimiento de la población, sin embargo esta inequidad se ve compensada un poco con las acciones que realizan la alta cantidad de ONG's de todo tipo en la zona, las cuales lamentablemente son pocas las que realizan sus acciones de manera sostenible.

Mapa 3. Ubicación de la zona de Altos de Cazuca.



Fuente: FOPAE 2012

Las tensiones de las dos territorializaciones que se presentan, se encuentran en distintas direcciones y entre varios actores lo que supone un escenario social complejo, en donde se encuentran las personas que con la necesidad de habitar un espacio, que llegan a este territorio, el cual es controlado de formas muchas veces al margen de la ley y por dos entes político administrativos diferentes, con capacidades distintas que se encuentran en la gestión y desarrollo de su acción pública.

En las siguientes partes de este capítulo, se analizará desde la perspectiva cognitiva la trayectoria de la planificación territorial de las políticas de reasentamientos de Bogotá y Soacha, a partir de los instrumentos de planeación y de gobierno, como un primer acercamiento a la aplicación del modelo de análisis de las políticas públicas de reasentamiento involuntario por alto riesgo en el caso de altos de Cazuca.

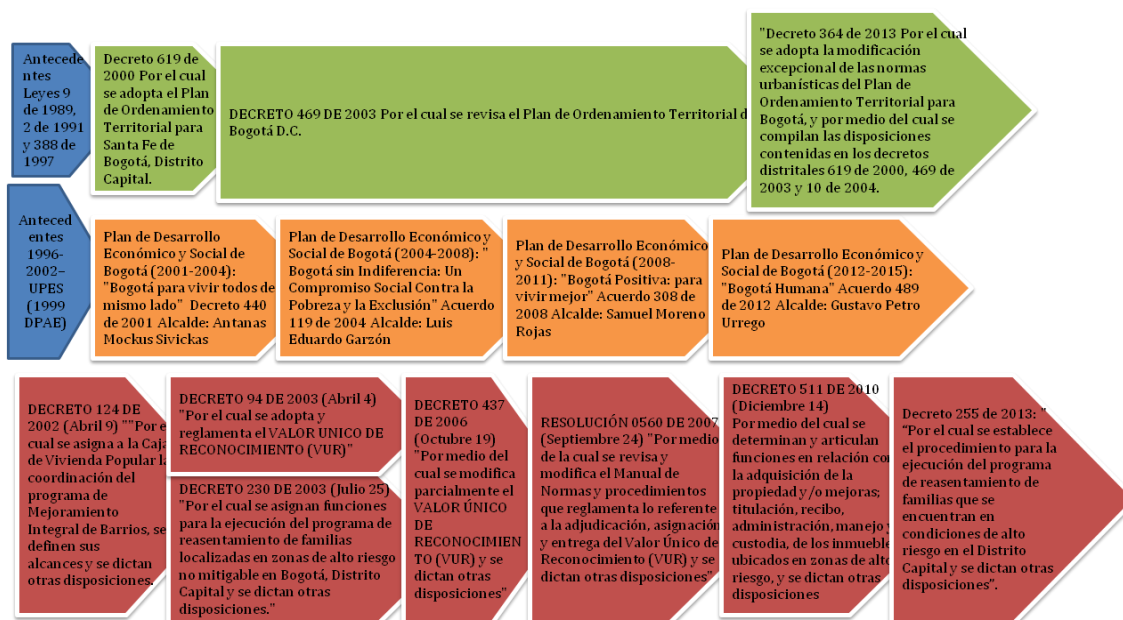
3.1. UN ANÁLISIS DIACRÓNICO DE LOS REFERENCIALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTOS EN BOGOTÁ DESDE EL AÑO 2000

En este subcapítulo se realiza un análisis diacrónico de los instrumentos de planeación y de gobierno en Bogotá, que muestra la evolución de una política pública que va afinando y ajustando su acción, en donde se presentan rupturas y continuidades en el entendimiento del *problema*, el *deber ser* y el *hacer*.

La política pública que se materializa en el Programa de Reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable que adelanta el Distrito Capital de Bogotá, se concibe como una estrategia de intervención en el territorio (*territorialización*), enfocada fundamentalmente a garantizar el derecho

a la vida de los habitantes de las zonas de alto riesgo, en las que se determine que tales condiciones de riesgo no son mitigables desde el punto de vista técnico, económico y ambiental.

Figura 9. Resumen de Normas del Reasentamiento en Bogotá

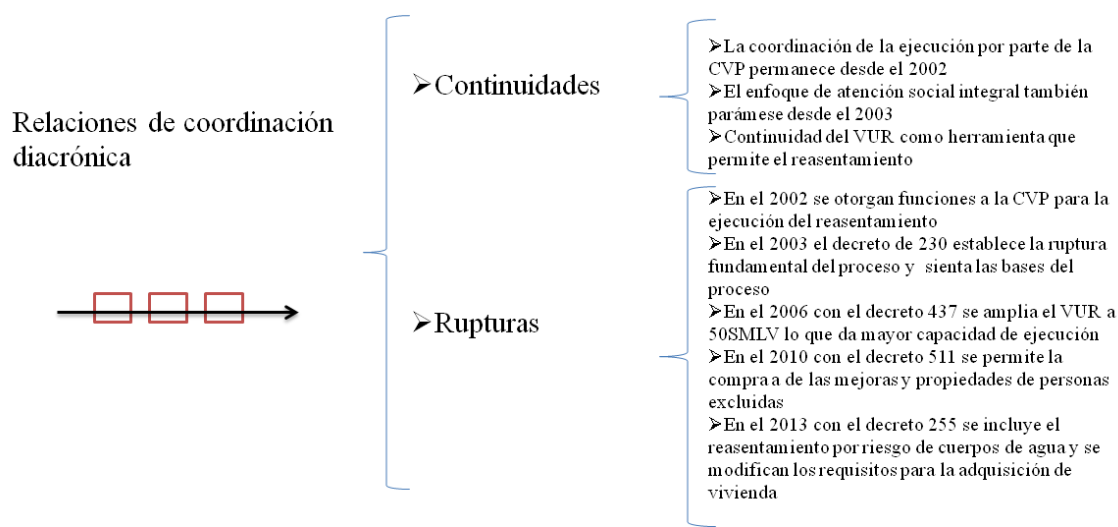


Fuente: Elaboración propia

El reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en Bogotá; parte de un marco jurídico amplio (artículo 5 de la Ley 2 de 1991, artículo 56 de la Ley 9 de 1989, artículo 13 de la Ley 388 de 1997, artículo 121 de la Ley 388 de 1997, Decreto 619 de 2000 en sus artículos 82 y 292), en donde se establece la coordinación del programa entre el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias y la Caja de la Vivienda Popular, en cuanto a las actividades principales del mismo, es decir, el primero con la identificación y priorización de las familias en alto riesgo no mitigable, y el segundo con la adquisición de los predios en riesgo y la asistencia técnica jurídica social y económica para la adquisición de una nueva alternativa habitacional.

Esta parte de la investigación pretende establecer *relaciones temporales*, que han sustentado *decisiones y acciones* sobre este sector de la ciudad entre el año 2000 y 2013 en donde se identifica una trayectoria y se describen los instrumentos de acción pública, con base a al Marco Normativo, que nos permiten establecer diferentes tipos de *relaciones temporales* en el esquema, que dan cuenta de las relaciones sucesivas o diacrónicas (horizontales) con sus rupturas o continuidades cognitivas.

Figura 10. Resumen de las principales continuidades y rupturas en el análisis diacrónico de Bogotá.



Fuente: Elaboración propia

Los antecedentes del Programa de Reasentamientos por el cual se materializa la política pública datan del año 1996, según lo previsto en las Leyes 9 de 1989, 2 de 1991 y 388 de 1997; así lo evidencia el Decreto 230 de 2002, por el cual el programa de reasentamientos se establece, en el marco del Decreto 619 del 28 de Junio del año 2000, "Plan de Ordenamiento Territorial – POT- de Santa Fe de Bogotá D. C." en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997.

En un primer momento antes del 2000, el “reasantamiento” en la ciudad de Bogotá era atendido por la Unidad de Prevención y Atención de Emergencias –UPES- que luego, a partir del decreto 069 de 1999 paso a ser denominado Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, -DPAE-⁶, adscrita a secretaria de gobierno desde el año 1995. Para esa época las funciones en cuanto al reasantamiento se centraban en la identificación de los predios en alto riesgo y a quienes “reasantaban” les entregaban el valor del avalúo de las mejoras que pudiese tener el predio, sin preocuparse más allá de que este predio fuese desocupado por parte de las familias allí asentadas.

Puede decirse que en esta primea etapa no había en realidad un reasantamiento de familias en alto riesgo, era de alguna forma más un reconocimiento por unas mejoras que en la mayoría de los casos estaban construidas sobre terrenos del distrito o del áreas de protección y el alcance del programa no llegaba hasta una solución o una alternativa habitacional concreta, pues no se articulaba con una política concreta de vivienda de interés social.

A partir del POT del 2000, Decreto 619 en su artículo 265 contempla el programa de Vivienda de Interés Social, que tiene por objeto “establecer los mecanismos que permitan atender adecuadamente la demanda tanto cuantitativa como cualitativa de vivienda de las familias más pobres de la ciudad, mediante la promoción e incentivos a la oferta de suelo urbano, programas y soluciones de vivienda nueva, el desarrollo de programas de mejoramiento integral en sectores urbanos deficitarios y la realización de programas de reasantamientos de familias en alto riesgo no mitigable”.

⁶ Esta entidad tiene a cargo la administración del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, el cual en el año 2010 a través del decreto 413 se unifica y se suprime el nombre de DEPAAE, quedando con un única denominación FOPAE

El Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito, definido para el periodo comprendido entre los años 2000 – 2010, en su diagnóstico estableció que cerca de 4.200 familias se encontraban, ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable por fenómenos de remoción en masa y cerca de 10.000 familias en zonas de alto riesgo por inundación y asentamientos en suelos de preservación de las rondas de los cuerpos de agua del Distrito. El número total habitantes estimado, que han ocupado estos territorios es de 69.600.

El POT estableció tres etapas para el reasentamiento de la población en alto riesgo, coincidentes con los periodos de los planes de desarrollo de tres administraciones Distritales 2001- 2003; 2004-2007 y 2008-2010. Para el periodo de 2000-2004 contempló el reasentamiento de al menos 5000 familias y el mismo número para el periodo de 2007-2010, para lograr construir el modelo de ordenamiento territorial.

Esto da un primer punto de partida para la investigación, pues es a partir de este año que el componente de vivienda se incorpora a las acciones que se venían haciendo y se empieza a constituir una política pública de Reasentamiento de las familias ubicadas en zonas declaradas como de Alto Riesgo no mitigable, lo que permite analizar una construcción de los *referenciales* en el tiempo, con una coherencia definida de los mismos hacia un objetivo común. En donde la autoridad competente, quien es la DPAE, asume la responsabilidad de la declaratoria, para que luego establezca una ruta procedimental cuya coordinación es asumida por la Caja de la Vivienda Popular, como se verá más adelante.

Se contempla, según el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá 619 del 2000 y 469 de 2003, que luego es compilado en el Decreto 190 de 2004, en el artículo 31, que:

“...el Programa de Reasentamientos Humanos consiste en el conjunto de acciones y actividades necesarias para lograr el traslado de las familias de estratos 1 y 2 que se encuentren asentadas en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable por deslizamiento o inundación, las zonas objetos de intervención por obras públicas o en las cuales se requieran por cualquier intervención de reordenamiento territorial.”

En coherencia con el Decreto 619 del 2000, el 09 de Abril de 2002, la Alcaldía Mayor de Bogotá expide el Decreto 124, por el cual se asigna a la Caja de la Vivienda Popular -CVP- a coordinación del Programa de Mejoramiento de Barrios, que contempla el objetivo de orientar las acciones de complementación, reordenamiento o adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda que conforman los asentamientos de origen ilegal ubicados en la periferia de la ciudad, de esta forma el reasentamiento es asumido como parte del mejoramiento de barrios. Pero es en el año 2003, más concretamente el 25 de Julio, que la Alcaldía Mayor de Bogotá expide el Decreto 230, por el cual se asignan funciones para la ejecución del Programa de Reasentamiento de la CVP.

Desde ahí, la Caja de la Vivienda Popular ha implementado una metodología de acompañamiento integral a las familias del programa de reasentamiento para dar celeridad a los procesos y oportunidad a las familias en la consecución de un hábitat más adecuado; un proceso que ha tenido continuidad ajustándose en el tiempo hasta la fecha, al ser tomado como una *decisión consciente*, pues es notoria la intención de mantener el horizonte del entendimiento del *problema* y del *deber ser* de acciones que fueron planeadas a partir del punto de partida Decreto 619 del año 2000, por lo que puede decirse, que en este se evidencia un ajuste permanente, de continuidades en el *deber ser* y rupturas en el *hacer* de la acción pública que constituye el Programa de Reasentamiento.

La sanción del Decreto 230 de 2003, constituye una ruptura en el *hacer* donde se reasignan funciones y la ejecución del programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en Bogotá, pasando a manos de la CVP la adquisición de los predios en riesgo y la asistencia social, jurídica, económica y técnica para la adquisición de una nueva alternativa habitacional. Según la CVP (2013) a la fecha tiene un total de 3.222 familias en proceso de reasentamiento por alto riesgo recomendadas por el FOPAE, de más de 10000 que han sido reportadas desde el inicio del programa.

El año 2003 es crucial para el sector de Altos de la Estancia, porque en este se hizo un censo total de familias, mediante el cual son recomendadas más de 3.410 por parte del FOPAE, de las cuales según información del último concepto técnico DI- 6764 de 2012 a hoy en día aún hay en la zona 531 familias entre nuevos asentamientos y renuentes al proceso, lo cual constituye un *indicador de cambio*, que en este caso, es fundamental para la *toma de decisiones* que se refleja en los instrumentos de planeación y de gobierno que serán analizadas.

Ahora bien este proceso continuo de ajuste se refleja en los instrumentos de gobierno y de planeación que configuran el *hacer* en las dimensiones técnica o física, jurídica, económica y social planteadas para este estudio, las cuales se analizan a continuación, en el marco de su interrelación y su inter-determinación, que a través de algoritmos o pasos lógicos del proceso con lo que constituye el *hacer*.

En el 2003, la Alcaldía Mayor emite también el Decreto 094, por el cual se adoptó y reglamentó el Valor único de Reconocimiento (VUR), como instrumento económico que posibilita el reasentamiento de las familias de estratos 1 y 2 que habitan predios ubicados en áreas declaradas como de alto

riesgo no mitigable, como garantía de inclusión en los programas de vivienda del Distrito y en cumplimiento de los objetivos del subprograma de reasentamiento por alto riesgo no mitigable, plasmados en el artículo 301 del Plan de Ordenamiento Territorial expedido en el año 2000.

Este instrumento es el eje fundamental del reasentamiento en Bogotá. Constituye un elemento definitivo, que incluye elementos no solamente económicos sino sociales, jurídicos y técnicos. El VUR se crea en un principio sobre 24 SMLV como valor de reconocimiento, a las propiedades o mejoras ubicadas en alto riesgo, permitiendo la complementariedad con el subsidio distrital de vivienda siempre y cuando no supere el valor de una vivienda de interés social tipo 1.

Por su parte, el Decreto 094 de 2003 fue modificado parcialmente por el Decreto 437 de 2006 y el Decreto 40 de 2011, especialmente en el artículo 3, que se refiere a la exclusión de la aplicación del VUR excluyendo casos como el de asentamientos localizados con posterioridad a la declaratoria de amenaza alta y media efectuada por actos administrativos de las entidades distritales, o que hayan sido localizados sobre predios que fueron objeto de adquisición por parte del Distrito, o aquellos construidos o adquiridos con posterioridad a la declaratoria de zona de alto riesgo no mitigable.

Además, en los artículos 4 y 8 se hace referencia a la aplicabilidad del reconocimiento adicional por vulnerabilidad económica y a los requisitos que deben cumplir las familias a reasentar respectivamente y entre los que se encuentran que la familia cuente con recomendación emitida por FOPAE, que el predio se encuentre ubicado en estrato 1 y 2, que la familia demuestre titularidad de los derechos reales de dominio o posesión, que ninguno de los titulares de dominio o posesión del predio en alto riesgo o su cónyuge o compañero posean derechos reales de dominio o posesión sobre otro predio.

Esto indica una discontinuidad que da cuenta de la decisión voluntaria de los Gobiernos de turno, que decidieron cambiar el rumbo de esta acción (relacionada con el VUR) porque han existido factores que han dificultado el desarrollo de acciones estratégicas planificadas orientadas al fin de reasentar a un creciente número de familias. Ello desde ningún punto de vista implica una ruptura, pues el instrumento económico del VUR ha sido un referencial al que se le ha garantizado permanencia desde la voluntad política de los gobiernos de turno, tal y como se evidencia en la evolución de la legislación distrital. Se confirma –dando una pista de la continuidad- que de acuerdo con el artículo 303 del POT, la CVP ejecutará el Programa de Reasentamiento de familias previamente definidas y priorizadas por la DPAE, y ratifica el concepto del VUR como instrumento económico, adoptado en el Decreto 094 de 2003.

En el año 2004, se establece el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Riesgos mediante el Decreto Distrital 332 de 2004, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobierno a través de la DPAE, sin perjuicio de las responsabilidades de cada una de las entidades del Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE) que se hayan establecido en los Planes de Emergencia y en los Planes de Contingencia y las que le correspondan conforme a sus competencias funcionales. Para ello se aclaran las definiciones de algunos conceptos incluidos en este documento citado (ver las explicaciones respectivas en la parte inferior), como las siguientes⁷:

⁷ Algunas de las definiciones utilizadas son las siguientes: **Priorización** (efectuada por la DPAE, que clasifica a las familias como prioridad 1 si las viviendas son afectadas con pérdida parcial o total, o prioridad 2 si las viviendas son afectadas por movimientos de remoción en masa, avalanchas o inundaciones sin antecedentes históricos).

Verificación (procedimiento mediante el cual la CVP coteja y confronta la información técnica, jurídica y social de las familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, con el fin de establecer la consistencia de la información de la familia y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 094 de 2003 y demás normas que lo complementen, adicionen o modifiquen).

priorización, verificación, adjudicación, solución habitacional, unidad básica habitable, viabilidad integral de la alternativa habitacional.

Del mismo modo se describen los procedimientos⁸: Inclusión en el programa y documentos para verificación a través del estudio de los derechos que ostenta sobre el bien inmueble en alto riesgo y el posterior, avalúo realizado por la CVP o mediado a través de terceros.

En el año 2007, se emite la Resolución 0560, por medio de la cual se revisa y modifica el Manual de Normas y procedimientos que reglamenta lo referente a la adjudicación, asignación y entrega del VUR. Lo anterior permite

Solución habitacional (alternativa habitacional legalmente viable, técnicamente segura, ambientalmente salubre y económicamente sostenible).

Unidad básica habitable (lote urbanizado habitable con una vivienda conformada mínimo por espacio múltiple, cocina, lavadero o acceso a este, baño con sanitario, lavamanos y ducha, adicionalmente, debe posibilitar el desarrollo posterior de la vivienda para incorporar dos espacios independientes para alcoba).

Viabilidad integral de la alternativa habitacional (conjunto de documentos que contienen los informes técnico, jurídico y económico, que soportan la viabilidad para la adquisición de la vivienda de reposición, libremente seleccionada por los beneficiarios del programa de reasentamientos y que será emitido por el grupo de profesionales de acompañamiento asignado por la CVP a la familia beneficiaria)

⁸ Los procedimientos citados y definidos son los siguientes: **Inclusión en el programa** (a partir de la notificación a la CVP del concepto técnico expedido por la DPAE, de acuerdo a lo ordenado en el Decreto 230 de 2003). Proceso de Verificación (constatación del cumplimiento de los requisitos determinados en el artículo 8 del Decreto 094 de 2003, en un plazo no mayor a dos meses contados a partir de la solicitud de la CVP) y **Documentos para verificación** (cédula de ciudadanía, declaración de los miembros mayores de edad de la familia solicitante, en la que manifiestan que cumplen de manera conjunta las condiciones para ser beneficiarios del VUR, carné o certificación del Sisben que acredite puntaje o nivel cuando se encuentre afiliado, certificado médico de discapacidad física o mental expedida por EPS o Sisbén en caso de requerirse, la Escritura Pública si se trata de propietarios, al igual que el folio de matrícula inmobiliaria, recibos de pago de servicios públicos y boletín catastral; en caso de ser poseedores, promesa de compra venta, declaraciones del poseedor y dos testigos del tiempo que lleva habitando el predio, recibo de servicios públicos que establezcan que la familia ha solicitado el servicio, que lo cancelaban o lo cancelan, con el fin de establecer el tiempo de permanencia en el predio y la habitabilidad del mismo en el momento de declaratoria de riesgo, y finalmente, el boletín catastral y el pago de impuesto predial).

analizar la *correspondencia* entre los instrumentos de acción dispuestos en la legislación, pues la Resolución 0560 de 2007 actúa en concordancia con el Decreto 190 de 2004 (en cuanto a los procedimientos del Programa de Reasentamientos) y el Decreto 094 de 2003 (en cuanto a los requisitos para la adjudicación del VUR).

Si mismo esta resolución 560 junto con la 437 establecen que el VUR sería equivalente a el valor de una vivienda de interés social tipo uno, es decir 50 SMLV, modificando así el monto y prohibiendo la complementariedad con el subsidio de vivienda distrital, estableciéndose como n cambio fundamental que permite el reasentamiento eficaz de las familias.

Hacia el 2010 a través del Decreto 511 se aborda un vacío jurídico y un problema del reasentamiento que desde el inicio de su ejecución venía acrecentándose y es aquella cuestión de que hacer con las familias que demostraban titularidad del predio pero que era excluidas del proceso, a través de este decreto se le permite a la CVP adquirir esas mejoras o propiedades conforme al avalúo comercial lo cual permite completar a acción sobre el territorio.

El Decreto 364 del 26 de agosto de 2013 que modifica excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C, adoptado mediante el Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. Allí se establece una ruptura y una discontinuidad. Ello se explica en el Capítulo II, artículo 9 de este Decreto, en donde se reglamenta el aspecto de Política Hábitat y Seguridad Humana e integrando la oferta de vivienda a la oferta de movilidad, espacio público y equipamientos dotacionales de salud, educación, recreación, seguridad, justicia, movilidad y servicios públicos domiciliarios, en donde entre otras cosas, se busca la promoción del ordenamiento de vivienda

basado en los principios de seguridad humana mediante una eficiente gestión del suelo y la aplicación de instrumentos económicos, específicamente el VUR.

Si mismo el decreto 255 de 2013 establece una ruptura dentro del proceso al derogar los decretos que establecían los requisitos para pertenecer al programa de reasentamientos, así por ende las familias con más de una vivienda podrán ser reasentadas, este decreto al no ser reglamentado por medio de una resolución deja vacíos como el mencionado que afectan el desarrollo del programa en cuanto a su ejecución. Sin embargo aporta un elemento que favorece a las familias al permitir nuevamente complementariedad con otros subsidios, lo que amplía los recursos y las posibilidades de adquirir una alternativa habitacional hasta 70 SMLV.

Para el caso concreto de Altos de la Estancia en el 2012 se expide el decreto 489 con el cual se plantean una serie de actividades interinstitucionales en el marco de una intervención integral para la zona incluido el reasentamiento, este decreto permite entonces reasentar las nuevas ocupaciones de los terrenos ya adquiridos por el distrito con anterioridad

En ese contexto, se observa que inicialmente (antes del año, 2000, de donde parte el presente análisis), la formulación de objetivos y estrategias se establecieron por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE), como autoridad en el tema de riesgos y responsable del programa de reasentamientos. Para la siguiente fase del proceso, se suscribieron Convenios Interadministrativos de Cofinanciación entre el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá (FOPAE), la Caja de la Vivienda Popular y el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, mediante el cual se aunaron esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para llevar a cabo el proceso de reubicación de esta población.

Así, se ve que el Programa de Reasentamientos en Bogotá está sustentado en una *discusión de largo plazo*, en relación con los objetivos y

beneficios de dicho elemento para un sector específico de la ciudad –en este caso, las zonas declaradas en alto riesgo no mitigable como Altos de la Estancia, entre el año 2000 y el 2012, de tal manera que es posible evidenciar más permanencias que rupturas en la discusión de las ideas frente al mismo.

Como se nota, la política de Reasentamientos en Bogotá ha tenido una maduración de su *ciclo de vida* (Jones, 1970; Thoening, 2009) acelerado en los últimos 12 años (porque data del año 1996). Claramente, el programa ha tenido grandes avances en cuanto a la *Identificación y definición del problema* del reasentamiento, así como también en el *Desarrollo* mismo del programa y en su *puesta en marcha*. Este desarrollo del reasentamiento puede verse como una evolución enfocada hacia el reconocimiento de un problema complejo que requiere de una intervención cada vez más integral, que responda a las múltiples dimensiones del proceso.

De esta manera el conjunto de secuencias paralelas y sucesivas que se evidencian en los diferentes instrumentos de planeación, sobre todo a partir del Decreto 230 de 2003, ponen de manifiesto que en el caso Distrital las políticas no han actuado como un *flujo turbulento* (Monnier, 1992; Salazar Vargas, 2008), pues los métodos y objetivos de acción han mantenido gran parte de las características y atributos dada por el Decreto 230 de 2003 y en menor medida por el POT del año 2000 hasta el 2012. A partir del 2013 pueden haber sido los requisitos que se refieren a los instrumentos económicos los que han sufrido transformaciones sustanciales que permiten hablar de rupturas, introducidas por el decreto 255 de 2013, que al derogar las resoluciones que institucionalizaban el proceso abren camino a nuevas alternativas para el reasentamiento o vacíos jurídicos que pueden afectar el proceso.

Así mismo es importante resaltar el rol que juegan las familias afectadas por el reasentamiento pues son ellas las encargadas de validar o rechazar los instrumentos planteados, lo cual se puede ver reflejado en los resultados de la

gestión de la política pública⁹, esto evidencia la inter determinación que Monet plantea, que es base de la investigación. Dejando claro que para Bogotá es el VUR el instrumento fundamental que permite el reasentamiento y que en los requisitos y su monto se encuentra el factor fundamental para hacer efectiva la política pública.

3.2. UN ANÁLISIS DIACRÓNICO DE LOS REFERENCIALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTOS EN SOACHA DESDE EL AÑO 2000.

En este subcapítulo se realiza un análisis diacrónico de los instrumentos de planeación y de gobierno en Soacha, mostrando como la política se va dando de forma coyuntural y con una menor capacidad por parte del ente territorial, para entender el problema, plantear el deber ser y ejecutar el hacer.

Según el Decreto 919 de 1989, se exige que todo estudio para la formulación y elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo regional y urbano, incluyan la obligación de considerar el componente de prevención de riesgos.

Para asegurar el cumplimiento en este aspecto, las entidades territoriales deben crear en las Oficinas de Planeación, dependencias encargadas de preparar el componente de prevención de los planes de desarrollo.

⁹ Según oficina de planeación de la CVP los reasentamientos reportados para el 2008: 229, 2009:350, 2010:1093, 2011:1339,

Figura 11. Resumen de Normas del Reasentamiento en Soacha

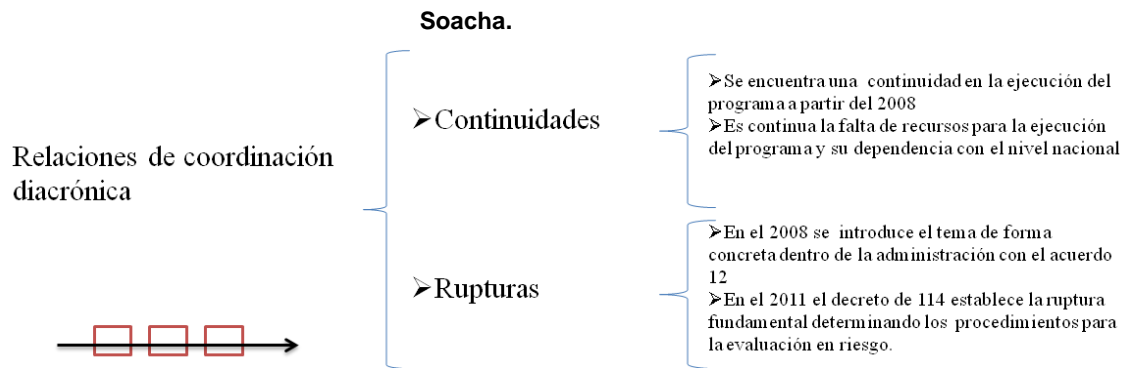


Fuente: elaboración propia

Según esto se puede empezar diciendo que el Acuerdo 46 del 27 de Diciembre del año 2000, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Soacha (con fundamento en la ley 388 de 1997, y su decreto reglamentario 879 de 1998) y el cual se encuentra en vigencia hasta cierto punto – estipula la duración general del Plan por cuatro períodos constitucionales, cada uno de cuatro años, contados a partir del 1 de Enero de 2001; implicando una duración de cinco períodos constitucionales para el contenido estructural y unos contenidos urbanos de corto y mediano plazo con duración de uno y tres períodos constitucionales, lo cual constituye una *discusión de largo plazo*.

Adicionalmente, se establecen las estrategias de mediano y largo plazo como la desmarginalización de los asentamientos humanos (dentro del eje de Política Físico Espacial). Como parte del objetivo general a largo plazo de consolidar al municipio como primer polo de desarrollo industrial de Cundinamarca y del centro del país, de esta forma busca asegurar una política que permita consolidar los asentamientos, buscando prestarle mejores servicios a la infraestructura urbana existente. Ello implica una estrategia, referida a evitar el surgimiento de núcleos poblacionales en zonas aisladas que signifiquen peligro para la población en zonas de riesgo.

Figura 12. Resumen de las principales continuidades y rupturas en el análisis diacrónico de



Fuente: Elaboración propia

En ese marco, se establece también el objetivo de definir programas eficaces para la prevención y atención de desastres, que incluyendo la reubicación de los asentamientos que se encuentren en zonas de alto riesgo y evitando la ocupación de terrenos susceptibles de producir catástrofes, en donde se ubica, entre otras estrategias, la de reubicar los pobladores ubicados en zonas vulnerables o de riesgo actual o potencial.

Posteriormente, en el Título II (Componente Urbano), se establecen políticas de mediano y corto plazo, como la Política de Vivienda, que contempla entre otras iniciar los procesos de reubicación, en el corto plazo de viviendas, que de acuerdo al estudio de riesgos, que adelantará la Administración

Municipal con apoyo de INGEOMINAS y la CAR, se identifique como de riesgo no mitigable.

Lo más importante dentro de este Acuerdo, es el Capítulo IV, artículo 197, subsección 2 que habla de los Reasentamientos Humanos y establece las condiciones específicas de un programa de reasentamiento que requiere las siguientes condiciones:

- que la zona haya sido declarada en alto riesgo no mitigable por amenazas de deslizamiento o inundaciones;
- que la zona sea requerida para la ejecución de una o más obras públicas previstas en el POT o, en los instrumentos que lo desarrollan,
- que la zona sea requerida por cualquier intervención de reordenamiento territorial conforme a lo previsto en el acuerdo o los instrumentos que lo desarrollan y, finalmente,
- que la zona se requiera para el desarrollo de programas y proyectos de renovación urbana conforme a lo previsto en este acuerdo.

Luego, en el artículo 198 se da una definición del reasentamiento como un conjunto de acciones y actividades coordinadas, necesarias para lograr el desplazamiento de la población localizada en la zona objeto de la intervención, hacia otro u otros sitios del municipio.

En el artículo 199, se hablará de los mecanismos de naturaleza institucional que buscarán la no ocupación de las zonas liberadas por parte de nuevos grupos humanos y de aquellos que, en el evento de presentarse la nueva ocupación, permitan ser desalojados de inmediato. El artículo 200 menciona los principios legalidad, transparencia, integralidad y equidad, el 201 los objetivos prevenir, mitigar, compensar y controlar los impactos socioeconómicos originados por el traslado involuntario de población, manteniendo al menos, sus condiciones socioeconómicas originales; convertir

el reasentamiento de población en una oportunidad para impulsar el ordenamiento urbano y aumentar los niveles de formalidad del municipio; y generar procesos de control y preservación del uso del suelo con el fin de prevenir la ocupación de zonas o nuevos asentamientos en las zonas-necesarias para intervenciones urbanísticas y ordenamiento territorial, el 202 las estrategias: Las entidades que desarrollen actividades y proyectos definidos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que impliquen traslados de población, y que se deben incluir en los presupuestos de cada uno de los proyectos a desarrollar con los costos de la formulación y ejecución del plan de gestión social respectivo, tanto para la población trasladada como para la receptora y para aquella que continúe residiendo en el área de influencia del proyecto respectivo. Finalmente, el artículo 203 que define la gestión especificada en mecanismos de información sobre el proyecto, delimitación de responsabilidades y mecanismos de continuidad y sostenibilidad el programa.

El segundo momento, que permitirá seguir adelante con el análisis diacrónico, tiene que ver con el Acuerdo 18 de 2008, que en su eje 3 (Soacha Territorio con Futuro), en su punto 3.2, habla de Vivienda y Hacinamiento, identificando una serie de problemas, entre los que está la localización de una buena parte del municipio en zonas de riesgo o altamente degradadas, que obligan al gobierno municipal a emprender procesos de desalojo y reubicación, con los costos implícitos que ello conlleva.

Si bien este documento representa continuidad con el POT del año 2000, que presentaba el territorio con un 33.24% de amenaza de riesgo que afecta al 25,33% de la población, si identifica una *decisión consciente* de atender las zonas de alto riesgo colindantes con la ciudad de Bogotá D.C. El diagnóstico comunitario arrojado en el Plan de Desarrollo “Soacha para vivir mejor”, se adscribe y ratifica las condiciones para un programa de reasentamientos establecidas en el POT. Este documento contempla el Programa 2, Gestión Integral del Riesgo, cuyo proyecto 4 es la Gestión en el Reasentamiento de

Familias y Ciudadanos, que contempla acciones y metas tales como la Implementación de Fallos Judiciales sobre reubicación de asentamiento, el Plan Integral de Reasentamiento, el Reasentamiento en zonas de alto riesgo (medidas temporales y/o de reubicación) y el establecimiento del Fondo Local para el reasentamiento de la población vulnerable.

En ese mismo año se promulga el Acuerdo 12, por medio del cual se otorgan facultades al alcalde para establecer el marco de política pública y la metodológica del proceso de reasentamiento de la población en riesgo no mitigable del municipio, que crea el Comité Municipal de Reasentamiento, compuesto por la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría General, la Oficina Asesora Jurídica y Delegados de la Personería, la Contraloría y la Comunidad afectada organizada; teniendo como coordinación técnica a la Secretaría de Planeación y donde se establecen las condiciones que deben tener las viviendas de reposición para adelantar el proceso de reasentamiento y que se resumen en: estar localizadas en zonas sin riesgo antrópico o natural, contar con las licencias previamente expedidas, las áreas deben cumplir con los requisitos establecidos y las normas urbanas contenidas en el Acuerdo 046 de 2000 “Plan de Ordenamiento Territorial”, establecer el precio de las viviendas de acuerdo a las condiciones de mercado que existan en el municipio, y garantizar que los predios de las familias a reasentarse, pasen a ser parte integral del espacio público municipal.

En concordancia con lo anterior, en el año 2009 se lanza otro instrumento de planeación: la Política Pública de asentamientos humanos del municipio de Soacha, que establece una serie de líneas estratégicas y donde se destaca la línea 2 sobre el reasentamiento de población vulnerable en zonas de alto riesgo no mitigable, que propende por una serie de metas, entre las que están la construcción de 2.576 viviendas en un lote denominado El Papiro y 176

en Parque del Sol, I Etapa. Estas viviendas se enfocan como la oferta para reasentamientos.

Se proponen además una serie de pasos para dar viabilidad al proceso de reasentamiento, teniendo en cuenta el POT del año 2000 y el Plan de Desarrollo del año 2008, entre los que están:

- a) Realizar un inventario de hogares/viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable para las 6 comunas del municipio, por parte del CLOPAD-Alcaldía de Soacha y Secretaría de Planeación,
- b) Presentar la información a la gobernación, con el fin de que junto con la Alcaldía de Soacha, se tramite un gran proyecto de reasentamiento ante el Gobierno Nacional,
- c) Trámite y asignación de subsidios ante el Gobierno Nacional y las cajas de compensación familiar,
- d) Búsqueda de acuerdos con la empresa privada para la ejecución del programa de reasentamiento,
- e) Las alternativas de vivienda digna se harán de concertación con las comunidades, y combinarán proceso que permitan la continuidad de los lazos sociales entre ellas,
- f) Los terrenos asignados por la Alcaldía, la Gobernación o el Gobierno Nacional, deberán ser viables técnica, ambiental y jurídicamente,
- g) La Alcaldía recibirá la propiedad del terreno de donde han salido las familias, y deberá ejecutar un plan de intervención que evite nuevas invasiones, y
- h) El proceso de priorización de hogares incluirá criterios de territorialización.

En el año 2011, se promulga el decreto 114, que establece el procedimiento para la evaluación de las población en situación de riesgo, que

sigue la misma línea de la política pública de asentamientos, que establece que tal evaluación será llevada a cabo por parte del CLOPAD-Alcaldía Municipal y la Secretaría de Planeación, con el apoyo de INGEOMINAS y de la CAR. Ello ha obedecido a una situación coyuntural, relacionada con la situación de emergencia decretada por la Alcaldía Municipal el 02 de Noviembre de 2010, con el Acuerdo 441, reconocida por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y Justicia, mediante Resolución 556 del 16 de noviembre de 2010 y en donde se declara la situación de calamidad pública, por cuenta del fenómeno de la niña. Adicionalmente establece procedimientos de identificación de zonas afectadas; identificación y priorización de personas, medidas de prevención, reparación y evacuación; orden de evacuación; ejecución de orden de evacuación; acompañamiento integral a personas en evacuación; mecanismos de atención transitorios y acciones para el reasentamiento en general.

En el año 2012, más precisamente el 30 de mayo, se promulga el Acuerdo 06, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Social, Económico y de Obras Públicas del municipio de Soacha: “Bienestar para todos y todas 2012-2015”, que contempla cinco ejes estructurantes (Soacha Garante de Bienestar; Soacha Sostenible; Soacha Justa, Segura y Confiable; Soacha Organizada y Gestión y Derechos para el desarrollo).

En el Capítulo 4 del Eje Ordenación del Territorio: Derecho a Gozar de una Ciudad Segura, artículo 27.2, numeral 3, se habla de la vivienda y su entorno, un programa soportado por tres subprogramas: Gestión de Subsidios, Calidad Habitacional y Asignación de Vivienda por Situación de Riesgo. De acuerdo con ello se confirma el mecanismo para solucionar prioritariamente los problemas habitacionales de familias en condiciones de riesgo a corto y largo plazo descrito en el Decreto 114 de 2011; por medio de subsidios de arriendo temporales y una solución definitiva de vivienda.

Al analizar los anteriores instrumentos de planificación, se encuentra que es posible hallar más permanencias que rupturas en el nivel territorial. La principal continuidad identificada tiene que ver con las políticas de mediano y corto plazo, como la Política de Vivienda, que contempla entre otras iniciar los proceso de reubicación, en el corto plazo de viviendas, que de acuerdo al estudio de riesgos, adelantará la Administración Municipal con apoyo de INGEOMINAS y la CAR, que se identifique como de riesgo no mitigable.

Es de anotar también las *correspondencias* programáticas de la Política Pública de Soacha con el nivel regional y nacional, pues se mantienen los pasos para dar viabilidad al proceso de reasentamiento, teniendo en cuenta el POT del año 2000 y el Plan de Desarrollo del año 2008, que contempla el pasar la información sobre reasentamientos a la Gobernación de Cundinamarca para, en conjunto con el municipio, postular comunidades al subsidio nacional, previa revisión de requisitos. Esto demuestra un ejercicio consiente de reconocimiento de las capacidades del municipio y la necesidad de aliados e instrumentos que posibiliten los recursos para el reasentamiento.

De lo anterior se desprende lo que vale la pena mencionar como *continuidades adversas* –de escasa eficacia-, pues se han mantenido como estructura fundamental de la política, la cual es posible evidenciar, un inifcio turbulento de su *ciclo de vida* (Jones, 1970; Thoening, 2009), pues lo avances se notan más que todo en la identificación y definición del problema –el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo-, a lo largo de estos últimos 12 años, en donde los instrumentos de planeación se enfocan al desarrollo del programa y a una incipiente *puesta en marcha*, a partir de 2008 que no ha trascendido en su efectividad por la falta de recursos administrativos de personal o instrumentos económicos suficientes

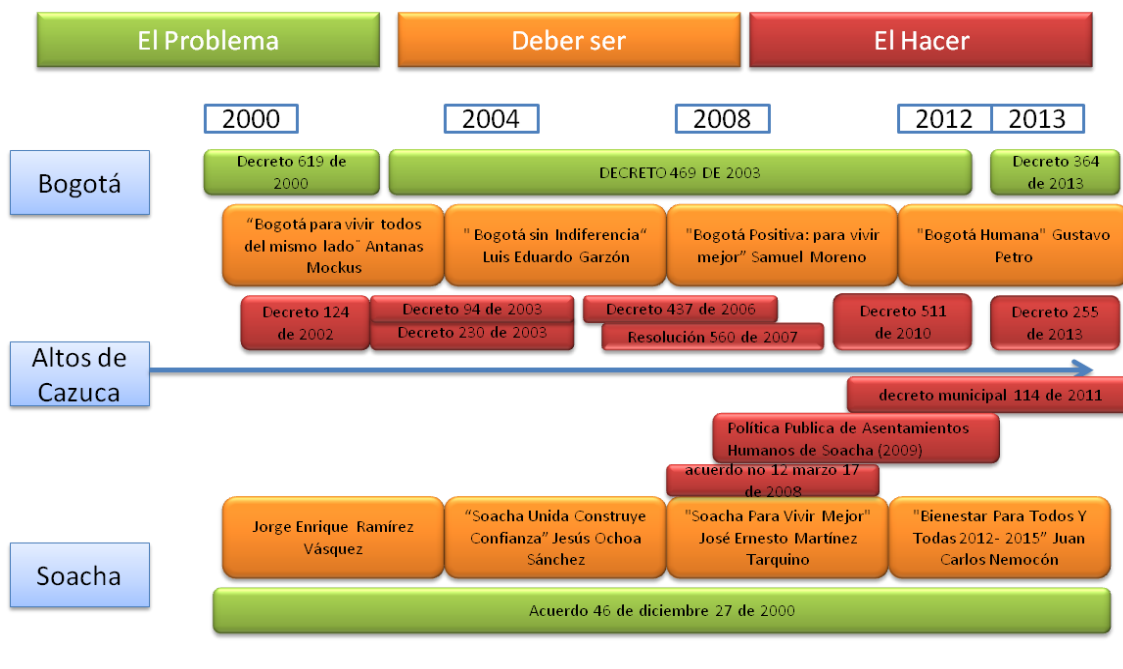
para la realización del reasentamiento y su adecuado abordaje con la multidimensionalidad que implica.

3.3 ANÁLISIS SINCRÓNICO DE LOS REFERENCIALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTOS ENTRE BOGOTÁ Y SOACHA.

En este subcapítulo se realiza un análisis sincrónico comparativo de los instrumentos de planeación y de gobierno de Bogotá y Soacha, en donde se identifican las principales divergencias y convergencias entre las dos políticas públicas, planteando la relación entre dos referenciales sectoriales específicos que buscan dar solución a un mismo problema.

El Programa de Reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable que adelanta el Distrito Capital de Bogotá, al igual que el programa de Soacha y el enfoque nacional, se orienta fundamentalmente en garantizar el derecho a la vida de los habitantes de las zonas de alto riesgo, en las que se determine que tales condiciones de riesgo no son mitigables desde el punto de vista técnico, económico y ambiental, y eso es algo en lo que Bogotá ha avanzado mucho más que Soacha, toda vez que el ciclo de vida de esta política en el Distrito Capital ha sido más avanzado y coordinado interinstitucionalmente que en el caso de soachuno; en el caso bogotano se ha constituido como un modelo de práctica que ha obtenido reconocimientos internacionales como ya lo hemos señalado.

Figura 13. Resumen de las principales continuidades y rupturas en el análisis diacrónico comparado de Bogotá y Soacha.



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, tanto el Plan de Ordenamiento Territorial de Soacha como su homólogo de Bogotá, que se encuentran en vigencia; nos permiten hablar, de dos visiones prospectivas de ciudad distintas, Soacha tiene como objetivo de largo plazo consolidarse como primer polo de desarrollo industrial de Cundinamarca y del centro del país, de ahí que se priorice de una manera diferente a Bogotá la cual a partir del 2013 con la modificación del POT esta enfocada en la adaptación al cambio climático, cada una a su modo con el objetivo de definir una política que permita consolidar los asentamientos, buscando prestarle mejores servicios a la infraestructura urbana existente. Por tanto, los planes de ordenamiento territorial de ambas entidades territoriales se construyen como referenciales que extrañamente no se han complementado entre sí, generando *desfases* entre los instrumentos de planeación y de gobierno, que no han permitido acciones

coordinadas entre las autoridades de ambas entidades, lo cual pasa por la voluntad política de los gobernantes.

En Soacha la estrategia de reasentamiento está referida a evitar el surgimiento de núcleos poblacionales en zonas aisladas que signifiquen peligro para la población en zonas de riesgo. En ese marco, se establece también el objetivo de definir programas eficaces para la prevención y atención de desastres, que incluya la reubicación de los asentamientos que se encuentren en zonas de alto riesgo y evitar la ocupación de terrenos susceptibles de producir catástrofes, en donde se ubica, entre otras estrategias, la de reubicar los pobladores ubicados en zonas vulnerables o de riesgo actual o potencial, algo que en el discurso no difiere mucho, pero que en la territorialización de la política no se nota, pues ninguno de los instrumentos de planeación o gobierno refiere otro recurso mas allá del subsidio de vivienda nacional, ni mucho menos se refiere a la relación con Bogotá o sus entidades territoriales.

Estas diferencias y falta de armonización institucional, es histórica y puede ser fácilmente observada en la información que se produce del territorio, ya que Bogotá cuenta con un Catastro Propio por ser distrito espacial desde 1981, así como Barranquilla, Cali y Medellín, por su parte Soacha depende del Instituto Geográfico Agustín Codazzi creado en 1965, que cubre el resto del país, eso genera en materia de información diferencias ligadas con la escala y precisión de los estudios y cartografía, por ser de carácter nacional y distrital.

Tal vez en el caso bogotano es más fácil identificar las *relaciones temporales*, que han sustentado *decisiones* y *acciones* sobre un sector de la ciudad entre el año 1996 y el año 2005, lo que ha permitido hacer una segmentación de la Política Pública en dos etapas: 1996-2005, y 2006-2013,

en los diferentes instrumentos de planeación de ambas entidades territoriales, lo que ha permitido observar también que las condiciones específicas de los programas de reasentamiento requieren de condiciones similares:

-
- Que la zona haya sido declarada en alto riesgo no mitigable (en el caso de Bogotá se ha avanzado más en el tema de identificación y priorización), por amenazas de deslizamiento o inundaciones; que la zona sea requerida para la ejecución de una o más obras públicas previstas en el POT,
 - Que la zona sea requerida por cualquier intervención de reordenamiento territorial conforme a lo previsto en los POT; y
 - Finalmente, que la zona se requiera para el desarrollo de programas y proyectos de renovación urbana conforme a lo previsto en los POT.
-

Ello explica que el reasentamiento, en ambos casos, es una política que actúan bajo los mismos –o muy similares- principios y objetivo. Se reitera entonces la correspondencia, por lo menos a nivel discursivo en los instrumentos de planeación, y no así en el territorio de Altos de la Estancia, por ejemplo:

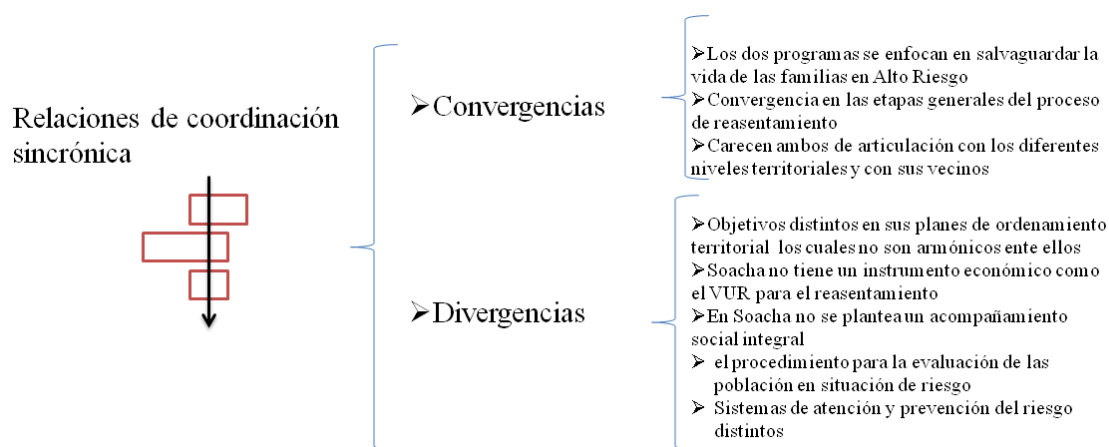
En Soacha, el Acuerdo 18 de 2008 identifica una serie de problemas, entre los que está la localización de una buena parte del municipio en zonas de riesgo o altamente degradadas, que obligan al gobierno municipal a emprender procesos de desalojo y reubicación, con los costos implícitos que ello conlleva. Este documento representa continuidad con el POT del año 2000, pero no una articulación el programa de reasentamiento de Bogotá que si bien existe una *decisión consciente* de atender las zonas de alto riesgo colindantes con la ciudad de Bogotá D.C.

En cuanto al hacer en Bogotá, el Decreto 230, que asigna funciones para la ejecución del Programa de Reasentamiento –de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en Bogotá, establece la coordinación del programa entre el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias y la Caja de la Vivienda Popular, en cuanto a las actividades principales del mismo, es decir, la identificación y priorización de las familias en alto riesgo no mitigable, la adquisición de los predios en riesgo y la asistencia técnica para la adquisición de una nueva alternativa habitacional; en el caso de Soacha, estas funciones recaen en un organismo integrado denominado CLOPAD, que no tiene un esquema de intervención tan claro como el bogotano; pues la Caja de la Vivienda Popular ha implementado una metodología de acompañamiento integral a las familias del programa de reasentamiento para dar celeridad a los procesos y oportunidad a las familias en la consecución de un hábitat más adecuado; y ha sido un proceso que ha tenido continuidad hasta la fecha, al ser tomado como una *decisión consciente*, que se ve mayormente materializada en el territorio, pues es notoria la intención de mantener el horizonte de las acciones que fueron comenzadas a partir de una situación inicial (Decreto 619 del año 2000), por lo que puede decirse, que en Bogotá se evidencia la permanencia de continuidades en la acción pública que constituye el Programa de Reasentamiento.

Al igual que la Política de Bogotá, la Política Pública de asentamientos humanos del municipio de Soacha, establece una serie de líneas estratégicas, referidas particularmente al reasentamiento de población vulnerable en zonas de alto riesgo no mitigable, que propende por una serie de metas, entre las que están la construcción de 2.576 viviendas. Propone también una serie de pasos para dar viabilidad al proceso de reasentamiento, teniendo en cuenta el POT del año 2000 y el Plan de

Desarrollo del año 2008. Sin embargo, *las dificultades para la ejecución* son más evidentes en el caso soachuno, pues la voluntad política al parecer no ha dado el suficiente impulso a los instrumentos de gobierno y planeación, especialmente económicos de modo que la política atraviesa un ciclo de vida más lento o de menos evolución que el caso bogotano.

Figura 14. Resumen de las principales convergencias y divergencias en el análisis sincrónico comparativo de Bogotá y Soacha.



Fuente: Elaboración Propia

Para el caso del sector de Altos de la Estancia, Bogotá ha sido más adelantada en cuanto a la territorialización de los instrumentos de planeación; por ejemplo en el año 2003 un censo total de familias, mediante el cual son recomendadas 2.793 por parte del FOPAE, lo cual constituye un *indicador de cambio*, que en este caso, es fundamental para la *toma de decisiones* que se refleja en la normatividad posterior a ese año y que dio continuidades a la política en cuanto a sus componentes y estrategias.

Mientras que Bogotá ha logrado consolidar un modelo coordinado y operativo para la evaluación de las poblaciones en situación de riesgo, Soacha hasta ahora intenta establecer el procedimiento para la evaluación de las población en situación de riesgo, que sigue la misma línea de la

política pública de asentamientos formulada en 2009, y que establece que tal evaluación será llevada a cabo por parte del CLOPAD-Alcaldía Municipal y la Secretaría de Planeación, con el apoyo de INGEOMINAS y de la CAR.

Por otro lado, en donde más se han evidenciado las discontinuidades en la política bogotana, es en el tema del instrumento económico, denominado VUR. El Decreto 094 adoptó y reglamentó el Valor único de Reconocimiento (VUR), como instrumento económico que posibilita el reasentamiento de las familias de estratos 1y 2 que habitan predios ubicados en áreas declaradas como de alto riesgo no mitigable, como garantía de inclusión en los programas de vivienda del Distrito, en cumplimiento de los objetivos del subprograma de reasentamiento por alto riesgo no mitigable, plasmados en el artículo 301 del Plan de Ordenamiento Territorial del 2000. De ahí en adelante este instrumento de acción pública ha tenido cambios sustanciales, sobre todo en cuanto a sus requisitos; por ejemplo: Decreto 094 de 2003 fue modificado parcialmente por el Decreto 437 de 2006 y el Decreto 40 de 2011, sobre en todo, en cuanto al Artículo 3, referente a la exclusión de la aplicación del VUR. Todos los anteriores derogados por el decreto 255 de 2013 e cual se encuentra sin reglamentar y constituye un vacío jurídico en la aplicación del instrumento. Esto indica una discontinuidad que da cuenta de la decisión voluntaria de los Gobiernos de turno, que decidieron cambiar el rumbo de esta acción (relacionada con el VUR) con el argumento de que han existido factores que han dificultado el desarrollo de acciones estratégicas planificadas orientadas al fin de reasentar a un creciente número de familias.

Otra diferencia significativa con Soacha, es que Bogotá cuenta con un Sistema Distrital de Prevención y Atención de Riesgos, promulgado por el Decreto Distrital 332 de 2004, que lo establece bajo la coordinación de la Secretaría de Gobierno a través de la DPAE hoy FOPAE, sin perjuicio de las

responsabilidades de cada una de las entidades del Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE) que se hayan establecido en los Planes de Emergencia y en los Planes de Contingencia y las que le correspondan conforme a sus competencias funcionales. En Soacha, se ha establecido un Comité, denominado CLOPAD, con el respaldo de INGEOMINAS y la CAR, pero que no tiene el mismo desarrollo de planificación que el SDPAE.

Al analizar los instrumentos de planificación de ambas entidades territoriales, fue posible encontrar más permanencias que rupturas en el nivel territorial, sobre todo en el caso bogotano. En el caso de Soacha, la principal continuidad identificada tiene que ver con las políticas de mediano y corto plazo, como la Política de Vivienda, que contempla entre otras iniciar los procesos de reubicación, en el corto plazo de viviendas, que de acuerdo al estudio de riesgos, adelantará la Administración Municipal con apoyo de INGEOMINAS y la CAR, que se identifique como de riesgo no mitigable.

Se observa que el Programa de Reasentamientos en Bogotá está mejor sustentado como *discusión de largo plazo*, en relación con los objetivos y beneficios de dicho elemento para un sector específico de la ciudad (en este caso, las zonas declaradas en alto riesgo no mitigable como Altos de la Estancia), entre el año 2000 y el 2012, de tal manera que es posible evidenciar más permanencias que rupturas en la discusión de las ideas frente al mismo.

En el caso de Soacha, si bien hay continuidades en cuanto a las metas y discursos, las dificultades para la ejecución han dado una característica estática a la política, en comparación con Bogotá. En lo que ambas adolecen, es en la falta de integración de las diferentes escalas territoriales que comparten, como Altos de la Estancia, es decir, la

interacción entre los actores de una y otra entidad territorial ha sido por así decirlo nula, y los instrumentos de acción pública han ido cada uno por su lado.

Es de resaltar también las *correspondencias* programáticas de la Política Pública de Soacha con el nivel regional y nacional, -las mismas que no son visibles con Bogotá- pues se mantienen los pasos para dar viabilidad al proceso de reasentamiento, teniendo en cuenta el POT del año 2000 y el Plan de Desarrollo del año 2008, que contempla el pasar la información sobre reasentamientos a la Gobernación de Cundinamarca, para en conjunto con el municipio postular comunidades al subsidio nacional, previa revisión de requisitos, los cuales vale la pena mencionar como *continuidades*, pues se han mantenido como estructura fundamental de una política que está madurando en su *ciclo de vida* (Jones, 1970; Thoening, 2009), pues los avances se notan más que todo en la identificación y definición del problema -eso sí en menor medida que Bogotá- ,y los instrumentos de planeación se enfocan al desarrollo del programa y a una incipiente *puesta en marcha*, que por supuesto no ha trascendido a la *evaluación* del programa como si lo ha hecho Bogotá, ni mucho menos a la *terminación* del mismo.

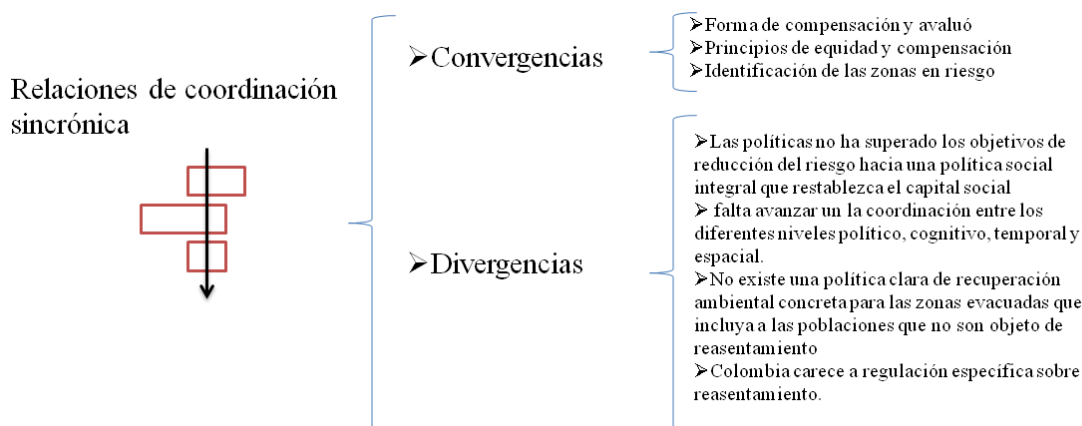
Sin embargo, la política de Soacha no puede abarcar tanto como la de Bogotá, toda vez que según las bases acordadas en el POT vigente, el municipio solo puede responder por la demanda de suelo urbano de su propia dinámica demográfica, ignorando los procesos que suceden en el entorno regional¹⁰

¹⁰ ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA. Plan de Ordenamiento Territorial. Revisión y Ajuste 2011. P-15

3.4 ANÁLISIS SINCRÓNICO DE LOS REFERENCIALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASENTAMIENTOS EN LOS NIVELES GLOBALES, NACIONALES Y LOCALES.

Finalmente, en este subcapítulo se realiza un análisis sincrónico comparativo de los instrumentos de planeación y de gobierno de Bogotá y Soacha con relación a los lineamientos o referenciales nacionales e internacionales, identificando las convergencias y divergencias entre las políticas, planeando la forma en cómo se relacionan los referenciales globales, globales-sectoriales y sectoriales.

Figura 15. Resumen de las principales convergencias y divergencias en el análisis sincrónico comparativo de los referenciales internacionales con Bogotá y Soacha.



Fuente: Elaboración propia

Se puede empezar diciendo que si se toma en cuenta el comportamiento de la región, el Distrito y las políticas nacionales la situación del Municipio de Soacha sigue siendo muy precaria, pues tanto las políticas como los instrumentos de planeación son insuficientes; si bien han tenido una cierta continuidad política –en cuanto al discurso político que legitima los referenciales-, caracterizada más por un estancamiento, por la

baja sincronía con los instrumentos de Bogotá, no tanto así como con los del nivel regional y nacional. Se puede decir también que los instrumentos de planeación del municipio (POT 2000), la región y la nación tienen en la Estrategia para la Reducción de Desastres (EIRD) de la ONU, un modelo de gestión del riesgo sobre el cual orientarse.

Lo anterior obedece a que desde el ámbito internacional se tiene claro que los suelos en donde se encuentran asentamientos humanos en alto riesgo de desastre generalmente son las zonas de mayor sensibilidad ambiental tales como rondas de sistemas hídricos o pendientes las cuales juegan un papel importante en la dinámica del ecosistema y cuyo único “uso” debería ser el de protección (como se especifica en el POT 2000 de Soacha). Sin embargo, la falta de la planificación en el uso del suelo para orientar la localización de asentamientos humanos, la debilidad institucional para aplicar las normas al respecto –que se da en este caso por las incompatibilidades existentes en la construcción de los referenciales comparados-, cuando éstas existen, y la falta de programas de vivienda para población de bajos recursos (que es la constante del caso colombiano, exceptuando tal vez el caso bogotano), lleva a que asentamientos humanos se localicen en zonas de riesgo.

La Guía de Reasentamiento para Poblaciones en Riesgo de Desastre, del Banco Mundial y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento recomienda modificar la localización de la población, sus actividades económicas, las redes y relaciones sociales, así como su entorno físico natural y construido –edificaciones, infraestructura y equipamientos– es un proceso complejo que tiene significativos efectos, directos e indirectos, sobre la población y los gobiernos.

La política de Bogotá, a través de instrumentos de planeación, como el Decreto 230 de 200, el Decreto 364 de 2013 y mas recientemente el

decreto 255 de 2013, se ha ceñido a las recomendaciones internacionales y ha visualizado el proceso de reasentamiento como una oportunidad para mejorar en forma integral la calidad de vida de la población superando incluso los objetivos directos de reducción de riesgo de desastre. Sin embargo, ha fallado en la articulación y sincronización con la región, pues la política no ha sido planificada ni concebida como una acción complementaria e integrada a una estrategia integral de gestión del riesgo, asumiendo el grave riesgo de que puedan desembocar en procesos ineficientes e insostenibles que generan frustración tanto para la población involucrada como para los gobiernos; algo que puede desencadenar bruscas transformaciones en las voluntades políticas de los actores decisivos, y hacer mella en los mecanismos de participación con respecto a estos derechos fundamentales que son la vida y la vivienda digna y segura.

Las acciones sectoriales en Soacha, en Cundinamarca, en Bogotá y en Colombia requieren de unificar una *visión estratégica territorial* o un modelo de ciudad deseado a largo plazo como reza la mencionada estrategia internacional (si bien Bogotá va por buen camino) que respalde las acciones o tácticas de los gobiernos en el corto y mediano plazo. En otras palabras, las acciones sectoriales para el reasentamiento necesitan de coordinación y sincronización entre los *instrumentos de planificación y gobierno* en diferentes dimensiones tanto a nivel político (entre actores), como a nivel cognitivo (entre ideas), a nivel temporal (entre períodos de tiempo) y a nivel espacial (entre acciones en el espacio).

De todas formas puede decirse que el Marco de Política de Reasentamiento Involuntario en Colombia (2013) cuenta con experiencias varias de reasentamiento (tanto en el marco del PMIB como fuera de él) de población en zonas de riesgo no mitigable, con condiciones de pobreza, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o en general condiciones similares

a aquellas poblaciones objetivo a las que se dirige el componente de Plan de Mejoramiento de Barrios –que no es objeto de este análisis-. En el documento “Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre Experiencias de América Latina” del Banco Mundial con GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery) se reúnen lecciones aprendidas de experiencias pasadas de reasentamiento en Colombia –sobre todo en Bogotá, concretamente en Altos de la Estancia- que son aplicables para el componente del PMIB, estas lecciones están relacionadas con:

- La incorporación de los programas de reasentamiento preventivo en planes integrales de reducción de riesgo inscritos en planes de ordenamiento territorial (SDPAE en Bogotá).
- La participación y coordinación de las entidades gubernamentales para responder a las múltiples dimensiones de un proceso de reasentamiento de población y de restablecimiento de condiciones de vida.
- Las ventajas de disponer de una entidad encargada exclusivamente del reasentamiento de la población en riesgo (Caso de la Caja de la Vivienda Popular, en Bogotá, y del Ministerio de Vivienda, a Nivel Nacional).
- El control de asentamiento en zonas de riesgo para prevenir que el problema aumente (Bogotá y Soacha también los contemplan).
- Las novedosas fuentes de financiación de los planes de reducción de riesgo (Financiación por ejemplo del Banco Mundial).
- El tipo de subsidios para facilitar a las familias de bajos recursos la adquisición de una vivienda legal y segura (El VUR en el caso bogotano, y lo explicitado en decreto 255 de 2013).
- La participación de la población en el proceso.
- La formación de cultura de la prevención de riesgos que acompaña todo el programa.
- -La recuperación y devolución de los suelos en riesgo a la estructura ecológica del Distrito.

En tal sentido, se observa que el Programa de Reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable que adelanta el Distrito Capital de Bogotá, como estrategia de intervención en el territorio (*territorialización*) se genera a partir de *concordancias* en los instrumentos de planeación distritales que lo soportan, ajustándose más o menos a la normatividad nacional y a las recomendaciones internacionales. A nivel del discurso político se iguala al programa de Soacha y el enfoque nacional, enfocándose fundamentalmente en garantizar el derecho a la vida de los habitantes de las zonas de alto riesgo, como lo indican las recomendaciones del Banco Mundial y eso es algo en lo que Bogotá ha avanzado más que Soacha y en parte, que el Gobierno Nacional y otros entes territoriales, toda vez que el ciclo de vida de esta política en el Distrito Capital ha sido más avanzado y coordinado interinstitucionalmente.

Sin embargo, en Colombia la regulación específica sobre reasentamiento o desplazamiento involuntario es una política a medias. En donde, existen regulaciones, normas y fallos sobre aspectos relacionados con el tema, como son la propiedad, expropiaciones e indemnizaciones en casos de proyectos de interés público, o desplazamientos forzados. Considerando que el marco legal colombiano no cuenta con un claro procedimiento reglamentado para desarrollar e implementar planes de acción de reasentamientos, el Marco de Política de Reasentamientos aquí reseñado adopta los principios y políticas de reasentamientos del BID.

Por otro lado, la diferencia entre el marco legal colombiano y los estándares internacionales mencionados tiene que ver con aspectos como la forma de calcular las compensaciones o indemnizaciones en relación con la pérdida de activos o flujos de ingreso, en las instancias para el establecimiento de estas compensaciones, en el tratamiento de propietarios,

poseedores, tenedores, ocupantes, y en el acompañamiento o asistencia profesional a las personas afectadas, lo cual aparentemente configura una sincronización de los referenciales. De manera complementaria, los estándares del BID reconocen como parte de la compensación, a las actividades o inversiones de carácter social o comunitario que adelantan los desarrolladores de proyectos, como el MVDT, y que benefician a las poblaciones afectadas por el reasentamiento involuntario.

En general, la norma nacional es limitada en cuanto a la aplicación de la política de reasentamiento involuntario del BID. No obstante, salvo en la forma de avalúo y de determinación de los valores de compensación o indemnización, así como en el financiamiento de asistencia y apoyo para facilitar el reasentamiento, y en el financiamiento de ciertos costos como los de transacción y gastos legales, hay consistencia en los principios de equidad y compensación entre las dos normativas, lo cual constituye un avance que se refleja también en los instrumentos de planeación locales de Soacha y Bogotá.

Sin embargo, el interés local persiste en la formulación de los POT de ambas entidades desde el año 2000, pues en el caso de Soacha la estrategia de reasentamiento está referida a evitar el surgimiento de núcleos poblacionales en zonas aisladas que signifiquen peligro para la población en zonas de riesgo. En ese marco, se establece también el objetivo de definir programas eficaces para la prevención y atención de desastres, que incluya la reubicación de los asentamientos que se encuentren en zonas de alto riesgo y evitar la ocupación de terrenos susceptibles de producir catástrofes, en donde se ubica, entre otras estrategias, la de reubicar los pobladores ubicados en zonas vulnerables o de riesgo actual o potencial, algo que en el discurso no difiere mucho, pero que en la territorialización de la política no

se nota, pues ninguno de los instrumentos de planeación se refiere a la relación entre ambas entidades territoriales.

Como ya se mencionó, el Marco de Política Reasentamiento Involuntario del orden nacional ha sido diseñado para su aplicación en las intervenciones de los barrios seleccionados dentro del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), -que es un programa prioritario- en las cuales se exija adelantar procesos de reasentamiento de hogares por riesgo no mitigable o por obra. En cada uno de los casos donde se desarrollen Programas de Mejoramiento Integral de Barrios que involucren reasentamiento involuntario, se deberá desarrollar Plan de Acción de Reasentamiento –adscrito al Plan de Mejoramiento de Barrios- específico basado en el mencionado Marco. Cada Plan de Acción de Reasentamiento requerirá las siguientes actividades:

1. Identificación de familias o unidades sociales. Determinar las personas y familias sujetas de derechos dentro del marco legal y normativo del programa. Se deben realizar actividades de censos preliminares, estudios de riesgo y se definirán los diseños de intervención. (La Caja de la Vivienda dispone de un equipo social para efectuar estos pasos).

2. Anuncio, cierre e inicio. Anunciar a las familias e individuos sobre el inicio del proceso, la elegibilidad, derechos y procedimientos. Se realizarán los actos administrativos de elegibilidad, y actos informativos sobre proceso y procedimientos (En esto ha avanzado Bogotá y el Gobierno Nacional en algunas entidades territoriales. Esta es una parte fundamental del componente social de acompañamiento de la Caja de la Vivienda Popular, como se ve en el Decreto 230 de 2003 y el Decreto 364 de 2013).

3. Relocalización transitoria. Garantizar la protección de la vida de las familias que se encuentran asentadas en terrenos en alto riesgo. Priorizar según el nivel de riesgo, identificar predios disponibles para uso transitorio, evacuar con urgencia de acuerdo al nivel de prioridad.

4. Estudios. Determinar las condiciones y relaciones habitacionales, jurídicas, económicas y sociales de las unidades sociales con el predio y el entorno físico y social. Se realizarán estudios socio-económicos, técnico-habitacionales y de títulos y derechos. (Viabilidades).

5. Diagnóstico. Clasificar y calificar los impactos potenciales a las familias y otras unidades sociales y determinar las condiciones jurídicas, técnicas y financieras de las familias y unidades sociales. Se deben realizar diagnósticos de impactos sociales, económicos y habitacionales, determinar vulnerabilidades de familias y unidades sociales, diagnóstico jurídico, derechos y limitaciones y cuantificación de derechos, avalúos y tablas de compensaciones (Este paso lo realiza el equipo social de la CVP).

6. Elaboración de los planes. Planificar, dimensionar y presupuestar la gestión y acompañamiento a las familias para la mitigación y neutralización de los impactos y la facilitación del proceso.

7. Adquisición de predios afectados y mejoras. Garantizar el control, posesión y propiedad de los predios requeridos por parte del municipio siguiendo el debido proceso.

8. Compensaciones, reconocimiento y subsidios. Garantizar el cierre financiero de las familias y compensar de manera integral los daños y lucros, garantizando la viabilidad del reasentamiento en condiciones dignas y seguras.

9. Búsqueda, selección y adquisición de alternativa habitacional. Acompañamiento a las familias en la adecuada identificación y selección de alternativas habitacionales adecuadas para las familias, financieramente viables, técnicamente seguras y jurídicamente legales y sanas.

10. Movilización de unidades familiares y económicas. Garantizar y verificar el traslado efectivo de las familias a la alternativa habitacional; asesorar en la planeación de traslado y facilitar los medios para el mismo.

11. Entrega de predios afectados al municipio. Completar la plena propiedad municipal de los inmuebles afectados y habilitarlos para su adecuado manejo.

12. Restitución de condiciones. Garantizar la restitución de condiciones sociales económicas mínimas, incluyendo: cupos escolares, comedores comunitarios y salud. Acompañamiento en adaptación y sostenibilidad social en sitio de acogida, y acompañamiento a la restitución de redes sociales y participación en sitio de acogida.

13. Evaluar y verificar la neutralización y mitigación de los impactos. Verificar el grado de cumplimiento de los objetivos del reasentamiento.

Este proceso que configura los algoritmos del reasentamiento no difieren de las políticas públicas planteadas por Bogotá y Soacha teóricamente, sin embargo mientras que Bogotá ha logrado consolidar un modelo coordinado, operativo y ceñido a las Políticas Internacionales para la evaluación de las poblaciones en situación de riesgo, Soacha hasta ahora intenta establecer el procedimiento para la evaluación de las población en situación de riesgo apoyándose en el Gobierno Nacional, que sigue la misma línea de la política pública de asentamientos formulada en 2009, que

establece que tal evaluación será llevada a cabo por parte del CLOPAD-Alcaldía Municipal y la Secretaría de Planeación, con el apoyo de INGEOMINAS y de la CAR.

Así de esta forma pese a compartir los objetivos y los aspectos generales del proceso de reasentamientos Bogotá y Soacha no han podido trascender sus políticas de algo técnico, operativo o simplemente discursivo en una verdadera política social integral que restablezca el capital social como lo determina el deber ser planteado en los documentos de política internacionales.

Por otra parte, se encuentran otras divergencias en cuanto a los referentes internacionales los cuales son claros y establecen un especial énfasis en la recuperación ambiental, materia en la cual las dos políticas públicas que aborda este análisis se quedan cortas al establecer procesos claros y sostenibles de recuperación y protección ambiental de las zonas objeto de evacuación con las poblaciones aledañas y ciudadanos en general que no son objeto del reasentamiento.

Finalmente, esta falta de correspondencia con un deber ser de referente global con los referentes locales denota la necesidad de un marco o regulación clara nacional en la materia que permita la trascendencia y apropiación de las ideas en los contextos colombianos estableciendo mas allá de procesos o algoritmos comunes, unos instrumentos de planeación y de gobierno económicos que permitan que el reasentamiento sea proceso realmente integral que tenga el cuenta todas la dimensiones que afecta, restituyendo mejorando la calidad de vida de estas familias.

CONCLUSIONES

A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de esta investigación que explora en relación a las trayectorias de la planificación territorial de la política pública de reasentamientos de Bogotá y Soacha en el caso del Altos de Cazuca, a través del modelo de análisis diacrónico y sincrónico propuesto y el primer acercamiento a la aplicación del modelo en el marco del análisis cognitivo de los instrumentos de planeación y de gobierno.

En un principio se destacan los avances obtenidos en la construcción de un modelo de análisis cognitivo de la política pública de reasentamiento teniendo en cuenta el carácter multidimensional de éste y su complejidad. Así mismo el caso escogido, el cual configuró un reto en la medida en que se abordan dos formas de territorialización distintas que se desarrollan sobre un mismo territorio.

Es importante resaltar y recordar que este modelo no busca generar evaluaciones de resultados de políticas públicas sino que tiene el interés de reconstruir y comprender las lógicas conceptuales que han permitido la concepción y el desarrollo de políticas públicas de reasentamientos, a partir de los instrumentos de planeación y de gobierno. Más allá de emitir juicios de valor, busca establecer las relaciones cognitivas que permiten entender las trayectorias de la planeación territorial de las políticas públicas de reasentamiento.

Durante el desarrollo de la investigación se pudo constatar, a través de los análisis diacrónicos de Bogotá y de Soacha, que las políticas públicas de reasentamiento se construyen a través de una continua toma de decisiones, que van configurando instrumentos de planeación y de gobierno que guían las

acciones públicas o la territorialización sobre el territorio según referenciales de política pública, que, a su vez, son inter determinados por los otros elementos del sistema socio-territorial planteado por Monnet, es decir, el territorio y la territorialidad.

Esta constante construcción de política pública responde a una búsqueda de los gobiernos por abordar una problemática compleja a través de la planeación, lo que comprueba lo que Jolly (2013) en su interpretación de Matus resalta que “la planeación es la bisagra entre un proyecto político y el acto de gobernar”. Esto se ve reflejado en la forma en cómo los distintos gobiernos plantean sus acciones a través de los instrumentos de planeación y de gobierno, lo que lleva a un tercer elemento que se mantiene de forma intangible, pero que es decisivo para la toma de decisiones, es la voluntad política, que si bien no se puede medir ni encontrar de forma explícita y por ende no es abordada en el estudio de forma directa ya que plantear algún juicio sobre esta sería un acto de valoración subjetiva, es elemento importante de resaltar.

La planeación es entonces ese pilar estratégico en donde se conjuga la predicción y la decisión, en donde la información toma un papel fundamental para la acción. En un contexto complejo como Altos de Cazuca el nivel de incertidumbre para la toma de decisiones es alto precisamente por la dificultad para la adquisición de esta información pues demanda de un trabajo arduo en terreno con cada una de las familias a reasentar así como un trabajo técnico constante de monitoreo e identificación del riesgo, en este sentido son notorias las diferencias entre Bogotá y Soacha en donde la primera lleva más ventaja.

Sin embargo esta incertidumbre no se da solamente en ese sentido, es decir por parte de las personas que habitan estos predios la incertidumbre también es alta debido a que la acción pública o la territorialización se realiza de

dos formas distintas por parte de dos entes territoriales que tienen referenciales de política pública, capacidades y recursos distintos sobre un territorio común.

Esto se ve reflejado en la falta de articulación que se da entre los distintos niveles de referenciales analizados de forma sincrónica, lo que lleva a identificar una falencia en cuanto a la coordinación sincrónica de las ideas que configuran el reasentamiento como una política pública, es por ello que como resultado de la investigación es importante resaltar que en materia de reasentamientos se hace necesario un marco común nacional acorde con los planteamientos internacionales que copile y guie las acciones de los entes territoriales de tal forma que los procesos que se realicen de reasentamiento cumplan con unos principios y unos procesos, que garanticen la sostenibilidad, la equidad y competitividad de las poblaciones a reasentar, así mismo esto permitiría una congruencia que podría trascender en procesos de articulación y cooperación real entre los entes territoriales.

La institucionalización de una política pública de reasentamientos desde un nivel nacional sería un aporte concreto a la solución de una problemática que no es exclusiva de Bogotá y Soacha, así mismo esta política se debe plantear de forma integral en varios sentidos, por una parte, es importante que integre todos los tipos de reasentamiento según sus causas, para garantizar así un abordaje equitativo con garantías para las comunidades afectadas.

Este también debe ser integral en la medida en que se entienda el reasentamiento como un proceso multidimensional que debe ser una oportunidad para el progreso de las personas afectadas, es decir el proceso debe propender por reconstruir el tejido social, las redes de apoyo y la economía de las familias que se ve en gran medida afectada por el proceso.

En este sentido no solamente es una oportunidad para las personas sino que también es una oportunidad para que el Estado avance en la profundización de la democracia y la participación ciudadana pues esta política debe contemplar una cualificación de los líderes que juegan un papel importante como validadores del proceso y que pueden aportar en la convivencia a través de las juntas de acción comunal y demás instancias de participación en las zonas receptoras, este acompañamiento debe tener una ruta clara y regulada que permita el empoderamiento de la comunidad.

Así mismo es importante que se contemple una metodología para la recuperación de la zona y la mitigación de ese riesgo que haga coparticipes y corresponsables a las personas que no son objeto de reasentamiento y habitan en zonas aledañas a estas, ya que el control a las nuevas ocupaciones y la gestión del riesgo, no son temas que atañen solamente al estado.

Por otra parte esta institucionalización de la política de reasentamientos en un nivel nacional podría contemplar también un mecanismo para la gestión documental y de la información para la gestión y desarrollo del conocimiento sobre el reasentamiento adquirido en los distintos procesos que se realicen aporte a la implementación y planeación. Así mismo es posible que se incluyan incentivos a las familias reasentadas vía excepción de impuestos para que el tránsito de la informalidad a la formalidad no sea un golpe a la economía familiar que profundice la vulnerabilidad de estas familias.

De igual forma, el reasentamiento debe ser no solo una herramienta de gestión del riesgo, sino que, debe ser también, una herramienta de ordenamiento territorial, por ello debe estar en armonía con los otros instrumentos de planeación y de gobierno como la Ley Orgánica 1454 de 2011 de Ordenamiento Territorial (LOOT) y la Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías, estos

instrumentos relativamente nuevos conllevan e introducen en el ámbito de lo público dos referenciales claves para a articulación entre Bogotá y Soacha, que son la concepción de región y la asociatividad territorial, los cuales se materializan en la figura de contrato plan y la posibilidad de gestionar recursos de las regalías para proyectos regionales.

En este sentido Bogotá y Soacha han avanzado en una propuesta de formalización del área metropolitana que de facto existe entre estas dos ciudades. La propuesta cuenta con la voluntad política, más no con los instrumentos de gobierno y de planeación que permitan su realización lo cual dotaría de mayores herramientas a los gobernantes para abordar problemas como el del alto riesgo en Altos de Cazuca o la movilidad.

Sin embargo mientras no existan los instrumentos que permitan el área metropolitana es importante continuar explorando y avanzando en alternativas que permitan abordar estos problemas de forma articulada a niveles jerárquicos más bajos como la cooperación entre programas o la asistencia técnica entre secretarías, donaciones o acompañamientos institucionales que permitan concretar la articulación del hacer.

Es finalmente, en este sentido, que la investigación exploratoria que aquí se presenta es un aporte desde el análisis cognitivo para la comprensión de las trayectorias de la planeación territorial de la política pública de reasentamientos de Bogotá y Soacha y se constituye un primer paso para la articulación de las acciones en la búsqueda de una solución definitiva para las personas que habitan en alto riesgo en Altos de Cazuca.

BIBLIOGRAFÍA

- Jolly, J-F. (2013). A Propósito Del “Trinomio Imperfecto” Políticas Públicas, Planeación Y Territorio. Trabajo preparado para su presentación en el VII° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).. *Bogotá*.
- Jolly, J-F. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas. Hacia una propuesta de esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. En: *Ensayos de políticas públicas 2. Bogotá*.
- Jolly, J. F. (2009 b). Regir el territorio y gobernar los territorios: descentralización, políticas públicas, gobernancia y territorio: vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J. F. (2010). ¿Existe un enfoque francés de política pública? . En A. N. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Müller, P. (2009). Las políticas públicas. En: *Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot & Pauline Ravinet. (Dir). Diccionario de Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia*.
- Roth, A. N. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá. Ed. Aurora, 2002
- Matus, C. (1992). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir
- Monnet, J. (2010). Le territoire réticulaire. En: *Arthropos. N° 227, pp. 91-104*
- _____. (2003) Del urbanismo a la urbanidad: un dialogo entre geografía y arqueología sobre la ciudad. En: *Sanders, W.T., Mastache, A.G. & Cobeau, R.H. (eds.). El urbanismo en Mesoamérica/Urbanism in*

Mesoramerica, vol.1. México D.F.: Instituto Nacional de Antropología e Historia/The Pennsylvania State University, pp. 21-42.

WORLD BANK & GFDRR. (2011). Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre – Experiencias de América Latina. Washington, Estados Unidos.

WORLD BANK & GFDRR. (2011). Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo, Elena Correa

WORLD BANK & GFDRR (1990) Directriz Operacional OD-4.30

WORLD BANK & GFDRR (2001) Política Operacional OP-4.12

La Corporación Financiera Internacional. CFI-BM. (2002) Manual para la preparación de un plan de acción para el reasentamiento, Richard English, Frederick E. Brusberg

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1999) Reasentamiento involuntario en los proyectos del BID: Principios y lineamientos.

Solanyi Robles Joya (2007) Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo, Bogotá, 1991-2005, Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Vivienda (2013) Marco de Política de Reasentamiento Involuntario Programa de Apoyo a la Política de Vivienda Social.

Bejarano, C. (2012). Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública. Trabajo de grado para optar al título de magíster en planeación urbana y regional, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Roa, L. P. (2011). La territorialidad de los derechos humanos. La planeación del desarrollo territorial, un instrumento para su territorialización. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Planeación Urbana y Regional. (Jolly, J.-F., director). Bogotá: Universidad Javeriana.

Puello-Socarrás, J. (2007, junio), La dimensión cognitiva en las políticas públicas, en Revista Ciencia Política, Núm. 3, p.p. 30-57.

Diario Oficial 48.651. Viernes 21 de Diciembre de 2012.proyecto de construcción de área metropolitana Bogotá-Soacha.

Decreto 619 de 2000 Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.

"DECRETO 124 DE 2002 (Abril 9) ""Por el cual se asigna a la Caja de Vivienda Popular la coordinación del programa de Mejoramiento Integral de Barrios, se definen sus alcances y se dictan otras disposiciones.""

DECRETO 469 DE 2003 Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

DECRETO 94 DE 2003 (Abril 4) "Por el cual se adopta y reglamenta el VALOR UNICO DE RECONOCIMIENTO (VUR)"

DECRETO 230 DE 2003 (Julio 25) "Por el cual se asignan funciones para la ejecución del programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en Bogotá, Distrito Capital y se dictan otras disposiciones."

Plan de Desarrollo Económico y Social de Bogotá (2001-2004): "Bogotá para vivir todos del mismo lado" Decreto 440 de 2001 Alcalde: Antanas Mockus Sivickas

Plan de Desarrollo Económico y Social de Bogotá (2004-2008): " Bogotá sin Indiferencia: Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión" Acuerdo 119 de 2004 Alcalde: Luis Eduardo Garzón

Decreto 190 de 2004 Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

DECRETO 437 DE 2006 (Octubre 19) "Por medio del cual se modifica parcialmente el VALOR ÚNICO DE RECONOCIMIENTO (VUR) y se dictan otras disposiciones"

RESOLUCIÓN 0560 DE 2007 (Septiembre 24) "Por medio de la cual se revisa y modifica el Manual de Normas y procedimientos que reglamenta lo

referente a la adjudicación, asignación y entrega del Valor Único de Reconocimiento (VUR) y se dictan otras disposiciones"

Plan de Desarrollo Económico y Social de Bogotá (2008-2011): "Bogotá Positiva: para vivir mejor" Acuerdo 308 de 2008 Alcalde: Samuel Moreno Rojas

Decreto 255 de 2013: " "Por el cual se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones".

"Decreto 364 de 2013 Por el cual se adopta la modificación excepcional de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, y por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000, 469 de 2003 y 10 de 2004.

Plan de Desarrollo Económico y Social de Bogotá (2008-2011): "Bogotá Humana" Acuerdo 489 de 2012 Alcalde: Gustavo Petro Urrego

Plan de ordenamiento Territorial (2001 - 2003) Acuerdo 46 de diciembre 27 de 2000

Acuerdo No. 21 "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2005 - 2007" Soacha Unida Construye Confianza del Municipio de Soacha. Alcalde: Jesús Ochoa Sánchez

Plan de Desarrollo Económico y Social de Soacha (2008-2011): "SOACHA PARA VIVIR MEJOR" ACUERDO No. 18 (Mayo 31 de 2008) Alcalde: José Ernesto Martínez Tarquino

ACUERDO No 12 Marzo 17 de 2008 "POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN FACULTADES AL ALCALDE PARA ESTABLECER EL MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA Y METODOLÓGICA DEL PROCESO DE REASENTAMIENTO DE LA POBLACION EN RIESGO NO MITIGABLE EN EL MUNICIPIO"

Plan de Desarrollo Económico y Social de Soacha (2012-2015): ACUERDO N0.
06 (Mayo 30 de 2012) "BIENESTAR PARA TODOS Y TODAS 2012-
2015" Alcalde: Juan Carlos Nemocón

Decreto Municipal 114 de 2011 "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL
PROCEDIMIENTO PARA LA EVACUACION DE LA POBLACION EN
SITUACION DE RIESGO"

Política Publica de Asentamientos Humanos de Soacha

ANEXOS

Anexo A. Matriz para análisis cognitivo de las políticas públicas de reasentamiento por alto riesgo.

Anexo B. Matriz comparativa de los Referenciales Internacionales, nacionales y locales.