

Asentamientos precarios

Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención

Slums. An approximation to upgrading and prevention

Recibido: 5 de abril de 2010. Aprobado: 11 de mayo de 2010.

Erik Vergel Tovar

Arquitecto, Universidad Nacional de Colombia. Asesor del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Máster en Gestión, Planeación Urbana y Desarrollo, Erasmus University of Rotterdam, Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS), Países Bajos.

✉erickvergel@hotmail.com

Los puntos de vista aquí expresados son del autor, no representan ni pueden atribuirse a la entidad para la cual trabaja.

Resumen

El artículo plantea seis razones para abordar el fenómeno de los asentamientos precarios desde la planeación y gestión urbana; describe algunas estrategias desarrolladas en el contexto internacional y colombiano frente al fenómeno, enfocándose el recientemente aprobado documento Conpes 3604 "Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios MIB" y sus implicaciones. Adicionalmente, brinda lineamientos en relación con el aporte por parte de los estudiantes y profesionales de la arquitectura y el urbanismo frente a las estrategias de mejoramiento y prevención del fenómeno de los asentamientos precarios. Finalmente, el artículo brinda algunas conclusiones frente a los retos que plantean los productos del documento Conpes y propone algunas recomendaciones acerca de las alternativas para generar oferta de suelo y vivienda asequible a los hogares de bajos ingresos como parte de procesos de renovación y expansión urbana.

Palabras clave: asentamientos precarios, pobreza urbana, mejoramiento integral de barrios, prevención, derecho a la ciudad.

Abstract

The paper advocates six reasons to address the phenomenon of slums from the perspective of city planning and urban management, describing a number of strategies to deal with the phenomenon developed in Colombia and abroad, and focusing on the recently approved national policy paper Conpes 3604 "Guidelines for the Consolidation of the National Slum Upgrading Strategy" and its implications. In addition it puts forth guidelines in relation to the contributions made by architecture students and professional architects in terms of slum upgrading and slum prevention. Finally, the paper puts forth a number of conclusions dealing with some of the challenges implied by the Conpes document, as well as some recommendations related to alternatives for land development and affordable housing supply for low income groups as part of urban renewal and urban growth processes.

Keywords: slums, urban poverty, slum upgrading, prevention, right to the city.

La esfera de acción de los arquitectos debe ser amplia, porque el diseño y la planeación son de una gran complejidad. Ellas expanden la vida civilizada en todos sus aspectos esenciales, así como en la disposición del suelo, las ciudades y el campo; y el conocimiento del ser humano a través de la biología, sociología y psicología, el derecho, gobierno y economía, las artes, la arquitectura y la ingeniería. Todas ellas son interdependientes; nosotros no podemos considerarlas en compartimientos separados

Walter Gropius. *The architects Collaborative*, Teufen 1966

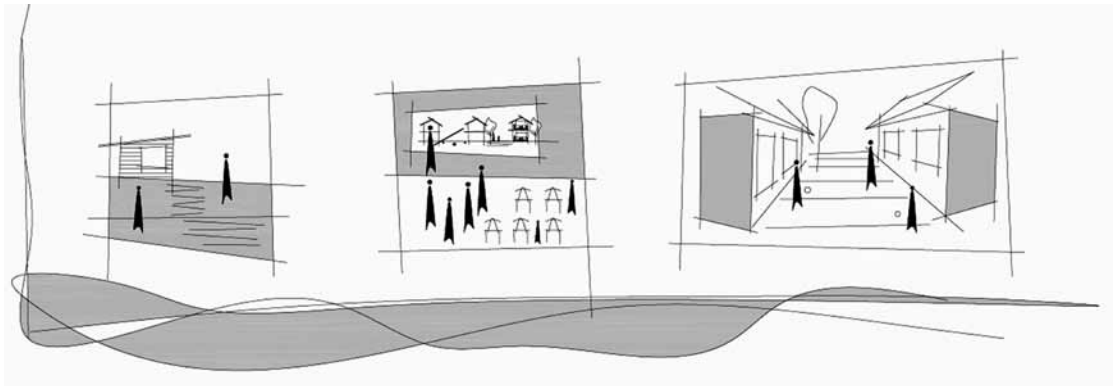


Figura 1. Pendón del Seminario Taller Internacional, Gestión del Suelo y Mejoramiento Integral de Barrios, que tuvo lugar en Cartagena (2008). El dibujo muestra tres fases del MIB: 1) las personas con una vivienda en madera, 2) participación comunitaria en propuestas para mejorar el barrio en un tablero, 3) el barrio mejorado con buen espacio público y viviendas más consolidadas.

Antecedentes

En la región de Latinoamérica, donde el índice de urbanización es el más alto de los países en vías de desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima un aumento de la población en asentamientos precarios, donde si se mantienen las actuales tendencias, pasará de una población de 134 millones de habitantes en el año 2005 a 162 millones para el año 2020. Colombia no es ajena a este escenario de rápida urbanización el cual implica crecimiento de habitantes en asentamientos precarios (tabla 1). La ONU estima que para el año 2020 el país tendrá 8,7 millones de habitantes en asentamientos precarios, de un total de 42,7 millones de habitantes urbanos, es decir, el 20% de la población se encuentra asentada en ciudades. Por otra parte, el más reciente informe de avance de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en Colombia, estimó que el país en un escenario inercial frente al fenómeno tendrá un 17% de los hogares urbanos del país en asentamientos precarios para el año 2020.

En este contexto, existen al menos seis razones del porqué es necesario concentrar esfuerzos desde la planeación y gestión urbana frente al tema de la reducción de la pobreza urbana. Primero, el *crecimiento urbano* es una dinámica constante que en el caso de Colombia presentaba una tasa del 73,5% en el año 2000, y se estima que esta cifra ascenderá al 80% en el año 2020.¹

1 DNP, *Ciudades amables*, 2005.

Segundo, la relación entre *urbanización y pobreza* es un fenómeno que se presenta en las ciudades del país, teniendo en cuenta que un 19,51% de la población urbana (6.220.219 de personas) presentan necesidades básicas insatisfechas (NBI), y un 5,84% de la misma población (1.863.744 de personas) se encuentra en condiciones de miseria; lo anterior en un contexto de crecimiento urbano como el descrito, permite estimar que un grupo considerable de los futuros habitantes urbanos tendrá bajos ingresos y, por consiguiente, se estima que las ciudades serán las áreas de mayor concentración de necesidades básicas insatisfechas (NBI). No obstante, serán al mismo tiempo el escenario más apropiado para que las acciones de mejoramiento urbano tengan un mayor impacto en la reducción de la pobreza debido a su concentración y densidad prevista en las ciudades.²

2 *Ibíd.*

Tercero, la *magnitud y escala de los asentamientos precarios* en el país, teniendo un estimado del 16% de los hogares urbanos (1.346.000 hogares) en asentamientos precarios en el 2005, el cual se constituye en un fenómeno dinámico debido al crecimiento urbano estimado en el incremento de la población urbana. Por lo tanto, si no se toman acciones frente a la magnitud de la problemática, se estima que la cifra ascenderá a un 17% de hogares urbanos localizados en asentamientos precarios (2.350.000 hogares) para el 2020.³

3 Informe de avance ODM, 2007.

Cuarto, las *condiciones de inequidad, exclusión y riesgo* en que se encuentran los habitantes en asentamientos precarios generan condiciones de segregación de esta población de los beneficios urbanos tales como el ejercer su voz y voto en las decisiones que los afectan, contar

Tabla 1. Estadísticas urbanas (1951-2009)

Ítem	1951	1973	1993	2005	2009*	2019
Población total	11.455	22.862	37.662	42.888	44.977	55.875
Población urbana	4.459	13.548	25.856	31.886	33.898	42.750
Porcentaje total	39%	60%	69%	74%	75%	78%
Cuatro ciudades principales	1.506	5.600	10.099	12.099	12.882	19.446
Ciudades mayores a 100.000 habitantes	1.720	8.920	17.421	21.512	23.422	31.029
Número de ciudades mayores a un millón de habitantes	0	2	4	4	4	7
Número de ciudades mayores a 100.000 habitantes	6	18	33	38	41	55
Porcentaje de hogares en asentamientos precarios	ND	ND	ND	16%	16%	17%

*Proyecciones DANE 2009. Fuente: DANE (censos 1951-2009) informe avance ODM (2007), cálculos: DDU, DNP.

con una vivienda apropiada y seguridad en su tenencia, así como servicios de educación y salud, accesibilidad a las redes de transporte urbano, ingresos adecuados y una dirección de correo, entre otros. Adicionalmente, los asentamientos donde se concentran los grupos de bajos ingresos sin ningún tipo de planificación, llevan a la ocupación de zonas no aptas para urbanización generando condiciones de riesgo para esta población, debido al conjunto de amenazas de origen natural como las inundaciones, deslizamientos, etcétera, que puedan presentarse. Quinto, la inseguridad en la tenencia del suelo y la vivienda por parte de los pobres urbanos al no contar con títulos de propiedad genera una situación de vulnerabilidad frente a reubicaciones forzosas. Mientras que al brindarles *seguridad en la tenencia* podría estimular la economía a escala local, debido a la motivación que esto genera en los habitantes para realizar inversiones en el mejoramiento de sus viviendas, así como su vinculación al mercado formal de la ciudad y el acceso a fuentes de crédito y oportunidades creadas por el modelo de subsidios, su contribución al sistema tributario local, evitar escenarios de traslados forzosos, cambios en los precios del suelo que promuevan mercados de suelo y vivienda regulados por el Estado. Finalmente, en el contexto descrito anteriormente es evidente que los grupos de bajos ingresos deben ejercer de igual forma su derecho a los beneficios que ofrece la ciudad a todos sus habitantes, desde oportunidades de empleo y estudios hasta la posibilidad de adquirir una vivienda apropiada, lo anterior cumpliendo igualmente con los deberes ciudadanos que les permitan gozar de las ventajas que ofrecen las áreas urbanas, es decir ejercer su *derecho a la ciudad*.

En este contexto, cabe resaltar que el concepto del *derecho a la ciudad* se constituyó en el tema principal del más reciente Foro Urbano Mundial que tuvo lugar este año en Río de Janeiro (Brasil, 2010), el cual se abordó en términos de generar ciudades incluyentes donde se reduzcan las inequidades y la pobreza a través del acceso equitativo a una vivienda, entre otros.

Por consiguiente, no sólo frente al fenómeno de los asentamientos precarios el papel de los estudiantes y profesionales de la arquitectura tiene un gran potencial en términos de brindar desde su perspectiva aportes significativos para el mejoramiento urbano a través del mejoramiento integral de barrios MIB y la prevención de asentamientos precarios como se muestra más adelante; sino también, en aportar al debate del derecho a la ciudad en relación con el aporte de la arquitectura y el urbanismo en la generación de bienes y servicios a los cuales puedan acceder los ciudadanos.

Marco conceptual

¿Qué es un asentamiento precario?

UN-Habitat define un grupo de características para los asentamientos precarios o informales como se describe a continuación:

“falta de servicios básicos, vivienda por debajo de los estándares o ilegal y estructuras inadecuadas de construcción, hacinamiento y alta densidad, condiciones de vida insalubres y localización en zonas de riesgo, inseguridad en la tenencia, asentamientos informales o irregulares, pobreza y exclusión social, tamaño mínimo de los asentamientos”.

4 La Alianza de las Ciudades es una “coalicción global de ciudades y sus socios para el desarrollo que acordaron estimar estrategias satisfactorias para la reducción de la pobreza”, específicamente para cumplir la meta principal de “Ciudades sin Tugurios” (*Cities without Slums*). <http://www.citiesalliance.org/index.html>.

Por otra parte, la Alianza de las Ciudades (Cities Alliance)⁴ describe un asentamiento precario o informal como:

“partes olvidadas de las ciudades donde las viviendas y condiciones de vida están deplorando a los pobres. Los asentamientos precarios o informales abarcan desde altas densidades, tenencia mediante invasión de la ciudad central hasta asentamientos espontáneos o tugurios sin reconocimiento legal o derechos de propiedad, creciendo al borde de las ciudades”.

5 *Cities Alliance*, 2007.

Agrega además que “los asentamientos precarios o informales tienen varios nombres, favelas, *kampung*s, *bidonvilles*, tugurios, todavía comparten las mismas miserables condiciones”.⁵

6 La metodología definió como hogares que viven en asentamientos precarios, aquellos que presentan condiciones de precariedad habitacional en diferentes grados: desde la carencia de un servicio público, hasta la ocurrencia de eventos simultáneos. Igualmente, esta metodología privilegia las características de la vivienda in situ, sobre otros conceptos como la ilegalidad de la tenencia (Informe de avance de Colombia, objetivos de desarrollo del milenio, 2005).

Desde la perspectiva del déficit habitacional como unidad de vivienda, los hogares en asentamientos precarios se han definido usualmente en Colombia a través de tres aspectos:⁶

- *Viviendas no susceptibles de mejorar*. Hogares que habitan viviendas con carencias cualitativas en cuanto a estructura y servicios básicos simultáneamente. En términos de teoría de conjuntos, estos hogares serían aquellos que habitan viviendas: 1) sin acueducto y sin alcantarillado, y, en materiales inadecuados o pisos en tierra, y 2) sin alcantarillado, y con materiales inadecuados o pisos en tierra.
- *Déficit de vivienda cualitativo*. Contabiliza hogares que habitan viviendas con cualquiera de las siguientes carencias: 1) sin acueducto; 2) sin alcantarillado; 3) en materiales inadecuados; 4) en pisos en tierra; y, 5) en hacinamiento crítico.
- *Hogares en zonas de riesgo*. Contabiliza hogares que habitan viviendas en condiciones adecuadas pero están localizadas en zonas de riesgo por deslizamiento, inundaciones, entre otras.

Por otra parte, desde una perspectiva del entorno es importante comenzar a considerar otros aspectos en términos de precariedad como se describe a continuación:

- *Servicios municipales básicos*. Recolección de basuras, manejo de aguas lluvias, iluminación del espacio público, andenes y vías pavimentados, y vías adecuadas para el acceso en caso de emergencias.
- *Equipamientos*. No cuentan con escuelas y centros de salud a su alcance, así como áreas seguras para que los niños puedan jugar.
- *Espacio público*. Lugares para el encuentro y socialización de la comunidad.

¿Qué es Mejoramiento Integral de Barrios (MIB)?

La Alianza para las ciudades describe el mejoramiento integral de barrios MIB como “el conjunto de acciones para el mejoramiento físico,

social, económico, organizacional y ambiental de asentamientos precarios de manera cooperativa y a escala local entre ciudadanos, grupos comunitarios, sector privado y autoridades locales".⁷ Entre las acciones se incluyen la instalación o mejoramiento de infraestructura básica, conexión a redes de agua, provisión de servicios de saneamiento básico, rehabilitación de áreas para la circulación y espacios públicos, construcción de drenajes y prevención de deslizamientos, provisión del servicio de electricidad, regularización y formalización de la tenencia a través de procesos de legalización urbanística⁸ y de titulación predial.⁹ Todo lo anterior con el propósito de garantizar un proceso de consolidación de los asentamientos en el marco de la norma urbanística de la ciudad.¹⁰

Asentamientos precarios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Como ya se ha mencionado por parte de diferentes autores e investigadores, no es posible definir los asentamientos precarios en términos generales como un concepto que pueda ser aplicado en todas las áreas urbanas alrededor del mundo. Sin embargo, para encontrar las características en común de estas áreas urbanas UN-Habitat describe los asentamientos precarios como un "área urbana altamente poblada caracterizada por estándares bajos de vivienda y pobreza".¹¹

En diferentes ciudades del mundo los asentamientos precarios presentan múltiples características con diferentes formas de evidenciar problemas tales como la estructura de la vivienda, el acceso al agua potable y saneamiento básico y la tenencia del suelo y la vivienda, entre otros. Esto permite afirmar que no es posible tener una definición universal para el fenómeno de los asentamientos precarios. UN-Habitat ha identificado dos clases de asentamientos precarios. Por un lado, están los asentamientos precarios o informales de *la esperanza*, los cuales son "asentamientos progresivos que normalmente están caracterizados por nuevas estructuras autoconstruidas, usualmente ilegales (p. ej. invasiones) que están en, o han sido recientemente parte de, un proceso de desarrollo, consolidación y mejoramiento". Por otro lado, están los asentamientos precarios o informales de *la desesperanza*, los cuales son definidos como "barrios deteriorados, en los cuales las condiciones ambientales y de servicios domésticos están experimentando un proceso de degeneración".¹²

En el 2000 casi la totalidad de las naciones del mundo suscribieron un plan para ayudar a la población en condiciones de pobreza en el mundo, mediante los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con metas para el año 2015. Los ODM establecieron en el objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente en la Meta 11 que busca: "mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020". A partir de este acuerdo mundial, cada país ha venido trabajando en la formulación de políticas, estrategias, programas y proyectos para cumplir con las metas en un esfuerzo colectivo por mejorar las condiciones de vida de los grupos de ingresos más bajos.

7 Véase, <http://www.citiesalliance.org/activities-output/topics/slum-upgrading/slum-upgrading.html>.

8 Decreto 564 de 2006: "por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social, y se expiden otras disposiciones".

9 Artículo 98. Asesoría a entidades territoriales. El Gobierno nacional a través del ministerio respectivo asesorará a las entidades territoriales e impulsará procesos de titulación de los predios de las familias hoy asentadas en desarrollos urbanos incompletos que obtuvieron u obtengan su legalización urbanística. Mediante estos procesos se legalizará la tenencia de los predios sin menoscabo de los derechos que le asistan a sus titulares.

10 Documento Conpes 3604, 2009.

11 UN-Habitat, *The Challenge of Slums*, 2003.

12 *Ibíd.*

Colombia y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Objetivo 7, Meta 11, Asentamientos precarios)

13 UN-Habitat. Millennium Development Goals, 2000.

El avance que ha tenido Colombia en el cumplimiento de la Meta Once se manifiesta en el informe de avance de los ODM:¹³ Hacia una Colombia equitativa e incluyente.

Por una parte, para cumplir la meta en acceso sostenible de agua potable se establecieron estrategias en tres componentes: 1) componente financiero, 2) componente institucional, 3) adecuación de la estructura empresarial del sector. Por otra parte, para cumplir la meta relacionada con la mejora de las condiciones de vida de la población en asentamientos precarios se establecieron dos estrategias. Primero, *detener y prevenir la formación de nuevos asentamientos precarios*, mediante tres instrumentos: 1) continuar con el programa del subsidio familiar de vivienda (SFV) del Gobierno nacional; 2) crear mecanismos financieros para atender a los hogares informales (50% de la formación anual de hogares); y 3) fortalecer el sistema financiero hipotecario. Segundo, *atender los asentamientos precarios existentes*, mediante cuatro instrumentos: 1) asignación de subsidios para mejoramiento de vivienda; 2) implementación del microcrédito inmobiliario; 3) asistencia técnica a los municipios, distritos y departamentos para la elaboración de programas de mejoramiento integral de barrios (MIB); y 4) procesos de titulación masiva.¹⁴

14 Conpes Social 91, 2005.

Por lo anterior, es claro que las estrategias en Colombia para el año de 2005 ya planteaban abordar el reto de mejorar considerablemente la vida de los habitantes de asentamientos informales o precarios en Colombia mediante dos acciones estratégicas y complementarias: *mejoramiento* por un lado, y *prevención* a la formación de nuevos asentamientos informales o precarios, por el otro. Esto se constituye en una aproximación integral al fenómeno y define acciones importantes para el medio ambiente construido en las ciudades, tal y como se describe más adelante.

Políticas, programas y proyectos MIB

Contexto internacional y las primeras estrategias

Desde principios de la década de los setenta no existían respuestas claras ni estrategias formuladas frente al fenómeno de los asentamientos precarios por parte de autoridades nacionales o locales, es decir, la postura en ese entonces se caracterizó por la *negligencia*, basándose en dos acepciones: los asentamientos precarios son ilegales e inevitables temporalmente, pero pueden ser superados mediante el desarrollo económico tanto en áreas urbanas como rurales. Posteriormente, la respuesta hacia finales de los setenta y principios de los ochenta fueron los *desalojos forzados*, debido a que el desarrollo económico claramente no integraba los asentamientos precarios a la ciudad legal. Esta respuesta se dio en contextos de centralidad gubernamental, con gobiernos locales débiles y sin ninguna participación de la sociedad civil y las comunidades afectadas.¹⁵

15 UN-Habitat, 2003.

En el mismo período, se dio un giro en la aproximación al fenómeno mediante políticas de “autoayuda” y mejoramiento “en sitio”, las cuales se basaron en la preocupación ya generalizada acerca del “derecho a la vivienda” y la protección contra desalojos forzados.

En el marco de la Agenda Hábitat de 1996, la “estrategia de facilitación” sustentada en los principios de *subsidiariedad* con estrategias de *capacitación* y *coordinación*, fue un paso adelante hacia las estrategias de mejoramiento, dado que además de incluir la seguridad en la tenencia y el desarrollo económico de los asentamientos precarios, se planteó la importancia de involucrar a los hogares en la toma de decisiones y el diseño de los procesos. Adicionalmente, el *reasentamiento* ha sido un tema transversal a todas las aproximaciones y respuestas al fenómeno de los asentamientos precarios. Esto se debe a que de una u otra manera la población en asentamientos precarios ha sido objeto de desplazamientos, ya sea de manera inapropiada (p. ej. desahucios), o mediante planes de reasentamientos con participación comunitaria como se verá más adelante.

El proyecto del milenio, el equipo de tareas y el ajuste a la Meta 11

Es importante destacar que en el año 2005 la Meta 11 fue revisada por el equipo de tareas (*task force*) sobre el *mejoramiento de la vida de los habitantes de tugurios* en el marco del proyecto del milenio (comisionado por el Secretario General de la ONU y apoyado por el Grupo de la ONU para el Desarrollo). De acuerdo con las recomendaciones del equipo de tareas, la Meta 11 debería ser reformulada de la siguiente manera: “Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020, mientras se brindan alternativas adecuadas a la formación de nuevos tugurios”.¹⁶

16 PNUD, *A Home in the City*, 2005.

En este sentido, la reformulación de la Meta 11 se plantea a partir de una mirada al fenómeno entendido como un problema dinámico, dado que el crecimiento de la población que habita estas áreas urbanas, implica que la proporción de la meta de 100 millones de habitantes en todo el mundo cambió debido al crecimiento de los asentamientos precarios. De tal forma, la reformulación de la meta once implica un doble reto. Primero, continuar con las estrategias de mejoramiento integral de barrios (MIB) y su infraestructura, a través de la regularización y formalización de estos. Segundo, plantear alternativas para prevenir la formación de nuevos asentamientos de este tipo, a través de políticas preventivas y a favor de los grupos de más bajos ingresos, así como medidas que brinden soluciones de vivienda y desarrollo urbano formal al alcance de dicho grupo de la población para evitar los procesos de urbanización sin planificación.

Contexto colombiano: aproximaciones y estrategias frente al fenómeno

Colombia presenta un proceso de elaboración de normas e instrumentos para el desarrollo urbano en los cuales se han incluido acciones y

estrategias para abordar el fenómeno de los asentamientos precarios. Sin embargo, no es el objetivo del presente documento realizar una revisión detallada de las normas con relación a este tema. Por lo tanto, se describen a continuación la identificación de la evaluación de los conceptos y aproximaciones en las leyes e instrumentos utilizados en este apartado.

- *Ley 9ª de reforma urbana 1989*

En el marco de la ley 9ª, el tema de los asentamientos precarios se aborda desde la perspectiva de la ilegalidad. Esto es evidente en conceptos como la expropiación, legalización de títulos, reubicación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo ligados al crecimiento urbano sin normas, permisos y licencias.

Es claro que la ley 9ª presenta dos caras frente al fenómeno de los asentamientos precarios. Por un lado, brinda facilidades de cesión a título gratuito en su artículo 58 a los moradores de bienes fiscales ocupados ilegalmente para vivienda de interés social (antes de 1988). Por otro lado, en el artículo 69 se establecen ordenes de desocupación o lanzamiento, acciones policivas de los ocupantes de hecho de los asentamientos ilegales, y finalmente, de sanciones civiles y penales. Por lo tanto, Colombia para ese entonces no se encontraba en sintonía con el contexto internacional dado que en la normativa vigente no se encuentran estrategias de “autoayuda” y mejoramiento “en sitio”.

- *Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial*

La ley 388 de 1997 da un gran salto en comparación con la ley 9ª de 1989, a la cual reforma en algunos aspectos. Es importante destacar que la ley 388 se basa en los siguientes principios: “función social de la propiedad”, la “prevalencia del interés general sobre el particular” y la “función pública del urbanismo”, los cuales brindan un marco diferente para el planteamiento de estrategias frente al fenómeno.

En este sentido, en su artículo 3º, la ley define que el ordenamiento del territorio busca “propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos frente a los riesgos naturales”. Además, en su artículo 13 con relación al componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), establece que debe contener estrategias de mediano plazo para el desarrollo de programas vis incluyendo los de *mejoramiento integral* y mecanismos para la *reubicación de asentamientos humanos* en zonas de *alto riesgo*. Es claro que en esta ley se incluyen conceptos del debate internacional de manera integral como lo son el mejoramiento, el reasentamiento y la prevención de desastres naturales.

El concepto de mejoramiento integral también forma parte de los componentes mínimos en las normas urbanísticas generales y complementarias de los POT, los cuales se vinculan como elemento estructural en el largo plazo. Igualmente, la ley define que los recursos producto de la participación en plusvalía (como instrumento de financiación), se

destinará al *mejoramiento de asentamientos urbanos con desarrollo incompleto o inadecuado*.

Dentro de los instrumentos definidos por la ley 388 de 1997 se encuentran los planes parciales, en los cuales se estableció que debe incluir, entre otros, el *mejoramiento integral o renovación*, en el marco de una *actuación u operación urbana*, donde el mejoramiento del espacio público es parte integral de este tipo de intervenciones. Dentro de los instrumentos de gestión del suelo que establece la ley 388 de 1997 se encuentran las *actuaciones urbanas integrales* las cuales permiten desarrollar las políticas y estrategias de largo plazo de los POT o de los planes parciales, contando con la característica de integrar un componente de gestión del suelo y dos en la *acción sectorial* (programas y proyectos *mejoramiento integral de asentamientos*). Cabe anotar que posteriormente la ley 810 de 2003 establece acciones de tipo preventivo y policivo frenando los procesos de urbanización no planificados, lo cual puede ser una respuesta parcial frente a un rápido crecimiento urbano que estaría desbordando las capacidades locales.

Este es un importante avance debido a la conjugación de políticas y programas sectoriales, junto con la planificación social, económica y territorial, mediante instrumentos de gestión que permiten financiar la incorporación al desarrollo urbano de asentamientos precarios. Es en este momento que Colombia logra ponerse en sintonía con el contexto internacional, específicamente con la Agenda Hábitat de 1996.

• *Del Documento Conpes 3305 de 2004 al Conpes 91 de 2005*

En el año 2004, se adelantó el proceso de construcción de los lineamientos de política para el desarrollo urbano consignados en el Documento Conpes 3305 "Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano". En este documento, se estableció que el país presenta *1,3 millones de hogares en asentamientos precarios* y, por lo tanto, se planteó como estrategia para el mejoramiento de las condiciones de vida de este grupo de la población "mejorar las condiciones de los asentamientos precarios" en el marco de la *gestión del desarrollo urbano*. En este orden de ideas, la estrategia propuso básicamente dos acciones: 1) los programas de mejoramiento integral de barrios (PMIB), en los cuales el Gobierno nacional brindará asistencia técnica a las entidades territoriales para gestionar recursos de cooperación y de crédito con la banca multilateral para su financiación; 2) el programa de titulación masiva de predios (PTMP), para los hogares localizados en asentamientos precarios con posibilidades de mejoramiento integral (meta mediano plazo: asistencia técnica en doce ciudades para procesos de titulación en cerca de 100.000 predios).

Posteriormente, se adelantó el proceso de construcción del Documento Conpes Social 91 de 2005 donde el fenómeno de los asentamientos precarios se aborda en el marco del Objetivo 7 de los ODM. En ese sentido, los lineamientos de política de desarrollo urbano y las políticas sociales y económicas encuentran un punto en común en la lucha contra la

17 DNP. Programa Visión Colombia 2019, 2006.

pobreza: los *asentamientos precarios*. Por lo tanto, este punto de encuentro se presenta en el ejercicio de planeación estratégica Ciudades amables,¹⁷ en el cual el fenómeno de los asentamientos precarios hace parte del diagnóstico del crecimiento urbano, así como en la formulación de estrategias para un mejor desarrollo urbano hacia el 2019.

• *El PND 2006-2010 y la estrategia Ciudades amables*

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 plantea estrategias innovadoras que recogen los insumos del contexto internacional y nacional. Con relación a los asentamientos precarios, el PND en su capítulo “Ciudades amables” (fig. 2) plantea en la estrategia “desarrollo urbano: ciudades compactas y sostenibles”, que una de las mayores dificultades que enfrentan las ciudades del país es la “presencia de *asentamientos precarios*”.¹⁸

18 PND, *Ciudades amables*, 2006-2010.

La apuesta más innovadora de la estrategia Ciudades amables son los lineamientos para articulación de políticas y programas integrales, en los sectores de agua y vivienda, así como en movilidad y desarrollo urbano. La articulación de los sectores de agua y vivienda se plantea a través de los programas integrales, específicamente en el programa Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios SPA: MIB. Este programa tiene como objetivo “orientar acciones de reordenamiento o adecuación del espacio urbano, tanto público como privado, con el fin de mejorar las condiciones de saneamiento básico de los asentamientos precarios del país”.¹⁹ El programa MIB²⁰ que adelanta el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) se constituyó en el instrumento para avanzar en la implementación de los programas integrales.

19 *Ibíd.*

20 Este programa apoya seis proyectos MIB en fases de preinversión e inversión, y once proyectos en fase de preinversión, en el marco de convenios entre el ministerio y los municipios respectivos.

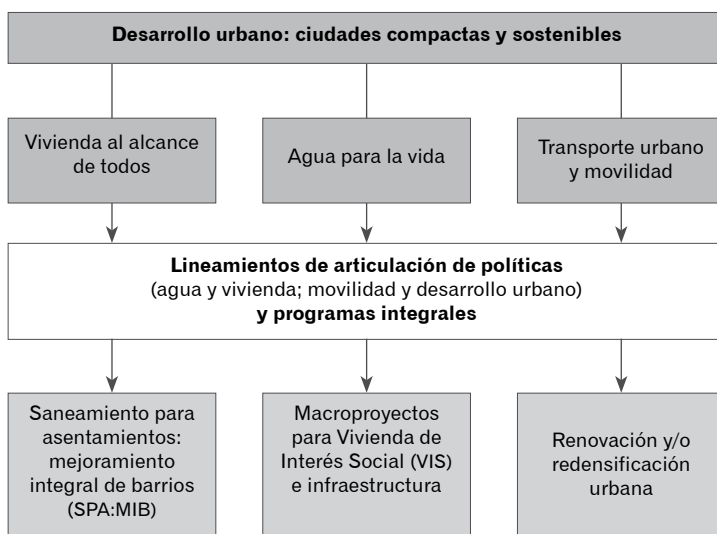


Figura 2. Estrategia Ciudades amables (PND, 2006-2010). Fuente: DDU, DNP (2009).



Figuras 3 a 6. Proyecto urbano integral (PUI) nororiental: quebrada Juan Bobo (Medellín), antes y después. Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

- *El Documento Conpes 3604: Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios (MIB) 2009*

En desarrollo de los lineamientos establecidos en la estrategia Ciudades amables del PND 2006-2010, específicamente el Programa integral Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios MIB, se formula el Documento Conpes 3604: Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios (MIB). Este proceso contó con la participación de entidades del orden nacional, regional y local, la academia, organizaciones no gubernamentales, entre otros.

El Conpes toma como punto de partida las experiencias locales que se han adelantado en algunas ciudades del país con el propósito de definir lineamientos que recojan las lecciones aprendidas y mejoren el desempeño de las entidades territoriales en la identificación, formulación, gestión y ejecución, seguimiento y evaluación de programas MIB. Se destacan en el documento las experiencias del Primed y los proyectos urbanos integrales (PUI) en Medellín (figs. 3 a 6); y el Proyecto SUR con Bogotá y el Programa Servicios Urbanos para Bogotá.

21 Para un mayor detalle, ver anexo B del Documento Conpes, "Descripción componentes MIB". <<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=HzDNvduRMo%3d&tabid=907>>.

El Documento Conpes plantea un marco de actuación para el MIB teniendo como punto de partida la necesidad de establecer las condiciones de riesgo de la población en asentamientos precarios y, de esta forma, la definición de escenarios de *mejoramiento* en aquellas zonas de riesgo mitigable, y de *reasentamiento* en las áreas de riesgo no mitigable. Adicionalmente, el Documento Conpes plantea como parte del marco conceptual tres ámbitos en relación con el alcance y los componentes del MIB:²¹ 1) *ámbito público*: sistemas estructurantes urbanos (componentes: intervención del riesgo, ordenamiento urbano y regularización urbanística, servicios públicos domiciliarios, recuperación y protección ambiental, accesibilidad y movilidad, espacio público y equipamientos); 2) *ámbito privado*: sistemas estructurados complementarios (componentes: titulación, mejoramiento de vivienda, redensificación); y 3) *ámbito social y económico*: (componentes: participación comunitaria, fortalecimiento institucional, seguridad y convivencia, generación de ingresos).

El Documento Conpes plantea un grupo de lineamientos de articulación de políticas sectoriales y estrategias para ser desarrollado a través de la *Instancia Nacional MIB*, y un grupo de productos entre los cuales se destaca la expedición del decreto de tratamiento de *mejoramiento integral* reglamentario de la ley 388 de 1997, este último en respuesta a la baja aplicación del decreto 564 en el proceso de legalización urbanística, así como en busca de incorporar apropiadamente el MIB en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Una aproximación a los alcances del MIB: mejorar y prevenir

Si bien el mejoramiento integral de barrios MIB es una estrategia importante para atender los actuales asentamientos precarios, frente a un fenómeno dinámico como lo es la pobreza urbana, se hace necesario también implementar de manera paralela medidas de prevención. En este sentido, es importante apoyar a las entidades territoriales en la identificación de las áreas susceptibles del MIB y desarrollar áreas que habiliten suelo y vivienda asequible a los grupos de bajos ingresos.

Mejorar las condiciones de los actuales asentamientos precarios (Documento Conpes 3604)

En concordancia con lo establecido en el Conpes 3604, es necesario *mejorar* las condiciones de vida de la población localizada en asentamientos precarios de manera integral, a través de acciones intersectoriales que permitan brindar acceso a redes de agua potable y saneamiento básico, equipamientos y servicios urbanos, las redes de movilidad y transporte público, así como garantizar mejores condiciones de habitabilidad y seguridad en la tenencia de la vivienda, reducir y prevenir los riesgos derivados de la ocupación de zonas no aptas para urbanización y la inclusión de este grupo de población a la ciudad mediante procesos de legalización y titulación en los asentamientos.



Figura 7. Barrio Rafael Núñez en Cartagena, una zona muy precaria. Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Figura 8. Mejoramiento barrial (espacio público y vías) que adelantó la Alcaldía de Cartagena en el Barrio Rafael Núñez. Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

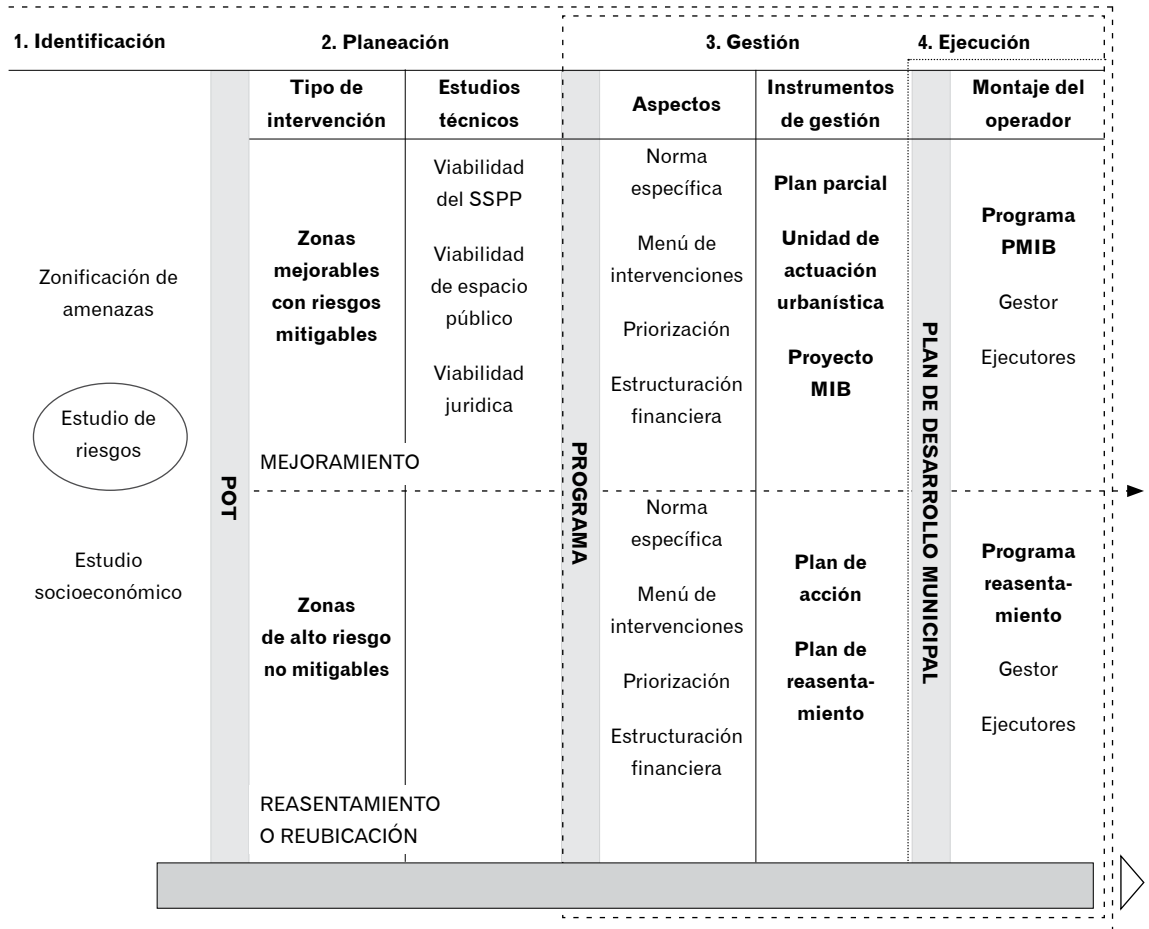


Figura 9. Ciclo Programa Mejoramiento Integral de Barrios (MIB). Fuente: Documento Conpes 3604, 2009.

Las acciones de mejoramiento integral de barrios se dividen en dos líneas de acción: 1) aquellas que tienen como alcance el *mejoramiento* barrial de las condiciones de la vivienda y su entorno para garantizar su integralidad y consolidación del asentamiento (figs. 7 y 8); y 2) aquellas que tienen como propósito *prevenir y mitigar* riesgos para la población a través de procesos de reasentamiento de población de establecimiento precario en zonas de riesgo no mitigable. Para establecer el nivel de precariedad y la priorización de los asentamientos precarios identificados por los municipios en el suelo urbano, es necesario establecer las condiciones del hogar, el asentamiento y las viviendas a través de los estudios de riesgos respectivos. Lo anterior, en el marco de cuatro grandes fases: *identificación, planeación, gestión y ejecución* (fig. 9).

Prevenir la formación de asentamientos precarios (tratamientos de renovación urbana y desarrollo)

Prevenir la formación de nuevos asentamientos precarios a través de cinco tipos de acciones integrales:

22 Estos procesos de *redensificación* se refieren a la capacidad de *resiliencia* del asentamiento en términos de la capacidad del área a intervenir para acoger en el mismo territorio a las familias y hogares que deban reasentarse. No obstante, en los procesos MIB es deseable que el porcentaje de población a reasentamiento sea el mínimo posible con relación a la población a beneficiar con el Programa MIB. En caso de no ser viable, se debe adelantar un plan de reasentamiento que restablezca la unidad habitacional procurando mantener las relaciones sociales, económicas y culturales de la población reasentada con la población del asentamiento objeto MIB.

- Habilitar y desarrollar suelo para la generación de oferta de vivienda de interés social (VIS) que permitan a la población de bajos ingresos acceder a suelo urbano y vivienda en el sector formal, atendiendo la demanda de vivienda estimada en los próximos años.
- Promover procesos de redensificación²² en los asentamientos precarios objeto de procesos de mejoramiento integral con el propósito de complementar los procesos de consolidación, brindando nuevas posibilidades de vivienda a las futuras generaciones previstas en dichas áreas de la ciudad.
- Estudiar alternativas para incorporar el componente VIS en proyectos de renovación urbana, considerando incentivos tributarios y la vinculación de proyectos de VIS, especialmente en altura, en proyectos de renovación urbana.
- Adelantar proyectos de expansión urbana que contemplen el desarrollo de suelo para VIS y vivienda de interés prioritario (VIP) en suelo de expansión urbana como parte del crecimiento urbano planificado evitando generar condiciones de segregación entre la población.
- Estrategias de control urbano frente a las dinámicas de crecimiento de urbano no planificado que eviten de alguna las nuevas formaciones de asentamientos precarios.

Como se muestra en la figura 8, y de manera complementaria al MIB, en primer lugar se propone una línea de acción de proyectos de VIS-VIP densos y compactos en suelo urbano debido a los altos costos del suelo en el contexto actual de escasez de suelo urbanizable. Segundo, la otra línea de acción de proyectos de VIS-VIP plantea su desarrollo en altura en proyectos de renovación urbana con el apoyo del SFV e incentivos tributarios como lo plantea el Documento Conpes 3305/2004. Tercero, la última línea de acción plantea proyectos de VIS-VIP en suelo de expansión urbana de baja densidad y crecimiento progresivo dado que en este escenario el gobierno local podrá contar con un banco de tierras que le permita mantener bajos los costos del suelo y, por lo tanto, de producción de viviendas.

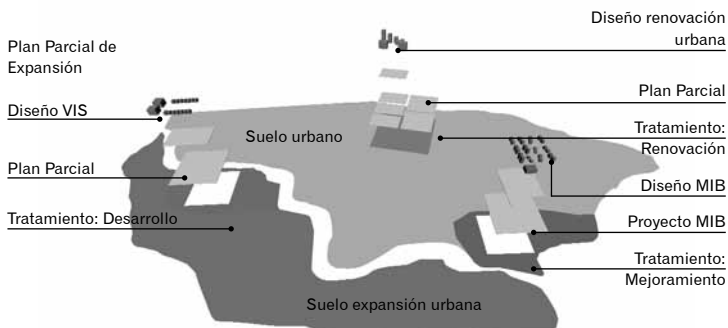


Figura 10. Prevención y mejoramiento de asentamientos precarios (MIB, renovación urbana-expansión). Fuente: Elaboración del autor.

Dado el escenario para la prevención de asentamientos precarios, cabe mencionar que este tipo de proyectos de vivienda social siempre debe contar con una evaluación integral contemplando el cumplimiento de una serie de estándares flexibles para su construcción, y la provisión de servicios urbanos fundamentales como equipamientos de salud y educación, sistemas de transporte masivo y amplios espacios públicos que garanticen un crecimiento urbano integral de ciudad.

Conclusiones y recomendaciones

El Documento Conpes 3604 es un importante paso hacia una política pública que aborde el complejo fenómeno de los asentamientos precarios desde el mejoramiento integral como estrategia apropiada para incorporarlos junto con su población a los beneficios que ofrece la ciudad, desde una perspectiva de reducción de la segregación socioespacial en las ciudades. Entre los retos más importantes que plantea este documento de política se encuentran: 1) el fortalecimiento de los equipos de los municipios y distritos para identificar y priorizar asentamientos precarios para formular proyectos MIB piloto replicables; 2) vincular actores de distintos sectores en la formulación e implementación de programas MIB a escala ciudad para ser incorporados en los POT a partir de las experiencias de proyectos piloto desarrollados; 3) consolidar la *instancia nacional MIB* como un espacio de discusión acerca del fenómeno, los avances en materia de mejoramiento barrial y de reflexión acerca de insumos desarrollados a través de la investigación por parte de distintos actores; 4) expedir el decreto reglamentario²³ del tratamiento de mejoramiento integral establecido en la ley 388 de 1997; y 5) complementar las acciones del Conpes desde la perspectiva de la prevención de los asentamientos precarios impulsando el desarrollo de suelo y vivienda para los hogares de bajos ingresos en los suelos urbanos y de expansión de las ciudades del país y la implementación de estrategias de control urbano.

Precisamente en este contexto, el papel de los estudiantes de arquitectura, los arquitectos, urbanistas y planificadores urbanos, es fundamental ya que las alcaldías municipales y distritales no cuentan con la capacidad para abordar este fenómeno de manera integral. Por consiguiente, es importante que la academia y las asociaciones de profesionales de la arquitectura apoyen en la formulación de programas y proyectos MIB piloto en las ciudades con las mayores índices de informalidad, mientras que se estudien alternativas para generar VIS en procesos de renovación urbana y desarrollo de suelo de expansión. En esta medida, se brindan algunas recomendaciones.

Es importante formar a los estudiantes de arquitectura en los procesos de formulación de políticas y programas que promuevan proyectos MIB a través de la vinculación de los talleres de arquitectura con trabajos de campo en asentamientos precarios que les permitan desarrollar proyectos de equipamientos y espacios públicos, así como de mejoramiento de viviendas en procesos de crecimiento progresivo, lo ante-

23 Este instrumento es de gran importancia dado que puede resolver las inquietudes que ha generado la sentencia C-1189/08 de la Corte Constitucional en cuanto a la prestación de servicios públicos en urbanizaciones de origen *informal*.

rior como parte de los programas de arquitectura de las universidades del país. Esto podría ser parte de convenios interinstitucionales entre las facultades de arquitectura y las entidades territoriales en el marco de programas MIB en las ciudades del país. De igual forma, incluir en los talleres de arquitectura el desarrollo de proyectos de renovación urbana y expansión que incorporen el componente VIS, considerando la enseñanza en la formulación de los instrumentos de planificación urbana como parte del currículum que abarquen desde los aspectos físicos y espaciales hasta los sociales y económicos, con el propósito de garantizar una formación integral en los programas de pregrado. Asimismo, es importante vincular a aquellos arquitectos, urbanistas y planificadores urbanos interesados en el mejoramiento urbano para desarrollar estudios y diseños de vivienda popular al alcance de los grupos de bajos ingresos, y explorar el potencial del mejoramiento barrial en términos de diseñar equipamientos de alta calidad y el estudio de alternativas para el mejoramiento de vivienda como respuesta al déficit cualitativo de las ciudades, considerando variables sociales y económicas de la población en asentamientos precarios.

Finalmente, se recomienda desde el *mejoramiento*: 1) fortalecer los procesos de asistencia técnica para formulación de programas de mejoramiento integral de barrios (PMIB) en cada entidad territorial y su correcta incorporación a sus respectivos POT; 2) canalizar el subsidio de mejoramiento de vivienda en los proyectos de MIB identificados por las entidades territoriales; 3) apoyar y gestionar recursos ante la banca multilateral, cooperación internacional y agencias internacionales para financiar los programas MIB; 4) canalizar el Programa de Titulación Masiva del MAVDT en los proyectos de MIB identificados por las entidades territoriales; 5) revisar los programas curriculares de arquitectura para que se incorpore un taller de arquitectura que estudie los asentamientos precarios y permita a los estudiantes elaborar propuestas de diseño para el mejoramiento de entorno o vivienda en asocio con programas MIB reales. Desde la *prevención* se recomienda: 1) continuar con el Programa de SFV en proyectos de VIS o VIP; 2) ampliar los servicios de crédito hipotecario a los grupos de más bajos ingresos para que accedan a la oferta formal de vivienda; 3) crear mecanismos financieros para los grupos de más bajos ingresos; 4) implementar los instrumentos de gestión del suelo de la ley 388 de 1997 (planes parciales) en renovación urbana, desarrollo y expansión incorporando el componente VIS; 5) garantizar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico en los planes parciales de expansión urbana con proyectos VIS o VIP de los municipios del país a través de los planes departamentales de agua (PDASB); 6) incorporar en los talleres de arquitectura que aborden propuestas de renovación la articulación entre la aproximación físicoespacial con la socioeconómica y territorial, con el fin de brindar una perspectiva más integral en la elaboración de propuestas factibles para el mejoramiento urbano de las ciudades del país.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Ciudades para todos*, 2008.

Bases Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010. *Capítulo Ciudades Amables*, 2007.

Cities Alliance. www.citiesalliance.org/index.html (acceso 2007).

Conpes 3305. *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*, 2004.

Conpes 091. *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015*, 2005.

Conpes 3488. *Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 350 millones destinado a financiar parcialmente la política de vivienda de interés social y de desarrollo territorial*, 2007.

Congreso de la República de Colombia. *Ley 388 de Desarrollo Territorial*, 1997.

Congreso de la República de Colombia. *Ley 795, "Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones"*. 2003.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Ciudades Amables, Visión Colombia 2019*, 2006.

_____. *Bases Plan Nacional de Desarrollo PND 2006-2010, Estado Comunitario: Desarrollo para todos*, 2007.

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). *Política Nacional de Vivienda*. Disponible en: www.minambiente.gov.co. (acceso diciembre de 2009).

PNUD. *"Mejorando las vidas de hogares en asentamientos informales: Un hogar en la ciudad"*, *"Improving the lives of slum dwellers: A home in the city"*, Millennium Project, Earthscan, 2005.

Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT). *Proyecto Servicios Urbanos PSUB II para Bogotá*, 2007.

UN-Habitat. *Financing Urban Shelter, Global Report on Human Settlements*, 2005.

_____. *Millennium Development Goals MDG, Goal 7, Target 11*, 2000.

_____. *The Challenge of Slums, Global Report on Human Settlements*, 2003.

Vergel Tovar, E., *Propuesta Académica*, Concurso Docente 2009, Universidad Nacional de Colombia, 2009. 