

Las políticas de vivienda en Bogotá

¿SENTANDO LAS BASES PARA EL POSCONFLICTO?

HOUSING POLICIES IN BOGOTÁ
 establishing the bases for the postconflict?

POLÍTICAS HABITACIONAIS EM BOGOTÁ
 elaborações de cenários de pós-conflito?

Yency Contreras-Ortiz

ycontreraso@unal.edu.co

Recibido: 15 Noviembre 2014

Aprobado: 23 Mayo 2015

<http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.47982>

Resumen

El presente artículo expone las principales transformaciones normativas y las orientaciones de las políticas públicas de vivienda de 2009 a 2014, tanto a nivel nacional como distrital, encaminadas a la atención de la población víctima del conflicto armado. Así mismo, presenta un análisis de las condiciones formales establecidas en dicho marco institucional y el alcance de las actuaciones gubernamentales frente a las órdenes constitucionales con miras a garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población, uno de los más importantes, el de la vivienda digna. A partir de un análisis cualitativo, se estudian algunos de los resultados de la política distrital de vivienda en materia de acceso a los subsidios y a la oferta de vivienda en Bogotá con el fin de discutir y visibilizar las condiciones que se están generando desde la norma y en la práctica para sentar las bases de un escenario de posconflicto y de construcción de paz, en el que las víctimas son un actor fundamental, no solo aquellas que habitan la ciudad, sino aquellas que desean retornar a sus territorios de origen.

Palabras clave: vivienda, subsidios, Bogotá, víctimas, conflicto armado.

Abstract

The present article explains the main normative transformations and the orientations of public policies of national and district housing oriented to victim people's assistance of armed conflict which took place since 2009 until 2014. Furthermore, it makes an analysis of the formal conditions established in that institutional framework and the scope of government performance towards constitutional orders, headed for guarantying the effective enjoyment of the rights by this population, one of the most important ones, the one of living in decent housing. Through a qualitative analysis, it is studied some of the results of housing's district policies in matters of access to subsidies and supplies to Bogota's housing in mentioned period. The previous, it is in order to discuss and suspect the conditions which are being generated from the regulation and in the practice to establish the bases of a postconflict scenario and the peace construction in which the victims constitute themselves as the fundamental actor; not only those ones who live in the city but also the ones who dream of going back to their lands.

Keywords: housing, subsidies, Bogotá, victims, conflict.

Resumo

O presente artigo expõe as principais alterações de caráter normativo e de diretrizes das políticas públicas de habitação, nacionais e distritais, orientadas à atenção das vítimas do conflito armado dentro do marco temporal de 2009 a 2014. Além disso, são analisadas as condições legais estabelecidas institucionalmente e o alcance das ações públicas em relação às orientações estabelecidas constitucionalmente, ações essas que devem garantir o gozo efetivo dos direitos desta população, dentre os quais, um dos mais importantes, o acesso a habitação digna. Através de uma análise qualitativa, estudam-se alguns dos resultados da política habitacional distrital relacionados aos programas de subsidios e provisão de habitação em Bogotá, em dito período. Portanto, busca-se, em esse trabalho, discutir e destacar os resultados oriundos da legislação e da prática que estabelecem os cenários de pós-conflito e de construção da paz, cenários esses em que as vítimas se constituem como atores fundamentais; não só aquelas que agora habitam a cidade, mas também as que desejam regressar às suas terras.

Palavras chave: habitação, subsidios, Bogotá, vítimas, conflito armado.

* El artículo expone algunas de las conclusiones de la investigación que realiza la autora sobre políticas públicas urbanas en Bogotá, específicamente en vivienda, cuyo objetivo es evaluar el proceso de reglamentación e implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial en la ciudad entre 2009 y 2014. Agradezco a Amira Castañeda, Lina Rojas y Ana Murcia por sus valiosos aportes académicos.

Introducción

Los procesos acelerados de urbanización de mediados del siglo pasado en Colombia¹ y la falta de respuesta del aparato estatal, hicieron que importantes sectores de población en las ciudades tuvieran problemas de acceso a servicios públicos, vivienda, educación, entre otras. Dichos procesos estuvieron asociados no solo con las migraciones del campo a la ciudad y las condiciones que estas ofrecían en materia de aglomeración, sino también con el conflicto armado sostenido que vivía el campo y sus consecuencias sobre el desplazamiento de población campesina por acciones armadas.

En este escenario, el desplazamiento interno forzado evidenció una dinámica inicial importante hacia las ciudades en la década de 1980 (Reales y Torres Mantilla, 2010) teniendo un auge entre 2000 y 2003 (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015). En materia de vivienda, las personas en condiciones de desplazamiento se enfrentan al abandono de sus hogares o de sus lugares originales de residencia, y a circunstancias y entornos de entrada difíciles en las ciudades que, sumadas a la vulneración del resto de sus derechos, hace necesaria la intervención eficaz del aparato estatal a través de sus políticas públicas.

Yency Contreras-Ortiz

Magister en Planeación Urbana y Regional con estudios en Ciencia Política y Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Profesora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Sus líneas de investigación son: sistemas políticos urbanos, planeación urbana y ordenamiento territorial, instrumentos de planeación y gestión de suelo y vivienda en Colombia y América Latina. Su investigación actual se titula *Sistema urbanístico en Bogotá: implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial 2000-2014*.

Las respuestas a dicha situación han sido limitadas en todos los niveles de gobierno, pues solo recientemente las normas sobre la materia involucraron a la población desplazada y a las demás víctimas del conflicto armado interno. Estas transformaciones al régimen han requerido de la intervención de la Corte Constitucional para garantizar medidas para el goce efectivo de los derechos de esta población.

En el marco del proceso de negociación actual con la guerrilla de la FARC, pero también en una construcción de la paz de más largo aliento, es necesario reflexionar sobre los alcances de las bases constitucionales y legales que hoy lo preceden, así como en los avances y restricciones de las políticas urbanas de los gobiernos nacional y municipal expresados en los territorios. Específicamente en materia de vivienda, el problema se centra en la necesidad de definir claramente las competencias de los niveles de gobierno, las condiciones para garantizar el acceso a dicho bien a

¹ Según la Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2010), en Colombia hay un total de 12.3 millones de hogares, de los cuales, 9.6 habitan en zonas urbanas y 2,6 se encuentran en el área rural del país. En Bogotá la evolución muestra que la población pasó de 715,250 habitantes en 1951 a 1.697,311 en 1964 y a 2.861,913 en 1973.

través de distintos esquemas y la generación de condiciones para entornos seguros en las ciudades, pero también en sus lugares de residencia inicial, en caso de las posibilidades de retorno.

Este artículo analiza las oportunidades y restricciones de las reglas formales, y su expresión en Bogotá para la atención a la población víctima del desplazamiento forzado, así como de los programas gestionados por iniciativas públicas, con el fin de generar condiciones para el acceso de esta población a una vivienda en condiciones dignas. Se realizará un acercamiento a los programas de los gobiernos nacional y distrital con miras a establecer aprendizajes para la construcción de un escenario de posconflicto en las ciudades.

La política de vivienda en el posconflicto: ¿el alcance de las acciones depende del alcance del concepto?

Establecer la relación entre las políticas que pretenden garantizar el acceso a la vivienda para las víctimas y su posibilidad de generar las condiciones para el posconflicto requiere del conocimiento de los alcances de uno y otro tanto a nivel conceptual, como práctico. En todo caso, no se asumirá en este artículo que solamente mejorando las posibilidades de acceso a la vivienda en condiciones dignas se podrá atender, reparar y restablecer los derechos de las víctimas. Se plantea que avanzar en este tipo de políticas (aprendiendo de sus oportunidades y dificultades) permitirá sentar las bases para que dicha población pueda ejercer sus derechos constitucionales.

A pesar de que uno de los principales componentes del hábitat es la vivienda, el goce de este derecho no solo se constituye en la posibilidad de un techo, sino en el acceso y disfrute de un lugar donde vivir y de su entorno inmediato (con unos atributos físicos mínimos como la localización, el tamaño, la calidad interna y los servicios públicos), que se permita el acceso a bienes públicos y/o soportes urbanos y la atención de necesidades vitales, sociales y culturales (Giraldo Isaza, s.f.; Secretaría Distrital del Hábitat, 2008). Hoy, la política de vivienda y hábitat a nivel nacional para todos los grupos poblacionales (incluidas las víctimas), pese a sus avances, está concentrada exclusivamente en el componente físico del lugar de habitación.

En ese sentido, pensar en un escenario de posconflicto requiere avanzar a una política que ofrezca a la población víctima el acceso a la vivienda en condiciones de inclusión social, a entornos seguros que garanticen su no re-victimización y la posibilidad de ejercer el derecho a la ciudad y/o de permanencia (retorno) o de reubicación en el campo. Lo anterior, en el entendido de que el cese de la confrontación armada no es el final del conflicto, pues aún se encuentran por resolver problemas asociados, como por ejemplo, la restitución de tierras, la seguridad en los territorios para el retorno, entre otros.

De acuerdo con esto, una de las claves para la construcción del posconflicto (Cárdenas Rivera, 2002) se encuentra en la posibilidad de entender que este tiene un alcance más amplio que simplemente la idea de seguridad y orden público, pues implica el respeto

a los derechos humanos y reconocer las causas objetivas y subjetivas del conflicto, así como de generar condiciones sociales para el conjunto de la población que ha sufrido sus consecuencias.

Es decir, pensar en la construcción de paz inicia antes de que cesen las hostilidades y culmina (y con ella el período del posconflicto) cuando una sociedad se ha recuperado del daño físico, ha aprendido a jugar con reglas políticas y económicas, y ha sanado sus heridas individuales y colectivas, de tal manera que se cree una expectativa generalizada de que las diferencias no se exacerben hasta el punto de recaer en el conflicto (Rettberg et al., 2002).

Estas definiciones iniciales evidencian la necesidad de que la labor del Estado no se limite al trámite de la situación de conflicto, sino a la posibilidad de actuar sobre las condiciones que lo generan. En ese sentido, las acciones del presente para motivar la transformación del conflicto llevan implícitas un período de transición y de reconstrucción.

Como lo plantea Saldomando et al. (2000), la resolución del conflicto está asociada con los mecanismos que permiten superar el enfrentamiento bélico, con la posibilidad de implantar reformas para la eliminación de las causas del conflicto, así como con la movilización de recursos político-económicos, socio-culturales y ético-jurídicos. En el caso colombiano, además de lo anterior, es fundamental incorporar la discusión sobre la recomposición del poder político (Múnera, 2001).

La preparación del posconflicto empieza por la definición e implementación de políticas públicas nacionales y locales (articuladas) que creen escenarios que no solamente enfrenten las consecuencias inmediatas del conflicto, sino que generen las condiciones que permitan el restablecimiento de los derechos y la superación de las causas estructurales del mismo, como la inequidad y la desigualdad social.

Sin embargo, el marco institucional que ha dado lugar a las políticas públicas en el país y específicamente en Bogotá, pese a su evolución desde 2004, ha estado limitado por la voluntad de los actores políticos y ha requerido de una intervención importante por parte del poder judicial del orden constitucional, a través de sentencias y Autos. Adicionalmente, la reorientación de la política de vivienda (a partir de 2012) en los dos niveles de gobierno, aún requiere de muchos ajustes para responder al objetivo último de la misma: el restablecimiento de los derechos de la población víctima y su integración a la sociedad en condiciones dignas.

El marco normativo nacional y local: bases para la garantía de la vivienda digna para la población víctima

La Constitución de 1991 estableció en el Artículo 51 la vivienda digna como un derecho para todos los colombianos y atribuyó al Estado fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas

de ejecución de estos programas. Sin embargo, la atención a la población desplazada sólo inició su desarrollo normativo con las Leyes 387 y 418 de 1997, con las cuales, se establecieron medidas para la prevención, la atención, la protección y la estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia en el país.

A partir de entonces, la población desplazada fue reconocida, se reglamentó su protección y se ordenaron acciones para garantizar los recursos necesarios para cumplir con una atención integral, sin embargo, las normas sectoriales específicas y el modelo de subsidio a la demanda limitaron dicha intencionalidad inicial.

Es decir, pese a que la Ley estableció obligaciones para la atención en materia de vivienda para la población desplazada, la reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda (Decreto 951 de 2001) condicionó los mandatos legales a la disponibilidad de recursos para dichos asuntos por parte de los distintos niveles territoriales. Lo anterior significó que estas asignaciones, además de ser limitadas, dependían de la voluntad política de quien estuviera en la cabeza de los gobiernos locales y de lo que destinara el gobierno nacional. Así mismo, el subsidio a la demanda partía de la base de asignar recursos para que el hogar buscara en el mercado una vivienda acorde con sus medios económicos, pero además, sujeto la entrega de recursos equivalentes a un porcentaje del valor total de esta y en un escenario en que los precios no correspondían con las posibilidades de la población.

Teniendo en cuenta lo anterior, y pese a las acciones realizadas entre 1998 y 2003, los resultados no lograron contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de esta población, razón por la cual, la Corte Constitucional se pronunció a través de la Sentencia T-025 de 2004. En ella se logró la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional que expresaba la crisis humanitaria a la que se enfrentaba el país con la población desplazada.

Las dificultades identificadas en la Sentencia estaban asociadas con la falta de una mirada integral de la política pública de atención a la población desplazada que definiera, entre otras, el equipo humano y los recursos administrativos para el desarrollo de la misma, las metas específicas o los indicadores que permitieran detectar el cumplimiento de las políticas, las prioridades e indicadores claros, la dificultad de establecer y asignar funciones y responsabilidades a las distintas entidades, la falta de plazos y apropiaciones para el cumplimiento de los objetivos propuestos. En materia de vivienda se evidenció la limitación de los presupuestos para el programa de subsidios y de una política nacional basada en créditos para vivienda de interés social con trámites complejos para su asignación. Con esta declaratoria se pretendía que las autoridades nacionales y territoriales ajustaran sus actuaciones, y se lograra su coordinación y corresponsabilidad para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Como resultado de la Sentencia y con base en los resultados en cada una de las órdenes, la Corte Constitucional ha dictado más de 100 Autos de seguimiento a su cumplimiento (Reales y Torres Mantilla, 2010). Estos han puesto de presente los principales problemas de la normatividad y los límites de las acciones

públicas para la atención en vivienda a la población en condiciones de desplazamiento entre 2004 y 2012. Así, en 2009 era evidente que las medidas adoptadas hasta entonces para la protección del derecho a la vivienda no permitían superar los obstáculos de fondo y de forma asociados con la política misma. En los años posteriores, aunque se ha avanzado en la modificación de los esquemas de subsidio, aún se mantienen dificultades en la ejecución de la política tanto del nivel nacional, como distrital, para enfrentar el problema de acceso a la oferta de vivienda de la población víctima en la ciudad.

Las órdenes iniciales (año 2005) estuvieron orientadas al diseño, adopción y aplicación de instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados, con el fin de establecer las condiciones para garantizar el derecho a la vivienda. Entre 2007 y 2008 se enfocaron en la definición de indicadores asociados a la legalidad de la tenencia (seguridad jurídica) y a las condiciones dignas de la vivienda (espacio, materiales, ubicación, acceso a servicios). Otros indicadores sugeridos por el juez hicieron referencia a los subsidios, especialmente a la proporción de población con subsidios otorgados pero no desembolsados, soluciones de vivienda existentes y al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares (con énfasis en las mujeres cabeza de familia).

Este compendio de órdenes evidenció la importancia que se adjudicó la Corte Constitucional con respecto a este tema para enfrentar lo que señalaba como las causas de los obstáculos para el ejercicio del derecho. Dos asuntos llaman la atención de estos Autos². Primero, debido a que el modelo de subsidio a la demanda no producía soluciones efectivas sino cartas cheque representadas en subsidios por un porcentaje del precio de la vivienda, los indicadores sugeridos no podían cumplirse. Igual sucedía con los indicadores de goce efectivo pues, pese a que eran los ideales para medir los avances dado que el sector público no era el encargado de generar la oferta de vivienda, el nivel de cumplimiento de los mismos era limitado.

Algunos de los factores analizados anteriormente fueron identificados por el juez constitucional en 2009, año en el que se ordenó el replanteamiento de la política de vivienda a partir de la redefinición de sus lineamientos, de los medios para su instrumentalización, implementación y seguimiento, así como de un cronograma para su ejecución. En todo caso, a partir de entonces y hasta 2011 no se evidenciaron mayores avances con relación a estas órdenes, por lo que con el Auto 219 de 2011 la Corte reiteró la necesidad de generar acciones para articular la demanda a la oferta de vivienda para responder a la reformulación de la política.

Se podría decir que con la Ley 1448 de 2011 se definieron reglas claras para abrir, no solo en el campo, sino en las ciudades, las posibilidades de atención estatal para las víctimas en el marco de una justicia transicional. Dicha Ley estableció un conjunto de medidas que buscaban posibilitar el goce de sus derechos cons-

² Los Autos son órdenes específicas de la Corte en las que se evalúa y se ordena el cumplimiento de lo que establecen las Sentencias. Son producto del seguimiento a lo que se establece en las mismas de manera concreta. En este caso, la Sentencia más relevante es la T-025.

titudinales y su dignificación, a través de la materialización de los mismos. Por primera vez se contemplaban medidas de atención integral y reparación relacionadas con retornos y reubicaciones en procura de que la población víctima permaneciera en el sitio elegido con las garantías del Estado. Otro de los avances importantes de esta Ley fue reconocer no solamente la existencia de la población en condición de desplazamiento, sino a otras personas víctimas de diferentes hechos en el marco del conflicto armado interno.

En la primera evaluación del cumplimiento de esta Ley, la Corte Constitucional evidenció nuevamente lo que ya era un hecho demostrado en 2009: la política pública tenía problemas de fondo que imposibilitaban la atención a la población víctima y su goce efectivo del derecho a la vivienda. Lo anterior, se atribuyó al modelo establecido en la política.

Es así como el Auto 116A de 2012 evaluó la propuesta de reforma al régimen que precedió a la expedición de la Ley 1537 a mediados de 2012. El diagnóstico que sustentó dicha reformulación evidenció las falencias identificadas con la baja oferta de vivienda adecuada, la poca cobertura en materia de subsidios de vivienda, las dificultades adicionales para acceder a los subsidios de vivienda, la falta de capacitación de los funcionarios locales y la escasa ejecución de los subsidios. Todo lo anterior, no solo estaba asociado a las características del modelo de subsidio familiar de vivienda en general, sino también a la norma y a las acciones públicas definidas para la población desplazada y para las víctimas del conflicto armado.

El juez básicamente se pronunció sobre la necesidad de establecer mecanismos para dar aplicación a los principios constitucionales de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, y establecer compromisos por parte de los gobiernos nacional y municipal en materia presupuestal y de gestión en los temas relacionados con la vivienda asociados, a su vez, con la habilitación del suelo y la generación de oferta. En ese sentido, el juez estableció responsabilidades para las autoridades locales y nacionales en la política.

Este modelo cambió de manera sustancial las reglas, al menos de tipo formal, pues sentó las bases para el tránsito del subsidio a la demanda hacia la oferta, en el que las acciones en materia de generación de suelo urbanizado, bien localizado y con condiciones adecuadas urbanísticas se concibieron como prioritarias.

Este cambio de las reglas formales con relación a la concepción de la política se expresaron en la transformación de su instrumento principal: los subsidios. Tanto el Subsidio Familiar de Vivienda, como el Subsidio Distrital en Bogotá, fueron modificados por la Ley 1537 y su Decreto Reglamentario 1921, así como por el Decreto Distrital 539, los tres expedidos en 2012. Estas normas establecieron en cada nivel territorial las condiciones específicas para generar oferta de vivienda y el subsidio en especie, y definieron, en el caso de dichos programas, la prioridad de la población víctima como beneficiaria de los mismos. En todo caso, es de anotar que, pese a que la intencionalidad de la norma en ambos niveles de gobierno era similar, la aplicación de la política fue distinta.

Esta modificación del esquema de subsidio fue un cambio formal determinante frente a las reglas mediante las cuales se

venía promoviendo la atención en materia de vivienda en el país y en la ciudad. Con este cambio, ya no se otorgaría una carta cheque, sino que el sector público a través del subsidio promovería la generación de oferta de vivienda social por medio de la gestión de suelo para Viviendas de Interés Prioritario (VIP) y/o adquisición directa de proyectos privados.

Es importante señalar que la reglamentación de la Ley 1537 a través de los Decretos 1921 de 2012 y 2164 de 2013, en los cuales se estableció la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, modificó el monto del subsidio. En las leyes anteriores a 2012 se había establecido un subsidio para la población desplazada con un máximo de hasta 30 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) para las áreas urbanas, mientras que a partir de 2012, las normas definieron que este sería el 100% en especie.

Otro cambio fundamental que se implementó en este período a nivel nacional fue la redefinición de los criterios para establecer el porcentaje de la población que sería beneficiada y para determinar la composición poblacional de cada proyecto de vivienda. En el caso de la población víctima, se condicionó la asignación a la pertenencia a la Red Unidos³ por sobre los demás criterios, incorporando un nuevo requisito que no existía previamente: ya no era suficiente con ser desplazado, tener asignado un subsidio y estar calificado como tal⁴ (es decir, cumplir con los requisitos previos a la nueva norma), sino que, además, se debía pertenecer a la Red.

Lo anterior tuvo tres consecuencias iniciales. Primero, hizo más difícil la identificación de los beneficiarios potenciales y, por ende, la adjudicación de los proyectos a los hogares víctimas. Segundo, aunque este mecanismo incluyó a las víctimas y específicamente a la población desplazada entre los criterios de selección para acceder al subsidio en especie del 100%, también abandonó un esquema específico para dichos hogares tal como lo establecía la ley y las ordenes de la Corte Constitucional y, por otra parte, no tuvo en cuenta los cambios dentro de las estructuras de los hogares después de tantos años de espera. Tercero, la entrega del 100% del valor de la vivienda en forma de subsidio redujo el alcance en número de hogares que podían acceder al mismo, sin contemplar un tipo de esquemas diferentes para el otro conjunto de población que mantienen sus necesidades de vivienda.

A nivel distrital, las atribuciones y competencias en materia de víctimas y vivienda fueron reglamentadas a partir del Decreto 063 de 2009 y del Acuerdo 468 de 2011. Sin embargo,

3 Estrategia de intervención del gobierno nacional liderada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). Busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento, y promueve la articulación interinstitucional y de recursos para el acceso preferente de los más pobres a la oferta de programas sociales del Estado.

4 En el modelo de subsidio a la demanda, los hogares con subsidio asignado son aquellos que, una vez han cumplido los requisitos, son beneficiarios de una carta cheque. Los hogares en estado calificado son aquellos que, pese a cumplir los requisitos, aún no son beneficiarios de dicho subsidio.

fue con el Acuerdo 489 de 2012 y el Decreto 539 de 2012 que, en concordancia con los objetivos de la Ley 1537 de 2012, se estableció el subsidio distrital de vivienda en especie.

A diferencia del esquema de la Ley 1537 de 2012 y en cumplimiento de las órdenes judiciales, el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie (SDVE) consiste en el porcentaje del costo de la vivienda de interés prioritario que haya sido financiado con aportes distritales, representados preferiblemente en suelo o en inversiones en obras de urbanismo. Este Decreto, además, incorporó un avance importante en materia de atención a la población víctima al señalar que los recursos asignados se distribuirían en un 57% para los hogares víctimas del desplazamiento interno con ocasión del conflicto armado y un 43% para otro tipo de hogares con integrantes en condiciones de vulnerabilidad.

Como se evidencia hasta aquí, este marco institucional ha evolucionado de manera permanente desde 2004 con relación a la necesidad de repensar las políticas públicas urbanas de vivienda, así como sus instrumentos para aportar a la construcción de la paz, y a la atención y la reparación de las víctimas. Podría decirse que sólo a partir del año 2012 se vislumbran en el país y en Bogotá, específicamente, oportunidades para avanzar en el cumplimiento de las órdenes constitucionales en la garantía del ejercicio de los derechos de las víctimas y de la construcción de bases para una ciudad que se enfrenta a un escenario de posconflicto. No obstante, como veremos continuación, aún estamos lejos de alcanzar dichos propósitos.

Los programas en Bogotá. La vivienda gratuita del gobierno nacional y la vivienda humana del gobierno distrital: ¿instrumentos para avanzar en la vivienda digna para las víctimas?

En general, no es claro el número de víctimas que se encuentran asentadas en el distrito capital. De acuerdo con la información consignada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2015) en el Registro Único de Víctimas (RUV), en diciembre de 2013 se reportaban en Bogotá un total de 331.477 víctimas desde 1985, de las cuales, el 89% eran por desplazamiento forzado. Sin embargo, problemas como el subregistro de información, las complejidades en la toma de la declaración y su validación, y la falta de unificación de los reportes entre el nivel nacional y el distrital, dejan entrever que parte de la dificultad en la atención y reparación está en la carencia de información certera y que exprese las realidades de esta población.

Como expresión de las políticas nacionales en materia de vivienda, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el gobierno nacional estructuró en 2012 el Programa de Vivienda Gratuita con la meta de construir cien mil viviendas nuevas. Por su parte, el gobierno distrital definió el Programa Vivienda y Hábitat Humanos en su Plan de Desarrollo 2012-2016. Este último

programa pretendió promover el goce efectivo del derecho a la vivienda a través del incremento de la oferta de vivienda asequible y accesible de calidad. Para ello, estableció estrategias para la generación de oferta de vivienda con mayor accesibilidad y mejor localización, la promoción de proyectos asociativos, una mayor iniciativa pública en la gestión de vivienda y la aplicación de los instrumentos establecidos en el Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)⁶. Para ello, el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie sería el estímulo principal para apalancar los desarrollos en las distintas zonas de la ciudad, bajo un modelo de integración y mezcla social.

Si se comparan los resultados de los procesos de asignación de subsidios distritales antes de 2012 con los que se dieron posterior a ese año, se encuentra que sí podría plantearse una transformación en la atención y acceso a vivienda de las víctimas en términos prácticos.

Entre marzo de 2009 y diciembre de 2011 la Secretaría Distrital del Hábitat asignó alrededor de 14.025 subsidios bajo el esquema de subsidio a la demanda (carta cheque), de los cuales, 3.009 (21%) fueron asignados⁷ a la población desplazada. De estos subsidios, un bajo porcentaje (36%) se desembolsaron durante la vigencia. Es decir, en esos tres años solamente 1.086 hogares encontraron una vivienda en el mercado para hacer efectivo su subsidio. Incluso, con corte a 2014, este número aumentó a 2.026 hogares (67% de lo asignado), pero no se desembolsó el 100% de los subsidios asignados en casi 5 años. Lo anterior muestra que, pese a que los subsidios se otorgaron entre 2009 y 2011, estos sólo pudieron ser efectivos entre 3 y 5 años después y, a la fecha, aún se encuentra un porcentaje en proceso de desembolso ya que depende de la oferta que encuentre el hogar en el mercado (Ver Tabla No. 1).

Grupo/ Modalidad	2009	2010	2011	Total general asignado entre 2009-2011	Total general desembolsado a mayo de 2012	Total general desembolsado a agosto de 2014
Población en condiciones de vulnerabilidad	4.921	4.085	2.010	11.016	5.334	6.921
Población víctima del conflicto interno armado	1.066	948	995	3.009	1.086	2.026
Total general	5.987	5.033	3.005	14.025	6.420	8.947

Tabla No. 1. Número de subsidios de vivienda asignados y desembolsados. Adquisición de vivienda 2009-2011. Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, 2014.

5 De acuerdo con el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público con el fin de ser incorporadas en el Registro Único de Víctimas para los procesos de atención y reparación integral que contempla la Ley.

6 De acuerdo con las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, cada Plan de Desarrollo Municipal debe incorporar un capítulo que se llama Programa de Ejecución en el que desarrolla las estrategias del POT.

7 Los subsidios asignados bajo el modelo de subsidio a la demanda hacen referencia a aquellas cartas cheque entregadas a los beneficiarios o con una apropiación presupuestal que representa el valor del subsidio distrital. Los subsidios desembolsados son aquellos que el beneficiario hizo efectivos para la compra de una vivienda.

Grupo/ modalidad	2012		2013		2014		Total general	
	Generados	Vinculados	Generados	Vinculados	Generados	Vinculados	Generados	Vinculados
Población en condiciones de Vulnerabilidad	112	375	8.323	358	5.250	4.848	13.685	5.581
Población víctima del conflicto interno armado	2.147	227	1.217	166	69	805	3.433	1.198*
Total general	2.259	602	9.540	524	5.319	5.653	17.118	6.779

Tabla No. 2. Subsidios generados y familias vinculadas. Adquisición de vivienda nueva y usada 2012-2014. Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, 2014. *No se incluyeron los hogares vinculados a los proyectos Villa Karen (408) y Las Margaritas (1.248), debido a que a la fecha de elaboración de este artículo no se habían formalizado los procesos de vinculación de las familias a dichos proyectos.

Estos datos evidencian las dificultades que se identificaron en los Autos de la Corte como determinantes en el esquema de atención a la población desplazada en los municipios. Como se observa, uno de los principales problemas es atribuible al modelo del subsidio a la demanda por la dificultad que tiene esta población para encontrar vivienda en el mercado a precio VIP. Otro problema está asociado con las limitaciones del cierre financiero o del acceso a créditos por parte de estos hogares.

Con el cambio en el modelo a nivel nacional y distrital en 2012, los subsidios ya no son asignados previamente, sino que se definen cupos de vivienda en proyectos existentes y, posteriormente, se adelanta un proceso de vinculación de los hogares a dichas soluciones de vivienda⁸. Este modelo ha implicado un esfuerzo importante del sector público (en coordinación con el sector privado) para generar la oferta, tal como se requirió por la Corte en sus últimos Autos.

Con base en este nuevo esquema y como se muestra en la Tabla No. 2, en Bogotá, entre enero de 2012 y noviembre de 2014 se generaron 17.118 subsidios para vivienda nueva y usada, de los cuales, 3.433 (20%) han sido cupos para población víctima del conflicto armado. De estos, 1.198 familias se encuentran vinculadas y 2.235 están en proceso de vinculación.

Estos resultados de los subsidios incluyen la participación de Bogotá en el Programa de Vivienda Gratuita a través de la postulación de proyectos públicos, la entrega de terrenos al Fideicomiso Nacional y la venta de proyectos privados desde 2012. Pese a que a finales de 2014 Bogotá participaba con 4.866 unidades de VIP del programa de Vivienda Gratuita y gestionaba 1.064 cupos bajo otros esquemas para que fueran aprobados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al parecer, no había acuerdos entre los dos niveles de gobierno sobre los alcances de la política, las acciones desarrolladas y la orientación del modelo de subsidio. Es de anotar que en Bogotá se sugirió que todos los proyectos del Programa del Gobierno Nacional estuvieran asignados a la población víctima.

⁸ La generación de los subsidios se evidencia en cupos en proyectos concretos de vivienda. La vinculación es el trámite posterior mediante el cual las familias formalizan su proceso de asignación de un cupo de vivienda en un proyecto específico.

En todo caso, estos datos son dicentes. El cambio en el esquema de la adjudicación y de la entrega de subsidios permitió en Bogotá pasar del desembolso de 6.420 subsidios, a la generación de 17.118 cupos de vivienda en proyectos reales (un aumento de casi tres veces). En el caso de la población víctima, se pasó de 1.086 subsidios desembolsados entre 2009-2011, a la generación de 3.433 cupos de vivienda en proyectos reales (un aumento de 2.347 subsidios).

De acuerdo con lo anterior, pareciera haber avances en la atención en materia de vivienda para las víctimas. Sin embargo, es necesario señalar varias dificultades. Primero, la gestión del suelo y los proyectos con buena localización y acceso a servicios con miras a la no re-victimización de la población, requieren de esfuerzos institucionales importantes, y de avances en materia normativa y administrativa para resolver los asuntos del precio del suelo, así como de procesos de coordinación interinstitucional y con el gobierno nacional. Segundo, dado que el Gobierno Nacional no ha abierto nuevas convocatorias para la asignación de subsidios a la población víctima desde 2007 y que este mecanismo se reemplazó por el Programa de Vivienda Gratuita, los recursos apropiados para la atención a víctimas se han concentrado en dicho programa, reduciendo el número de hogares que pueden acceder al mismo. En ese sentido, es fundamental revisar la sostenibilidad de ese programa y las acciones del gobierno nacional para responder a los mandatos legales de la Ley 1448 de 2011.

Conclusiones y aportes

Es evidente que el marco institucional contempla un conjunto extenso de reglas para la atención a las víctimas en materia de vivienda, lo que representa un avance en términos formales. Sin embargo, pese a los resultados en la ampliación del número de subsidios generados, la discrepancia entre los dos niveles de gobierno frente a los instrumentos de gestión y al esquema para la atención a las víctimas ha limitado la posibilidad de generar mayor oferta de vivienda para dicha población.

Aunque el nuevo modelo de subsidio ha posibilitado la generación de proyectos concretos de Viviendas de Interés Prioritario es necesario mejorar la capacidad institucional y los mecanismos operativos de la política, lo que incluye los procesos de selección de beneficiarios, para dar respuestas ágiles y claras en las etapas de postulación de los hogares y en los sorteos, así como para avanzar en la creación de lazos de comunidad entre los hogares que “llegan” y los que “ya se encuentran” en zonas con VIP. En este sentido, es fundamental generar acciones para preparar a los hogares receptores de los proyectos de vivienda social y prioritaria, y a las familias que llegan a habitarlos, en el entendido que son procesos de generación de arraigos, de modificación de las condiciones de vida en propiedad horizontal, entre otros.

En ese sentido, hoy es necesario evaluar en detalle las condiciones de la vivienda, así como los procesos de integración de estos hogares en los nuevos sitios de habitación. Es decir, profundizar en los esquemas de gestión del suelo y de la generación de oferta formal de VIP que permitan la habilitación de zonas y entornos ya construidos con soportes urbanos existentes (renovación y mejoramiento), así como en los procedimientos que incluyan mecanismos de reparación colectiva (ya previstos en las leyes) para los grupos organizados. Lo anterior, podría no solo enfrentar el déficit habitacional, sino la realidad que expresan las cifras de desplazamiento hacia la ciudad.

Si bien es cierto que el acceso a la vivienda para las víctimas se viene mejorando con la transformación de los esquemas del subsidio, es importante que la política no solo se concentre

en estrategias para generar oferta de vivienda nueva. Cada vez son más evidentes las necesidades de generar otros esquemas de atención a la población víctima (arriendo, vivienda usada, stock público de vivienda, entre otros), así como la necesidad de generar instrumentos financieros que permitan el cierre financiero para que los hogares víctimas puedan acceder a programas y proyectos de vivienda en condiciones accesibles y asequibles.

También resulta fundamental establecer y profundizar iniciativas como el proyecto de arraigos territoriales distrital, con el fin de avanzar en la generación de condiciones de seguridad, convivencia y sostenibilidad de los proyectos en los que ya se encuentran vinculados algunos de los hogares víctimas. Igualmente, es determinante avanzar en la garantía de entornos seguros en las tierras de origen de la población desplazada, para pensar en las posibilidades de reubicación y retorno.

La generación de condiciones para crear un escenario de posconflicto y de construcción de la paz dependen de lo anterior, pero también de profundizar en la política de vivienda asociada al concepto de hábitat ya planteado en este artículo. En ese sentido, no solo es básico avanzar en el número de subsidios y proyectos de vivienda logrados, se requiere de una política que articule la vivienda con las decisiones relacionadas con el ordenamiento territorial, es decir, con los requerimientos en materia de espacio público, equipamientos y acceso a servicios públicos. En esto, el enfoque diferencial continúa siendo fundamental en el momento de realizar acciones frente a la vivienda y a su entorno. En otras palabras, es necesario reconocer la diversidad (por ejemplo, cantidad de personas del hogar y características culturales) y la transformación de los hogares víctimas que llegan y de aquellos que han permanecido ya por mucho tiempo en la ciudad. **IC**

Bibliografía

CÁRDENAS RIVERA, M. E. (2002). La construcción del posconflicto en Colombia. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, CEREC.

DANE. (2010). Encuesta de Calidad de Vida. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/estadisticas-sociales/calidad-de-vida-ecv/87-sociales/calidad-de-vida/3885-encuesta-de-calidad-de-vida-2010>

GIRALDO ISAZA, F. (s.f.). Propuesta de ONU-Hábitat para el manejo de los subsidios distritales de vivienda. UN-Habitat. Colombia. Consultado en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=80&Itemid=70

MÚNERA, L. (2001). "Estado y sociedad civil en escenarios de post-conflicto". En: Garay Salamanca, L. J. et al., Hacia un nuevo pacto social. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

REALES, C. E. y TORRES MANTILLA, J. (eds.). (2010). Los caminantes invisibles. La experiencia de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. Herramientas para el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas públicas con enfoque de goce efectivo de derechos. Bogotá: Consejo Noruego para Refugiados. Consultado en: <http://www.nrc.org.co/images/documentos-internos/Libro-Caminantes-Invisibles.pdf>

RETTBERG, A. et al. (2002). Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, Fundación Ideas para la Paz, Alfaomega.

SALDOMANDO, Á. et al. (2000). Diagnóstico de la investigación para la consolidación de la paz en América Central. Consultado en: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/Diagn%C3%B3stico%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%20para%20la%20>

[consolidaci%C3%B3n%20de%20la%20paz%20en%20Am%C3%A9rica%20Central_ESP.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/Diagn%C3%B3stico%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%20para%20la%20consolidaci%C3%B3n%20de%20la%20paz%20en%20Am%C3%A9rica%20Central_ESP.pdf)

SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT. (2014). Informe de Gestión Secretaría Distrital del Hábitat. 2013. Consultado en: https://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?view=document&alias=798--2&category_slug=informes-de-gestion&layout=default&option=com_docman&Itemid=710

SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT. (2008). Informe técnico de soporte de la Política Integral del Hábitat, 2007-2017. Bogotá: Secretaría Distrital del Hábitat.

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. (2015). Registro Único de Víctimas (RUV). Consultado en: <http://rni.unidad-victimas.gov.co/?q=node/107>

Anexo. Normas, Sentencias y Autos analizados

Ley 3 de 1991	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.
Ley 387 de 1997	Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.
Ley 388 de 1997	Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Ley de ordenamiento territorial, que fija los instrumentos de planeación gestión y financiación para el suelo.
Ley 418 de 1997	Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.
Ley 715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
Sentencia T025 de 2004	Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre la población desplazada.
Ley 975 de 2005	Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.
Ley 1421 de 2010	Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.
Ley 1424 de 2010	Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.
Ley 1448 de 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
Ley 1432 de 2011	Por medio de la cual se modifica un párrafo al artículo de la ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
Ley 1469 de 2011	Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.
Decreto 1168 de 1996	Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 3 de 1991 y la Ley 60 de 1993, en materia de subsidios municipales para vivienda de interés social.
Decreto 4911 de 2009	Por el cual se modifican los artículos 2, 5, 8, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento.
Decreto 1921 de 2012	Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la ley 1537 de 2012 y 2164 de 2013, "Por el cual se modifica el Decreto 1921 de 2012".
Auto 116A de 2012	Por el cual se profieren medidas para mejorar la coordinación presupuestal y de planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno.
Acuerdo 468 de 2011	Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor para aplicar el Subsidio Distrital de Vivienda para hogares que se encuentren en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia para su reubicación o retorno y se dictan otras disposiciones.
Acuerdo 489 de 2012	Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá Humana.
Decreto 063 de 2009	Por el cual se reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda.
Decreto 539 de 2012	Por el cual se reglamenta el Subsidio Distrital de vivienda en Especie en el marco del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá Humana.
Resolución 0502 de 2012	Por la cual se da cumplimiento al artículo 5 de la Ley 1537 de 2012.
Resolución 0604 de 2012	Por la cual se distribuyen los cupos de recursos para la asignación de Subsidios Familiares de Vivienda en especie de que trata la Resolución 502 de 2012.
Resolución 0010 de 2013	Por la cual se define el mecanismo para surtir el procedimiento de sorteo establecido en los artículos 15 y 16 del Decreto 1921 de 2012.
Resolución 1168 de 2013	Por la cual se modifica la Resolución 176 de 2013 "Por medio de la cual se adopta el reglamento operativo para el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie para Vivienda de Interés Prioritario en el Distrito Capital, en el marco del Decreto Distrital 539 de 2012".
Resolución 328 de 2014	Por medio de la cual se amplía la complementariedad de subsidios para hogares de menores ingresos en el sentido de eliminar la restricción de afiliación a una caja de compensación, establecida en el numeral 4 del artículo 39 de la Resolución No 176 de 2013, modificado por el artículo 16 de la Resolución No 1168 de 2013.