

# ¿Hilo de Ariadna o tela de Penélope?

Una reflexión crítica sobre la política de vivienda urbana para la población en situación de desplazamiento en Colombia\*

Fecha de recepción: septiembre 14 de 2007. Fecha de aceptación: febrero 8 de 2008

Jean-François Jolly

Doctor en Estudio de las Sociedades Latinoamericanas

Profesor asociado

Facultad de Arquitectura y Diseño

Pontificia Universidad Javeriana

[jjolly@javeriana.edu-co](mailto:jjolly@javeriana.edu-co)

**Resumen** El alto grado de vulnerabilidad de la población desplazada y el bajo impacto de los programas dirigidos a ella, han traído como resultado la resolución de problemáticas de vivienda bajo condiciones de ilegalidad, que origina el desarrollo de barrios con baja calidad de la vivienda en términos de habitabilidad. En lugar de proponer una evaluación de la política de vivienda para desplazados por la violencia, el artículo propone un análisis de la política pública de vivienda para desplazados. En esta perspectiva, después de plantear el estudio de las políticas públicas como análisis del “Estado en acción” y manera de “resolver problema”, se revisa la política pública de vivienda para la población desplazada y se contrasta con el problema que pretende resolver, con lo cual se podrá afirmar que el carácter de la política es centralista y asistencialista con territorialidad limitada y controlada. De otro lado, la política pública de Vivienda de Interés Social VIS urbana se caracteriza como una política dual e híbrida, caso típico de “secterritorialidad” y de “gobiernancia”. Considerando que las lógicas respectivas de las dos políticas públicas no permiten pensar en resolver los problemas de vivienda de la población desplazada, el artículo propone principios generales de una política pública de vivienda “integral” para la población en situación de desplazamiento.

**Palabras clave autor**

**Colombia, desplazamiento interno por la violencia, política pública, vivienda.**

**Palabras clave descriptor**

**Política de vivienda, migración interna, vivienda, Colombia, desplazados por la violencia.**

\* Este artículo es una reflexión derivada de investigaciones desarrolladas o en desarrollo y de reflexiones adelantadas en el marco del Grupo de investigación Interfacultades (Arquitectura y Diseño y Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales) “Políticas urbanas”, del cual el autor del artículo es el líder. Colaboradores: Claudia Dangond Gisbone, magistra en Relaciones Internacionales, Decana Académica ([dangond@javeriana.edu.co](mailto:dangond@javeriana.edu.co)); Alejandra Suzana Monteoliva Vilches, magistra en Planeación y Administración del Desarrollo Regional, Directora de la Especialización en Gerencia Pública y Gobierno Territoriales, ([amonteoliva@javeriana.edu.co](mailto:amonteoliva@javeriana.edu.co)), y Fernando Rojas Parra, magister en Gestión Urbana, Coordinador de Posgrados ([fernando.rojas@javeriana.edu.co](mailto:fernando.rojas@javeriana.edu.co)). Los tres pertenecen a la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y son miembros fundadores del grupo. Pontificia Universidad Javeriana, carrera 7ª nro. 40-62, edificio 09, Bogotá D.C., Colombia. Tel.: (571) 320 83 20.

## Ariadne's thread or Penelope's shroud?

A critical reflection about the urban housing policy for the displaced population in Colombia

**Abstract** The high degree of vulnerability of the displaced population and the low impact of the programs directed towards this population have resulted in the illegal solution of housing problems, generated by the development of low-quality housing neighborhoods. Instead of proposing an evaluation of the housing policy for displaced populations due to violence, the article proposes an analysis of the housing public policy for displaced populations. From this perspective, the analysis of public policy is presented as an analysis of the “State in action” and manner of “solving problems.” The article then, reviews the housing public policy for displaced populations, and compares it with the problem it is trying to solve. With this information, it will be possible to assert that the character of the policies is centralist and assistentialist with limited and controlled territoriality. On the other hand, the VIS urban public policy does not allow to think about solving the problems of the displaced population due to violence. The article proposes general principles for a comprehensive housing public policy for displaced populations.

**Key words author** Colombia, internal displacement due to violence, public policy, housing.

**Key words plus** Housing policy, internal migration, housing, Colombia, displaced populations due to violence.

## Fio de Ariadna ou tecido de Penélope?

Uma reflexão crítica sobre a política da vivenda urbana para a população em situação de deslocamento na Colômbia

**Resumo** O alto grau de vulnerabilidade da população deslocada e o baixo impacto dos programas dirigidos a essa população, tem trazido como resultado a resolução de problemáticas de vivenda, baixo condições de ilegalidade, originadas pela criação de bairros com baixa qualidade de vivenda em termos de habitabilidade. Em vês de propor uma avaliação da política da vivenda para deslocados pela violência, o artigo propõe uma análise da política pública de vivenda para deslocados. Nesta perspectiva, depois de apresentar a análise das políticas públicas como análise do “Estado em ação” e maneira de “resolver problemas,” se revisa a política pública de vivenda para a população deslocada. Também se compara com o problema que pretende resolver, pelo qual será possível afirmar que o caráter da política é centralista e assistencialista com territorialidade limitada e controlada. Do outro lado, a política pública da VIS urbana se caracteriza como uma política dual e híbrida, caso típico da “sec-territorialidade” e da “governança.” Considerando que as lógicas respectivas das duas políticas públicas não permitam pensar na resolução dos problemas de vivenda da população deslocada, o artigo propõe princípios gerais de uma política pública de vivenda “integral” para a população em situação de deslocamento.

**Palavras chave autor** Colômbia, deslocamento interno pela violência, política pública, vivenda.

**Palavras chave descritor** Política de vivenda, migração interna, vivenda, Colômbia, Deslocados pela violência

## Introducción

Cuando se tiene en cuenta el alto grado de vulnerabilidad de la población desplazada, el bajo impacto de los programas dirigidos a ella y las problemáticas de vivienda bajo condiciones de ilegalidad, que originan el desarrollo de barrios con baja calidad de la vivienda en términos de habitabilidad, surge una pregunta que obsesiona a los servidores públicos responsables, a las Organizaciones no gubernamentales (ONG) y a la sociedad colombiana: ¿en qué medida la política de vivienda urbana desarrollada en Colombia, hace una decena de años, ha contribuido a resolver los problemas de vivienda de la población desplazada?

En lugar de dilucidar esta pregunta que llevaría a elaborar una evaluación de la política, este artículo toma un sendero complementario pero diferente: el del análisis de la política pública de vivienda para la población en situación de desplazamiento. Para ello, dos preguntas guían a su autor: en primer lugar, ¿cuál es la lógica de las políticas públicas de atención integral al desplazamiento por violencia, y cuál la de la política pública de vivienda urbana?, y en segundo lugar, ¿permiten estas lógicas resolver los problemas de vivienda de la población desplazada en Colombia?

Las respuestas a estos interrogantes se abordarán en cuatro momentos:

- › Una reflexión sobre el análisis de las políticas públicas como análisis del “Estado en acción” y la manera de “modificar una situación per-

cibida como insatisfactoria o problemática” –*solving problems*.

- › Una reflexión sobre el “problema de la población en situación de desplazamiento” y la política pública respectiva, que reconstruye la génesis del desplazamiento en Colombia entre 1991 y 1997, realiza un análisis sucinto de la Ley 387 de 1997 y de las normas complementarias y aborda el análisis –evaluación– crítico de la política pública desarrollada por El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) desde 1999.
- › Una reflexión sobre el “problema” y la política pública de Vivienda de Interés Social (VIS) urbana, que parte de una definición de la vivienda y de una tipología de las políticas públicas de vivienda.
- › Una reflexión sobre la manera como, de un lado, se considera el “problema” de la vivienda y su “solución” en la política pública para la población en situación de desplazamiento y, de otro, cómo se considera el “problema” y la “solución” para la población en situación de desplazamiento en la política pública de vivienda urbana.

Una vez adelantadas estas reflexiones, este texto propone conclusiones y recomendaciones que esbozan los principios generales de lo que podría ser una política pública de vivienda “integral” para la población en situación de desplazamiento.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cabe indicar que no se pretende en este artículo establecer “un estado del arte” de los enfoques, investigaciones, estudios, análisis de experiencias o propuestas relativos a las tres cuestiones del análisis de la política pública de vivienda en general, del análisis de la política pública para la población en situación de desplazamiento y, finalmente, del análisis de la política pública de vivienda para la población en situación de desplazamiento. Sólo se busca ofrecer a los lectores *reflexiones adelantadas* en el Grupo de Investigación Interfacultades –Arquitectura y Diseño y Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales– “Políticas urbanas”, a partir de las investigaciones ya desarrolladas o en desarrollo, en el marco de él. De ahí resulta que se privilegian citas relativas a aquellas o citas sobre las cuales aquellas descansan sin, por cierto, excluir otras.

## 1. El análisis de las políticas públicas como manera de analizar de qué forma “resolver problemas” en una sociedad

Es clásico abordar la acción pública o la acción gubernamental como el análisis de programas, proyectos o aun políticas. Por ejemplo, es abundante la literatura dedicada a la evaluación de programas, proyectos y políticas. El grupo “Políticas urbanas”, compuesto actualmente por una abogada, dos politólogos y un economista, con posgrados en varios campos de las ciencias sociales, tiene entre sus líneas de investigación: “investigar sobre las relaciones entre gobernabilidad, gobierno y gobernanza del territorio y políticas públicas urbanas”. He aquí una opción epistemológica explícita: el análisis de políticas públicas. Antes de expresar brevemente el aporte del análisis de políticas públicas al análisis de políticas sociales, en general, y de la política de vivienda urbana para la población en situación de desplazamiento, en particular, conviene sin duda alguna presentar primero lo esencial del análisis de políticas públicas.

### 1.1 El análisis de las políticas públicas como análisis del “Estado en acción”

Como bien lo subrayan autores que escribieron obras en español dedicadas a las políticas públicas, tales como Carlos Salazar Vargas (1999) o André-Noël Roth (2002), el análisis de políticas públicas, nacido en Estados Unidos en los años 50 y después difundido en Gran Bretaña y el resto de Europa en los años 70, a apenas “penetra” al iniciar los 90 en América Latina y en particular en Colombia.

Con todo, la literatura en español dedicada a este tema sigue siendo escasa en Colombia, máxime si se excluyen las obras ya citadas de Salazar y Roth y la de Alejo Vargas Velásquez (1999). Así mismo, se hace necesario citar las traducciones de obras “clásicas”, ya sea la anglosajona, por parte del mejicano Luis Aguilar Villanueva, o la francesa

(Meny y Thoening, 1992) por parte de traductores españoles, así como la traducción de “Cuatro lecturas claves” de Muller, Jobert y Noche y del libro de Pierre Muller, por parte de Carlos Salazar Vargas y del autor principal de este artículo (1ª edición 2002, 2ª edición 2006). Finalmente, cabe mencionar el *Diccionario de las políticas públicas*, escrito por cincuenta autores franceses y de otras nacionalidades, y cuya traducción al castellano, realizada bajo la dirección de David Soto Uribe y Jean-François Jolly, está por publicarse.

Existe un relativo consenso entre los expertos para definir, como lo hace André-Noël Roth (2002, 15), el análisis de las políticas públicas como el que:

Se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al *qué* y al *cómo hacer* del Estado y desplaza el punto de observación hacia el lado de sus productos o “*outcomes*”. En pocas palabras, se concibe como la ciencia del Estado *en acción* o, más precisamente, como una **metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas** –negrilla fuera del texto.

De esta manera, el análisis de las políticas públicas es el análisis del “Estado en acción”, según el título de una obra guía, propia de la “escuela francesa de políticas públicas” (Bruno Jobert y Pierre Muller, 1987). No obstante, hablar del análisis de las políticas públicas como una “metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas”, como lo propone Roth, exige primero “definir el objeto o el concepto de políticas públicas”.

### 1.2 Las políticas públicas como manera de “modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (solving problems)

Para definir el objeto o el concepto de políticas públicas, como bien lo subrayan autores como Salazar (1999), Murel y Surel (1998) y el mismo Roth (2002: 25), es necesario superar:

[...] la dificultad semántica que existe en español [y en francés...] con el término *política* [con] por lo menos

tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra y que el idioma inglés distingue. Primero, la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y finalmente, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, (*public*) *policy* en inglés.

Son estas *public policies* de la literatura anglosajona las que se volvieron las “políticas públicas” de la literatura en castellano.

Siguiendo a Roth, se podría decir que el análisis de las políticas públicas es el análisis de “los propósitos y programas de las autoridades públicas”.<sup>2</sup> La cuestión es entonces saber cómo *definir con la mayor exactitud posible* los propósitos y programas de las autoridades públicas. Como bien lo subrayan autores como Salazar (1999: 43) y Roth (2002: 26) existen “decenas”, “una gran cantidad” de definiciones del concepto de políticas públicas. Este Artículo se limitará a citar la que se “arriesga” a ofrecer Roth –según sus propias palabras–, después de discutir varias. Según Roth (2002: 27), citándose a sí mismo:

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos *considerados necesarios o deseables* y por medios y acciones que son tratados, *por lo menos parcialmente*, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos *para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática*.

La esencia de las políticas públicas es, entonces, según Roth, “modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”,<sup>3</sup> lo que la literatura anglosajona llama *solving problems*, “resolver problemas”. Como lo comenta Roth, el análisis de las políticas públicas abarca “el proceso de definición y formación de los objetivos colectivos”, lo que se conoce tradicionalmente

como “la definición” o “la formulación” de la política; la definición de “los medios y acciones”, la determinación de las condiciones de su “implementación”, y “los resultados de estas acciones”, realizar su “evaluación”. En consecuencia, Roth (2002, 28) concluye que, “en resumen, el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado, *para transformar* parcial o totalmente la *sociedad*, así como sus resultados y efectos” –cursivas fuera del texto.

De acuerdo con lo anterior, más allá de aspectos de carácter administrativo o de provisión de bienes públicos, la meta final de cualquier política pública es, según Roth, “transformar parcial o totalmente la sociedad”.

Ahora bien, queda un punto clave desarrollado por Pierre Muller: ¿cómo y por qué una situación es percibida como “insatisfactoria o problemática”? y, con ello entonces, entra el campo de la política –*policy*–, en la “agenda política”; es decir, “¿qué es un problema político?”.

Con el rechazo a una visión muy difundida entre muchos “hacedores de políticas” –*policy makers*–, recuerda Pierre Muller (2002: 48-49; 2006: 58-59).

La conclusión lapidaria de Charles Lindblom que hace suya Jones: “Los decidores –*policy makers*– no se confrontan con un problema dado”. Eso significa que un problema político es necesariamente un *construido social*, cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado.

Más adelante, el mismo autor (Muller, 2002: 137; 2006: 125) defenderá la idea de que las políticas públicas son una “construcción intelectual” por parte de los actores, al mismo tiempo que constituyen la “construcción de un objeto de investigación” por parte de quien las analiza.

2 Cabe indicar que si la tradición anglosajona tiende a privilegiar el estudio de las condiciones de las decisiones que toman las “autoridades públicas”, considerándolas como si fuera una “ingeniería social” y un caso *particular* de decisión, Pierre Muller y otros autores como Bruno Jobert consideran, que, según la expresión de Bruno Jobert (1997: 174), “se trata de mirar las políticas públicas como un momento de la lucha política global: el Estado en acción es también la política buscada por otros medios y en otros escenarios”. Por consiguiente, no se pueden separar *politics* y *policies*.

3 Carlos Salazar (1999, 41) habla de “situaciones *socialmente* problemáticas” –cursivas fuera del texto–, con lo cual hace énfasis en el *proceso social* del reconocimiento de éstas.

### 1.3 La política para la población en situación de desplazamiento y sus programas específicos como política pública

A partir de lo anterior es posible considerar “la política” dirigida hacia la población en situación de desplazamiento y los diversos programas que la componen –entre otros, el de vivienda urbana–, como *una política pública, en general, y unas políticas públicas específicas*. Lo anterior tiene dos implicaciones:

- › “Pensar el problema del desplazamiento” en relación con “la solución” –la política pública frente al desplazamiento– dada por el Estado colombiano, para modificar esta situación percibida como insatisfactoria y problemática.
- › “Pensar el problema de la vivienda urbana” en relación con “la solución” –la política pública de Vivienda de Interés Social (VIS) urbana– dada por el Estado colombiano, para modificar esta situación percibida como insatisfactoria y problemática.

## 2. El “problema de la población en situación de desplazamiento” y la política pública respectiva

En esta sección se van a abordar sucesivamente:

- › La *génesis del concepto de desplazamiento* en Colombia entre 1991 y 1997.
- › El *análisis de la política pública para la población en situación de desplazamiento*, a partir de un análisis sucinto de la Ley 387 de 1997 y de las normas complementarias adoptadas en 1998.
- › Un *análisis –evaluación– crítico de la concepción del “problema” y de la “solución”*, a partir de los tres “Balances” realizados por la Oficina en Co-

lombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre la política pública desarrollada de 1999 a 2006.<sup>4</sup>

En cuanto a esta periodización, cabe indicar que:

- › En 1991 se publica la nueva Constitución, que define a Colombia como un “Estado social de derecho”, al mismo tiempo que consagra derechos fundamentales y derechos económicos, sociales y culturales sobre los cuales va a apoyarse la Corte Constitucional para fundamentar sus sentencias relativas a la población en situación de desplazamiento.
- › La expedición de la Ley 387 de 1997 marca un hito en la *consideración del desplazamiento como “situación percibida –socialmente– como insatisfactoria o problemática”*, a la cual hay que darle una solución bajo la forma de política pública. Los principios rectores de la política pública –identificación del problema, formulación de la política y marco general de implementación–, precisamente, los que fija dicha ley.
- › En 1999 se da propiamente inicio a la *implementación* de la política, gracias al “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”, promulgado a través del documento CONPES 3057 de 1999, en aplicación del Decreto 173 de 1998 –Plan Nacional– y las decisiones que de él resultaron en cuanto al Presupuesto General de la Nación del 2000.

### 2.1 La génesis del “problema” del desplazamiento en Colombia: 1991-1997<sup>5</sup>

En la perspectiva del análisis de las políticas públicas, reconstruir la génesis de una política pública es, según la expresión de Pierre Muller (2002: 30;

4 Si bien existen otros enfoques, estudios e investigaciones que los desarrollados por ACNUR, se han tomado aquéllos por provenir de una entidad *externa* al marco colombiano y que, además, pretende –ACNUR, 2005, 49– “ofrecer un *análisis crítico* [...] de la *política pública* de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia” –Cursivas fuera del texto–.

5 Esta subsección se apoya en un trabajo de grado para optar por el título de politólogo de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales *en curso de desarrollo*, titulado, provisionalmente: “Política pública de atención a población desplazada por la violencia como garantía de los Derechos Humanos”, realizado por Carolina Villanueva (2007) y dirigido por el autor principal de este artículo.

2006: 37): “entender a la vez cómo han sido elaboradas *progresivamente nuevas representaciones de la acción pública* que permitan pensar una nueva relación con el mundo, y según cuáles procesos las sociedades industriales se han ‘inventado’ estos instrumentos que son, precisamente, las políticas públicas” –cursivas fuera del texto.

Desde este punto de vista, la reconstrucción de la génesis del “problema” y de la “solución” al desplazamiento forzado en Colombia es muy significativa para la construcción “progresiva de nuevas representaciones de la acción pública”.

También es pertinente la afirmación de Jones (citado por Pierre Muller, 2002: 48-49; 2006: 58-59) referenciada anteriormente, según la cual “un problema político es necesariamente una *construcción social*”, donde intervienen diferentes tipos de actores sociales, políticos, públicos, privados, institucionales –Corte Constitucional–, internacionales –Naciones Unidas– etc., que presionan para que, primero, se reconozca socialmente “el problema” como una situación problemática, y segundo, para que a ésta se le dé “respuesta”, “solución” bajo forma de política pública que, a su vez, va a sufrir transformaciones bajo la presión de estos actores.<sup>6</sup>

Como bien lo indica Carolina Villanueva (1997: 1) en su “Caracterización del desplazamiento”, con base en una revisión de la literatura:

El fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia tuvo sus primeras manifestaciones durante la época de la Violencia –1946-1960–, debido a que el recrudecimiento de los enfrentamientos bipartidistas afectó sustancialmente las zonas rurales. [Sin embargo], el desplazado sólo existe para el Estado en 1994, antes se le consideraba invisible a la luz política para migraciones por razones económicas del gobierno de Virgilio Barco, o se le asimilaba por desastres naturales en el gobierno de César Gaviria.

La entrada en la “agenda política” nacional del problema del desplazamiento forzado interno,

por motivos de violencia y, por consiguiente, de “la solución”, bajo forma de medidas, se hace de forma progresiva entre 1993 y 1996.

La iniciativa la tiene primero la Iglesia Católica, un actor privado con gran influencia social y moral. Durante la sesión plenaria de su Conferencia Episcopal, realizada en el segundo semestre de 1993, se aprueba la propuesta hecha por su Comisión de Movilidad Humana de realizar en cada parroquia, durante el primer semestre de 1994 “un censo de la población desplazada”. Según la Gaceta del Congreso, Senado y Cámara que se publicó en 1996 durante la discusión de lo que se volvería la Ley 387 de 1997 y que cita Carolina Villanueva (2007: 5), dicho censo permitió establecer que “para finales de 1994 la población desplazada alcanzaba unas 100.000 familias”.

Simultáneamente a la realización del censo del Episcopado, anota la misma autora (2007: 5) que:

Organizaciones no gubernamentales que trabajaban directamente con comunidades en situación de desplazamiento o en zonas de alto riesgo del mismo como CODHES, grupos de estudio y de trabajo, e, inclusive, entidades estatales como la Defensoría del Pueblo y el Departamento de Planeación Nacional, [empiezan a] subrayar la responsabilidad del Estado como garante de los derechos fundamentales y su pasividad en cuanto a las medidas tomadas hasta ese momento. La participación de estas entidades y de diferentes grupos de trabajo en el Seminario-Taller de Políticas Integrales para el Desplazamiento Interno en Colombia, realizado en la Pontificia Universidad Javeriana en junio de 1994, dieron las primeras *propuestas de acción* focalizadas a la población desplazada e, igualmente, se *identificaron las causas* que generan esta situación –cursivas fuera del texto.

Según Carolina Villanueva (2007: 5), es entonces la conjunción del censo del Episcopado y de las reflexiones de varias instituciones que “fueron los *puntos de inflexión* claves en el proceso de construcción para una política pública integral de atención, que no tomara medidas a corto plazo

6 Ver ilustración en: Salazar, 1999: 43.

sino que abarcara la prevención, la atención y posterior estabilización socio económica de la población desplazada por violencia” –cursivas fuera del texto.

Estas iniciativas de la sociedad civil y de parte del Estado van a surtir efecto en el segundo semestre de 1994, en la medida en que según el propio Gobierno –Presidencia de la República– en una subsección “Antecedentes de política” de la sección “Contexto” del Plan Nacional de Atención Integral a Población Desplazada de 2005 (PNAIPD, 2005: 7) “el 9 de septiembre de 1994 el Gobierno Nacional, con ocasión del Día Nacional de los Derechos Humanos [fiesta de San Pedro Claver], *reconoce la existencia del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia*”<sup>7</sup> –cursivas fuera del texto.

A partir de esta fecha clave empieza un sutil encadenamiento de decisiones “administrativas” –entre otras, los Documentos CONPES– y “políticas” que van a desembocar en una ley. Primero, indica el PNAIPD (2005: 8):

El 13 de septiembre de 1995 [un año después del “reconocimiento” del fenómeno por parte del Gobierno] se aprueba el documento CONPES 2804 que se constituye en el primer Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en Colombia con *cuatro estrategias*, a saber: Prevención, Atención Inmediata, Consolidación, Estabilización Socio-económica y Comunicación e Investigación –cursivas fuera del texto.

Pero este primer Programa Nacional no dio resultados satisfactorios porque según el PNAIPD (2005, 8):

Las acciones para la estabilización socioeconómica y de retorno no fueron suficientes<sup>8</sup> y el énfasis en la

*atención de emergencia* no permitió operar el sistema de información. La revisión y actualización de este documento por parte de la Comisión de Trabajo<sup>9</sup> da paso a la elaboración de un nuevo CONPES (2924 de 1997) que contempla *tres estrategias* de acción: Prevención, Atención Inmediata y Consolidación y Estabilización Socio-Económica. En la necesidad de darle un *marco institucional*, la Comisión de Trabajo plantea la creación de la Consejería Presidencial para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, lo cual se hace realidad a través del Decreto 1165 del 28 de abril de 1997, cuya función principal es la de coordinar el desarrollo y la operación del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia alrededor de un único Plan Nacional –cursivas fuera del texto.

Ahora bien, la Comisión de Trabajo no tuvo sólo un papel de consultor “administrativo” que interesado por orientar medidas “institucionales”. La situación exigía una intervención de la “sociedad política”. Entonces, según el PNAIPD (2005: 8), “de la misma manera, la Comisión de Trabajo *agilizó el trámite* de un proyecto de Ley<sup>10</sup> sobre desplazados, que finalmente fue aprobado por el Congreso, dando como resultado la Ley 387 de 1997” –cursivas fuera del texto–, expedida el 18 de julio y publicada en el Diario Oficial el 24 de julio.

Se puede decir que la publicación de la Ley 387 marca el reconocimiento por parte de la sociedad colombiana en su conjunto –y no sólo del gobierno, de una parte del Estado o de la sociedad civil– del “problema” y de las grandes líneas que hay que darle a la “solución” del “fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia”. Se podría hablar de la Ley 387 como *un “Pacto social”* sobre desplazamiento. El análisis de este Pacto se hará a continuación.

7 Según el mismo PNAIPD, el Gobierno va a concentrar “su trabajo en incluir el tema dentro del Plan de Desarrollo [entonces en preparación], atender las necesidades de emergencia de los desplazados recientes y la promoción y financiación de proyectos productivos, de generación de empleo y atención de necesidades básicas”.

8 Como lo anota Carolina Villanueva (2007: 6), “aquí se percibe la necesidad de formular una política integral de acción donde se trabajara articuladamente con las instituciones tanto estatales, como privadas, la Iglesia Católica y la sociedad civil para evitar que se siga promoviendo la escalada del conflicto (...) Si bien se reconoce que por los esfuerzos gubernamentales anteriores por atender a los éxodos de la década de los ochentas, el Estado sí se ha preocupado por crear condiciones propicias para responder a las demandas de la población en situación de desplazamiento, sin embargo estas acciones tuvieron, según la ponencia que presentó el Departamento Nacional de Planeación en el Seminario-Taller de la Javeriana de 1994, ‘un carácter de *emergencia, puntual, provisional y asistencialista* que se presta desde la *visión parcial* de cada una de las entidades estatales y aún así sus alcances no fueron del todo exitosos”. –Cursivas fuera del texto.

9 No indica el PNAIPD la fecha y la composición de esta Comisión de Trabajo.

10 Según Carolina Villanueva (2007: 6): “se presentó hasta finales del año 1996 en el Congreso de la República el proyecto de Ley número 15 ‘por el cual se adoptaban medidas para la prevención del desplazado forzado y la atención, protección y rehabilitación de los desplazados internos’”.

## 2.2 La política pública para la población en situación de desplazamiento 1997-2007. Un análisis de la Ley 387 de 1997 y normas complementarias<sup>11</sup>

El análisis de la Ley 387 de 1997 y de las normas complementarias se hará en tres momentos:

- › Un análisis sucinto de la *exposición de motivos del proyecto de ley*, que permite identificar la *intención* del Gobierno al proponerlo.
- › Un análisis de lo que los Balances ACNUR (ACNUR, 2005, 49) llaman los “contenidos conceptuales y estructurales” de la Ley en cuanto al problema y su solución.
- › Un análisis de eso que los mismos Balances llaman el “esquema y desarrollo instrumental de la política pública” plasmado en la Ley.

### \_ Análisis sucinto de la exposición de motivos del proyecto de ley

Un análisis sucinto de la exposición de motivos para aprobar el proyecto de ley permite delimitar la manera cómo el Gobierno, origen del proyecto de ley, *percibe el problema*, es decir, identificar lo que Pierre Muller (2006) llama “el referencial” de la política pública.<sup>12</sup> Según Carolina Villanueva (2007: 6), en la exposición de motivos:

Se mencionan los *hechos que motivan el desplazamiento* forzado, diferenciándolo de uno causado por desastres naturales o de otra índole. Quienes son los agentes *responsables directa o indirectamente del desplazamiento* forzado son la fuerza pública, la guerrilla, los paramilitares, las autodefensas y el narcotráfico. Se señalan *las zonas expulsoras* –por ejemplo, el Magdalena Medio, Antioquia, Santander y Boyacá– y *receptoras* –es decir, los centros urbanos que más reciben estos flujos de población, como Barrancabermeja–.

En ese texto, se incluyen la *caracterización del desplazado* ya sea por núcleos familiares o individuales y, finalmente, *las consecuencias que dejan este tipo de sucesos* que van desde la disminución de la producción agrícola del país, la destrucción de procesos de organización ciudadana *el incremento de los cinturones de pobreza y marginalidad*, la *violación de los Derechos Humanos y de los derechos fundamentales* y el *desarraigo* como rasgo fuertemente psicológico. –cursivas fuera del texto.

De esta percepción del “problema” se deduce naturalmente *una concepción de lo que debe ser “la solución”*, es decir, “las medidas –la política pública– para la *prevención* del desplazado forzado y para la *atención, protección y rehabilitación* de los desplazados internos”, según la terminología que utiliza el proyecto de ley –cursivas fuera del texto.

Como lo analiza Carolina Villanueva (2007: 7), gracias a la ley se trata de dar:

- › Una respuesta institucional clara y detallada [al problema identificado] que esté orientada a la *protección de los Derechos Humanos y al cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario en zonas de conflicto*. Teniendo un mapa de navegación que permita cubrir estos dos aspectos, se podría así trabajar para el *restablecimiento de derechos integral, previniendo* el desplazamiento forzado y *prestando atención, protección y rehabilitación* a los desplazados internos, *gracias a una atención integral* –cursivas fuera del texto.

### \_ Análisis de los contenidos conceptuales y estructurales de la Ley. Asistencialismo y “abordaje externo”

Para realizar un análisis de los contenidos conceptuales y estructurales de la Ley 597 de 1997, es necesario apoyarse en el análisis crítico que de ella

11 Esta subsección se apoya parcialmente en el trabajo de Villanueva (2007).

12 “Elaborar una política pública se reduce a construir una representación, *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 sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos este conjunto de imágenes ‘el referencial de la política pública’” (Muller, 2006: 97-98).

ha realizado Armando Aguilera Torrado (2001). Para Aguilera (2001: 1, 2), son tres las razones que permiten decir que la ley “asume como modelo de intervención para la atención de la problemática al asistencialismo y el *abordaje externo*”: la misma definición del desplazado, los objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y, finalmente, la naturaleza de la “metodología participativa”.

En cuanto a la definición del desplazado que figura en el Artículo 1º,<sup>13</sup> Aguilera indica que:

La ley identifica a los desplazados como un grupo de personas *que poseen algún o algunos rasgos comunes* [...] Eso conlleva a que los criterios considerados para definir la comunidad desplazada sean *circunstancias o características ocasionales o permanentes de diversas índoles* [y que] la ley presente la *constitución de comunidad como algo automático*. –Cursivas fuera del texto.

En los objetivos que fija el Artículo 10<sup>14</sup> para el “Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, se van a plasmar los contenidos estructurales de la política, se puede extraer lo siguiente:

La ley plantea como propósito último mejorar las condiciones de vida de los desplazados, a partir de la resolución *de problemas particulares* que permitan aliviar situaciones o acomodar a las víctimas del desplazamiento a unas condiciones de vida “mejoradas”, hasta donde sea posible, sin pretender transformaciones sociales de fondo (...) Tal como está planteada la prevención y la atención en este Artículo de la ley, se hace necesario *comprometer a la población con los planes y programas* previstos por las entidades que conforman el Consejo

nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia a fin de asegurar su realización y aprovechamiento. –Cursivas fuera del texto.

Finalmente, en cuanto a la naturaleza de la “metodología participativa” que propone la ley, y tal como se lee en sus Artículos 9<sup>15</sup> –Diseño– y 11<sup>16</sup> –Funcionamiento–, Aguilera anota que:

La ley asume una metodología participativa caracterizada por cuatro etapas: investigación diagnóstica, diseño de la intervención, implementación de la propuesta y evaluación. El desarrollo de las etapas propuestas (...) es adelantado por las instituciones del Estado, fundamentalmente por sus funcionarios, quienes son *agentes externos a la comunidad desplazada* (...) De esa manera, la ley deja restringida la participación de la comunidad desplazada sólo a dos aspectos, aporta la información requerida por la Red Nacional de Información y la reduce a *ser usuaria o beneficiaria* de los servicios y programas implementados por el gobierno –cursivas fuera del texto.

Esta concepción corresponde en realidad a una concepción común<sup>17</sup> de las políticas públicas que:

Habilita a las instituciones para que sean *ellas las que conduzcan los programas*; esta visión refleja la forma *tradicional* de la división del trabajo donde hay uno que piensa, planea y decide, por un lado, y otros quienes “participen” colaborando en la ejecución de los proyectos, por el otro. En última instancia los desplazados son asumidos por la ley *como un objeto de intervención*, lo cual lleva a que las potencialidades de los desplazados sean excluidas y se refuerce la minusvalía y la dependencia socioeconómica –Cursivas fuera del texto.

13 He aquí el texto integral del Artículo 1º, intitulado “Del desplazado”: “es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado”.

14 Para apoyar su análisis, Aguilera cita los siguientes cuatro objetivos: “Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación, y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y recuperación de las causas que generan el desplazamiento forzado. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos (...) Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural”.

15 “El Gobierno Nacional diseñará el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia el cual, una vez aprobado por el Consejo Nacional, será adoptado mediante decreto”.

16 “La Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población. Además, le permitirá evaluar la magnitud del problema, tomar medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la consolidación y estabilización de los desplazados y formular alternativas de solución para la atención a la población desplazada por la violencia”.

17 Aguilera prefiere calificarla de “tradicional”.

En resumen, todo indica que la política pública de atención a la población desplazada por la violencia ha sido formulada de manera jerárquica, *top down*, es decir “de arriba hacia abajo”.

#### \_ Análisis del esquema y desarrollo instrumental de la política pública plasmado en la Ley

» Sistemismo decretado, centralismo y sectorialidad triunfantes y territorialidad limitada y controlada

Un análisis de la ley permite indicar que el esquema y el desarrollo instrumental de la política pública, plasmado en ella tiene las tres características que confirman el *carácter jerárquico* de ésta, subrayado en el punto anterior: un *sistemismo decretado*, un *centralismo* y una *sectorialidad triunfante* y, finalmente, una *territorialidad limitada y controlada*.

El *carácter sistémico* de la política lo da el Artículo 4º de la ley que indica “*créase* el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia” (SNAIPD) –cursivas fuera del texto–, en donde se subraya su naturaleza *prescriptiva*. Hay aquí una característica común a muchas políticas públicas que fueron formuladas e implementadas en Colombia durante los años noventa como: Sistema Nacional de Salud –al cual se refiere la Ley 10 de 1990–, Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud –creado por la Ley 100 de 1993 que le sucede–, “Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social” –creado por la Ley 3ª de 1991–, entre otras.

Más allá de una moda tecnocrática, inspirada por referencias extranjeras, se puede hablar de una integración y eficiencia decretada, como bien lo indican respectivamente los objetivos 3º y 4º que el Artículo 4 fija al SNAIPD.<sup>18</sup>

Los *elementos del sistema* figuran en el Artículo 5º, que indica: “El sistema estará constituido por el *conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias* que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada” –cursivas fuera del texto.

La visión sistémica de la política conduce, casi naturalmente, a lo que podría calificarse como *un centralismo y una sectorialidad triunfantes*, características del “gobierno del territorio”, retomando conceptos desarrollados en investigaciones como la de Jolly (2005a).

*En cuanto al centralismo triunfante*, éste se traduce por el hecho mencionado anteriormente de que “el Gobierno Nacional” que según el Artículo 9 “*diseñará* el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (PNAIPD), el cual (...) será adoptado *mediante decreto*” –cursivas fuera del texto. Es posible decir que para los redactores de la ley “el Plan es la política”. De manera concreta, los que “diseñarán” el Plan serán los miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que se creó con el Artículo 6. Dicho Consejo, “*órgano consultivo y asesor*”, es en realidad el “encargado de *formular la política y garantizar la asignación presupuestal* de los programas que tienen a su cargo las entidades responsables del funcionamiento del SNAIPD” –cursivas fuera del texto– y una suerte de Comité interministerial.

*En cuanto a la sectorialidad*,<sup>19</sup> cabe indicar que, a pesar de la insistencia en los primeros artículos de la ley en “la atención integral a la población desplazada”, la Sección 8 “De las instituciones” del Capítulo III dedicado al PNAIPD es un largo

18 “3º. *Integrar los esfuerzos públicos y privados* para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia. 4º. *Garantizar un manejo oportuno y eficiente* de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables”.

19 Como bien lo indica Jolly (2005a:57-58, 60), “siguiendo a Muller (2002, 41; 2006, 42), se puede hablar de *lógica de territorialidad o territorialidad* cuando la intervención pública se organiza alrededor de un *lógica específica de regulación* [...], la *lógica territorial* u horizontal, y de *lógica de sectorialidad o sectorialidad* cuando la intervención pública se organiza alrededor de otra *lógica de regulación* la *lógica sectorial* o *lógica vertical*”.

Es entonces posible hablar de *territorialidad de una política pública* para referirse a una situación en la cual la *lógica dominante de regulación* de esta política pública es una *lógica territorial* u horizontal, y de *sectorialidad de una política pública* para referirse a una situación en la cual la *lógica dominante de regulación* de esta política pública es una *lógica sectorial* o vertical. Así mismo, se puede plantear que a cada *lógica de regulación de las políticas públicas* le corresponde una *manera de gobernar un territorio*.

inventario de las diferentes “medidas” –acciones– *sectoriales*<sup>20</sup> que las diferentes *instituciones*<sup>21</sup> “con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada *deberán adoptar*, entre otras”. Así mismo, estas instituciones: “*Deberán adoptar* a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma *eficaz y oportuna* la atención a la población desplazada, *dentro del esquema de coordinación* del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada” –cursivas fuera del texto.

La “coordinación por sí” u “horizontalidad de hecho” que deriva de la instauración *discrecional* del SNAIPD a *nivel nacional* se acompaña de *una territorialidad y una gobernancia de los territorios limitados y controlados*. El Artículo 7º, que trata de “los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, lo expresa así: “El Gobierno Nacional *promoverá* la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, encargados de *prestar apoyo y brindar colaboración* al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia” –cursivas fuera del texto.

Mientras el Consejo Nacional se compone únicamente por miembros del Gobierno de sectores como el ministerial o similares, los Comités Territoriales ven cohabitar *miembros* de estos go-

biernos territoriales y representantes territoriales del gobierno nacional<sup>22</sup> con representantes de la sociedad civil local<sup>23</sup> y “dos representantes de la Población Desplazada”.

Las funciones de estos Comités Territoriales son a la vez *limitadas y controladas*. Limitadas, porque las “acciones de prevención” son las únicas que, en el caso de los Comités *Municipales*, hacen objeto de un desarrollo en el Artículo 8º. Controladas, porque el Artículo 7º precisa que: “El *Ministerio del Interior* o cualquier entidad del orden nacional, miembro del Consejo Nacional *puede, para efectos de coordinar* la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención, asistir a las sesiones de dichos comités”. Mientras el párrafo 3 del mismo Artículo advierte que: “En aquellos municipios o distritos donde se presenten situaciones de desplazamiento provocadas por la violencia, *será obligación* de los alcaldes convocar de emergencia los comités municipales y distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada. Será *causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición*” –cursivas fuera del texto.

Todo pasa como si el papel de los actores *directamente implicados* en la “solución del problema” se limitara a “*prender alarmas*” y actuar como “brigadas de emergencia”, sin poder influir en *la formulación y la implementación de dicha solución*.<sup>24</sup>

En esta perspectiva, según Le Galès (1995), *la gobernancia de los territorios* es un modo de gobierno que se caracteriza por la *horizontalidad* –multiplicidad de actores y de sectores– que se opone a la *verticalidad* –relación “desde arriba hacia abajo”– que implica la primacía dada al Estado soberano, característica del *gobierno del territorio*. Es así como el *gobierno del territorio* es el modo de gobierno que corresponde a una *lógica de sectorialidad* en cuanto a la regulación de las políticas públicas, mientras *la gobernancia* de los territorios es el modo de gobierno que corresponde a una *lógica de territorialidad*.

La combinación de la sectorialidad y de la territorialidad en una lógica híbrida, puede calificarse como “*secterritorialidad*” y le corresponderá un modo de gobierno también híbrido, la “*gobiernancia*”. Para más detalles sobre los conceptos de sectorialidad, territorialidad, gobierno del territorio y gobernancia de los territorios, ver: Jolly, (2005b, 2007a y 2007b).

20 Incora, Ministerio de Agricultura, IFI, Sistema General de Seguridad Social en Salud, Red de Solidaridad Social, ICBF, Sistema de Cofinanciación (FIS FIU, DRI), Ministerio de Educación Nacional, Alcaldías municipales y distritales, SENA, Inurbe, Defensoría del Pueblo, Procuraduría, etc.

21 “El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá. El Comandante de Brigada o su delegado. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado. El Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso. El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Un representante de la Defensa Civil”.

22 “Un representante de la Cruz Roja Colombiana y un representante de las iglesias” –obligatorios–. “Representantes o delegados de otras organizaciones o en general a organizaciones cívicas o a personas de *relevancia social* en el respectivo territorio” –opcionales–, –cursivas fuera del texto.

23 “Un representante de la Cruz Roja Colombiana y un representante de las iglesias” –obligatorios–. “Representantes o delegados de otras organizaciones o en general a organizaciones cívicas o a personas de *relevancia social* en el respectivo territorio” –opcionales–, –cursivas fuera del texto.

24 Cabe indicar que el Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000, “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997”, abrió un poco el margen de acción de los Comités Locales al agregar “la atención integral de la población desplazada” a sus funciones de prevención y asignarles al respecto, entre otras, las funciones siguientes: “Coordinar y llevar a cabo *procesos de retomo voluntario o reubicación* en condiciones dignas y seguras. Diseñar y poner en marcha *programas y proyectos encaminados* hacia la atención integral de la población desplazada por la violencia, conducentes al *logro de la estabilización socioeconómica de esta población*” –cursivas fuera del texto.

## 2.3 Un análisis –evaluación– crítico de la “producción” de la política pública

El período 1999-2006 marca la fase realmente “activa” de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia. En efecto, como lo indica el PNAIPD (2005, 8):

La Corte Constitucional ha *interpretado el fenómeno del desplazamiento* generando diferentes jurisprudencias en el tema, entre las cuales las más importantes son la 1635 y la T-025 [la cual] le *impone* al [Estado] cumplir una serie de obligaciones con la población desplazada beneficiaria en el cumplimiento de los 9 derechos mínimos vitales” –cursivas fuera del texto.

Éstas se insertan en el “Pacto social” que constituye la Ley 387 de 1987 –que no sufre modificaciones– y, sobre todo, ya existen decisiones presupuestales que permiten darle “realidad” al Pacto.

Una vez determinadas las tres *características comunes* a los tres balances de ACNUR, se procederá en presentar, para cada uno, algunos aspectos que corresponden a la *segunda característica*, es decir, al análisis crítico de la concepción del “problema” y del enfoque de la respuesta. Para ello, se utilizará el capítulo de conclusiones de cada balance.

### \_ Características comunes de los Balances de ACNUR

Los tres “Balances” que ha hecho la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre “la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia”,<sup>25</sup> respectivamente para el período 1999-2002 (ACNUR, 2003), 2002-2004 (ACNUR, 2005) y 2004-2006 (ACNUR, 2007), ofrecen una evaluación crítica<sup>26</sup>

tanto de la evolución en cuanto a la concepción del “problema”, es decir a la *manera de abordar el desplazamiento y al enfoque de la respuesta*; como de la “solución”, es decir de la *formulación y de la implementación de la política pública* durante el período 1999-2006.

Con matices ligados a la evolución de la política pública, especialmente a la capacidad de respuesta del Gobierno a las sentencias de la Corte Constitucional, los balances de ACNUR tienen tres características comunes, bien resumidas en el Capítulo 1º del Informe 2002-2004 (ACNUR, 2005, 49) que inicia así:

El propósito de este capítulo es ofrecer un análisis crítico acerca del *desarrollo de los contenidos conceptuales y estructurales* generales de las obligaciones del Estado en materia de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado *desde un enfoque de derechos*. A partir de dicho análisis se elaboran *recomendaciones* relativas al *enfoque, los principios básicos y el esquema y desarrollo instrumental de la política pública* –cursivas fuera del texto.

En resumen:

- › Desde un enfoque de derechos –criterio de evaluación–, se trata de...
- › ...ofrecer un análisis crítico del desarrollo de los contenidos conceptuales y estructurales de la política pública, es decir, un análisis crítico de la concepción del “problema” y del enfoque de la respuesta...
- › ...para después elaborar “recomendaciones relativas al enfoque, los principios básicos y el esquema y desarrollo instrumental de la política pública”, es decir, recomendaciones relativas a la formulación e implementación de la política pública.

25 Es interesante anotar que si bien el Balance 2004-2006 habla sistemáticamente de “la *política pública* de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia” –cursivas fuera del texto—cursivas fuera del texto–, el Balance 2002-2004 recurre tanto a la expresión sencilla “política” como a la expresión compuesta “política pública”, mientras el Balance 1999-2002 sólo utiliza la expresión sencilla “política”.

26 Cabe anotar que según ACNUR, sus “Balances” no son una evaluación sino un “*análisis de los principales avances y problemas* que se presentan en la respuesta del Estado colombiano a la grave situación que enfrentan miles de familias que, como consecuencia de la violencia, se ven obligadas a huir de sus hogares en busca de atención y protección, con la esperanza de una solución duradera” (ACNUR, 2007, 3) –cursivas fuera del texto–.

Sin embargo, la palabra “crítica(o)” aparece en varios apartes de los tres Balances. Ejemplo de ello figura en el Capítulo 1º del Informe 2002-2004 (ACNUR, 2005, 49), que inicia así: “El propósito de este capítulo es ofrecer un *análisis crítico* acerca del desarrollo de los *contenidos conceptuales y estructurales* generales de las obligaciones del Estado”.

## \_ Principales elementos del Balance de ACNUR para el período 1999-2002

El período 1999-2002 está marcado por decisiones presupuestarias y de política (CONPES 3057 de 1999). En el séptimo capítulo de su balance 1999-2002, ACNUR (2003, 157-166) desarrolla lo que llama las “Conclusiones del balance y los retos de la política”. En cuanto a las *conclusiones*, cabe anotar que aquellas son *mitigadas*. En efecto, ACNUR da primero crédito al esfuerzo realizado y pone como primer punto de su “gran síntesis del balance” el hecho de que “la conclusión general es que, respecto a períodos anteriores, en el que aquí se ha analizado (1999-2002), se ha avanzado de manera muy importante *en la formulación integral de la política*, en el desarrollo de normas, en la *coordinación inter-institucional* y en la *asignación de recursos de inversión*” –cursivas fuera del texto.

A este avance “macro”, ACNUR le agrega dos avances “micro” pero “notables” según sus propias palabras: los relativos a “la *prestación de la Atención Humanitaria de Emergencia-AHE* y, en menor medida, en la *provisión de soluciones duraderas*” –cursivas fuera del texto. Pero estos avances están compensados por dos elementos negativos: “la *ejecución está a la zaga*. Es necesario avanzar mucho más rápidamente en la ejecución de la política en el terreno, y mejorar notablemente la *cobertura de los programas* (...) Es necesario resaltar también que se evidencian *enormes vacíos* en cuanto a la *prevención* del desplazamiento y en la *protección efectiva* de los derechos de la Población Internamente Desplazada-PID” –cursivas fuera del texto.

A propósito de las causas de la zaga en la ejecución de la política y de los “enormes vacíos” en cuanto a prevención y protección, ACNUR tiene este juicio lapidario que resume su pensamiento y, quizás, explica la ausencia de calificativo de “pública” dado a la política: “el desplazamiento no está en la *agenda de la sociedad colombiana como un problema público*, ni en la *agenda del sector político*” –cursivas fuera del texto.

En cuanto a “los *retos de la política hacia el futuro*”, ACNUR considera que “son cinco los temas identificados: 1. *La adecuación de la política a las nuevas situaciones*. 2. *La integralidad de la política*. 3. *La flexibilización del esquema*. 4. *La adopción de una Política de Estado y no sólo de gobierno* y 5. *El reconocimiento explícito de una perspectiva de derechos y no de pura asistencia social*” –cursivas fuera del texto.

Mientras las “nuevas situaciones” se refieren a la necesidad de la “atención de comunidades sitiadas y a los desplazamientos interveredales e intraurbanos”, lograr la *integralidad de la política* implica pasar, según ACNUR, “de la atención de la emergencia a la prevención y la protección”.

La “flexibilización del esquema” recubre cuatro aspectos: el “*enfoque diferencial* para atender grupos particulares como mujeres, niños, ancianos, indígenas y afrocolombianos”; el hecho de “introducir –de manera *estudiada, cuidadosa y flexible*– esquemas de *descentralización y desconcentración* que permitan *acercar la decisiones al nivel en el cual se generan las necesidades*, y lograr un *mayor protagonismo* –y, por lo tanto, *mayor compromiso*– de los *actores locales y regionales* en la formulación, ejecución y evaluación de la misma”.

Esto significa romper poco a poco con el centralismo triunfante y la territorialidad limitada y controlada instauradas por la Ley 387, la “*participación social en especial de la PID*” y, finalmente, la promoción de unas “*alianzas Estado-sociedad civil* en las cuales es indispensable *que el primero esté dispuesto a mantener una relación ‘horizontal’* con sus socios en materia de: a) formulación de la política, de los programas y de los proyectos, b) toma de decisiones respecto a la asignación de los recursos, c) gestión y ejecución de los mismos, d) control social sobre la gestión de las instituciones públicas, y e) evaluación de los resultados” –cursivas fuera del texto. Lo anterior, marca otra ruptura con el centralismo, la territorialidad limitada y el gobierno del territorio y

evidencia una orientación hacia la “gobernanza de los territorios”.

La “adopción de una Política de Estado y no sólo de gobierno”, responde a la conclusión sobre su ausencia en la agenda social y política.

“El reconocimiento explícito de una perspectiva de derechos y no de pura asistencia social” es un *recorderis* de la contradicción entre el hecho de que “el cuerpo normativo existente y la jurisprudencia [de la Corte Constitucional] refrendan que la respuesta del Estado debe darse dentro *del marco del reconocimiento de los derechos* de la PID, es decir del derecho a la verdad –esclarecimiento de los hechos–, a la justicia –investigación y sanción de los responsables– y a la reparación de los derechos vulnerados” –cursivas fuera del texto.

En la realidad, como lo menciona Aguilera (2001) “el desarrollo programático e instrumental y la ejecución de la política ha estado regida por un enfoque *convencional de asistencia social a grupos vulnerables*” –cursivas fuera del texto.

#### – Principales elementos del Balance de ACNUR para el período 2002-2004

El período comprendido entre agosto de 2002 y agosto de 2004, está marcado por *un cambio de gobierno*, ya que el 7 de agosto de 2002 se posesiona como Presidente de la República Álvaro Uribe. Durante este gobierno se va a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”. Así mismo, durante este gobierno se va a elaborar un nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (PNAIPD), y de igual forma se implantará la Sentencia T-025 de 2004 promulgada por la Corte Constitucional. Ésta está centrada en la formulación y la ejecución de la política pública, que según ACNUR “va tener un fuerte impacto sobre la misma” (ACNUR, 2005, 50), al poner al descubierto el “Estado de Cosas Inconstitucional-ECI”.

En el capítulo 5 titulado “Recomendaciones del ACNUR a la política pública de prevención,

protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002-agosto 2004” (ACNUR, 2005, 287-325), ACNUR formula 165 “recomendaciones” que responden a los puntos críticos que fueron constatados a lo largo de su balance.

Para más claridad, se agrupan en cuatro tipos: las relativas al enfoque y a los principios básicos y estructurales de la política pública, las relativas a la adopción de un enfoque diferencial de la política, las relativas a la política pública de prevención y protección de la población internamente desplazada y las relativas a la política pública de atención integral.

En cuanto a las recomendaciones relativas al enfoque y a los principios básicos y estructurales de la política pública, ACNUR reafirma primero lo que ya pregonaba en su balance anterior: la necesidad de “la adopción de un *enfoque de derechos*” que descansa en los principios de “coherencia, igualdad, progresividad e integralidad” –cursivas fuera del texto. En seguida, propone 22 recomendaciones “para avanzar hacia la integralidad de la política”, entre las cuales se pueden destacar dos: “poner en práctica estrategias y mecanismos de *coordinación intersectorial y entre niveles territoriales* del SNAIPD que permitan garantizar la integralidad de la política (...) Fortalecer el *nivel político*, la capacidad de convocatoria y de decisión de la instancia o entidad que lidere el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia” –cursivas fuera del texto.

Finalmente, ACNUR cierra la sección con cuatro recomendaciones “para la reparación de los derechos de la población internamente desplazada”.

Las “recomendaciones para la *adopción de un enfoque diferencial de la política*” insisten de nuevo sobre la necesidad de uno de los “retos” que figuraba en su Balance anterior como parte del reto de la “flexibilización de la política”.

Después de indicar unas “recomendaciones generales”, ACNUR detalla sus propuestas en cuanto a los diferentes aspectos del “enfoque diferencial”: el

género, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, ve a la convivencia desde un enfoque diferencial.

Las “recomendaciones a la política pública de prevención y protección de la población internamente desplazada”, abordan estos dos aspectos de manera general, antes de insistir en la necesidad de la “protección de la propiedad y posesión de bienes inmuebles”.

Finalmente, las “recomendaciones a la política pública de atención integral” se refieren a los diferentes sectores tratados de manera separada en la Ley 387. Éstos son la atención humanitaria de emergencia (AHE), la atención en salud, la atención en educación, la estabilización socioeconómica, el acceso a la tierra y a la seguridad de la tenencia, la generación de ingresos por cuenta propia y acceso al empleo, la vivienda y el hábitat, la política de retornos.

En cuanto a las nueve recomendaciones relativas a la vivienda y el hábitat,<sup>27</sup> cabe destacar dos:

Incrementar significativamente la disponibilidad de recursos para la atención a la población internamente desplazada en materia de vivienda, *mejorando así el muy bajo desempeño en términos de cobertura* durante los últimos seis años (...)

Buscar que el *gasto en vivienda, infraestructura y saneamiento básico, esté articulado a operaciones integrales de retorno, integración local o reasentamiento*, y no se canalice únicamente bajo la forma de subsidios a familias individuales. Es decir, que se dirija preferencialmente hacia proyectos en los cuales exista una *estrategia integral de estabilización socioeconómica* e integración social, dirigida a un grupo específico de familias con la posibilidad de incluir comunidades receptoras. En consecuencia, se hace necesario que dentro de los esquemas de atención se incluyan *intervenciones dirigidas al suministro de agua potable y el saneamiento ambiental básico*—tratamiento de aguas servidas y desechos.—*Cursivas fuera del texto.*

## \_ Principales elementos del Balance de ACNUR para el período 2004-2006

En cuanto al período 2004-2006, marcado por “un cambio en la tendencia de crecimiento” del desplazamiento, la presentación del balance que hace ACNUR por tercera vez:

Se da en un entorno en el que sobresalen tres (3) circunstancias estrechamente vinculadas entre sí:

i) Se cumplen los diez (10) años de la expedición de la Ley 387 de 1997, *instrumento jurídico sin el cual se carecería del marco de derecho e institucional*, que ha permitido responder a las emergencias, atender de manera masiva a la población y propiciar su acceso preferencial a numerosos programas del Estado. Este instrumento, sin duda, ha impedido que la grave situación de la población desplazada transite hacia un escenario de crisis permanente y generalizada, e incluso de mayor impacto regional en el contexto internacional.

ii) No obstante las virtudes y los impactos positivos de esta norma, la respuesta del Estado colombiano continúa siendo considerada como un *Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por la Corte Constitucional*. Las autoridades y algunos —escasos— sectores de la sociedad, plantean alternativas acerca de la forma como se deberían reparar los daños causados por la violación de los derechos de la población desplazada, sin que aún exista claridad sobre la manera en que este derecho va a ser garantizado a las y los desplazados en su calidad de víctimas. (ACNUR, 2007: 5-6), —cursivas fuera del texto.

“Estas circunstancias —concluye el balance— imponen un reto especial al ACNUR”. Por consiguiente, las conclusiones y recomendaciones del Balance (ACNUR, 2007, 21-46)<sup>28</sup> se refieren a ocho puntos críticos: el enfoque de la política, la participación de la población desplazada, el sistema de registro, la política de prevención, el enfoque diferencial de la política, la coordinación del SNAIPD y la asignación suficiente de recursos.

En cuanto al enfoque de la política, ACNUR anota que “una de las limitantes que existen para

27 Cabe indicar que, contrario a la política pública de VIS —ver sección 3 a continuación—, el balance de ACNUR sí considera una visión de hábitat y no sólo de vivienda.

28 Cabe indicar que hasta hoy, del balance 2004-2006 sólo se han publicado “Introducción, conclusiones y recomendaciones”.

la superación del ECI es la *incipiente incorporación del enfoque de derechos* en la formulación de la política pública. En la medida en que no se adopte de manera generalizada este enfoque va a resultar más difícil y más lento el avance hacia su consecución” –cursivas fuera del texto.

Para matizar este juicio severo, ACNUR indica que si bien “en el Plan Nacional de Atención, Decreto 250 de 2005, se formularon una serie de principios orientadores de la política pública que resultan fundamentales para el logro de este propósito, sin embargo, en *su formulación se encuentran vacíos* que hacen que estos principios no se vean reflejados detalladamente en la formulación de las fases y líneas estratégicas establecidas en el Plan, y en consecuencia, débilmente aplicados en el diseño y ejecución de programas” –cursivas fuera del texto.

A propósito de la “participación de la población desplazada”, ACNUR recuerda que “uno de los impactos más importantes de la Sentencia T-025/04 de la Corte Constitucional, fue el reconocimiento de la labor de los líderes y las organizaciones que representan los intereses de la población desplazada”. Lo anterior obliga a “garantizar la participación efectiva de la población desplazada”, que conduce, entre otras, “a la necesidad urgente de *compartir un lenguaje común* entre las instituciones del SNAIPD, las Organizaciones Representativas de la Población Desplazada (OPD) y las organizaciones que les apoyan” –cursivas fuera del texto.

En cuanto al tema polémico del sistema de registro, ACNUR anota que “en materia de registro de población desplazada se identifican prácticas que operan como barreras de acceso al Sistema de Atención para la población desplazada”. Así mismo, en relación con las políticas de prevención, ACNUR reconoce que “el Decreto 250 de 2005 constituye la primera formulación integral de programas de prevención del desplazamiento”. Y, finalmente, en lo respectivo al “Enfoque Diferencial de la Política”, pregonado por ACNUR desde su primer balance, se constata que:

El enfoque diferencial no ha sido incorporado *aún de manera integral* dentro de la política (...) Existen problemas de desarticulación entre: i) la respuesta en las diferentes fases del desplazamiento; ii) *las políticas sectoriales que desarrollan derechos específicos*; y iii) las poblaciones particulares que hacen parte de la población desplazada, a las que se busca beneficiar con la política. Lo anterior conlleva esfuerzos puntuales de algunas instituciones -muchos de ellos valiosos pero inconexos- que no necesariamente responden a una visión integral del enfoque diferencial –cursivas fuera del texto.

En cuanto a la coordinación del SNAIPD, ACNUR actúa *en dos momentos*. Primero, destaca que:

Los avances en materia de fortalecimiento del Sistema y de los mecanismos de coordinación entre el 2004 y el 2006 pueden sintetizarse en: i) el fortalecimiento del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; ii) la formulación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; iii) *la garantía en la asignación de recursos para la atención de la población desplazada*; iv) el empleo generalizado de los Planes Integrales Únicos (PIUS), *en la planificación de la respuesta local*; y (v) *el desarrollo de iniciativas novedosas por parte de las autoridades locales*.

Así mismo, muestra su satisfacción por el hecho de que “el Consejo es en la actualidad un escenario más participativo de lo que fue antes de 2004. A él asisten de manera regular representantes de la población desplazada y organismos no gubernamentales (ONG)”.

Segundo, indica que “persisten problemas”, entre los cuales se pueden destacar: uno de carácter nacional y cuatro de carácter local, que buscan aumentar el grado de territorialidad de la política.

Según ACNUR: El problema de *carácter nacional* “son las limitaciones existentes en materia de precisión de competencias diluyen responsabilidades y propician paralelismo”.

En cuanto a los *de carácter local*, ACNUR indica que es necesario:

*Fortalecer la capacidad local*: i) en el diseño de mecanismos de aplicación de los principios de complementariedad, concurrencia y especialmente, subsidiariedad, se debe establecer la forma cómo se fortalecen las capacidades de gestión local. En este sentido, es necesario identificar las capacidades locales a partir del análisis de

las necesidades de personal para atender la gestión del sistema desde el ente territorial. ii) En la actuación de los entes nacionales se debe promover el respeto de la autoridad local. iii) Entregar herramientas adecuadas y oportunas a las entidades nacionales con presencia local encargadas de la coordinación [lo que implica]:

1) Avanzar en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la coordinación en las diferentes Unidades Territoriales de AS.

2) Focalizar este fortalecimiento en aquellas regiones en donde existe menor capacidad relativa del ente territorial (Departamento).

3) Establecer mecanismos para garantizar que los responsables de las Unidades Territoriales de AS cuenten con información completa y actualizada acerca de legislación; jurisprudencia; políticas; programas; proyectos; rutas de acceso y recursos para que puedan ejercer una adecuada asesoría a las entidades territoriales y a los demás miembros del Sistema en el territorio.

4) Las decisiones del Consejo Nacional deben ser plenamente difundidas en el nivel territorial.

*Priorizar el trabajo de fortalecimiento de la coordinación del Sistema y de promoción del mayor esfuerzo del nivel local a partir de criterios objetivos.*

*El PIU debe consolidarse como eje integrador de la Coordinación del Sistema. Debe promocionarse su formulación. Los PIUs departamentales deben recoger los PIUs municipales.*

*Las autoridades nacionales y departamentales deberían promover la cooperación horizontal entre los departamentos y los municipios.* Las iniciativas locales deberían ser objeto de sistematización al igual que de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas –cursivas fuera del texto.

ACNUR, después de reconocer que “el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo significativo encaminado a estimar los costos de atención a la población desplazada y de asignar los recursos correspondientes”, constata que “los recursos los recursos de 2007 son inferiores a los de 2006”, lo que plantea la cuestión de la asignación suficiente de recursos.

### 3. El “problema” y la política pública de vivienda de interés social-VIS urbana<sup>29</sup>

#### 3.1 La ausencia de estudios sobre la política pública de Vivienda de Interés Social (VIS)

Como casi todas las políticas llamadas “sociales”, las políticas públicas de vivienda en América Latina, y concretamente en Colombia, han sido marcadas en estos últimos diez años por profundas transformaciones o “drásticas reformas”, según Bienefeld (1997), ya sea para las llamadas “clases medias” –caso del UPAC en Colombia– o las que conciernen a la “Vivienda de Interés Social” (VIS).<sup>30</sup>

Estas transformaciones no son, por cierto, inseparables de las que afectaron todo el campo de las políticas sociales, en las que se encuentran la focalización del gasto hacia los más pobres, la sustitución de una acción del lado de la oferta –“el Estado constructor de vivienda para los pobres”– por el subsidio a la demanda, la importancia fundamental dada al referencial de mercado, etc.<sup>31</sup>

A estas reformas, que son comunes al conjunto de las políticas públicas, hay que agregarles las particularidades ligadas a la naturaleza específica y muy compleja de la vivienda. Es a la vez un bien y un servicio complejo, mixto y costoso. Es una necesidad básica que se debe satisfacer y un derecho que hay que hacer efectivo –la Constitución de 1991 habla en su Artículo 51 de “derecho a la vivienda digna” pero también es una inversión para los hogares y la economía y un producto para la industria de la construcción.

29 Esta sección se apoya en investigaciones realizadas por el autor principal o bajo su dirección. Ver en particular: Jolly, 2003, 2004, 2007a, 2007b; Jolly, Rincón y Rojas, 2006; Rincón, 2004; y Rojas, 2004.

30 El calificativo de Vivienda de Interés Social (VIS) ha sido importado de México hacia el final de los años 90 (ver la Ley 9ª de 1989). No hay en Colombia una definición universal de la vivienda de interés social. Según el Decreto 706 de 1995, varias veces modificado, la vivienda de interés social es aquella que corresponde a hogares cuyos “recursos son iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales legales”. Los arquitectos prefieren hablar de “vivienda popular”, mientras otros hablan de “vivienda económica” o de “vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos”.

31 Ver los análisis detallados de Benfield (1997) sobre el conjunto de las políticas sociales en América Latina y de Jolly (1999, 2001) para el caso de la política pública de vivienda en Colombia.

Sin embargo, a pesar de la importancia del tema y del problema por resolver,<sup>32</sup> son muy escasos los estudios dedicados a políticas de vivienda<sup>33</sup> y casi inexistentes los que se apoyan en el enfoque de las políticas públicas.<sup>34</sup> Aunque en el caso colombiano, se deben resaltar las reflexiones desarrolladas sobre la historia de la política de VIS en Colombia, después de la Constitución de 1991 (Jolly, 1995, 1999), el financiamiento de la vivienda en general (Jolly, 2001, 2002) y aún el “Estudio prospectivo de vivienda” para Bogotá realizado por Molina (1993).<sup>35</sup>

Para avanzar en la definición y la conceptualización de una política pública de VIS, Jolly (2003, 2004, 2007a, 2007b) ha construido una tipología de las políticas públicas de vivienda fundamentada sobre normas vigentes, actores, responsabilidades y nivel de intervención.

### 3.2 Vivienda, tipología de las políticas públicas de vivienda y dualidad

Siguiendo el principio de Muller (2002) que plantea que una política pública siempre es “una creación intelectual”, se entiende que el investigador que trabaja sobre políticas públicas de vivienda busca establecer una tipología de éstas a partir de dos aproximaciones: el concepto de vivienda y las normas vigentes.

El primer obstáculo al cual se enfrenta este investigador es definir lo que es vivienda. En efecto, algunos hablan de casa, otros de vivienda –los constructores o el gobierno– y algunos más de hábitat –Naciones Unidas, por ejemplo. La intuición conduce a pensar que vivienda es más que

casa y menos que hábitat. Pero quedan preguntas como: ¿son los servicios públicos domiciliarios, los sistemas de transporte masivo, los equipamientos como parques, parte de la política de vivienda?

#### – Vivienda, tipología de las políticas públicas de vivienda y dualidad

Según el *Diccionario Enciclopédico Planeta* (1984: 909), casa se define como “edificio o parte de él destinado para habitación humana”. Vivienda se define como “Primero, habitación, casa, morada temporal o permanente; segundo, género de vivir o modo de vivir” (1984: 4986) y hábitat, entre otras, como “conjunto de las condiciones relativas a la vivienda” (1984: 2375).

Según el economista Fabio Giraldo Isaza (1993: 8-10), quien sintetiza la visión de los arquitectos y de los urbanistas al respecto, hay que partir del concepto de *hábitat*, que se refiere a tres categorías de análisis, “estrechamente ligadas entre sí”:

- › *La casa*, –lo que está “puertas adentro”–, es decir lo que los economistas llaman “edificación con destino principal a vivienda”, incluyendo el suelo sobre el cual descansa dicha casa y la producción del mismo –suelos urbanizables.
- › *El entorno* –lo que esta “puertas afuera”–, es decir el barrio, que desde el punto de vista económico incluye edificaciones o construcciones con destino a actividades educacionales, hospitalarias, institucionales –por ejemplo de policía–, de almacenes, más equipamientos como vías, servicios públicos domiciliarios en redes, parques, servicios de transporte etc.

32 El déficit cuantitativo de vivienda del Distrito Capital –7.000.000 de habitantes– era según el POT de Bogotá estimado en 1998 en 545.000 viviendas (Metrovivienda, 2000: 22). El mismo documento indica que, además, se necesitan 33.000 viviendas nuevas anuales para responder al crecimiento de la población. En 1999 de 545.000 viviendas, 350.000 tenían problemas de estructura, conexión a los SPD, y estaban ubicados en zonas de riesgo, etc. A esta cifra habría que agregarle más o menos 1.100.000 viviendas existentes. Estas viviendas pertenecían al déficit cualitativo y cada año se necesitaban 33.000 viviendas nuevas para responder al crecimiento de la población (Metrovivienda, 2000: 22-23).

33 Aunque existen los “sagrados” documentos CONPES que redactan los técnicos del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Desarrollo Económico y de Planeación Nacional como “bases de la política de vivienda para el cuatrienio”. Estos documentos se escriben cada cuatro años y dos meses después de la posesión del Presidente de la República, (CONPES, 2002: 2).

34 Quizás esta escasez provenga de la dificultad que existe en conciliar una “visión social” y una “visión económica”. Estas dos establecidas en la Constitución colombiana, en el marco del Capítulo 2 *De los derechos sociales, económicos y culturales*. La Constitución indica en su Artículo 51, que: “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho” y que: el Estado “promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

35 El estudio coordinado por Ismael Molina no hace referencia explícita al enfoque de las políticas públicas, pero, como lo indica la presentación (Molina, 1993: 13), “los analistas enfocan el problema habitacional de manera integral”.

Estos últimos corresponden a actividades económicas de infraestructura. *Casa más entorno* conforman la *vivienda*.

- › Y *el contorno*, o ciudad, “a la cual el entorno está unido a través las redes y vías”, y que, a su vez, está conectado “con la región, otras ciudades, el país y el resto del mundo”. *Vivienda más contorno* conforman el *hábitat*.

Lo que puede resumirse de la siguiente manera:

{[(casa + entorno) → vivienda] + contorno} → hábitat.

#### \_ Hacia una tipología de las políticas de vivienda a partir del concepto de hábitat

Salazar (1999: 28), apoyándose en Muller (2002) define una mega política pública como “aquella que corresponde a un conjunto de políticas públicas ligadas entre sí por relaciones funcionales o intencionales”. Al partir de la conclusión de Giraldo (1993) en la que plantea que casa, vivienda y hábitat son tres categorías de análisis “estrechamente ligadas entre sí”, es posible plantear que la política pública de vivienda es una mega política pública. En este orden de ideas, se puede hablar de una mega política pública del hábitat urbano o, para simplificar, de una mega política pública urbana, que, a su vez, puede descomponerse en:

- › *Política pública de “la casa”*, que se refiere a todas las disposiciones que se toman en cuanto a la casa “puertas adentro” –incluyendo el suelo urbanizable–, sea para construirla o mejorarla.
- › *Política pública del “entorno urbano”*, que tiene que ver con la conexión a los servicios públicos domiciliarios –energía, acueducto, alcantarillado, telecomunicación básica– y los equipamientos del barrio y de la localidad –vías locales, parques de barrio, escuelas, centros de salud, canchas deportivas, etc.
- › *Política pública del “contorno urbano”*, que se refiere a los equipamientos metropolitanos

–parques metropolitanos, sistema de transporte masivo.

Fresneda (1997), al buscar medir la “magnitud del déficit habitacional”, distingue entre el déficit cuantitativo –que se manifiesta por “un número de viviendas inferior al número de hogares”– y el déficit cualitativo –que se refiere a “problemas estructurales, de materiales, de hacinamiento y de conexión deficiente de las viviendas a las redes de servicios públicos domiciliarios”. Y, al combinar la tipología establecida a partir de Giraldo y las distinciones de Fresneda, Jolly (2003a, 3) establece la siguiente tipología:

- › *Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo de vivienda* –mejoramiento de casas y de barrios, reasentamientos– o política pública de vivienda de *Tipo I*.
- › *Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo de vivienda* –construcción de vivienda nueva– o política pública de vivienda de *Tipo II*.
- › *Política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables* o política pública de vivienda de *Tipo III*.
- › *Política pública que tiene que ver con el entorno* –barrio, localidad– y el *contorno* –equipamientos metropolitanos– urbanos o política pública de vivienda –hábitat– de *Tipo IV*.

\_ Normas, actores, responsabilidades y nivel de intervención en la política pública de vivienda de interés social (VIS) o la política VIS como política dual

Una manera de definir el campo de las diferentes políticas, definidas anteriormente es proceder a una lectura de las normas en cuanto a vivienda. El cuadro 1 presenta por orden cronológico de publicación de la norma, cada uno de los 13 componentes de la mega política de vivienda de interés social (VIS) que se han podido identificar, con su objetivo tal como lo indica la norma respectiva.<sup>36</sup>

36 Las normas que tienen que ver con la política pública del contorno urbano –equipamientos metropolitanos– o política de Tipo IV se encuentran en textos que no hacen referencia explícita a la vivienda.

Tabla 1

Componentes de la política pública de vivienda en el ámbito municipal y distrital a partir de las normas vigentes (orden cronológico)

Componentes	Objetivo	Norma de apoyo
1. Obligación de conexión a los servicios públicos.	Toda persona o grupo de personas tienen derecho a solicitar y obtener los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, recolección de basuras, y teléfono para su vivienda. Bastará la prueba de la habitación de personas para ser titular del derecho.	Ley 9ª de 1989 (artículo 47)
2. Levantamiento del inventario de asentamientos humanos de altos riesgos (AHAR).	Levantar un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón de su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.	Ley 9ª de 1989 (artículo 56)
3. Reubicación de los habitantes y adquisición de inmuebles para AHAR	Reubicar los habitantes de los AHAR en zonas apropiadas y adquirir los inmuebles y mejoras de las personas por reubicar, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación.	Ley 9ª de 1989 (artículo 56)
4. Coordinación de acciones con el INURBE.	Coordinar acciones con el INURBE y demás entidades del Sistema Nacional de VIS para la ejecución de las políticas de VIS.	Ley 3ª de 1991 (artículo 13a)[1]
5. Desarrollo de programas de VIS por construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos.	Desarrollar directamente o en asociación con entidades autorizadas, programas de construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de soluciones de VIS.	Ley 3ª de 1991 (artículo 13c)
6. Adquisición de inmuebles para planes de VIS.	Adquirir por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para la ejecución de planes de VIS, la legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales, la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, la rehabilitación de inquilinatos y la ejecución de proyectos de reajuste de tierras e integración inmobiliaria siempre que se trate de VIS.	Ley 3ª de 1991 (artículo 13d)
7. Fomento de las organizaciones populares de vivienda.	Fomentar el desarrollo de las organizaciones populares de vivienda.	Ley 3ª de 1991 (artículo 13e)
8. Promoción de centros de acopio de materiales.	Promover o establecer centros de acopio de materiales de construcción y de herramientas para apoyar programas de VIS.	Ley 3ª de 1991 (artículo 13f)
9. Localización en el POT de suelos urbanos y de expansión urbana necesarios para atender la demanda de VIS.	Considerar en el POT la estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de VIS, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de VIS, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos, localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.	Ley 388 de 1997 (artículos 13 y 14)
10. Determinación de las necesidades en materia de VIS nueva y de mejoramiento integral.	Determinar necesidades en materia de VIS, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente.	Ley 388 de 1997 (artículo 92)
11. Determinación del % del nuevo suelo de expansión urbana, zonas de renovación urbana y otras zonas para el desarrollo de programas de VIS.	Determinar porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de VIS, en los planes parciales para programas de renovación urbana y en otras zonas de la ciudad.	Ley 388 de 1997 (artículo 92)
12. Ingreso de terrenos ejidales a los Bancos de Tierras en prioridad para programas de VIS.	Hacer ingresar al patrimonio de los Bancos de Tierras (artículos 70 y siguientes de la Ley 9ª de 1989) terrenos ejidales, que deben destinarse en forma prioritaria a programas de VIS, ya sea utilizándolos de manera directa, o mediante la inversión en dichos programas de los recursos financieros obtenidos con otro tipo de operaciones sobre los mismos.	Ley 388 de 1997 (artículo 118)
13. Otorgamiento de subsidios para proyectos de VIS con recursos de la Participación por Propósito General del SGP.	Promover y apoyar programas o proyectos de VIS, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.	Ley 715 de 2001 (artículo 76.2.2)

[1] Se refiere a los objetivos del Fondo de Vivienda de Interés Social, lo mismo que los componentes 5 a 8.

Fuente: Jolly (2003, 2004, 2007a, 2007b) a partir de las normas vigentes el 15 de febrero de 2003.

En la figura 1 se presenta el estado de las normas vigentes al 30 de septiembre de 2003. Se cruzan responsabilidades, actores y nivel de intervención, lo que permite determinar los lineamientos teóricos de una política pública de vivienda según los diferentes niveles, nacional y municipal/distrital.

Distinguiendo según el nivel de intervención y la repartición de las responsabilidades entre los actores públicos, que intervienen en la VIS, se pueden definir dos vertientes: una nacional, a cargo del Estado –nación–, que está presente sobre todo en el apoyo a la demanda gracias al Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) y la determinación del sistema de financiación; y otro local o municipal/distrital, donde el municipio/distrito debe intervenir del lado de la oferta. Esto lo hace gracias a la consecución y dotación de suelos urbanizados, la construcción de redes viales y de servicios públicos domiciliarios, la dotación de equipamientos de barrio, el mejoramiento de barrios provenientes de “urbanizaciones piratas” y los reasentamientos de barrios de alto riesgo.

En la tabla 2 se sintetiza la mega política en tres grandes ejes: *Mejoramientos de asentamientos humanos* –política de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo de vivienda o de *Tipo I*–, *Apoyo a los programas de VIS nueva* –política de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo de vivienda o de *Tipo II*– y *Reserva, adquisición y dotación de suelos urbanizables para programas VIS* –política de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables o de *Tipo III*.

Tabla 2  
Ejes y componentes teóricos de la mega política pública de vivienda en el ámbito municipal y distrital a partir de las normas vigentes

Ejes	Componentes
Mejora- miento de asentamien- tos humanos (Política de Tipo I)	Determinación de las necesidades en materia de mejora- miento integral.
	Levantamiento del inventario de asentamientos humanos de altos riesgos (AHAR).
	Obligación de conexión a los servicios públicos.
	Reubicación de los habitantes y adquisición de inmuebles para AHAR.
	Desarrollo de programas de VIS por mejora- miento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos.
Apoyo a los programas de VIS nueva (Política de Tipo II)	Adquisición de inmuebles para planes VIS de hecho o ile- gales, reubicación de AHAR, rehabilitación de inquilinatos y ejecución de proyectos de reajuste de tierras.
	Determinación de las necesidades en materia de VIS nueva y de mejoramiento integral.
	Coordinación de acciones con el INURBE.
	Desarrollos de programas de VIS por construcción y adquisición.
	Otorgamiento de subsidios para proyectos VIS con recur- sos de la Participación por Propósito General del SGP
	Adquisición de inmuebles para planes de VIS nueva.
Reserva, adquisición y dotación de suelos urba- nizables para programas VIS (Política de Tipo III)	Fomento de las organizaciones populares de vivienda.
	Promoción de centros de acopio de materiales de cons- trucción.
	Localización en el POT de suelos urbanos y de expansión urbana necesarios para atender la demanda VIS.
	Determinación del % del nuevo suelo de expansión urbana, zonas de renovación urbana y otras zonas para programas VIS.
	Ingreso de terrenos ejidales a los Bancos de Tierras en prioridad para programas VIS.

Fuente: Jolly (2003, 2004, 2007a, 2007b) a partir de la tabla 1.

En resumen, se puede decir que la política pública de VIS es una *política dual*, porque su producción –en particular la etapa de implementación– está condicionada por *la articulación entre su vertiente nacional* –a cargo de la Nación–, y *cuya lógica es sectorial y su vertiente local* –a cargo del municipio/ distrito–,<sup>37</sup> que *sigue una lógica territorial*.

37 Según Ismael Molina (1993: 21-22), se trata de “una municipalización de la política de Vivienda de Interés Social”.

Figura 1

Repartición de responsabilidades por actores y nivel en cuanto a VIS

Oferta			Demanda		
Responsabilidades	Actores	Nivel	Responsabilidades	Actores	Nivel
Construcción (nueva y mejoramiento)	Sector privado	Local	Subsidio (VIS nueva y mejoramiento)	Estado (FONVIVIENDA, Cajas de Compensación, Banco Agrario)	Nacional
	Comunidad organizada (formas asociativas o autoconstrucción)	Local		Municipio	Local
Suelo urbanizado	Municipio (Banco de Tierras)	Local	Asesoría	FINDETER	Nacional
	Sector privado (urbanizadores piratas en el caso de urbanizaciones piratas)	Local			
Financiación	Sector financiero	Local	Financiación	Sector financiero	Local
	Sector privado	Local		Hogares	Local
Construcción de redes de servicios públicos y equipamientos	Municipio	Local			
Mejoramiento de barrios y reasentamientos	Municipio	Local			
Determinación del sistema de financiación	Estado	Nacional			

Fuente: El autor. Elaboración propia.

### 3.3 De la dualidad a la hibrididad o la política VIS como caso de “secterritorialidad” y de “gobiernancia” en los territorios

La naturaleza dual de la política pública VIS conlleva a examinar las condiciones de la articulación entre su vertiente nacional y su vertiente local durante lo que Muller (2002: 52) llama “la producción” de la política pública, especialmente en la etapa de su implementación.

En este orden de ideas, eso significa estudiar las condiciones de la articulación entre dos *lógicas de regulación*, la *lógica sectorial/vertical* o *lógica de sectorialidad* y la *lógica territorial/horizontal* o *lógica de territorialidad*, que, a su vez, se traducen en dos *modos diferentes de gobernar el territorio, el gobierno del territorio y la gobiernancia de los territorios*.

Será entonces posible mostrar que la política pública de VIS es una política híbrida, hija del “matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad”, de la “secterritorialidad”, y manifestación de la “gobiernancia” en los territorios. Se puede afirmar que si su vertiente nacional sigue una lógica de sectorialidad y de gobierno del territorio, su vertiente local sigue una lógica

de territorialidad y de gobiernancia del territorio. Tomada en su conjunto, la política pública de VIS es una *política pública híbrida*. Si bien este carácter no le es específico, sino propio de muchas políticas públicas en Colombia, la política VIS parece ser un caso típico.

En efecto, la sectorialidad de *la vertiente nacional* se manifiesta por el hecho de que, antes de 1991 estaba bajo la responsabilidad de un Instituto especializado nacional, Instituto de Crédito Territorial (ICT). Y ahora la aplicación directa del mandato constitucional –Artículo 51– sobre “el derecho a una vivienda digna” para todos los colombianos que debe garantizar la Nación, está a cargo de un ministerio especializado que recurre a un instrumento nacional financiado por el Presupuesto General de la Nación y contribuciones parafiscales. Éste es el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV). Tanto *la naturaleza de los recursos utilizados* –que son recursos fiscales o parafiscales nacionales– como *el modo de asignación del SFV* –asignación nacional– confirman que se trata efectivamente de la expresión del Estado soberano y del gobierno del territorio.

Por el contrario, como bien lo muestran los casos de Bogotá y de Chiquinquirá analizados en Jolly,

Rojas y Rincón (2006), Rojas (2004), Rincón (2004) y Jolly (2007a, 2007b, 2007c), la formulación y la puesta en marcha de la *vertiente local* de la política pública de VIS está a cargo de los municipios y distritos, lo que implica necesariamente recurrir a una serie de negociaciones largas con numerosos actores, entre otros terratenientes, pero también el Consejo Municipal, que aprueba o rechaza el presupuesto y las decisiones relativas a los lotes de expansión para VIS y sus equipamientos. Estas negociaciones significan recurrir a un modo de asegurar la gobernabilidad que se calificó como la “gobernancia del territorio”.

Si bien lo anteriormente dicho es cierto para las políticas de mejoramiento de asentamientos humanos –políticas de Tipo I– y las de apoyo a programas de VIS nueva –políticas de Tipo II–, lo es mucho más cuando se analizan las condiciones difíciles que presiden a la *provisión de suelo urbanizado para programas VIS*. Esto quiere decir reservar, adquirir y dotar suelos urbanizables en cantidad suficiente y en un plazo razonable frente a las necesidades<sup>38</sup> –políticas de Tipo III. Condición *sine qua non* previa a cualquier política pública de vivienda, la provisión de suelo urbanizado es también su principal cuello de botella.

El análisis de la formulación y la implementación de la política VIS en el caso de Bogotá y de Chiquinquirá (Rojas Ballén, 2004; Rincón, 2004; Jolly, 2004, 2007a, 2007b, 2007c; Jolly, Rojas Ballén y Rincón, 2006) muestra cómo se combinan *sectorialidad y territorialidad* de la política VIS y cuáles son las articulaciones entre su *vertiente sectorial-nacional-vertical* –esencialmente la asignación de los SFV–, de un lado, y su *vertiente territorial-horizontal* –políticas de Tipo I, II y III–, del otro, y confirmar la indisolubilidad del matrimonio entre territorialidad y sectorialidad.

– El “problema de la población en situación de desplazamiento” y de su vivienda, y la política pública de vivienda para la población en situación de desplazamiento

En esta sección, se procederá en dos momentos. Primero, se mostrarán consideraciones sobre la manera como está considerado “el problema de la vivienda” y su *solución* en la lógica de la política pública de atención a la población desplazada por violencia. Segundo, se analizará la manera como en la lógica de la política pública de VIS urbana.

### 3.4 El problema de la vivienda en el 2º Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada (Decreto 250 de 2005)

– En la búsqueda de un “hilo de Ariadna”

Cuando se quiere examinar el problema de la vivienda en la política pública de atención a la población desplazada por violencia y su solución, cabe recordar dos de las recomendaciones que plantea ACNUR en su balance de 2004-2006. Estas son las relativas a la vivienda y el hábitat en el sentido de “incrementar significativamente la disponibilidad de recursos para la atención a la población internamente desplazada en materia de vivienda, mejorando así el muy bajo desempeño en términos de cobertura durante los últimos seis años”. Y, sobre todo, de:

Buscar que el *gasto en vivienda, infraestructura y saneamiento básico, esté articulado a operaciones integrales de retorno, integración local o reasentamiento*, y no se canalice únicamente bajo la forma de subsidios a familias individuales. Es decir, que se dirija preferencialmente hacia proyectos en los cuales exista una *estrategia integral de estabilización socioeconómica* e integración social, dirigida a un grupo específico de familias con la posibilidad de incluir comunidades receptoras. En consecuencia, se hace necesario que dentro de los es-

38 Basta indicar que fue necesario negociar con 453 propietarios para adquirir las 150 hectáreas necesarias para la realización del segundo proyecto (*El Porvenir*) de Metrovivienda en Bogotá. Así mismo, está el caso de las dificultades de la implementación del proyecto *Campo Verde* cuya base es un aporte *voluntario* de lotes por parte de los propietarios para que Metrovivienda los urbanice.

quemadas de atención se incluyan *intervenciones dirigidas al suministro de agua potable y el saneamiento ambiental básico* –tratamiento de aguas servidas y desechos– cursivas fuera del texto.

Estas recomendaciones resumen bien el estatuto de la vivienda y del hábitat en la política pública de atención a la población desplazada por violencia tal como se planteó en la Ley 387 de 1987 y en el primer Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada por Violencia: el de un sector entre otros, sometidos como todos ellos al centralismo y a la sectorialidad triunfantes.

Era la época de la “expedición de diversos Decretos Reglamentarios [sectoriales y pensados como tales], para los temas de *vivienda*, salud, educación y tierras”, como lo anota el PNUAID (2005: 7) en sus “antecedentes de política”. Es el momento de las “bolsas especiales para desplazados” que subraya el mismo PNUAID (2005: 10), refiriéndose al primer período presidencial de Álvaro Uribe, han significado “un esfuerzo importante para garantizar el acceso a la vivienda [al abrir] convocatorias que posibilitaron que más de 15.000 hogares, asentados en zonas rurales y urbanas, cuenten con el derecho a un subsidio”.

En respuesta a estas críticas, el segundo Plan Nacional de Atención (Decreto 250 de 2005) busca lo que podría llamarse “un hilo de Ariadna” para salir del callejón en el cual se encuentra la política desde la expedición de la Ley 387. Piensa haberlo encontrado al considerar el Plan Nacional del SNAIPD “bajo un enfoque de política social”, y al abordar su desarrollo “desde un enfoque matricial, teniendo en cuenta que todas las acciones que se adelanten deberán tener un alcance estratégico”.

“Por ello”, persigue el Plan, para cada una de las fases establecidas: Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabili-

zación Socioeconómica. Se contemplan acciones al menos para una de las siguientes cuatro *Líneas Estratégicas*: Acciones Humanitarias, Desarrollo Económico Local, Gestión Social y *Hábitat* (PNUAID, 2005: 12) –cursivas fuera del texto.

Es así como en el nuevo Plan aparece una Línea estratégica: “Hábitat”, que se sustituye al “sector vivienda”, sector como ya se ha visto, que está presente implícitamente en la Ley 387. Dicha línea pertenece a la fase “Estabilización Socioeconómica”,<sup>39</sup> al lado de tres más: Acciones Humanitarias, Desarrollo Económico Local y Gestión Social.

Vale la pena citar integralmente el punto dedicado a la Línea estratégica “Hábitat”.

Si se acepta que, en su sentido amplio, el hábitat es el lugar que habita un hogar, un grupo o una comunidad humana, caracterizado por un entorno diverso, el cual combina elementos naturales, culturales, económicos y políticos, el concepto que ha de *construirse en el largo plazo, deberá contemplar temas relativos con el impacto de la violencia en el espacio público*, los territorios vulnerados y receptores, las *comunidades expulsadas y receptoras*, los impactos en el medio ambiente y el uso o la tenencia de vivienda.

Dado que el ámbito de la Línea Estratégica de hábitat es muy amplio, de manera práctica la *política diseñada* en el contexto del Plan Nacional del SNAIPD centrará sus acciones en la *satisfacción de las necesidades habitacionales de la población en situación de desplazamiento* en las diferentes fases de atención: Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia, y Estabilización Socioeconómica. Buscará, entonces, *mejorar las condiciones de vida, a través de proyectos habitacionales promovidos por los Entes Territoriales*, con el apoyo de los Comités Departamentales, Municipales y Distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, *en concurrencia con los programas de vivienda de interés social que desarrolle el Gobierno Nacional en el ámbito del SNAIPD*. (PNUAID, 2005, 14-15), –cursivas fuera del texto.

39 Conforme al Decreto 2569 de 2000 que define la Estabilización Económica como “la situación mediante la cual la población en condición de desplazamiento, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en *vivienda*, salud, alimentación y educación, a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal”.

Es necesario indicar, que si bien la constitución de una línea estratégica “Hábitat” significa un laudable esfuerzo por romper con la sectorialidad triunfante, su traducción en la realidad obliga a romper también con el centralismo triunfante y la territorialidad limitada y controlada que caracteriza la Ley 787 de 1987.

Los “proyectos habitacionales” que resultan de la aplicación de la Línea estratégica Hábitat son, en efecto, principalmente<sup>40</sup> “promovidos por los Entes Territoriales, con el apoyo de los Comités Departamentales, Municipales y Distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia”.

Las “líneas de acción” de la Línea Estratégica “Hábitat” son tres: Atención a necesidades habitacionales básicas, acceso a tierras y cesación de la condición de desplazado.

En cuanto a la primera, el PNAIPD (2005: 32) indica que:

Hace parte de la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, la satisfacción de las necesidades básicas habitacionales, orientadas a una solución de vivienda que *brinde espacios adecuados a sus ocupantes en condiciones sanitarias, servicios públicos, calidad de estructura adecuados y seguridad de la tenencia de la solución obtenida*. En lo posible en conexión a una situación de generación de ingresos y acceso a servicios básicos a través de sus propios medios o de programas que desarrollen autoridades territoriales o el Gobierno Nacional –cursivas fuera del texto.

Después de precisar que “el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de las entidades del SNAIPD, diseñarán programas que permitan el acceso de la población desplazada a una solución de vivienda adecuada a través de las modalidades que se establezcan para el desarrollo del programa”. Es necesario men-

cionar que el PNAIPD, coherente con la ruptura que ha introducido en la sectorialidad y la centralización triunfante, al centrarse en el hábitat, concluye en una lógica de gobernancia, que “son responsables y ejecutarán esta línea de acción el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Red de Solidaridad Social *con la participación de las autoridades locales y los Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada*, apoyados por la cooperación internacional y la *empresa privada*” –cursivas fuera del texto.

### 3.5 El problema de la atención a la población desplazada por la violencia en la política pública de VIS urbana y su solución

Frente al tema de atención a la población desplazada por la violencia, la *vertiente nacional* de la política pública de VIS urbana, no difiere de la de otros sectores de la población. Aún cuando se reconozca que “cerca de 210.000 hogares desplazados por la violencia, localizados actualmente en las ciudades, requieren atención en vivienda” (CONPES, 2005, 5). Desde una lógica de instrumento de política pública, la respuesta es proponer una “Bolsa de desplazados”, como existen otras bolsas: la Bolsa para “atención a la población vulnerable –desastres y atentados terroristas–” la Bolsa de Esfuerzo Territorial, la Bolsa Única Nacional y, aún, la Bolsa en Especie.

No es de extrañar que así sea, porque en el caso de la política pública de VIS urbana, el instrumento de acción pública,<sup>41</sup> es el Subsidio Familiar de Vivienda, que a través del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) asigna el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. De poco sirve entonces, como lo propone el Documento CONPES 3403 (CONPES, 2005, 7), “declarar de importancia estratégica para el país

40 Es, por lo menos, lo que se puede deducir de la oración “en *conurrencia* con los programas de vivienda de interés social que desarrolle el Gobierno Nacional en el ámbito del SNAIPD” –cursivas fuera del texto.

41 Sobre los “instrumentos de acción pública”, ver: Lascoumes y Le Galès (2004, 2006).

del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Fonvivienda”, aún cuando la sectorialidad sea aquí triunfante.

El Subsidio Familiar de Vivienda, considerado como un subsidio a la demanda, busca compensar un bajo nivel de ingreso, compensar una situación de pobreza para adquirir vivienda. Si bien como lo anota ACNUR en su balance 2004-2006 “la problemática del desplazamiento no se reduce a un problema de pobreza”. A la vertiente nacional de la política pública de VIS urbana, pensada inicialmente fuera del marco del Artículo 51 de la Constitución que consagra “el derecho a la vivienda digna”,<sup>42</sup> no se le puede “torcer” su lógica vertical, sectorial, de gobierno del territorio, para adaptarla a una situación particular que exige recurrir a una lógica territorial, transversal y de gobernancia de los territorios.

Sería como buscar tejer una “tela de Penélope”, –una imagen mítica griega–. De ahí la búsqueda desesperada de una articulación con las entidades territoriales –la política del “Esfuerzo municipal”–, a cargo de la vertiente territorial de la política pública que sí debe recurrir a una lógica territorial, transversal y de gobernancia de los territorios para resolver problemas habitacionales.

#### 4. Conclusiones: entre “hilo de Ariadna” y “tela de Penélope” ¿es posible construir una política pública “integral” de VIS urbana para población desplazada por violencia?<sup>43</sup>

Las conclusiones de las reflexiones anteriores, *tanto las a propósito* de la lógica de la política pública de atención a la población desplazada por violencia en cuanto a vivienda y hábitat *y de* la lógica de la política pública de VIS urbana en cuanto a desplazados por la violencia, *como las relativas*

a la manera cómo *aquellas políticas* consideran respectivamente “el problema y su solución”, conducen a preguntarse si es realmente posible que la política de vivienda urbana contribuya a resolver los problemas de vivienda de la población desplazada.

Las restricciones existentes en cuanto a estas dos lógicas dejan pensar que, a pesar de las buenas intenciones que incitan a buscar, “desde arriba”, “un hilo de Ariadna” como la Línea Estratégica “Hábitat” del PNAIPD de 2005, el riesgo de que se siga tejiendo “una tela de Penélope” que se deshace cada vez que se complementa, es grande. Sin embargo, para superar este juicio pesimista es posible preguntarse ¿cuáles serían los principios generales de una política pública de vivienda “integral” para la población en situación de desplazamiento?

Poder responder esta pregunta crucial significa en realidad tener que pasar por *dos etapas sucesivas*, relacionadas entre sí:

La primera etapa consiste en examinar las condiciones analíticas necesarias que permitan superar la contradicción entre las lógicas respectivas que guían, de un lado, la política pública de atención a la población desplazada por violencia en cuanto a vivienda y hábitat –tendencia progresiva a la territorialidad– y, del otro, la política pública de VIS urbana en cuanto a desplazados por la violencia –sectorialidad de su vertiente nacional.

Lo que se intenta es fijar las bases conceptuales que permiten abordar el “problema” o, en términos de Muller (2006), determinar los elementos del referencial de la política pública de vivienda para población desplazada por la violencia.

La segunda etapa es la de explorar a partir de aquellas bases conceptuales los grandes lineamientos

42 Pero no necesariamente a “adquirir” vivienda digna o “adquirir dignamente una vivienda”. Ver en Rojas Ríos (2007) unas reflexiones sobre el carácter “social” de la política de vivienda en Colombia.

43 Esta sección se apoya en una propuesta presentada en mayo de 2007 por el autor principal de este Artículo, los colaboradores del mismo, Esteban Nina y Camila Pardo como miembros del Grupo de investigación “Políticas Urbanas” al Proyecto PNUD/COL/038819. Unidad técnica conjunta –UTECS– Convenio Acción Social-ACNUR. Proceso nro. 707179, (ver Grupo “Políticas Urbanas”, 2007).

de la “solución”, es decir, los de una política pública de vivienda urbana que contribuya realmente a “resolver los problemas” de vivienda urbana de la población desplazada.

Bases conceptuales y lineamientos de políticas se encuentran tanto en las reflexiones presentadas anteriormente en este artículo como en las que figuran en una serie de documentos elaborados en la Pontificia Universidad Javeriana.<sup>44</sup>

- › En cuanto a la concepción misma “del problema”, las conclusiones de estos estudios ofrecen los siguientes elementos:
- › Desde la perspectiva *del desplazamiento y de las condiciones de asentamiento de la población en situación de desplazamiento*, las investigaciones adelantadas por Manuel Pérez (2003a, 2003b) muestran cómo “el alto grado de vulnerabilidad producto del poblamiento se ha resuelto bajo condiciones de ilegalidad, originando el desarrollo de centros poblados con altos costos de equipamientos”. Así mismo, resaltan la importancia de “partir de las *iniciativas de las propias comunidades* para hacer posible la reconstrucción de un proyecto de vida *sostenible*” para la población en situación de desplazamiento.

Por otro lado, Alfonso Solano (2004: 7) insiste en la necesidad de “encontrar y explorar muy rápido soluciones de orden *físico (espacial-objetual) integral y que articulen proyecto productivo, solución de vivienda y desarrollo social, cultural y recreativo*” para la comunidad –cursivas fuera del texto.

A partir de estas consideraciones, es posible determinar los grandes lineamientos de la “solución”, es decir, de la política pública *de vivienda para población desplazada por la violencia*. Esto fue lo que intentó hacer el Grupo de investigación “Políticas Urbanas” (2007) cuando elaboró su propuesta técnica de estudio.

He aquí el esbozo de los principios generales de una política pública de vivienda “integral” para la población en situación de desplazamiento que armonice las lógicas, actualmente contradictorias, de la política pública de atención a la población desplazada por violencia en cuanto a vivienda y hábitat –tendencia progresiva a la territorialidad–, y de la política pública de VIS urbana en cuanto a desplazados por la violencia –sectorialidad de su vertiente nacional.

El Grupo “Políticas Urbanas” (2007: 6) formula al respecto las tres consideraciones siguientes:

- › Primero, el impacto de los programas de VIS para desplazados no puede ni debe considerarse sólo desde el punto de vista *individual* del hogar beneficiario, sino debe hacerse en relación con un contexto comunitario y de una comunidad en (re) construcción.
- › Cabe indicar que actualmente, la lógica del SFV es una lógica esencialmente individual, es decir, para una familia dada, a pesar de la mención en la Ley 3ª de 1991 de la atención particular que se dará a los proyectos comunitarios.

44 Se trata concretamente de dos tipos de documentos:

1. Una serie de estudios, realizados por diferentes unidades académicas de la Pontificia Universidad Javeriana la Pontificia Universidad Javeriana:

– La reseña que hace Alfonso Solano (2004) de una experiencia adelantada desde 2002 por la Facultad de Arquitectura y Diseño con estudiantes de las Carreras de Arquitectura y Diseño Industrial, el “Proyecto Ubicar”, que se realiza con comunidades de desplazados de Soacha-Cazucá, Cupica (Chocó), Pereira, Santa Marta y Pasto. He aquí una de las pocas investigaciones que tratan *simultáneamente* tanto los temas de vivienda y hábitat urbanos como de atención a desplazados.

– Dos investigaciones sobre el desplazamiento y las condiciones de asentamiento de la población en situación de desplazamiento, adelantadas por Manuel Pérez (2003a, 2003b) en la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Dichas investigaciones se interesan por la conformación territorial en espacios urbanos y las percepciones del territorio en comunidades rurales afectadas por la migración forzada en los Altos de Cazucá en Soacha y hacen parte de una investigación comparativa más amplia de la caracterización de los procesos de inserción territorial en espacios rurales y urbanos.

2. La propuesta que presentaron los miembros del Grupo de “Políticas urbanas” en mayo de 2007 en respuesta a una convocatoria del Proyecto PNUD/COL/038819, llamada “Evaluación de impacto para los programas en vivienda rural y urbana para la población en situación de desplazamiento y recomendaciones que permitan una respuesta más efectiva” (Grupo Políticas Urbanas, 2007).

- › Así mismo, la vivienda *stricto sensu* –“puerta adentro”–, si bien es un objeto de [política] necesario, no es suficiente: lo que hay que [considerar] es el hábitat en su dimensión integral, que articule actividad productiva, solución de vivienda y desarrollo social, cultural y recreativo para la comunidad en la cual se inserta el hogar de desplazados.
- › De nuevo, pasar de la vivienda “puerta adentro” como objeto de la política pública al hábitat integral, según lo menciona el PNAIPD de 2005, implica romper con la lógica sectorial del SFV que excluye, por ejemplo, la posibilidad de vivienda “productiva”.
- › El programa de vivienda de interés social urbana y rural no *puede aprehenderse sólo desde una visión vertical y sectorial* en la cual el nivel nacional es el que concibe, formula y fija los lineamientos de implementación del subsidio y declara la elegibilidad de los proyectos y el nivel local es el que ejecuta. Es necesario *ubicarlo en el contexto territorial específico en el cual se inserta*.

Esta última consideración implica que debe ser descentralizada, a nivel territorial, la vertiente nacional de la política pública de vivienda de interés social, urbana y rural para los desplazados –es decir, la declaración de elegibilidad del proyecto y la asignación del SFV.

Es de esperar que se den pronto las condiciones favorables para que estos principios, que suponen que, para una población específica –los desplazados por la violencia–, se rompa con la lógica actual de la política pública de VIS en cuanto a la población beneficiaria, el objeto y las modalidades de construcción de la política, se hagan realidad.

Es deseo del grupo “Políticas urbanas” que estas reflexiones ayuden quienes plantean políticas públicas –*public policy makers*–, en el momento de “diseñar” políticas integrales de atención a la población desplazada.

## Bibliografía

ACNUR. (2003). *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002*. Bogotá, Colombia: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR.

ACNUR. (2005). *Balance de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 2002-2004*. Bogotá, Colombia: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR.

ACNUR. (2007). *Introducción, conclusiones y recomendaciones del Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004-2006*. Bogotá, Colombia: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR.

Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilera, A. (2001, enero-julio). Análisis de la Ley 387 de 1997: su impacto psicosocial en la población desplazada. *Reflexión Política*, (5), 1-10. Bucaramanga, Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga.

Bienefeld, M. (1997). La economía política de la “Nueva política social”. *Política Social: desafíos y utopías*. Rojas de Fierro, M. y Delgado, A. (Eds.) Bogotá, Colombia: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Boussaguet, L.; Jacquot, S. y Ravinet, P. (Dir.) (2006). *Dictionnaire des politiques publiques*. [2<sup>de</sup> édition]. Paris, Francia: Presses de Sciences-Po. Traducción al castellano de David Soto, Jean-François Jolly, Ana Carolina González y Valeria Herrán. Adaptación de Jorge Iván Cuervo (2008). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

CONPES. (2002). *Bases de la política de vivienda 2002-2006: ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en UVRS*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Desarrollo

- Económico y Departamento Nacional de Planeación-DDUPRE.
- Diccionario Enciclopédico Planeta. (1984). Artículos *Casa, Hábitat, Vivienda*. Barcelona, España: Editorial Planeta S.A.
- Fresneda, Ó. (1997). Magnitud del déficit habitacional. *Desarrollo urbano en cifras*. 3, 174-254. Bogotá, Colombia: CENAC/Ministerio de Desarrollo, Vice-ministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.
- Giraldo, F. (1993). *Hacia una nueva concepción de la vivienda y el desarrollo urbano. Síntesis del trabajo Necesidades habitacionales*. Informe para el Gerente General del Inurbe presentado el 13 de septiembre de 1993 por el CENAC. Bogotá, Colombia: CENAC.
- Grupo de investigación “Políticas Urbanas”. (2007). *Evaluación de impacto para los programas en vivienda rural y urbana para la población en situación de desplazamiento y recomendaciones que permitan una respuesta más efectiva*. Propuesta para el Proyecto PNUD/COL/038819. Unidad técnica conjunta-UTECC- Convenio Acción Social-ACNUR. Abril de 2007. Proceso nro. 707179. Bogotá, Colombia: Facultad de Arquitectura y Diseño y Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá.
- Jobert, B. (1997, original 1985). El Estado en acción. La contribución de las políticas públicas. *Tecnología Administrativa*. XI, 23, 171-203.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'Etat en action*. París, Francia: Presses Universitaires de France, Collection “Recherches Politiques”.
- Jolly, J-F. (1995). *El subsidio familiar de vivienda: teoría y política. Informe final relativo a los aspectos socioeconómicos del Subsidio Familiar de Vivienda del Inurbe*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño-Injaviviu.
- Jolly, J-F. (1999). La política pública de vivienda de interés social: ¿del Estado constructor al Estado destruido? *Las políticas públicas*. [2ª edición]. Carlos Salazar Vargas, Colección Profesores. Nro. 19. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- Jolly, J-F. (2001). *¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia?* Bogotá, Colombia: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá (sin publicar).
- Jolly, J-F. (2002). *Propuesta para una investigación interdisciplinaria sobre “La política de vivienda social: de los años 90 a los años 2000*. Bogotá, Colombia: Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J-F. (2003). *La política pública de vivienda en Bogotá (1995-2003): del problema de la vivienda “componente de la pobreza” a la “política habitacional”. El desmonte del Estado constructor y el surgimiento de un nuevo modelo: el Estado (local) constructor de externalidades*. Bogotá, Colombia: Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana (sin publicar).
- Jolly, J-F. (2004, diciembre de 2004). Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social (VIS). *Papel Político*. Nro. 16. Bogotá, Colombia: Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J-F. (2005a). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Desafíos*, 12, 52-85. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Jolly, J-F. (2005b). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿Regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. *Papel político*. 18, 137-154. Bogotá, Colombia: Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J-F. (2007a). *Régir le territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie*. París, Francia: L'Harmattan, Collection Logiques publiques.
- Jolly, J-F. (2007b). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas, gobernancia y territorio*.

*vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación*. Bogotá, Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana (por publicar).

Jolly, J-F. (2007c). Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia. El caso de la política pública de Vivienda de Interés Social en Bogotá y Chiquinquirá. Artículo de próxima aparición en *Papel Político*. Bogotá, Colombia: Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.

Jolly, J-F. (2006). *Políticas públicas, gobernancia y territorio: el caso de la vivienda de interés social-VIS en Bogotá y Chiquinquirá, Informe final del Proyecto de investigación nro. registro 1879*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Facultad de Arquitectura y Diseño, Departamento de Arquitectura, Grupo de investigación, Políticas Urbanas.

Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2006). *Instruments. Dictionnaire des politiques publiques* Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (dir.) (2006). *Dictionnaire des politiques publiques*. Segunda edición. París, Francia: Presses de Sciences-Po. Traducción al castellano de David Soto, Jean-François Jolly, Ana Carolina González y Valeria Herrán. Adaptación de Jorge Iván Cuervo (2007). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Lascoumes, P. y Le Galès, P. (Eds.). (2004). *Introduction: L'action publique saisit para les instruments. Gouverner par les instruments*. París, Francia: Presses de Sciences Po.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de sciences politiques*, 1, 45, 57-95. París, Francia: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Meny, Y. y Thoening, J. (1987). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Metrovivienda. (2000). *Metrovivienda. Génesis y puesta en marcha 1998-2000*. Bogotá, Colombia: Metrovivienda.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y DNP-DRUPA. (2005). Documento CONPES

3403 *Importancia estratégica del programa de subsidio familiar de vivienda*. Bogotá, Colombia: Consejo Nacional de Política Económica y Social-Departamento Nacional de Planeación.

Molina, I. et al. (1993). *El futuro de la capital. Estudio prospectivo de vivienda*. Bogotá, Colombia: Misión Bogotá Siglo XXI y Granahorrar.

Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. [2ª edición en español]. J-F. Jolly y C. Salazar Vargas (Trad.). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. [1ª edición en español]. J-F. Jolly y C. Salazar Vargas. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Pérez, M. (2003a). *La conformación territorial en espacios urbanos: el caso de los migrantes forzados en Altos de Cazucá*. Bogotá, Colombia: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Ponencia al VII Congreso La investigación en la Universidad Javeriana.

Pérez, M. (2003b). *Las percepciones del territorio en comunidades rurales afectadas por la migración forzosa. El caso de Altos de Cazucá*. Bogotá, Colombia: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Ponencia al VII Congreso La investigación en la Universidad Javeriana.

Presidencia de la República, Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-SNAIPD (2005). *Plan Nacional de Atención Integral a Población Desplazada*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.

Rincón, N. (2004). *El análisis de la política pública de vivienda de interés social en el municipio de Chiquinquirá (2001-2003)*. Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Ciencias Políticas bajo la dirección de Jean-François Jolly. Bogotá, Colombia: Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.

Rojas, M. (2004). *La oferta de suelo urbanizado por parte de Metrovivienda: una política pública de vivienda de interés social de Tipo III en Bogotá*. Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Ciencias Políticas bajo la dirección de Jean-François Jolly. Bogotá, Colombia: Departamento de Ciencias Políticas,

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (sin publicar).

Rojas, E. (2007) *La política social de vivienda en Colombia*. II Informe de avance del Trabajo de Grado para optar por el título de Magistra en Política Social, bajo la dirección de Jean-François Jolly. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Roth, A.N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Primera edición. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.

Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*. Segunda edición. Colección Profesores nro. 19. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.

Solano de Francisco, A. (2004). *El proyecto Ubicar, Actas de la Segunda Conferencia Internacional sobre Reconstrucción post desastre. Planificación para la reconstrucción*. Coventry University, abril de 2004. (Andrew Fox, editor). Coventry, Reino Unido: Coventry University Press.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Almudena Editores.

Villanueva, C. (2007). *Política pública de atención a población desplazada por la violencia como garantía de los Derechos Humanos*. II Informe de avance del Trabajo de grado para optar por el título de politólogo bajo la dirección de Jean-François Jolly. Bogotá, Colombia: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.