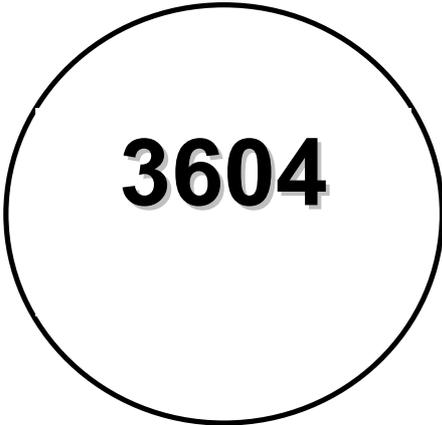


# Documento Conpes

---

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



**3604**

## **LINEAMIENTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS- MIB**

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
DNP – DDUPA

Versión aprobada

Bogotá D.C., 24 de agosto de 2009

## **Resumen**

El presente documento define lineamientos para el Mejoramiento Integral de Barrios MIB, como estrategia para reducir la pobreza urbana, a través del conjunto de acciones físicas, sociales, ambientales, económicas y jurídico-legales para la integración e inclusión de los asentamientos precarios dentro de la estructura funcional y productiva de la ciudad. Por consiguiente, estos lineamientos identifican los ejes problemáticos relacionados principalmente con las dificultades que presentan las entidades territoriales en la identificación, formulación, gestión y ejecución, seguimiento y evaluación de Programas MIB, y define acciones encaminadas al fortalecimiento de los distritos y municipios, y a la articulación de las diferentes políticas sectoriales.

**Clasificación:** U353.

**Palabras Claves:** Mejoramiento Integral, Barrios, Entorno y Vivienda, Hábitat, Servicios Públicos, Pobreza Urbana, Urbanización, Precariedad, Mitigación, Programas y Proyectos.

## LISTADO DE ABREVIACIONES

AVC	Ahorro Voluntario Contractual
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CBO	Comunidades de Base Organizadas
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CEDEZO	Centros de Desarrollo Empresarial Zonal
CLOPAD	Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORVIDE	Corporación de Vivienda y Desarrollo Social
CREPAD	Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDT	Dirección de Desarrollo Territorial
DDUPRE	Dirección de Desarrollo Urbano y de Programas Regionales Especiales
DGRPAD	Dirección de Gestión del Riesgo, Prevención y Atención de Desastres
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDU	Empresa de Desarrollo Urbano
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
KFW	<i>Kreditanstalt Für Wiederaufbau</i> – Banco Alemán
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
LB	Logros Básicos
MAVDT	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
MIJ	Ministerio del Interior y Justicia
NSR	Norma Sismoresistente
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
PDA	Plan Departamental de Agua
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PGI	Política Integral sobre Generación de Ingresos
PMIB	Programas y/o Proyectos de Mejoramiento Integral de Barrios
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Planes Parciales
PPEV	Política para población pobre extrema y vulnerable
PRIMED	Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales

PRONE	Programa de Normalización de Redes Eléctricas
PSUB	Proyecto Servicios Urbanos para Bogotá
PUI	Proyecto Urbano Integral
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SDH	Secretaría Distrital de Hacienda
SETP	Sistema Estratégico de Transporte Público
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SIN	Sistema Interconectado Nacional
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo
SMLM	Salario Mínimo Legal Mensual
SNIVDT	Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial
SPA: MIB	Saneamiento para Asentamientos: Mejoramiento Integral de Barrios
VAS	Viceministerio de Agua y Saneamiento
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social
VVDT	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
UAU	Unidades de Actuación Urbanística
UN HABITAT	United Nations Human Settlements Programme
UPZ	Unidades de Planeamiento Zonal

## **TABLA DE CONTENIDO**

- I. Introducción.**
- II. Antecedentes.**
  - 1. Estrategias de MIB en Colombia.**
  - 2. Antecedentes normativos y de política.**
  - 3. Contexto de la Política MIB en el PND 2006-2010.**
  - 4. Justificación.**
- III. Marco conceptual.**
- IV. Diagnóstico.**
  - 1. Problema central.**
  - 2. Ejes problemáticos.**
- V. Objetivos.**
  - 1. Objetivo central.**
  - 2. Objetivos específicos.**
- VI. Plan de acción.**
- VII. Financiamiento.**
- VIII. Recomendaciones.**
- IX. Matrices.**
- X. Bibliografía.**
- XI. Anexos.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES los lineamientos de política del Gobierno Nacional para fortalecer las estrategias de Mejoramiento Integral de Barrios - MIB en el marco de la estrategia Ciudades Amables del Plan Nacional de Desarrollo – PND 2006 – 2010. El documento identifica los principales problemas para la gestión de Programas de MIB por parte de las entidades territoriales, define los objetivos general y específicos para apoyar la gestión urbana con el fin de mejorar las condiciones de hábitat de los hogares en asentamientos precarios, establece estrategias y un plan de acción para su implementación, vinculando a diferentes niveles de gobierno, al sector privado y a la comunidad.

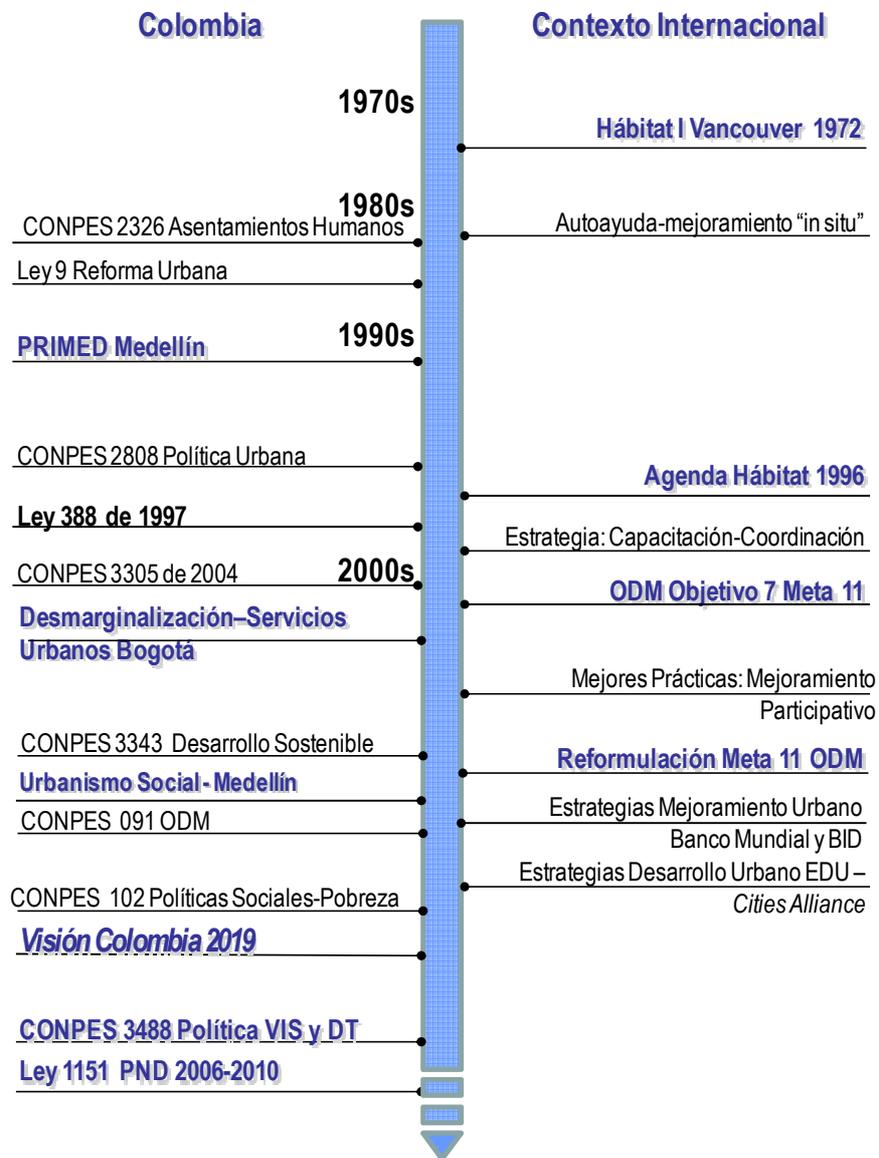
## **II. ANTECEDENTES.**

### **A. Estrategias de Mejoramiento Integral de Barrios en Colombia.**

Como respuesta al proceso de crecimiento urbano no planificado, el cual se refleja en la generación de asentamientos precarios en las principales ciudades del país, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales han formulado y ejecutado estrategias de MIB desde la década de los 80s con el fin de intervenir dichas áreas a través de proyectos sectoriales que mejoren sus condiciones de vida.

El Diagrama 1 señala los principales momentos relacionados con las estrategias para el MIB en Colombia y su relación con las directrices y lineamientos internacionales frente al tema. En este, se resaltan las experiencias locales de Medellín y Bogotá en la implementación de programas de MIB, en paralelo a la implementación de los acuerdos internacionales de la Agenda Hábitat de 1996 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM.

**Diagrama 1. Estrategias para el MIB. Colombia y el Contexto Internacional.**



*Hacia la disminución y prevención de la **pobreza urbana***

Fuente: *The Challenge of Slums*, Informe Mundial Asentamientos Humanos, UN HÁBITAT (2003); Antecedentes MIB Colombia; Documentos CONPES, Bases PND 2006-2010, Ley 1151 de 2007. Elaboración: DNP, DDUPA (2009).

De manera particular, a continuación se realiza una breve reseña de los programas que se han considerado exitosos a nivel nacional por el impacto generado en la calidad de vida de la población.

## **1. Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales – PRIMED<sup>1</sup>.**

A principios de la década de los 90 la ciudad de Medellín adelantó el PRIMED<sup>2</sup> con un enfoque de intervención zonal en la reconstrucción de los tejidos socio-espaciales y la construcción de confianzas entre el Estado y la ciudadanía a través de la intervención de 15 asentamientos urbanos. Entre 1993 – 1998, con el modelo de cooperación PRIMED se contribuyó al mejoramiento de las condiciones de vida de 51.000 hogares en las zonas oriental y occidental de la ciudad. El Programa presentó resultados en los siguientes componentes de inversión: promoción y participación comunitaria, mejoramiento barrial y mitigación del riesgo, mejoramiento y reubicación de vivienda, legalización de predios. En las zonas de intervención se incrementó el acceso a servicios sociales de educación, salud, deporte y recreación, los barrios participan de la cobertura de los servicios públicos domiciliarios básicos que ofrece Medellín. Como resultado, los pobladores manifestaron tener mayor seguridad física, estar menos expuestos a riesgos ambientales y más integrados a los sistemas urbanos de movilidad y transporte. De igual forma, se aumentó el sentido de pertenencia y apropiación territorial, disminuyó el hacinamiento y se mejoraron las condiciones de salud pública (Alcaldía de Medellín, 2009).

## **2. Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios “SUR con Bogotá”<sup>3</sup>.**

Entre 2000 y 2002 el Distrito Capital y el Banco Alemán KFW firmaron un convenio de aporte financiero por 7 millones de euros para cofinanciar el Proyecto de MIB “*SUR con Bogotá*”, el cual sentó las bases conceptuales y políticas para una intervención sostenible en el mejoramiento integral de barrios de origen informal, a partir de una planeación y gestión coordinada con participación comunitaria. El Proyecto combinó un enfoque de mejoramiento físico a gran escala a través de la ejecución de obras e inversiones en redes de infraestructura

---

<sup>1</sup> El PRIMED fue postulado en 2001 por el Ministerio de Desarrollo Económico como ejemplo de mejor práctica de la República de Colombia ante la Agenda Hábitat de Naciones Unidas, y seleccionado entre las 16 más significativas del mundo.

<sup>2</sup> Para dar soporte institucional al proceso de gestión urbana en los barrios informales, el Gobierno de Medellín formalizó por medio del Decreto 021 de 1993 la creación del PRIMED como un programa especial de la alcaldía y estableció como operador de la estrategia de mejoramiento integral a la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social - CORVIDE en calidad de organismo descentralizado competente para la desarrollo de las políticas habitacionales, en alianza con las dependencias y demás organismos municipales de acuerdo con las responsabilidades atribuidas, así como, con el SENA, el INURBE, la Red de Solidaridad Social, universidades públicas y privadas, PNUD y Organismos No Gubernamentales –ONGs y, por supuesto, con las organizaciones comunitarias implicadas en las zonas de intervención.

<sup>3</sup> Documento CONPES 3326 “*Garantía de la Nación a Bogotá D.C. para contratar un empréstito externo con el Gobierno Alemán por medio del Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KFW) por €3,5 millones, o su equivalente en otras monedas, para la financiación del Programa Sur de Convivencia*”.

(calles y caminos, agua y alcantarillado) y equipamientos urbanos de gran envergadura (colegios, espacios públicos, parques y áreas de recreación) con un enfoque detallado de mejoramiento físico y social en zonas de alto conflicto, con el fin de mejorar las condiciones de convivencia ciudadana. El Proyecto se ejecutó entre 2000 y 2006 en 41 barrios ubicados en cinco Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ, catalogadas por el POT en tratamiento de MIB y mejorando las condiciones de vida de 15.580 hogares en condiciones de pobreza<sup>4</sup>.

### **3. Proyecto “Servicios Urbanos para Bogotá – PSUB I”<sup>5</sup>.**

En 2001 el Distrito Capital y el Banco Internacional de Reconstrucción y fomento - BIRF firmaron un préstamo por US\$ 100 millones para financiar parcialmente el Proyecto “*Servicios Urbanos para Bogotá – PSUB I*”, el cual se ejecutó entre 2003 y 2007 (Documento CONPES 3112 de 2001). La operación apoyó la implementación de proyectos prioritarios en los sectores habitacional (vivienda, titulación y reasentamiento), tránsito y transporte, espacio público, medio ambiente, agua y saneamiento, desarrollo y adopción de instrumentos de planeación de escala intermedia (Unidad de Planeamiento Zonal - UPZ), así como el mejoramiento y fortalecimiento de las condiciones institucionales de las entidades responsables (coordinación interinstitucional e intersectorial), todo lo anterior con el propósito de mejorar el nivel de vida de las personas que se ubican en la “ciudad informal”. En el 2004 se fusionaron los dos proyectos en un solo programa para 26 UPZ de MIB. La población beneficiada por las obras del PSUB I se estima en 1.300.000 habitantes pertenecientes a los estratos 1 y 2<sup>6</sup>.

### **4. Proyectos Urbanos Integrales – PUI (Urbanismo Social).**

La Alcaldía de Medellín<sup>7</sup> entre 2004 – 2008 bajo un enfoque que denomina “Urbanismo Social” privilegió actuaciones urbanas integrales estratégicas en las zonas más vulnerables donde

---

<sup>4</sup> Ruíz Rogers, M., Kleinekathoefer, M., 2003, *Seminario Mejoramiento Barrial, Programas de Mejoramiento Barrial como una Estrategia de Prevención de Violencia*.

<sup>5</sup> Documento CONPES 3112 de 2001 “*Garantía de la Nación a Bogotá, Distrito Capital, para la contratación de operaciones de crédito público externo con la banca multilateral hasta por US \$218 millones o su equivalente en otras monedas, a fin de garantizar el cumplimiento del plan de inversiones 2001-2004*”.

<sup>6</sup> Secretaría Distrital de Hacienda - SDH, EPSU, Banco Mundial, 2008, *Evaluación Expost del Proyecto de Servicios Urbanos para Bogotá*.

<sup>7</sup> En 2006 en el marco de la revisión y ajuste del POT de Medellín, en los lineamientos de proyectos y tratamientos estratégicos, se incorporó el Programa de MIB *dirigido a mejorar las condiciones de vivienda y hábitat, como una estrategia de gestión urbana dirigida a atender en forma integral los desequilibrios territoriales, ambientales, socioculturales y socioeconómicos en la ciudad y lograr el incremento de los niveles de integración socio espacial, la sostenibilidad ambiental y el mejoramiento de la calidad de vida de la población*”.

se evidencian los menores índices de desarrollo humano y calidad de vida. En este contexto, se implementan el plan parcial de MIB en Moravia, los Proyectos Urbanos Integrales – PUI, el más conocido es el PUI Nororiental<sup>8</sup>, parques biblioteca, colegios de calidad, centros de desarrollo empresarial zonal – CEDEZO, el proyecto piloto de consolidación habitacional y recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo -Conjunto habitacional Nuevo Sol de Oriente- en el área de influencia del Metrocable Nororiental, y otros desarrollos habitacionales de vivienda de interés social VIS en el marco de los proyectos de legalización y regularización urbanística. El PUI Nororiental realizó inversiones en el mejoramiento físico del área de intervención por \$3.749 millones de pesos en el componente de vivienda y \$1.712 millones en el componente de entorno, mientras que en los componentes social e institucional la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU de Medellín canalizó inversiones por la suma de \$9.434 millones de pesos provenientes de diferentes fuentes sectoriales, e importantes impactos en el tema de seguridad y convivencia ciudadana en términos de reducción del número de homicidios (271 en 2003 a 32 en 2006), entre otros.

## **B. Antecedentes normativos y de política.**

Con la expedición de la Ley 9 de 1989, de Reforma Urbana, se introducen instrumentos y herramientas para la promoción de proyectos de mejoramiento de viviendas, servicios públicos e infraestructuras urbanas, así como para la legalización de asentamientos y títulos para VIS, incorporándolos al perímetro urbano o de servicios. Así mismo, fortaleció el papel decisorio de los municipios al definir en estos la responsabilidad en la elaboración de estudios de riesgo, en el levantamiento de inventarios de población en zonas de alto riesgo, la obligatoriedad de adelantar los respectivos proyectos de reubicación y de priorizar a este tipo de comunidades en los proyectos de vivienda nueva, adelantados por el municipio<sup>9</sup>. Posteriormente, la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, definió en el marco de la función pública del urbanismo “*posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la*

---

<sup>8</sup> El PUI Nororiental fue implementado entre marzo de 2005 y julio de 2007, en el marco del Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, Compromiso de Toda la Ciudadanía”, entendido como un modelo de intervención urbana que articula los componentes físico, social y la coordinación interinstitucional, y que busca resolver problemas específicos de un territorio definido (focalizado) (Villareal, J., *Evaluación Ejecutiva del PUI*, Universidad de los Andes, 2009).

<sup>9</sup> DNP, MAVDT, Dirección de Gestión del Riesgo, Prevención y Atención de Desastres DGRPAD, 2009, Documento Propuesta de “*Lineamientos de política para la intervención de asentamientos localizados en zonas de riesgo*”.

*vivienda y los servicios públicos domiciliarios*”. El MIB se asocia al componente urbano<sup>10</sup> de los POT a través del tratamiento urbanístico de mejoramiento integral, y para su implementación es posible desarrollar programas y proyectos establecidos en el programa de ejecución del POT, así como se prevé la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión urbanística tales como los Planes Parciales – PP, las Unidades de Actuación Urbanística – UAU, actuaciones urbanas integrales y macroproyectos, instrumentos de planeación y gestión de escala intermedia, entre otros.

Con la expedición del documento CONPES 3305 de 2004 se estableció una estrategia para mejorar las condiciones de los asentamientos precarios a través de dos acciones: i) brindar apoyo y asistencia técnica desde el Gobierno Nacional a las entidades territoriales en la formulación de programas MIB y, ii) implementar el programa de titulación masiva de predios. Posteriormente, la estrategia “*Construir Ciudades Amables*” de la Visión Colombia 2019 estimó que 1,3 millones de hogares colombianos viven en este tipo de asentamientos, de los cuales el 63% presentan carencias habitacionales de tipo cualitativo. Por consiguiente se establecieron como metas: i) evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios (generación de 3.9 millones de viviendas nuevas a 2019) y, ii) mejorar las condiciones de hogares en asentamientos precarios (804.000 viviendas mejoradas a 2019).

En complemento a lo anterior, y en desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM en el país, se plantearon un conjunto de acciones para incorporar a la infraestructura de acueducto por lo menos 7,7 millones de nuevos habitantes y 9,2 millones de habitantes a una solución de alcantarillado en áreas urbanas; incorporar 2,3 millones a una solución de abastecimiento de agua y 1,9 millones de habitantes a una solución de saneamiento básico en las áreas rurales; así como reducir para 2020 a 4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios.

### **C. Contexto de la Política MIB en el PND 2006-2010.**

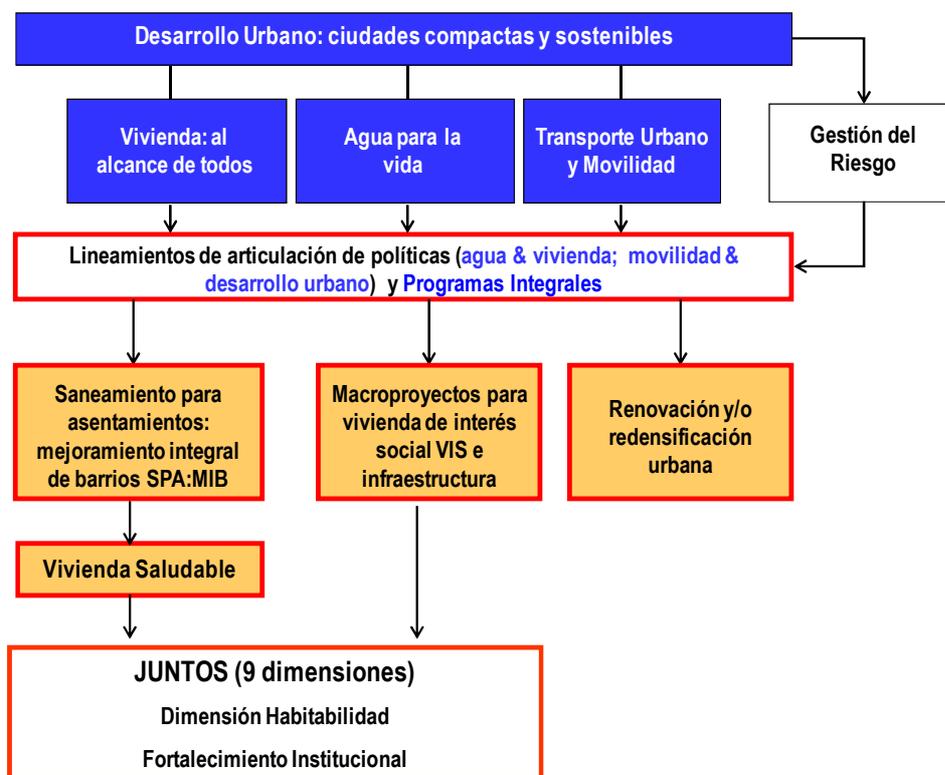
El PND 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos” plantea en la estrategia de *Ciudades Amables*, las políticas específicas para desarrollo urbano, vivienda, agua potable,

---

<sup>10</sup> Artículo 13, Ley 388 de 1997.

saneamiento básico y transporte, y los lineamientos de política para lograr una articulación adecuada entre éstas políticas y tres programas integrales transversales –Saneamiento para Asentamientos: Mejoramiento Integral de Barrios (SPA: MIB), Macroproyectos y, Renovación y Redensificación Urbana, que permitirán al Estado durante los próximos cuatro años, armonizar en sus diferentes niveles, acciones y recursos para afrontar los principales problemas de nuestras ciudades.

**Diagrama 2. Estrategia Ciudades Amables, PND 2006-2010.**



Fuente: PND 2006 – 2010.

De otra parte, el MIB se articula con la Red JUNTOS, dado que resulta fundamental que las intervenciones que se prevean para disminuir los índices de precariedad de los asentamientos urbanos, y en sí para disminuir la pobreza urbana, tengan presente de forma transversal el componente social, el cual es necesario para cumplir a su vez con los objetivos que se trazan en éstos lineamientos de política.

## Programa Piloto Nacional Mejoramiento Integral de Barrios PMIB – MAVDT.

El MAVDT ha identificado y asistido técnica y financieramente a las siguientes entidades territoriales como proyectos demostrativos o piloto, insumos de los lineamientos de política objeto del presente documento: i) (*preinversión e inversión*) Leticia, Florencia, Buenaventura, Barrancabermeja, Apartadó y Cúcuta, ii) (*preinversión*) Cali, Manizales, Pereira, Barranquilla, Soacha, Neiva, Ibagué, Villavicencio y Cartagena (tabla 1).

**Tabla 1. Municipios con proyectos Piloto MIB, MAVDT.**

Municipio	Barrio y/o Asentamiento	No. Predios y Familias	Población Estimada (Hab.)	Área Estimada en Hectáreas	Recursos Estimados para estudios y diseños finales, obras de reasentamiento y acompañamiento social (millones)	Componentes											
						AP	SB	LE	TI	MV	EP	EQ	VI				
Preinversión + Inversión	1 Leticia	Barrio Nueva Esperanza	192	1.190	3	1.375											
	2 Florencia	Barrio Nueva Colombia (Sectores B y C)	338	1.500	6	2.512											
	3 Buenaventura	Barrio Unión de Vivienda Popular	400	1.600	8	2.973											
	4 Barrancabermeja	Barrio Caminos de San Silvestre	500	2.500	14,4	3.717											
	5 Apartadó	Barrio Veinte de Enero	338	1.500	12	2.854											
	6 Cúcuta	Barrio Nueva Esperanza	114	470	3	847											
<b>Subtotal</b>			<b>1.882</b>	<b>8.760</b>	<b>46,4</b>	<b>14.278</b>											
Preinversión	7 Cali	Barrio La Arboleda	228	1.002	3	2.280											
	8 Manizales	Barrio Bajo Cervantes	325	1.614	3	3.250											
	9 Pereira	Barrio Bello Horizonte	247	819	3,7	2.470											
	10 Barranquilla	Barrio Santa María	644	4.005	11,25	6.440											
	11 Soacha	Barrio La María	506	2.000	2,96	5.060											
	12 Neiva	Barrios Oro Negro, San Bernardo y La Amistad	561	2.272	18,8	5.610											
	13 Ibagué	Barrios Las Delicias y Modelía	675	2.706	16,6	6.750											
	14 Villavicencio	Barrio Villa Lorena	229	739	5,8	2.290											
15 Cartagena	Barrio Rafael Nuñez	250	1.250	6	2.500												
<b>Subtotal</b>			<b>3.665</b>	<b>16.407</b>	<b>71,11</b>	<b>36.650</b>											
<b>Total</b>			<b>5.547</b>	<b>25.167</b>	<b>117,51</b>	<b>50.928</b>											

Fuente: DDT, MAVDT (2009). Convenciones: AP: Agua Potable; SB: Saneamiento Básico; LE: Legalización; TI: Titulación; MV: Mejoramiento Vivienda; EP: Espacio público; EQ: Equipamientos; VI: Vías.

Aparte de estos proyectos, de manera especial el Gobierno Nacional viene apoyando técnica y financieramente al Municipio de Quibdó con un proyecto piloto de MIB (preinversión e inversión) en el marco del Macroproyecto La Yesca (CONPES 3470/07 - 3491/07 - 3583/09).

### **D. Justificación.**

En concordancia con las metas para el cumplimiento de los ODM consignadas en el documento CONPES 091 de 2005 y frente a las metas establecidas en la Visión Colombia 2019: “*Construir Ciudades Amables*”, los lineamientos de política aportarán en el fortalecimiento de las estrategias de MIB y de las entidades territoriales a través de la articulación y

complementación de las políticas, programas y proyectos locales con las establecidas desde el nivel nacional.

### III. MARCO CONCEPTUAL.

#### A. Descripción general del mejoramiento integral de barrios MIB.

La Alianza de las Ciudades (*Cities Alliance*), en el marco del Programa Ciudades sin Tugurios<sup>11</sup> (*Cities without Slums*) 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*”<sup>12</sup>. El MIB entendido como una acción urbana integral, abarca entre otras acciones 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, reducción y prevención de riesgos, provisión de servicios de electricidad, regularización y formalización de la tenencia a través de procesos de legalización urbanística y de titulación predial.

En este contexto, dado que la política MIB tiene como propósito fundamental fortalecer a las entidades territoriales para adelantar programas y proyectos de MIB, y que éstas a su vez deben contar con la participación efectiva de las comunidades involucradas, se establece como unidad básica de intervención de los lineamientos de política para el MIB al barrio, entendido como “*el agrupamiento de viviendas y zonas residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal*”, lo anterior en concordancia con lo establecido por la Ley 388 de 1997, en su artículo 22, acerca de la participación ciudadana en el ordenamiento del territorio. No obstante, la intervención de mejoramiento integral podrá agrupar varias unidades básicas o barrios, en el marco de los instrumentos de gestión y planificación que cada entidad territorial determine, en concordancia con su autonomía, características y condiciones locales.

---

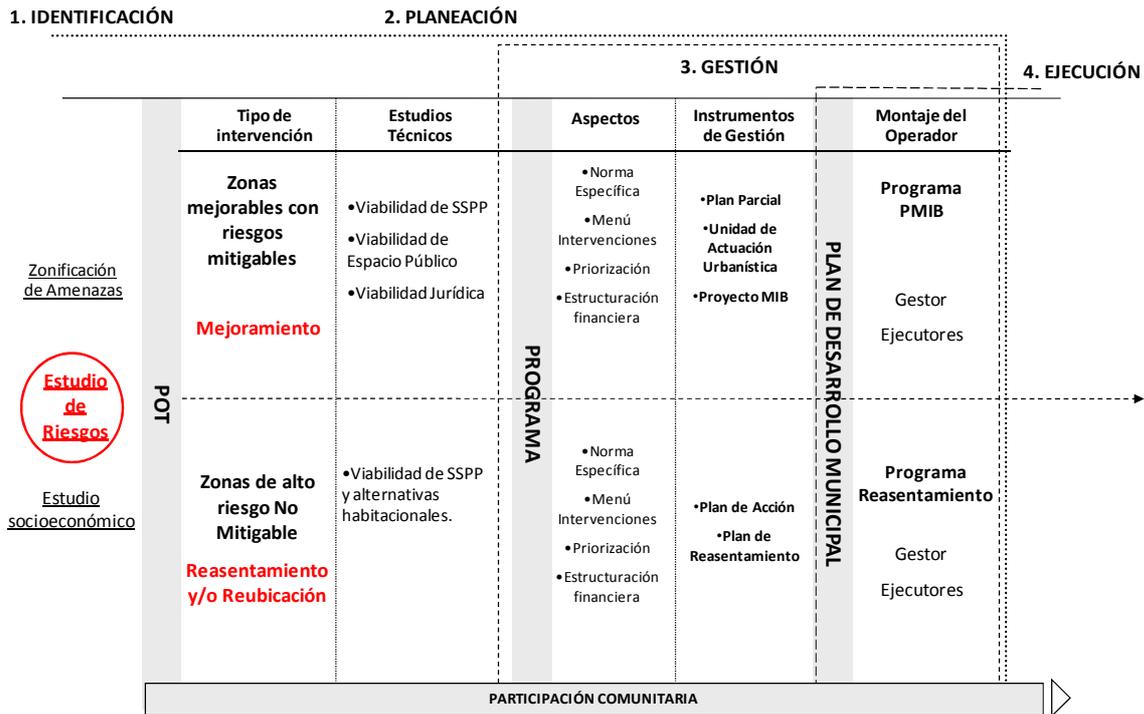
<sup>11</sup> El Plan de Acción *Ciudades Sin Tugurios* fue lanzado en Berlín en diciembre de 1999 en el encuentro inaugural de la Alianza de las Ciudades. El Banco Mundial y UN-HABITAT son los miembros fundadores de la Alianza de las Ciudades – una coalición mundial de ciudades y asociados al desarrollo. El Plan de Acción *Ciudades Sin Tugurios* se constituye parte de las Metas de Desarrollo del Milenio y sus objetivos. <http://www.citiesalliance.org/activities-output/topics/slum-upgrading/action-plan.html>

<sup>12</sup> <http://www.citiesalliance.org/activities-output/topics/slum-upgrading/slum-upgrading.html>

**b. Ciclo de los programas y proyectos de mejoramiento integral de barrios MIB.**

El diagrama 3 ilustra el ciclo general de los programas de MIB, agrupando las actividades en cuatro etapas:

**Diagrama 3. Ciclo Programa Mejoramiento Integral de Barrios MIB**



Fuente: Bases PND 2006 – 2010 (2007). Actualización: DDUPA, DNP (2008)

- i) identificación: se identifican los asentamientos precarios por parte de las entidades territoriales así como las zonas en donde dichos asentamientos presentan condiciones de riesgos. Lo anterior, con el propósito de desarrollar los respectivos estudios de riesgos, los cuales se consideran el insumo más importante para el desarrollo de estos programas y para garantizar la sostenibilidad e impacto de las inversiones sectoriales.
- ii) planeación: con base en los resultados de los estudios de riesgo del asentamiento seleccionado se establecen los escenarios de *mejoramiento* en áreas de riesgo mitigable y de *reasentamiento y/o reubicación* en áreas de riesgo no mitigable, los cuales pueden plantear escenarios de redensificación en áreas disponibles al interior del área de intervención como parte del reordenamiento urbano, así como el desarrollo de los estudios técnicos respectivos para la formulación del programa y/o proyecto MIB y su posterior incorporación al POT;

- iii) *gestión*: para la formulación del programa es necesario establecer tanto el marco institucional que permita articular las diferentes fuentes de financiamiento, como la priorización de los componentes MIB a intervenir en concordancia con las condiciones del asentamiento. Así mismo, definirá los instrumentos necesarios para adelantar la intervención en concordancia con lo establecido en los POT de las entidades territoriales;
- iv) *ejecución*: es necesario establecer un operador que garantice la coordinación de las distintas inversiones sectoriales junto con la participación de la comunidad, el cual deberá contar con una gerencia MIB con presencia permanente en el área de intervención.

### c. Alcance y Componentes del MIB.

La gestión urbana de las entidades territoriales para adelantar acciones orientadas al mejoramiento físico, social, económico, organizacional y ambiental de asentamientos precarios se fundamenta en la articulación de políticas sectoriales, focalización de recursos con esfuerzos por parte del sector público y privado. Dicha gestión deberá enfocarse prioritariamente en tres ámbitos (tabla 1): i) *ámbito público (sistemas estructurados urbanos)*: son aquellas acciones enfocadas al mejoramiento del entorno físico del área de intervención; ii) *ámbito privado (sistemas estructurados complementarios)*: son aquellas acciones encaminadas al mejoramiento físico de las viviendas del área de intervención; iii) *ámbito social y económico*: son aquellas acciones y aspectos transversales que constituyen al MIB en una acción urbana integral.

**Tabla 2. Alcance y Componentes del MIB.**  
(Definición de los componentes en el Anexo B)

Ámbito	Componente (1)	Involucrados
Ámbito Público sistemas estructurados urbanos	Intervención del riesgo	MAVDT*-CAR- Dirección de Estupefacientes- Bancos de Tierras, MIJ-DGRPAD, Entidades Técnico- científicas /Departamentos/Municipios/Distritos-Comunidades
	Ordenamiento urbano y regularización urbanística (proyectos de legalización y regularización)	MAVDT*-Municipios/Distritos/ Entidad Gestora
	Servicios públicos domiciliarios	VAS Viceministerio de Agua / ESP Empresas de Servicios Públicos / Gobernaciones- Municipios/Distritos
	Recuperación, protección ambiental y manejo de áreas liberadas (Manejo de áreas no susceptibles a ser urbanizadas)	MAVDT*, DGRPAD, MEN, Bancos de Tierras, MinProtección Social / CAR/Departamento/Municipios/Distritos Comunidades
	Accesibilidad y movilidad	MAVDT** / MinTransporte**Municipios/Distritos Sector Privado
	Espacio público y equipamientos	MAVDT***-Municipios/Distritos / Sector Privado- Acción Social / Cooperación Internacional****

<b>Ámbito Privado</b> <i>Sistemas estructurados complementarios</i>	Titulación	FONVIVIENDA / Municipios / Distritos-Comunidades
	Mejoramiento de Vivienda	FONVIVIENDA-CCF Municipios-Distritos Comunidades ONG
	Redensificación con Nuevos Desarrollos Habitacionales	FONVIVIENDA / CCF Bancos de Tierras / Dirección de Estupefacientes / Municipios-Distritos Banca / Comunidades-ONG
<b>Ámbito social y económico</b>	Participación Comunitaria	MAVDT*-Municipios/Distritos-MEN-MinProtección Social-Red Juntos*****-Sector Privado
	Fortalecimiento institucional	MAVDT / Gobernaciones-Contralorías Municipios/Distritos / Cooperación Internacional****
	Seguridad y Convivencia	MinInterior-Contralorías-Fiscalías Gobernaciones / Municipios/Distritos
	Generación de Ingresos	Sector Público-Sector Privado-Organizaciones Sociales-Banca-Hogares / Cooperación Internacional****

Las entidades involucradas pueden contar con otras instancias de apoyo para gestionar procesos MIB (Ver Anexo).

(1) Ver anexo B para la descripción de los componentes.

\* En el caso específico de proyectos piloto MIB que se desarrollen en convenio con el MAVDT.

\*\* En el caso de articulación de inversiones de SITM con PMIB.

\*\*\* En el caso específico de apoyo a municipios y distritos en la formulación de Planes Maestros de Espacio Público.

\*\*\*\* En el caso de articulación de recursos de cooperación internacional en estudios, diseños y construcción de equipamientos para comunidades asentadas en barrios objeto de MIB, así como en la implementación de estrategias de fortalecimiento institucional local.

\*\*\*\*\* En el caso de articulación de la Estrategia Red Juntos con Proyectos MIB de iniciativa local, así como en el marco de los proyectos piloto MIB del MAVDT.

#### **IV. DIAGNÓSTICO.**

En los últimos 50 años Colombia ha registrado una fuerte tendencia a la urbanización. Mientras en 1950 la población urbana constituía 39%, en 2005 ascendía aproximadamente a 76%. Conforme a esa tendencia, se estima que para 2020, más del 80% de la población estará localizada en las ciudades, lo cual representa un crecimiento aproximado de 30%, respecto a la población que habita en la actualidad en los centros urbanos. En dicho proceso de urbanización se destaca la presencia de asentamientos precarios, los cuales ocupan especialmente zonas de alto riesgo o de importancia ambiental, fenómeno considerado como la manifestación espacial de la pobreza urbana. En este contexto, las entidades territoriales como parte de su autonomía para el ordenamiento de su territorio, tienen la competencia de determinar los tratamientos y acciones para la gestión integral frente a este fenómeno.

## A. Problema central.

La información disponible con relación al fenómeno de los asentamientos precarios indica que el déficit habitacional cualitativo se ha reducido de un 45,3% en 1993 a un 27 % en 2005, con 1.185.607 hogares, de los cuales el índice de precariedad más alto es el de servicios, con un 7,9%; le siguen hacinamiento (1,4%) y deficiencias de cocina (1,2%).

**Tabla 3. Hogares en déficit de vivienda.**

	CENSO 1993		CENSO 2005	
	Hogares	%	Hogares	%
Total hogares	5.374.990	100,0	8.210.347	100,0
Hogares sin déficit	2.940.183	54,7	5.993.484	73,0
Hogares en déficit	<b>2.434.807</b>	45,3	<b>2.216.863</b>	<b>27,0</b>
Hogares en déficit cuantitativo	1.093.077	20,3	1.031.256	12,6
Hogares en déficit cualitativo	<b>1.341.730</b>	25,0	<b>1.185.607</b>	<b>14,4</b>
Estructura	35.806	0,7	38.590	0,5
Hacinamiento mitigable	63.459	1,2	118.777	1,4
Servicios	675.610	12,6	647.963	7,9
Cocina	125.575	2,3	101.002	1,2
Estructura y hacinamiento mitigable	2.531	0,0	5.032	0,1
Estructura y servicios	82.133	1,5	87.818	1,1
Estructura y cocina	7.215	0,1	8.251	0,1
Hacinamiento mitigable y servicios	41.741	0,8	34.850	0,4
Hacinamiento mitigable y cocina	13.428	0,2	14.097	0,2
Servicios y cocina	163.937	3,0	59.004	0,7
Otras Combinaciones	130.295	2,4	70.223	0,9

Servicios: Acueducto, Alcantarillado, Energía o Recolección de Basuras

Fuente: Censo DANE (1993, 2005)

Para efectos de la presente política se identificó como problema central la *debilidad de las entidades territoriales en la gestión urbana y en la aplicación normativa, para la implementación de programas sostenibles de mejoramiento integral de barrios*. Dicho problema se evidencia fundamentalmente en la escasa determinación de suelos urbanos con tratamiento de MIB y la débil incorporación de acciones específicas de MIB en los POT y planes de desarrollo de las entidades territoriales.

En efecto, según el estudio desarrollado por el DNP en 2001<sup>13</sup>, se obtuvieron las siguientes conclusiones: i) antes de 2001, a excepción de los programas de MIB ejecutados por

<sup>13</sup> El “Estudio sobre Programas de MIB Subnormales” realizado por la DDUPRE del DNP en 2001 abarcó la revisión de los POT (ciudades con población superior a 100.000 habitantes) de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Manizales, Santa Marta, Valledupar, Pereira, y los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial – PBOT (ciudades con población inferior a 100.000 habitantes) de Chiquinquirá, Cauca, Fundación, La Plata y Arauquita.

las alcaldías de Bogotá (*Desmarginalización*) y Medellín (PRIMED), las ciudades colombianas no habían acometido acciones de MIB; ii) con la expedición de la Ley 388 de 1997 y la formulación de los POT, el MIB se asume y generaliza como acción estratégica del desarrollo territorial de las ciudades, fundamentalmente en aquellas con población superior a 100.000 habitantes; iii) en algunos POT, el MIB se incorpora como un tratamiento urbanístico y se aplica a sectores de estratos 1 y 2, con problemas evidentes de informalidad física y legal; iv) los alcances de este tratamiento varían en cada POT y su unidad de intervención mínima territorial es el barrio; v) en Bogotá y Medellín la delimitación se hace a través de unidades de mayor escala tales como las UPZ y los Planes Parciales; vi) las ciudades con población inferior a 100.000 habitantes no incorporan acciones específicas ni delimitan el tratamiento de MIB en sus POT (Ver Tabla 3).

**Tabla 4. Diagnóstico PMIB en las Entidades Territoriales.**

Ciudad	Población	Total Hogares	Hogares en Déficit %	Área Identificada POT	Barrios
Bogotá	6.824.510	1.927.390	4,43	26 UPZ MIB	1.440
Medellín	2.178.017	595.763	6,98	12 polígonos MIB	29 (15 sectores adicionales)
Cali	2.083.171	544.793	5,32	PP-MIB	6
Barranquilla	1.142.312	256.489	12,13	Zonas MIB	1
Cúcuta	567.664	140.682	14,69	7 comunas	7 zonas
Soacha	396.555	103.523	18,26	Comunas	1
Pereira	371.239	100.946	4,57	--	1
Manizales	353.312	96.154	3,49	--	1
Neiva	295.961	79.103	6,94	1 comuna	3
Pasto	312.377	80.307	6,54	--	5
Buenaventura	292.947	65.094	39,19	Zonas MIB	1
Floridablanca	243.859	62.624	4,2	PMIB	20
Itagüí	210.901	58.137	4,26	1 comuna	2
Barrancabermeja	170.810	44.380	17,8	Zonas MIB	7
Quibdó	121.898	30.207	20,2	UAU	16
Florencia	111.887	27.975	12,14	Zonas MIB	1
Apartadó	101.134	22.897	83,4	Zonas MIB	1
Leticia	23.811	5.497	35,27	Zonas MIB	1
<b>Total</b>					<b>1578</b>

Fuente: DDUPA Consulta Telefónica y por Correo Electrónico, DNP (2008). MAVDT y Municipios (2008).

Así mismo, según la consulta desarrollada por el DNP en 2008 a un grupo de 37 ciudades con población superior a 100.000 habitantes, en cuanto a la identificación, formulación y ejecución de acciones de MIB, se evidenciaron los siguientes avances (Tabla 3): i) 18 ciudades han identificado zonas objeto de MIB, las cuales han sido incorporados en los POT y planes de desarrollo; ii) las ciudades han identificados como áreas de intervención para proyectos MIB, un estimado de 1.578 barrios.

## **B. Efectos del Problema Central.**

Según proyecciones del Conpes Social 091 de 2005 en un escenario base o inercial, en donde no se desarrollen estrategias para prevenir la formación de asentamientos precarios, se estima que para el 2020 el 17% de hogares urbanos estarán localizados en asentamientos precarios<sup>14</sup>. Consecuentemente, y de persistir el problema central de la presente Política, esta situación generaría efectos importantes en el aumento de los niveles de pobreza urbana (desempleo y acceso a servicios sociales básicos), déficit fiscal de los municipios, inseguridad de la tenencia y conflictos en la propiedad y usos del suelo, déficit cualitativo de vivienda, aumento del riesgo de desastre, impactos negativos sobre el medio ambiente y las condiciones de salud de la población, segregación física y social, atomización de recursos y desarticulación de las inversiones sectoriales, incremento de los índices de inseguridad y violencia, así como desbordar la capacidad fiscal del Estado para solucionar estas problemáticas.

## **C. Ejes Problemáticos.**

### **i. Eje Problemático No. 1: deficiente conocimiento de las condiciones de riesgo en los asentamientos precarios como insumo para adelantar programas y proyectos MIB.**

Los asentamientos precarios son producto de un crecimiento urbano no planificado y en algunos casos realizados en zonas no aptas para la urbanización. El bajo conocimiento por parte de las entidades territoriales acerca de las condiciones de riesgo en las que se encuentra la población, constituye el principal cuello de botella para intervenir de manera adecuada los asentamientos precarios a través de programas y proyectos MIB, de tal manera que se identifiquen las áreas susceptibles de mejoramiento (riesgo mitigable) y aquellas objeto de reasentamiento o reubicación (riesgo no mitigable).

De acuerdo con estimaciones del DNP, cerca el 65% de los hogares en déficit están localizados en zonas de alto riesgo, lo cual unido al incremento de eventos como inundaciones y deslizamientos, aumenta la vulnerabilidad fiscal de la Nación.

---

<sup>14</sup> “Escenario base o inercial: mantiene las tendencias actuales en cuanto a la formación de hogares, tasas de construcción de vivienda formal, subsidios del Gobierno Nacional para vivienda, incrementos en coberturas de servicios públicos, etc. Bajo este escenario, en el 2020 el 17% de hogares urbanos estarán localizados en asentamientos precarios (2.350.000 hogares), creciendo el problema no solo en valores absolutos, si no también en valores relativos” (Documento CONPES 091 de 2005).

De esta forma, la mayoría de municipios del país no cuenta con estudios específicos y detallados de riesgo en las áreas ocupadas por asentamientos precarios, que les permitan iniciar el ciclo MIB, conforme al planteamiento desarrollado en el diagrama 3.

ii. **Eje Problemático No. 2: Baja articulación entre las diferentes políticas y niveles de gobierno para desarrollar PMIB.**

Mientras las entidades territoriales tienen la competencia de adelantar PMIB, el papel de la Nación en el marco de la política de VIS busca el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad focalizando recursos en la población de bajos ingresos a través del Programa SFV, así como brindar asistencia técnica a las autoridades locales y la gestión de recursos para financiar los programas y proyectos MIB, incluyendo la banca multilateral (ej. Bogotá con los Programas Sur con Bogotá y Servicios Urbanos).

No obstante, ciertos actores locales con el potencial de mejorar las condiciones de la población en asentamientos precarios adelantan acciones de manera desarticulada, generando la atomización e inversión de recursos sin lograr un alto impacto, como se podría a través de los PMIB. Dicha desarticulación se debe en parte a la falta de lineamientos para la articulación de políticas sectoriales y a la necesidad de impulsar la formulación e implementación de PMIB en las entidades territoriales que garanticen la coordinación entre las diferentes entidades, tanto del sector público como privado (empresas de desarrollo urbano, organizaciones de vivienda, empresas de servicios públicos, juntas de acción comunal, entre otras), para adelantar intervenciones integrales de alto impacto en los asentamientos precarios.

iii. **Eje Problemático No. 3: Deficiencia en la concordancia de las normas nacionales y locales para desarrollar PMIB.**

Como parte de las líneas problemáticas se ha identificado una deficiencia en la concordancia entre las normas nacionales y locales para adelantar intervenciones integrales en los barrios, relacionadas con:

- i. Definición clara de competencias de los diferentes niveles de gobierno y las entidades que intervienen en obras y acciones para consolidar asentamientos precarios.
- ii. Los procedimientos y fechas establecidos en el Decreto 564 de 2007 para adelantar procesos de regularización y legalización urbanística en varios casos no ha sido posible aplicarlos a

las realidades de algunos distritos y municipios que están adelantando acciones de legalización con base en los procedimientos y determinantes definidos en sus respectivos POT.

- iii. Las condiciones normativas para reconocer viviendas que se construyeron sin licencia en estos desarrollos han presentado dificultades y eso se refleja en los bajos resultados en la aplicación de subsidios para mejoramiento de vivienda.
- iv. A la fecha el tratamiento de mejoramiento integral establecido en la Ley 388 de 1997 no se ha reglamentado, las entidades territoriales han adelantado acciones de MIB aplicando diversos instrumentos entre los cuales se encuentran los planes parciales, proyectos de mejoramiento integral, UPZ – en el caso de Bogotá – y proyectos urbanos integrales – en el municipio de Medellín.
- v. Las normas de servicios públicos, normas de construcción de vías o equipamientos y las exigidas como zonas de equipamiento complementario de los POT para el desarrollo de la “*ciudad formal*”, son difíciles de aplicar en estos desarrollos.

iv. **Eje Problemático No. 4: Baja capacidad institucional y deficiente gestión urbana a escala local.**

La deficiencia en la capacidad institucional por parte de las entidades territoriales para responder a la demanda de bienes y servicios urbanos y al mismo tiempo ejercer control al crecimiento urbano, ha generado que los asentamientos precarios contribuyan significativamente en el crecimiento de las ciudades. Lo anterior implica una baja participación de los gobiernos locales en la formulación de soluciones habitacionales para los hogares de bajos ingresos, quienes al no encontrar una solución habitacional asequible en el mercado formal de vivienda generan el crecimiento de asentamientos precarios.

Como respuesta a este fenómeno tenemos que las entidades territoriales tienen la competencia para formular e implementar programas y proyectos de MIB, en concordancia con lo establecido en la Ley 388 de 1997; no obstante, se han presentado dificultades e insuficiencia de recursos técnicos, financieros y humanos para adelantar este tipo de procesos, que involucran la ejecución simultánea de varios componentes, múltiples intervenciones sectoriales, integración entre el área social y la obra física, ejercicio de un efectivo control urbano, para lo cual la entidad territorial requiere de una alta capacidad técnica y gerencial, así como un recurso humano altamente calificado. De esta forma, sólo un grupo pequeño de entidades territoriales ha logrado

identificar los beneficios de los procesos de mejoramiento integral como una oportunidad tanto para la generación de suelo para VIS a través de procesos de redensificación, como de ingresos para las comunidades, además de mejorar el desempeño del mercado de suelo y vivienda y el recaudo por el impuesto predial.

v. **Eje Problemático No. 5: Insuficiente información y baja participación para el desarrollo de PMIB.**

Contar con información actualizada de las condiciones en que se encuentran los asentamientos precarios es insumo fundamental para adelantar estrategias de reducción de la pobreza urbana. Igualmente, a nivel nacional contar con un sistema de información que permita establecer las condiciones de las áreas urbanas en términos de precariedad (déficit habitacionales y de entorno) es un elemento fundamental para estimar las condiciones de las ciudades del país y el enfoque que deben tener las políticas urbanas.

En este sentido, las entidades territoriales presentan deficiencias para recopilar y generar información que permita dimensionar el fenómeno de los asentamientos precarios localizados en su jurisdicción. Así mismo, al no contar con una línea base, no logran un acertado nivel de divulgación tanto del fenómeno como de las acciones para mejorar las condiciones de precariedad en las zonas que deben contar con el tratamiento de mejoramiento integral, planteando dificultades para involucrar a las comunidades asentadas en estas condiciones.

## **V. OBJETIVOS.**

### **A. Objetivo Central.**

#### **Fortalecer a los entes territoriales en la gestión urbana y aplicación normativa relativas a programas de mejoramiento integral de barrios sostenibles (PMIB).**

Como se describió en los antecedentes, pocas entidades territoriales han adelantado programas y proyectos de MIB antes y después de la expedición de la Ley 388 de 1997 y de la declaración de los ODM, debido a que presentan dificultades para adelantar dichos procesos en términos normativos, gestión interinstitucional, escasez de recursos e información y problemas para la articulación de políticas sectoriales. Por consiguiente, el presente documento de política tiene como propósito brindar lineamientos y herramientas desde la Nación para apoyar los PMIB

que ya se adelantan con iniciativa local, así como promover la formulación e implementación de programas y proyectos en las entidades territoriales del país, con el propósito de generar intervenciones de alto impacto en áreas urbanas donde se concentre el déficit habitacional, se presenten altos índices de población desplazada y de precariedad.

Como propósito, la presente política busca cumplir con las metas del PND 2006-2010 brindando lineamientos de política para el MIB y la implementación del Programa Integral Saneamiento para Asentamientos Mejoramiento Integral de Barrios SPA: MIB. La presente política se enmarca en los siguientes objetivos de largo plazo:

- *Promover la equidad a través de la provisión de bienes y servicios urbanos (servicios públicos domiciliarios, espacio público, vías, transporte y equipamientos) a los barrios mejorados a través del MIB.*
- *Contribuir en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en asentamientos precarios.*
- *Contribuir en la prevención del crecimiento del mercado informal del suelo y la vivienda a través de oferta de suelo para VIS en los barrios intervenidos a través de los MIB, generando procesos de redensificación.*
- *Generar incentivos hacia las comunidades para que en el mediano y largo plazo adelanten procesos de mejoramiento de sus viviendas, construcción y/o autoconstrucción en las zonas objeto de mejoramiento, en el marco de los resultados de los MIB en el corto plazo.*
- *Disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos frente a amenazas presentes o futuras en el territorio y promover la ocupación planificada de este en condiciones de seguridad y sostenibilidad.*
- *Garantizar la seguridad en la tenencia, el apropiado ejercicio de la propiedad y uso del suelo, así como la prevención y reducción del riesgo en los barrios intervenidos a través de los PMIB.*

## **B. Objetivos Específicos.**

- i. Mejorar el conocimiento de las condiciones de riesgo en los asentamientos precarios como insumo para adelantar programas y proyectos de MIB.**

Se busca fortalecer la realización de estudios de riesgos, a través de la priorización de municipios, vinculando fuentes de financiamiento como los Departamentos y las Corporaciones Autónomas Regionales CAR.

- ii. Promover la articulación de políticas e instancias del nivel nacional, regional y local para focalizar las inversiones en los PMIB.**

Se busca garantizar mejores condiciones de coordinación interinstitucional, de articulación de las inversiones sectoriales y su focalización en áreas objeto de MIB.

- iii. Armonizar las normas nacionales y locales para la intervención de las zonas objeto de mejoramiento integral.**

Reglamentar el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral establecido en la Ley 388 de 1997, teniendo en cuenta, entre otros, el desarrollo normativo de aspectos como procedimientos, competencias y aplicabilidad de las normas técnicas y urbanísticas.

- iv. Adoptar las herramientas necesarias para mejorar la capacidad institucional a nivel nacional y local a través del Programa Nacional de MIB con el propósito de apoyar a las entidades territoriales en la formulación e implementación de programas y proyectos MIB a escala local.**

Para ello es necesario fortalecer el actual Programa Nacional de MIB del MAVDT para asistir a las entidades territoriales en la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión establecidos por la Ley 388 de 1997 en el MIB así como en la inclusión de la gestión del riesgo en estos programas. Así mismo, se debe promover la implementación de estrategias e instrumentos de control urbano articulados a los PMIB.

- v. Generar información primaria por parte de las entidades competentes relacionada con las condiciones de los asentamientos precarios y proyectos MIB en las ciudades del país.**

Desde el nivel local se deben adelantar procesos de identificación y valoración de los asentamientos precarios en las entidades territoriales a través del Expediente Municipal y elaborar el levantamiento de una línea base con indicadores de las condiciones de las

viviendas, entorno, salubridad, educación, violencia, infraestructura y transporte, entre otros, de los barrios objeto de mejoramiento. Desde el nivel nacional se debe recopilar y sistematizar las experiencias MIB de las ciudades que han adelantado este tipo de intervenciones en el país.

**vi. Promover la participación ciudadana en la formulación e implementación de los PMIB que garanticen la sostenibilidad de los procesos.**

Busca promover la participación ciudadana en la toma de decisiones en el marco de los procesos de planeación, gestión y ejecución de programas MIB, con lo cual se garantice su apropiación y sostenibilidad.

## **VI. PLAN DE ACCIÓN.**

▪ **Objetivo 1. Mejorar el conocimiento de las condiciones de riesgo en los asentamientos precarios como insumo para adelantar programas y proyectos de MIB.**

El MAVDT y la DGRPAD realizarán las siguientes acciones, en el marco de la implementación del presente documento, con el propósito de brindar apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales en el mejoramiento de la información relativa al riesgo para facilitar la formulación implementación de programas y proyectos MIB:

1. Elaborar, en coordinación con las entidades técnico-científicas<sup>15</sup> del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, una guía metodológica con los mínimos necesarios para la realización de estudios de riesgos<sup>16</sup>. Estas herramientas deben considerar análisis multiamenazas.
2. Promover la participación de las entidades técnico-científicas, las gobernaciones y las CAR, en la asistencia técnica a los municipios para el desarrollo de estudios de riesgos en asentamientos precarios que serán intervenidos a través de PMIB.

---

<sup>15</sup> Dentro de las entidades técnico-científicas están INGEOMINAS, IDEAM, DANE, IGAC, CAR, Comités Técnicos de los CLOPAD y CREPAD (Comités Locales y Regionales para la Prevención y Atención de Desastres) y la DGRPAD, entre otras.

<sup>16</sup> Los estudios de riesgos consideran el conocimiento de las amenazas, la vulnerabilidad y el análisis de la condición de riesgo existente en un territorio.

3. Apoyar técnicamente a las entidades territoriales en el desarrollo de estudios de riesgos en los asentamientos precarios priorizados y asegurar la inclusión de su condición de riesgo en los POT.
4. Articular los resultados de los estudios detallados de riesgo en asentamientos precarios susceptibles de PMIB, con las acciones definidas en el marco de la asistencia técnica del programa de incorporación de la gestión del riesgo en los POT.

El MAVDT y la DGRPAD, con el apoyo del DNP, priorizarán los municipios en los cuales se realizarán los estudios de riesgo, para lo cual considerarán variables como: a) baja capacidad fiscal para financiar estudios de preinversión, b) alto déficit cualitativo de vivienda urbano y c) alta recurrencia histórica de emergencias. Así mismo, con el fin de apoyar financieramente a los municipios en la realización de estudios de riesgo, diseñarán una estrategia que canalice recursos del orden local, departamental, nacional y de cooperación técnica internacional. En primera instancia, y como medida de corto plazo, se articulará este componente con el programa de JUNTOS realizando el estudio de riesgos en un grupo de ciudades priorizadas.

▪ **Objetivo 2. Promover la articulación de políticas del nivel nacional, regional y local para focalizar las inversiones en los PMIB.**

Los Programas de MIB deben propender por la articulación y coordinación de diferentes sectores, para garantizar una intervención exitosa. En este sentido, la articulación de políticas de los sectores de agua, vivienda, transporte urbano, desarrollo económico y social, en el marco de un proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales para gerenciar todo este proceso, se constituye en parte fundamental para garantizar la sostenibilidad de los procesos asociados al MIB.

A nivel nacional, la articulación de políticas sectoriales se enmarca en la estrategia Ciudades Amables y sus Programas Integrales para lo cual el Gobierno Nacional establecerá los lineamientos para focalizar las inversiones sectoriales y una instancia de coordinación y seguimiento.

Igualmente, es de esperarse que dicha articulación de políticas sectoriales se genere tanto a nivel regional como local, tanto en los planes de desarrollo departamental como municipal, con el propósito de ser incorporados en los Programas de Ejecución de los POT. De

otra parte, se espera que las entidades territoriales del país adelanten procesos de identificación y formulación de proyectos piloto MIB, con el fin de poner en práctica la articulación de políticas sectoriales locales, lo cual permitirá canalizar en dichos proyectos las siguientes políticas sectoriales nacionales, que generen una intervención de alto impacto. Para lo anterior, el presente documento plantea los siguientes lineamientos:

### **Lineamientos de articulación de políticas sectoriales y estrategias.**

**Red JUNTOS:** dado que JUNTOS es una estrategia de intervención integral y coordinada de los diferentes organismos y niveles del Estado, que tiene como objetivo disminuir la pobreza extrema del país, se hace necesario y oportuno integrar la Política MIB con JUNTOS. Es evidente que los hogares en asentamientos precarios presentan condiciones de pobreza y pobreza extrema, por lo tanto, la articulación de los esfuerzos de la estrategia Red Juntos con la Política de VIS y de MIB permitirá maximizar el impacto de dichas políticas del Gobierno Nacional en las familias beneficiarias. JUNTOS tiene como propósito que las familias reciban un acompañamiento familiar<sup>17</sup>, por medio de un *cogestor* social, quien es la persona encargada de hacer la articulación entre la familia y el Estado, acompañándolas en la consecución de los 45 Logros Básicos<sup>18</sup> (LB), en el marco de nueve (9) dimensiones. La *dimensión de habitabilidad* tiene como objetivo apoyar a las familias beneficiarias para que cuenten con una vivienda digna, lo cual implica provisión de servicios públicos, materiales adecuados, iluminación y espacios diferenciados<sup>19</sup>.

Por lo tanto, como parte de los lineamientos de articulación de políticas se propone desarrollar una estrategia de coordinación y focalización de las familias beneficiarias en las ciudades del país. En este sentido la política MIB, buscará priorizar aquellos barrios en donde se encuentran asentada la población focalizada por JUNTOS<sup>20</sup>, lo cual permite concentrar todos los esfuerzos del gobierno nacional en materia social sobre la población urbana de más bajos ingresos. Así mismo, JUNTOS a través del trabajo con los *cogestores sociales* y del sistema de

---

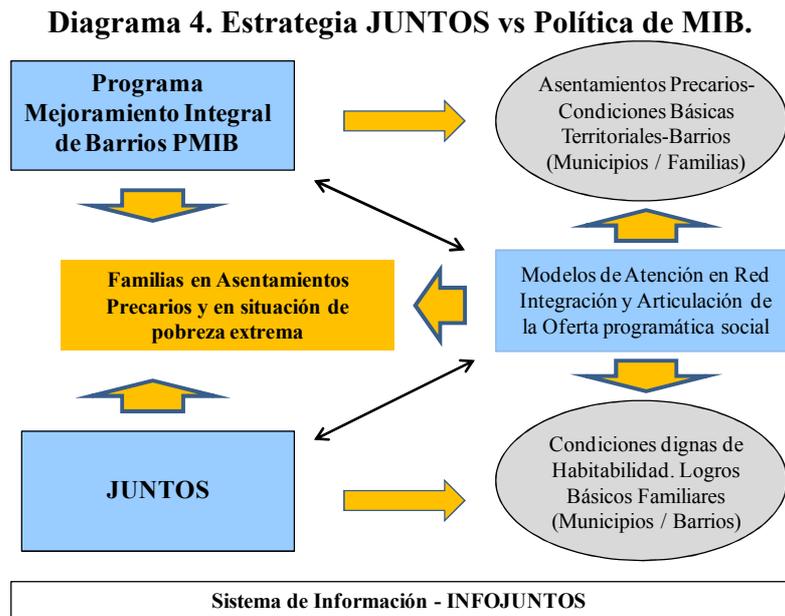
<sup>17</sup> El acompañamiento familiar está definido por un periodo de cinco (5) años.

<sup>18</sup> Los Logros Básicos son el conjunto de condiciones deseables, que una familia en extrema pobreza debe alcanzar para superar su situación y mejorar su calidad de vida. Todas las familias deben alcanzar 44 logros Básicos. El Logro 45 sólo es de cumplimiento para las familias en situación de desplazamiento.

<sup>19</sup> Para mayor información véase el Manual Operativo de JUNTOS.

<sup>20</sup> JUNTOS focaliza de acuerdo al SISBEN - Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, el cual es coordinado por la Dirección de Desarrollo Social del DNP.

información de la estrategia, INFOJUNTOS, brindará apoyo a las entidades territoriales en cuanto a la identificación de familias en asentamientos precarios, y en la recolección de información que permita a las administraciones municipales y distritales contar con un insumo para construir una línea base de las condiciones de precariedad en las zonas urbanas (Diagrama 4).



Fuente: Acción Social, DNP (2009).

**Vivienda:** los PMIB se constituyen en el principal complemento de la Política VIS, dado que promueven la construcción de infraestructura, la articulación con estrategias de desarrollo social y económico, el mejoramiento de las soluciones habitacionales de los grupos de bajos ingresos que no han tenido acceso al mercado formal de vivienda, la facilitación en el acceso al crédito para los hogares de bajos ingresos para actividades generadoras de ingreso así como para el mejoramiento de su vivienda. En este sentido, los PMIB deben propender por articularse con las estrategias de la Política VIS del Gobierno Nacional, así como con los instrumentos de política habitacional diseñados por los gobiernos regionales y locales, con el propósito de alcanzar una intervención integral en los asentamientos precarios objeto de mejoramiento.

- SFV en la modalidad de Vivienda Saludable: se define como un subsidio otorgado por Fonvivienda, destinado a la ejecución de reparaciones o mejoras locativas que tengan por objeto mejorar las condiciones básicas de salud de los hogares más vulnerables. Esta

modalidad financia la habilitación o instalación de baños, lavaderos, cocinas, redes hidráulicas y sanitarias, y otras condiciones relacionadas con el saneamiento y mejoramiento de fachadas de una VIP, y se aplicará a soluciones de vivienda cuyo valor no supere los 70 SMLM. La formulación de los proyectos de vivienda saludable la deben realizar los oferentes. Con el propósito de garantizar una conexión efectiva de usuarios potenciales a la redes de acueducto y alcantarillado, mediante el Programa de Vivienda Saludable, el MAVDT incluirá como variables que favorecen la calificación de los proyectos, que las viviendas a mejorar estén relacionadas con programas de MIB.

- SFV de vivienda, en sus diferentes modalidades: las entidades del orden local y regional con recursos propios o con recursos provenientes del gobierno nacional, a través de las diferentes bolsas y convocatorias que adelante FONVIVIENDA, articularán la formulación y ejecución de proyectos de construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda o generación de vivienda nueva, de conformidad con los escenarios propuestos en los PMIB en los barrios objeto de mejoramiento.
- Bolsa Desplazados: desde el año 2003, FONVIVIENDA ha asignado más de 74.000 SFV a igual número de hogares en situación de desplazamiento, sin embargo, los hogares señalan dificultades para encontrar oferta de vivienda de bajo costo dentro del mercado inmobiliario para hacer uso del subsidio y de esta manera hacer efectivo el derecho a la vivienda. En el desarrollo de programas MIB que consideren con prioridad la atención a población desplazada, y en el marco de un enfoque diferencial y territorial, permite la habilitación de oferta de vivienda de bajo costo que con anterioridad no se encontraba disponible y atender a esta población que generalmente se localiza en las zonas urbanas en asentamientos precarios.
- Ahorro Voluntario Contractual - AVC del FNA: es la principal estrategia de la política VIS para ampliar el acceso a financiación de vivienda para los hogares informales de bajos ingresos. Hasta el momento 438.185 hogares están vinculados, de los cuales el 75% tiene ingresos inferiores a 2 SMLM. El crédito promedio aprobado hasta el momento es de 19 millones, lo cual le genera al hogar un enorme potencial de volverse demanda efectiva, como fase posterior del mejoramiento de entorno en el marco de un PMIB. Para esto, se deben establecer alianzas entre el FNA y los promotores de los PMIB (entidades territoriales y/o sector privado), buscando canalizar a los hogares ya vinculados en procesos de MIB, para que los hogares ahorren en el FNA con miras a obtener el crédito de vivienda.

- Titulación: como parte de las estrategias de la Política VIS para garantizar la seguridad de la tenencia de los hogares asentados en predios fiscales, el MAVDT cuenta con el Programa de Titulación con dos modalidades: i) cesión a título gratuito y, ii) titulación en bienes fiscales. El MAVDT priorizará aquellos hogares asentados en barrios que sean objeto de programas y proyectos de MIB (ya sean de iniciativa del gobierno nacional y/o local, así como del sector privado) para focalizar los recursos que garanticen apropiados procesos de titulación de la propiedad de dichos hogares.
- Programa de subsidios de las Cajas de Compensación Familiar – CCF: estas entidades entregan subsidios a la demanda de hogares formales, los cuales, al ser objeto de mejoramiento a través de un PMIB, podrían aplicar a subsidios para aquellas nuevas unidades de vivienda VIS y VIP, así como en los casos de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, según lo determina el Decreto 774 de 2009<sup>21</sup>.
- Crédito de mejoramiento: para fomentar la línea de crédito de mejoramiento del Decreto 1142 de 2009, los municipios organizarán la demanda de hogares con base en los programas MIB que desarrollen. De manera especial y para ciudades con alto nivel de desempleo urbano, este proceso será apoyado por el MAVDT, Acción Social y el Fondo Nacional de Garantías – FNG.

**Agua Potable y Saneamiento Básico:** uno de los índices que condicionan en mayor grado la precariedad que presentan los hogares en estos asentamientos es precisamente el suministro de agua y saneamiento básico, dado que más del 50% de los hogares en asentamientos precarios carecen de la provisión de dichos servicios; por consiguiente, el mejoramiento de dicha infraestructura se constituye en uno de los principales catalizadores para el éxito de un PMIB. En este sentido, la articulación de las políticas de este sector desde el nivel nacional, regional y local para la focalización en programas y proyectos piloto MIB es fundamental, especialmente por los altos costos de estas intervenciones. No obstante, se recomienda articular las acciones de las entidades competentes para evitar escenarios en donde se brinde servicios a aquellos asentamientos cuyas condiciones de riesgo no permitan garantizar su sostenibilidad, lo cual implica acciones en el marco de un plan de reasentamiento.

---

<sup>21</sup> Decreto 774 de marzo de 2009 “Por el cual se modifica el artículo 49 del Decreto 975 de 2004, modificado por el artículo 1° del Decreto 1650 de 2007”.

- Plan Departamental de Agua – PDA – (Programa Saneamiento par Asentamientos SPA): el Programa Saneamiento para Asentamientos SPA de la estrategia Ciudades Amables del PND 2006-2010 tiene como propósito 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. En este contexto, el MAVDT, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico - VAS, estableció que en los diagnósticos contratados en los departamentos, se incluyera la identificación de asentamientos precarios que puedan ser objeto de un proyecto piloto de MIB. El VAS definió que los proyectos SPA podrían considerarse como una primera fase de posibles proyectos piloto de MIB.

**Tabla 5. Programa Saneamiento para Asentamientos en el marco del MIB  
Viceministerio de Agua y Saneamiento VAS – MAVDT.**

<b>Criterios de elegibilidad propuestos para proyectos SPA.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población menor a 1'000.000 de habitantes.</li> <li>- Ser uno de los dos municipios con mayor población de los que se encuentren vinculados al Plan Departamental.</li> <li>- Vinculación al Programa de MIB, según lo establezca el MAVDT.</li> <li>- Máximo de \$2 millones por predio beneficiado.</li> </ul>
<b>Asignación de recursos por componentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redes secundarias y conexiones de Acueducto: construcción, reposición y rehabilitación de tuberías de distribución y sus accesorios, tuberías para conexiones domiciliarias, cajillas, medidores y sus accesorios.</li> <li>- Redes secundarias y conexiones de Alcantarillado: Construcción, reposición y rehabilitación de tuberías de recolección, tuberías para conexiones domiciliarias con sus accesorios y cajas de inspección domiciliaria.</li> <li>- Realización de estudios técnicos y diagnósticos.</li> <li>- Inversiones de reducción del riesgo asociadas a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.</li> </ul>
<b>Etapas de desarrollo proyectos SPA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación.</li> <li>- Evaluación preliminar.</li> <li>- Evaluación legal.</li> <li>- Valoración (preliminar).</li> <li>- Formulación.</li> <li>- Implementación (ejecución).</li> </ul>

Fuente: Presentación Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico VAS, Seminario Taller Internacional Gestión del Suelo y Mejoramiento Integral de Barrios, Organización: JICA-DNP-MAVDT-Alcaldía de Cartagena (2008).

- Planes de Inversiones de las Empresas de Servicios Públicos: las empresas prestadoras que suministren el servicio de acueducto y alcantarillado evaluarán la posibilidad de incorporar aspectos relacionados con la política MIB en sus planes de inversiones, lo cual puede desarrollarse a través de asistencia técnica, interventoría y esquemas de financiación. Por consiguiente, los departamentos, municipios y empresas prestadoras deberán reconocer el

componente de agua y saneamiento como un criterio fundamental para la planeación de intervenciones en asentamientos humanos precarios y en la planificación del desarrollo territorial.

**Transporte Urbano y Movilidad:** con el fin de garantizar la accesibilidad y la movilidad (transporte público) de los habitantes de los barrios que sean objeto de procesos de mejoramiento integral con el resto de la ciudad, las entidades territoriales, gestoras y ejecutoras de los sistemas de transporte público tales como SITM y SETP contemplarán la:

- Articulación con los sistemas de transporte público existente: como parte de la implementación de los SITM y SETP, según sea el caso, se estimarán los medios de transporte público que suplirán la demanda de usuarios en los barrios objeto de MIB (ej. rutas alimentadoras provenientes de las estaciones, terminales y portales de los sistemas de transporte más cercanas a los barrios objeto de MIB).
- Ampliación sistemas de transporte: en el marco de los estudios de preinversión y estructuración técnica para la implementación de los SITM, SITP y SETP, según sea el caso, se estimará las alternativas que permitan garantizar y/o mejorar la oferta de servicios de transporte urbano en los barrios objeto de MIB, con los proyectos de transporte previstos en dichos sistemas.

**Seguridad y Convivencia Ciudadana:** este componente permitirá implementar un modelo de gestión de seguridad que privilegie la solución de problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana identificadas en los barrios objeto del MIB, a través de dos formas: i) como parte del impacto relacionado con la reducción de delitos y el aumento de la percepción de seguridad de los ciudadanos, producto de una intervención que apunta al mejoramiento de las condiciones del espacio público, la dotación de equipamientos e infraestructura y el aumento de la presencia del Estado a través de casas de justicia, centros de convivencia ciudadana, estaciones de policía y comisarías de familia, entre otros, y, ii) a partir de la realización de un diagnóstico de las condiciones de seguridad y convivencia en cada uno de los casos identificados, donde se prioricen algunas de las acciones identificadas previamente. El objetivo de dicho diagnóstico, que debe ser construido con la participación de la comunidad, es priorizar una serie de acciones que sean incluidas como parte de los componentes del Programa MIB.

**Energía:** en concordancia con el Decreto 1123 de 2008<sup>22</sup> el Programa de Normalización de Redes Eléctricas – PRONE tiene como objetivo la legalización de usuarios y la adecuación de las redes a los reglamentos técnicos vigentes, en asentamientos precarios, situados en municipios del Sistema Interconectado Nacional – SIN. El PRONE se constituye en un insumo importante del componente de servicios públicos domiciliarios para el MIB en la medida que se financian por parte del Gobierno Nacional planes, programas o proyectos elegibles de conformidad con dicho Decreto y las normas que lo sustituyan o complementen. En este contexto, y en el marco de los programas y proyectos MIB que se adelantan por parte de las entidades territoriales, se podrán formular planes, programas y proyectos los cuales podrán ser presentados en las convocatorias que adelante el Ministerio de Minas y Energía como parte del PRONE, los cuales deberán ser presentados por el Representante Legal del Operador de Red en concordancia con los requerimientos básicos establecidos en el mencionado Decreto.

#### **Consolidación de la instancia nacional de seguimiento – MIB.**

El DNP y el MAVDT realizarán las siguientes acciones con el fin de garantizar la articulación de políticas del nivel nacional, regional y local en la focalización de las inversiones en los PMIB. Se propone consolidar la instancia nacional de seguimiento de MIB para formular lineamientos y realizar seguimiento y evaluación a la presente política, la cual estará conformada por los actores involucrados en la elaboración del presente documento, quienes podrán, dependiendo de los temas a tratar, invitar a las entidades territoriales, área metropolitanas, las CAR, la Academia, Organizaciones No Gubernamentales-ONG, entidades que han elaborado estudios y consultorías acerca de MIB, organizaciones y comunidades de base organizadas-CBO que han participado en experiencias de mejoramiento barrial y todos aquellos interesados en el tema MIB. Dicha instancia nacional se consolidará a través del Decreto Reglamentario del tratamiento de mejoramiento integral, la cual elaborará y adoptará su reglamento para cumplir entre otras con las siguientes funciones:

1. Dar lineamientos para el cierre financiero de los nueve (9) piloto MIB de preinversión y los proyectos que se formulen en el marco de esta política, dando prioridad a las ciudades con mayor índice de desempleo (ej. Ibagué y Pereira).

---

<sup>22</sup> Ministerio de Minas y Energía, Decreto 1123 del 11 de Abril de 2008, “*Por el cual se reglamenta el Programa de Normalización de Redes Eléctricas y se dictan otras disposiciones*”.

2. Adelantar las acciones tendientes al seguimiento, monitoreo y evaluación del presente documento CONPES.
3. Proponer lineamientos de política complementarios al presente documento.
4. Coordinar con RED JUNTOS procedimientos y criterios de focalización y articulación de las acciones de MIB.
5. Promover procesos de cooperación horizontal entre las entidades territoriales para identificar, formular, implementar y evaluar programas y proyectos MIB.
6. Coordinar el apoyo a las entidades territoriales en la formulación y gestión de proyectos MIB de cooperación internacional y solicitudes ante la Banca Nacional y Multilateral a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, tomando como piloto los perfiles de proyecto en curso en los municipios de Quibdó (UN-HABITAT) y Soacha (BID).

▪ **Objetivo 3. Armonizar las normas nacionales y locales para la intervención de las zonas objeto de mejoramiento integral.**

Para armonizar las normas nacionales y locales que permitan una efectiva intervención en las zonas identificadas con tratamiento de mejoramiento integral por parte de las entidades territoriales se formulará y adoptará un decreto reglamentario de la Ley 388 de 1997 para el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral que defina, entre otros: i) normas urbanísticas para garantizar procesos de consolidación (legalización y regularización urbanística); ii), la articulación de los programas MIB con la NSR (1998), mitigación de riesgos y acciones de reasentamiento y/o reubicación; iii) normas mínimas de instalaciones hidrosanitarias, lineamientos y parámetros para incorporar el componente de reasentamiento en los procesos de mejoramiento integral; iv) definición de actores, esquemas de financiación y acceso a crédito, indicadores y metas para seguimiento y evaluación; v) mecanismos para adelantar procesos de titulación entre privados; vi) articulación y armonización con la normatividad ambiental; vii) procedimientos y metodologías para la incorporación de los PMIB en los programas de ejecución de los POT así como en el programa de inversiones de los PDM, y, viii) definir funciones y competencias de la mesa técnica nacional MIB.

▪ **Objetivo 4. Adoptar las herramientas necesarias para mejorar la capacidad institucional a nivel nacional y local a través del Programa Nacional MIB.**

El MAVDT realizará las siguientes acciones, en el marco de la implementación del presente documento, con el propósito de adoptar herramientas necesarias para mejorar la capacidad institucional a nivel nacional y local en gestión urbana de PMIB y garantizar el apoyo a las entidades territoriales:

1. Consolidar el apoyo a ciudades piloto en la estructuración técnica y financiera de PMIB y realizar un seguimiento hasta la culminación de los procesos de mejoramiento barrial.
2. Fortalecimiento técnico del MAVDT para asistir a las entidades territoriales en la formulación de PMIB y en la gestión de riesgos de desastres.
3. Elaborar una (1) guía metodológica del Programa Nacional de MIB, en el cual se definan: i) el alcance, conceptos, componentes y procedimientos para adelantar PMIB en las entidades territoriales con apoyo del Gobierno Nacional; ii) incorporación de PMIB en los POT y PDM; iii) formulación e implementación de PMIB; iv) fuentes de financiación y cooperación internacional para desarrollar PMIB; v) documentación de los procesos de participación comunitaria dentro de los MIB (incluyendo los proyectos piloto) así como el análisis de las experiencias documentadas a nivel país; vi) recopilación y sistematización de las experiencias y metodologías de participación ciudadana en proyectos MIB (Región Latinoamérica y el Caribe).
4. Articular los mecanismos de focalización, herramientas y generación de información de JUNTOS con el Programa Nacional MIB, en concordancia con los lineamientos establecidos en el presente documento.

El DNP, el MAVDT y las entidades territoriales con experiencia en procesos de MIB adelantarán la gestión para la divulgación de la guía metodológica del Programa Nacional MIB, la cual brindará información a las entidades territoriales o partes interesadas, en aspectos normativos, técnicos, financieros (fuentes y cooperación internacional), apoyo desde la Nación y otros actores, generación de procesos de cultura ciudadana para la prevención y mitigación de riesgos; todo lo anterior, en busca de garantizar la sostenibilidad de las inversiones.

- **Objetivo 5. Generar información primaria por parte de las entidades competentes relacionada con las condiciones de los asentamientos precarios y proyectos MIB en las ciudades del país.**

El MAVDT y las entidades territoriales con iniciativas y proyectos de MIB realizarán las siguientes acciones, con el fin de recolectar información primaria acerca de las condiciones de los asentamientos precarios de las ciudades del país, para la construcción de una línea base que permita formular Programas de MIB a escala de ciudad:

1. Diseño, montaje e implementación del subsistema de información de MIB en el Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial - SNIVDT.
2. Con base en los Planes de Ordenamiento Territorial POT y Planes de Desarrollo Municipal PDM, elaborar un inventario de asentamientos precarios, su condición de riesgo, y diagnóstico de MIB en las entidades territoriales. Así mismo, brindar asistencia técnica a los municipios para la incorporación del PMIB en el Expediente Municipal, información que servirá de insumo del Expediente Nacional de Proyectos de MIB el SNIVDT.
3. Articular la información del inventario de asentamientos precarios y diagnóstico de MIB en las entidades territoriales con base en el sistema de información INFOJUNTOS y sus respectivas herramientas, en el marco de la dimensión de habitabilidad y la EES (condiciones socio-ambientales y sanitarias de los entornos).
4. Crear un Expediente Nacional de Proyectos de MIB<sup>23</sup> en el MAVDT.
5. El DNP y el MAVDT recopilarán las experiencias MIB en las ciudades del país en una publicación que permita su divulgación.

Adicionalmente, el DNP adelantará la evaluación de impacto de la Política VISU y DT, específicamente de los componentes de titulación y MIB, con el fin de complementar la generación de información primaria acerca de las experiencias MIB en las ciudades del país.

## **VII. FINANCIAMIENTO.**

El financiamiento de MIB articulará recursos disponibles en los sectores vinculados a nivel nacional, regional y local.

---

<sup>23</sup> El Expediente Nacional de proyectos se constituye en un instrumento de información para contribuir en el monitoreo de la meta 11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM, y como fuente de información para el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales en la gestión de recursos ante la Banca Multilateral y Agencias de Cooperación Internacional.

### **i. Fortalecimiento Institucional MAVDT (Documento CONPES 3488).**

En el marco de los recursos de crédito externo del Banco Interamericano de Desarrollo BID para financiar el componente de MIB de la Política Nacional de Desarrollo Territorial (documento CONPES 3488 de 2007), se financiarán siete productos de la presente política.

**Tabla 6. Financiación Programa Nacional MIB y Productos Complementarios.**

PRODUCTO	2008	2009	2010	TOTAL
	TOTAL	TOTAL	TOTAL	
Decreto Reglamentario	-	-	150.000.000	150.000.000
Proyectos Piloto MIB Formulados		262.152.730	1.211.514.069	1.473.666.799
Proyectos Piloto MIB Implementados	5.711.130.450	6.209.647.464	2.360.164.453	14.280.942.367
Unidad Técnica de Ejecución Nacional del PMIB (UTPMIB) Funcionando	235.512.728	448.000.000	600.000.000	1.283.512.728
Guía Metodológica Publicada			150.000.000	150.000.000
Subsistema de Información Territorial MIB	-	60.000.000	120.000.000	180.000.000
Evaluación de Impacto Política VISU y DT (Componentes MIB y Titulación)	-	379.000.000	379.000.000	758.000.000
<b>Total</b>	<b>5.946.643.178</b>	<b>7.358.800.194</b>	<b>5.020.678.522</b>	<b>18.326.121.894</b>

Fuente: MAVDT (2009).

En este sentido, el MAVDT en cabeza de la Dirección de Desarrollo Territorial DDT, dirección técnica a cargo del Programa Nacional MIB, cuenta con recursos por 18.326 millones de pesos en las vigencias comprendidas entre 2008 y 2010 para: i) adelantar los estudios y procedimientos que permitan la elaboración y adopción del Decreto Reglamentario del tratamiento de mejoramiento integral, ii) los análisis y recopilación de información y los procedimientos para la publicación de la Guía Metodológica MIB, iii) la creación del subsistema de Información MIB al interior del SINDVT, y, iv) el montaje del Expediente Nacional de Proyectos MIB remitidos por las Entidades Territoriales al MAVDT.

Adicionalmente, el Programa Nacional de MIB gestionó recursos de contrapartida con las entidades territoriales por una suma de 2,9 mil millones de pesos, los cuales representan un 20% del costo de los proyectos piloto MIB. El Gobierno Nacional en conjunto con el BID definirá la siguiente fase del Programa Nacional MIB en concordancia con los resultados de la evaluación de impacto de los proyectos piloto MIB adelantados en el marco de la operación de crédito externo.

### **ii. Gestión de Recursos.**

Como se mencionó en los antecedentes, Colombia cuenta con una experiencia de dos décadas en estrategias de MIB de iniciativa local, las cuales aún no se han sistematizado ni

divulgado a nivel nacional para agilizar el traspaso de experiencias y lecciones aprendidas en todos los niveles de gobierno y ámbitos de acción. En este sentido, el Gobierno Nacional en cabeza del DNP adelantará las gestiones pertinentes con entidades internacionales y agencias de cooperación internacional para financiar un estudio que recopile y sistematice las experiencias de MIB en las ciudades del país. Así mismo, con el fin de apoyar a las entidades territoriales en el mejoramiento del conocimiento de las condiciones de riesgo de los asentamientos precarios susceptibles de programas y proyectos de MIB, el Gobierno Nacional buscará fuentes de financiamiento del orden internacional, nacional, regional y local para promover el desarrollo de estudios de riesgo.

**iii. Articulación y coordinación interinstitucional – Bolsa nacional proyectos MIB – Diferentes bolsas de recursos.**

Dado que el MIB es resultado de la canalización y focalización de inversiones sectoriales existentes, esta estrategia de financiación tiene como propósito articular recursos de distintas fuentes, en concordancia con los lineamientos de articulación de políticas descritas en el Plan de Acción del presente documento (objetivo específico i). En este contexto, el Gobierno Nacional a través de la instancia de seguimiento MIB realizará seguimientos a los lineamientos de articulación de políticas y estrategias establecidos en el presente documento, como también elaborará lineamientos adicionales en el proceso de implementación del mismo. De otra parte, con base en los resultados de la evaluación de impacto de la Política VIS y DT en los componentes de titulación y MIB, considerará la posibilidad de crear una Bolsa Nacional de Recursos para financiar proyectos MIB de iniciativa local. Esta Bolsa contaría con fuentes de diversa índole y podría complementarse con la estrategia de financiación 4 que se describe a continuación.

**iv. Crédito para mejoramiento.**

En complemento a las inversiones en espacio público, es fundamental el desarrollo de líneas de financiamiento para el mejoramiento de vivienda de los hogares. Para esto se proponen las siguientes actividades, en el marco del Decreto 1142 de 2009:

- Agilizar la ejecución de la línea crédito para mejoramiento de vivienda que será implementada por las CCF y Bancos, con apoyo de FNG.

- En ciudades con alto nivel de desempleo urbano, el MAVDT, Acción Social y FNG apoyará de manera especial la organización de la oferta y demanda.

v. **Gestión de Operaciones de Crédito Externo y Cooperación Internacional.**

Con el fin de apoyar a las entidades territoriales en la estructuración técnica y financiera de programas y proyectos de MIB de iniciativa local, el Gobierno Nacional a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional apoyará la elaboración y gestión de proyectos de cooperación con la Banca Multilateral, Agencias de Cooperación Internacional (e.g. *Cities Alliance*) y UN-HABITAT, con el fin de apalancar la financiación de la formulación e implementación de dichas iniciativas (proyectos piloto en Quibdó y Soacha).

## **VIII. RECOMENDACIONES.**

El Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los lineamientos de política y estrategias presentadas en este documento.
2. Solicitar al DNP realizar el seguimiento a los productos determinados en el plan de acción de este documento.
3. Solicitar al MAVDT consolidar la Instancia Nacional de MIB, la cual debe llevar a cabo su primera sesión en un término no superior a 60 días desde la aprobación del presente documento.
4. Solicitar al MAVDT llevar a cabo las acciones necesarias para la articulación del Programa SPA y los Planes Departamentales de Agua con el Programa Nacional de MIB (30 Dic. 09).
5. Solicitar al MAVDT expedir el Decreto Reglamentario del tratamiento de MIB establecido por la Ley 388 de 1997 (30 Jun. 2010).
6. Solicitar al DNP y al MAVDT adelantar la evaluación de impacto de los programas de titulación y MIB, con el fin de proponer los ajustes y garantizar la sostenibilidad de estos programas (30 Jul. 2010).
7. Solicitar al MAVDT revisar los criterios de calificación del SFV de mejoramiento de vivienda con el propósito de priorizar los hogares vinculados a programas y proyectos de MIB (30 Dic. 2009).
8. Recomendar al MAVDT incluir en los criterios de priorización de barrios para ser objeto de PMIB el índice de presencia de población en situación de desplazamiento en las áreas urbanas del país (30 Dic. 2009).
9. Solicitar a FINDETER ampliar la línea de financiación de Renovación Urbana para programas y proyectos de MIB, así como su debida promoción y divulgación en las entidades territoriales del país (30 Dic. 09).

10. Solicitar al MAVDT promover la articulación de la política MIB con la estrategia RED JUNTOS, así como con las demás políticas sectoriales vinculadas en los presentes lineamientos (30 Oct. 09).
11. Recomendar a las entidades territoriales formular programas y proyectos de MIB, en el marco de sus POT y Planes de Desarrollo, en concordancia con los lineamientos de política establecidos por el presente documento.
12. Recomendar al Ministerio del Interior y Justicia promover la articulación de los programas de acceso a la justicia y de gestión del riesgo con los programas y proyectos de MIB.
13. Solicitar al IGAC, INGEOMINAS, IDEAM, DANE y la DGRPAD, y recomendar a los Departamentos, Áreas Metropolitanas y las CAR, brindar acompañamiento técnico a las entidades territoriales para adelantar estudios de riesgos en los asentamientos precarios.
14. Solicitar al MAVDT, con el apoyo de DNP y MHCP adelantar las acciones identificadas en el presente documento para el fortalecimiento de la línea de crédito para Mejoramiento de Vivienda del Decreto 1142 de 2009 (30 Oct. 09).

## IX. MATRICES.

### MATRIZ PRODUCTOS

#	Producto	Nombre del Indicador para el Producto	Unidad de Medida del Indicador	Fuente del Indicador	Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA
1	<b>Guía Metodológica con criterios mínimos para realizar estudios de riesgos</b>	Guía Metodológica publicada	Número	MAVDT	0	24/08/2009	1	30/06/2010
1	<b>Instancia Nacional de Seguimiento MIB</b>	Actividades	Número	MAVDT	0	24/08/2009	1	30/08/2009
2	<b>Programa SPA MIB</b>	Programa SPA MIB identificados	Número	MAVDT	0	24/08/2009	1	30/12/2009
		Proyectos Piloto SPA formulados	Número	MAVDT	0	24/08/2009	20	30/03/2010
		Proyectos Piloto SPA implementados	Número	MAVDT	0	24/08/2009	10	30/08/2010
3	<b>Decreto Reglamentario de Tratamiento Urbanístico de Mejoramiento Integral</b>	Actividades	Número	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial VVDT	0	24/08/2009	1	30/06/2010
4	<b>Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios MIB</b>	Proyectos Piloto MIB formulados	Número	Dirección de Desarrollo Territorial DDT	6	24/08/2009	17	30/03/2010
		Proyectos Piloto MIB implementados	Número	Dirección de Desarrollo Territorial DDT	0	24/08/2009	6	30/08/2010
		Guía Metodológica publicada	Número	Dirección de Desarrollo Territorial DDT	0	24/08/2009	1	30/06/2010
5	<b>Subsistema de información territorial MIB del Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial SNIVDT</b>	Actividades	Número	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial VVDT	0	24/08/2009	1	30/06/2010
6	<b>Publicación sobre experiencias MIB en Colombia</b>	Actividades	Número	DNP	0	24/08/2009	1	30/03/2010

## MATRIZ RECOMENDACIONES

#	Recomendación	Productos relacionados con la Recomendación #P1,#P2...#Pn	Periodo de ejecución de la recomendación	
			Fecha Inicio Recomendación DD/MM/AAAA	Fecha Finalización Recomendación DD/MM/AAAA
1	Aprobar los lineamientos de política y estrategias presentadas en este documento.	P1,P2,P3,P4,P5,P6,P7	24/08/2009	30/07/2009
2	Solicitar al DNP realizar el seguimiento a los productos determinados en el plan de acción de este documento.	P1,P2,P3,P4,P5,P6,P7	24/08/2009	Permanente
3	Solicitar al MAVDT consolidar la Instancia Nacional de MIB, la cual debe llevar a cabo su primera sesión en un término no superior a 60 días desde la aprobación del presente documento.	P1	24/08/2009	24/10/2009
4	Solicitar al MAVDT llevar a cabo las acciones necesarias para la articulación del Programa SPA y los Planes Departamentales de Agua con el Programa Nacional de MIB.	P6	24/08/2009	30/12/2009
5	Solicitar al MAVDT expedir el Decreto Reglamentario del tratamiento de MIB establecido por la Ley 388 de 1997.	P2	24/08/2009	30/06/2010
6	Solicitar al DNP y al MAVDT adelantar la evaluación de impacto de los programas de titulación y MIB, con el fin de proponer los ajustes y garantizar la sostenibilidad de estos programas.	P3	24/08/2009	30/07/2010
7	Solicitar al MAVDT revisar los criterios de calificación del SFV de mejoramiento de vivienda con el propósito de priorizar los hogares vinculados a programas y proyectos de MIB.	P5	24/08/2009	30/12/2009
8	Recomendar al MAVDT incluir en los criterios de priorización de barrios para ser objeto de PMIB el índice de presencia de población en situación de desplazamiento en las áreas urbanas del país	P4	24/08/2009	30/12/2009
9	Solicitar a FINDETER ampliar la línea de financiación de Renovación Urbana para programas y proyectos de MIB, así como su debida promoción y divulgación en las entidades territoriales del país	P4	24/08/2009	30/12/2009
10	Solicitar al MAVDT promover la articulación de la política MIB con la estrategia RED JUNTOS, así como con las demás políticas sectoriales vinculadas en los presentes lineamientos.	P2	24/08/2009	30/10/2009
11	Recomendar a las entidades territoriales formular programas y proyectos de MIB, en el marco de sus POT y Planes de Desarrollo, en concordancia con los lineamientos de política establecidos por el presente documento.	P2	24/08/2009	Permanente
12	Recomendar al Ministerio del Interior y Justicia promover la articulación de los programas de convivencia y seguridad y de gestión del riesgo con los programas y proyectos de MIB.	P2	24/08/2009	Permanente
13	Solicitar al IGAC, INGEOMINAS, IDEAM, DANE y la DGRPAD, y recomendar a los Departamentos, Áreas Metropolitanas y las CAR, brindar acompañamiento técnico a las entidades territoriales para adelantar estudios de riesgos en los asentamientos precarios.	P2, P4, P5	24/08/2009	Permanente
14	Solicitar al MAVDT, con el apoyo de DNP y MHCP adelantar las acciones identificadas en el presente documento para el fortalecimiento de la línea de crédito para Mejoramiento de Vivienda del Decreto 1142 de 2009.	P1, P4, P5	24/08/2009	30/10/2009



## **X. BIBLIOGRAFIA.**

Alcaldía Mayor de Bogotá, (2000), “Proyecto Servicios Urbanos PSUB I para Bogotá”.

Acción Social, (2007), Manual Operativo de la Red JUNTOS.

Cities Alliance, DNP, MAVDT, (2007), “Suelo y Vivienda para Hogares de Bajos Ingresos”.

Centro Nacional de Consultoría, (2008), “Evaluación de impacto de Familias en Acción para población en situación de desplazamiento”.

DDUPRE, DNP, (2001), “Estudio sobre Programas de MIB Subnormales”.

DNP, (2005), “Ciudades Amables”, Visión Colombia 2019.

DNP, (2007), “Bases Plan Nacional de Desarrollo PND 2006 – 2010, Capítulo Ciudades Amables”.

Documento CONPES 2326, (1987), “Política de asentamientos humanos y programa de apoyo a los municipios para su desarrollo”.

Documento CONPES 2729 (1994), “Política de Vivienda Social Urbana”.

Documento CONPES 2808 (1995), “Ciudades y Ciudadanía: Política Urbana de El Salto Social”.

Documento CONPES 3305, (2004), “Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano”.

Documento CONPES 3326 (2004), “Garantía de la nación a Bogotá D.C. para contratar un empréstito externo con el gobierno alemán por medio del kreditanstalt fur wiederaufbau (KFW) por 3, 5 millones de euros, o su equivalente en otras monedas, para la financiación del programa sur de convivencia”.

Documento CONPES 3343, (2005), *“Lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de agua, ambiente y desarrollo territorial”*.

Documento CONPES 091, (2005), *“Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015”*.

Documento CONPES 102, (2006), *“Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema”*.

Documento CONPES 3488, (2007), *“Concepto Favorable a la Nación para Contratar un Empréstito Externo con la Banca Multilateral hasta por US\$350 millones destinado a financiar parcialmente la Política de Vivienda de Interés Social y de Desarrollo Territorial”*.

Informe de Gobierno. Levantamiento de información y cálculo de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos.

Lavell, A. (2006), *“Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión”*, Artículo elaborado en el marco del proyecto: fortalecimiento de políticas y Sistemas Nacionales de Prevención y Atención de Desastres / Gestión del Riesgo en la Subregión Andina, PREDECAN (Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina).

López H. y Nuñez J. 2007. *“Pobreza y desigualdad en Colombia Diagnóstico y estrategias”*. Documento resultado de la MERPD.

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT, Universidad de los Andes, (2007), *“Programa de Asentamientos Humanos Precarios del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Recomendaciones para el Manejo de los Asentamientos de los Municipios de la Operación de Crédito Subnacional”*.

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT, Desarrollo a Escala Humana, (2007), *“Programa de Asistencia Técnica a Entes Territoriales para Programas y Proyectos en Mejoramiento Integral de Asentamientos Humanos –PMIAH-2”*.

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT, Rojas, Olimpo, (2008), *“Documento Borrador de la Política para los Asentamientos Humanos Precarios”*.

Ministerio de Minas y Energía, Decreto 1123 del 11 de Abril de 2008.

Villareal, J. (2009), *Evaluación Ejecutiva del PUI Nororiental de Medellín*, Universidad de los Andes.

UN HABITAT, (2003), *“The Challenge of Slums”*, Informe Mundial para los Asentamientos Humanos.

**Documentos de consulta e información acerca del MIB en Internet:**

Estudio Suelo y Vivienda para Hogares de Bajos Ingresos:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/ViviendaAguaDesarrolloUrbanoAmbiente/DesarrolloUrbano/Conocimientoparalagesti%C3%B3nurbana/tabid/518/Default.aspx>

Seminario Internacional Gestión del Suelo y Mejoramiento Integral de Barrios MIB:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/ViviendaAguaDesarrolloUrbanoAmbiente/DesarrolloUrbano/PROYECTOPLANIFICACIONURBANAYREAJUSTEDETERREN/tabid/944/Default.aspx>

**Agencias y Banca Multilateral:**

UN HABITAT: <http://www.unhabitat.org/>

Cities Alliance: <http://www.citiesalliance.org/index.html>

Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/>

Banco Interamericano de Desarrollo BID: <http://www.iadb.org/>

Habitat for Humanity: <http://www.habitat.org/lac/>

FEDEVIVIENDA: <http://www.fedevivienda.org.co/>

## XI. ANEXOS.

### A. PROYECTOS PILOTO MIB, MAVDT.

Mapa Proyectos Piloto MIB – MAVDT y Entidades Territoriales.



Fuente: MAVDT (2009). Elaboración, DDUPA, DNP (2009).

## B. DESCRIPCIÓN COMPONENTES MIB.

### Ámbito Público (sistemas estructurantes urbanos)

**Intervención<sup>24</sup> del Riesgo:** Comprende las acciones orientadas a la identificación, prevención y mitigación de las condiciones de riesgo (amenaza y vulnerabilidad), con el fin de garantizar la sostenibilidad del proyecto de mejoramiento. Esta visión incorpora el reconocimiento de la seguridad como un atributo esencial de la sostenibilidad. Los tratamientos, de acuerdo con la temporalidad pueden ser de prevención para evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo o de mitigación (reducción de riesgo) cuando este ya se haya configurado. En relación con los procesos de mitigación, teniendo en cuenta que la Ley 388 establece las categorías de riesgo mitigable y no mitigable, el tratamiento dependerá de la clasificación de los asentamientos bajo tales categorías. De esta manera, para los asentamientos localizados en zona de riesgo no mitigable la única alternativa será la reubicación<sup>25</sup> o reasentamiento<sup>26</sup>. Para tal efecto, los proyectos de mejoramiento deberán incluir el análisis de riesgo<sup>27</sup> de la zona de intervención y, derivado de ello, un estudio costo beneficio que respalde la implementación de acciones de tipo preventivo y correctivo, y así evitar que se reconstruyan o magnifiquen las condiciones de riesgo con este tipo de proyectos.

**Ordenamiento (proyectos de legalización y regularización):** a través de la legalización y regularización urbanística las administraciones municipales y distritales reconocen la existencia de los asentamientos precarios (factibles de ser intervenidos) mediante la expedición de la reglamentación urbanística respectiva, ya sea al comienzo o al final del reordenamiento urbano (el cual puede incluir escenarios de reasentamiento) definido en una actuación urbana integral MIB (de acuerdo con los lineamientos establecidos en el POT), y en última instancia la definición de normas urbanísticas para su incorporación al sistema de planeación urbana local (en el marco de la zonificación de amenazas y riesgos establecida por el POT).

**Servicios públicos domiciliarios:** con el propósito de mejorar las condiciones de acceso y prestación de los servicios públicos domiciliarios, prioritariamente los de acueducto, alcantarillado y aseo, el municipio de manera articulada con las empresas prestadoras de dichos servicios, deberán establecer estrategias que garanticen la disponibilidad de los servicios

---

<sup>24</sup> De acuerdo con el PNPAD la Intervención se define como la “*Modificación intencional de las características de un fenómeno con el fin de reducir su amenaza o de las características intrínsecas de un elemento con el fin de reducir su vulnerabilidad. La intervención pretende la modificación de los factores de riesgo”...*” *Aspectos relacionados con la planificación del medio físico, reglamentación del uso del suelo, seguros medidas de emergencia y educación pública son medidas no estructurales relacionadas con la vulnerabilidad física y funcional”.*

<sup>25</sup> Reubicación: Proyecto tendiente al traslado de una familia y el restablecimiento de su unidad habitacional, como compensación a su condición de desplazamiento involuntario por encontrarse en una zona catalogada como de riesgo no mitigable.

<sup>26</sup> Reasentamiento de población: Se define como el conjunto de acciones orientadas a la reubicación de la vivienda y los programas orientados a mantener o mejorar la calidad de vida de las familias en el nuevo territorio, como consecuencia de la existencia de un riesgo

Este tratamiento puede generarse ya sea por motivos de utilidad pública, preservación ambiental o la calificación de riesgo no mitigable. Debido al costo social que implica el reasentamiento, este debe minimizarse al máximo y en caso de ser inevitable se analizará la capacidad del asentamiento para acoger a las familias dentro de su mismo espacio a través de acciones de reordenamiento urbano.

<sup>27</sup> Incluye la evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y la valoración o estimación final del riesgo.

públicos domiciliarios y sostenibilidad en los procesos de prestación en las zonas definidas para tratamiento de MIB.

**Recuperación, protección ambiental y manejo de áreas liberadas (Manejo de áreas no susceptibles a ser urbanizadas):** Una vez realizados los estudios de riesgo a que haya lugar en el territorio, las áreas que resulten no aptas para la ocupación de población<sup>28</sup> y/o aquellas liberadas como resultado de considerarse de riesgo no mitigable, deben ser objeto de clasificación de usos del suelo establecidos en la Ley 388 de 1997 y demás normas complementarias, específicamente en lo referente a la delimitación de suelos de protección, en el marco de procesos de recuperación de áreas degradadas, las cuales serán objeto de manejo por parte de la autoridad ambiental competente<sup>29</sup>. Las anteriores acciones deben estar acompañadas de programas que garanticen la apropiación del proyecto por parte de la comunidad a través de actividades de capacitación y educación ambiental<sup>30</sup>.

**Accesibilidad y movilidad:** la infraestructura para la accesibilidad y movilidad deberá responder al ordenamiento territorial existente y/o proyectado, con el objetivo de consolidar ciudades compactas sostenibles, integrando a la estructura física y funcional de la ciudad los barrios objeto de mejoramiento. Por lo anterior, este componente se orienta a la articulación entre el transporte público colectivo, el transporte urbano masivo y los medios alternativos de transporte.

**Espacio público y equipamientos:** articular acciones entre diferentes niveles de gobierno con el fin de mejorar los índices de espacio público en los barrios, estableciéndose principios de seguridad, convivencia y apropiación ciudadana, así como el incremento de la oferta de equipamientos<sup>31</sup> prioritariamente aquellos destinados a los servicios de educación y salud. Adicionalmente, dándole prioridad a la dotación de zonas verdes, parques infantiles, canchas deportivas, alamedas, guarderías y salones comunitarios podrán ser parte del mejoramiento integral de acuerdo a las necesidades de cada barrio.

### Ámbito Privado (sistemas estructurados complementarios)

**Titulación:** la formalización de la tenencia a través de la titulación predial consiste en el proceso mediante el cual el Estado reconoce el título de propiedad de los terrenos ocupados ilegalmente por vivienda de interés social (Programa de Cesión a Título Gratuito), permitiendo la normalización de los asentamientos informales y a través del cual el ocupante de dicho terreno llega a ser propietario del mismo. De otra parte, el proceso de titulación predial puede desarrollarse durante el trámite del proceso de legalización urbanística del barrio objeto de mejoramiento integral, a través del cual el ocupante y/o poseedor de un predio podrá conciliar la tenencia, directamente con el propietario original del terreno al que se hace referencia.

---

<sup>29</sup> Las autoridades ambientales, en conjunto con las alcaldías, deben implementar estrategias que inviabilicen la ocupación de las áreas de protección y asignar a las mismas una función social, con el fin de lograr el compromiso de las comunidades en su conservación.

<sup>30</sup> Divulgación de conocimientos, valores y comportamientos que permitan relacionarse apropiadamente con el entorno, prevenir riesgos asociados a la afectación de la salud física y emocional, con el propósito de cuidar y proteger la interacción entre el individuo, la comunidad y el medio ambiente.

<sup>31</sup> Cada administración municipal y/o distrital definirá el radio de influencia de cada equipamiento de acuerdo a la escala de intervención y el tamaño de población.

**Mejoramiento de Vivienda:** con el propósito de reducir la vulnerabilidad de las viviendas, el mejoramiento de las mismas comprende todas aquellas acciones orientadas a mejorarlas físicamente a través de la conexión a las redes de servicios públicos: agua potable, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial y electrificación. Igualmente, abarca acciones que buscan mejorar las condiciones de estabilidad estructural de la construcción así como un adecuado manejo tanto del agua potable como de las aguas servidas a través del mejoramiento de las zonas húmedas de la vivienda (baños y cocinas) a través del programa Vivienda Saludable.

**Redensificación con Nuevos desarrollos habitacionales:** i) *generación de vivienda nueva:* con el fin de proyectar un reordenamiento urbano en cuanto a la ocupación del suelo y el patrón de asentamiento del barrio, se podrán aplicar instrumentos de gestión del suelo que reorganicen tanto el ámbito público como el privado, con el propósito de generar oferta de VIS nueva al interior del polígono objeto de mejoramiento integral. Así mismo, se recomienda dar prioridad en la generación de dicha oferta de vivienda a los hogares que por encontrarse en zonas de riesgo no mitigable sean objeto de acciones de reasentamiento; ii) *construcción en sitio propio:* Las familias podrán acceder a las bolsas subsidiables que otorga el Estado para la construcción en sitio propio, entendido este último como la construcción de un refugio urbano por medio de la autoconstrucción, con el fin de auto-proveer de un techo a los hogares que se encuentran en condiciones desfavorables, posibilitando el acceso a una vivienda o a créditos para VIS. En tal sentido, el Estado generará las condiciones, trámites y garantías necesarios para adelantar dichas construcciones en el marco de la normatividad o legislación vigente; iii) *redensificación urbana:* con el fin de hacer un uso más eficiente del suelo se podrán desarrollar acciones de redensificación urbana, en zonas que presentan altos niveles de deterioro físico, social y ambiental, a través del desarrollo de nuevos proyectos habitacionales que generen oferta de VIS en terrazas (cuando sean aptas por sismo-resistencia), en áreas libres y/o a en procesos de reajuste de terrenos, lo anterior en el marco de proyectos MIB.

### **Ámbito Social y Económico (social, cultural y socio económico)**

**Participación Comunitaria:** Es importante trabajar con las comunidades en actividades que les permitan mejorar su organización, fortalecer su capacidad de emprender colectivamente acciones para el desarrollo y sostenibilidad de los proyectos y programas de MIB y gestionar de manera complementaria proyectos de VIS. El fortalecimiento de la comunidad es particularmente pertinente en relación con el *empoderamiento* de las comunidades en las etapas de planeación participativa y ejecución del MIB. Así, se espera generar este empoderamiento por medio de la promoción de acciones comunitarias que fortalezcan las condiciones de convivencia y seguridad en los barrios tales como: acompañamiento, verificación, control y seguimiento, generación de proyectos sociales, creación de procesos productivos y promoción del cumplimiento de normas y acuerdos sociales.

**Fortalecimiento institucional:** Dentro de este componente se promoverá el desarrollo de mecanismos para el fortalecimiento del nivel de decisión local y zonal, el mejoramiento de la coordinación interinstitucional y sectorial, y la realización de ajustes de estructuras operativas del municipio para facilitar el desarrollo de programas de MIB, en una perspectiva de descentralización y sostenibilidad. El componente debe contemplar mecanismos de planeación, gestión y monitoreo sistemático de proyectos barriales, zonales y locales, así como mecanismos

de coordinación y concertación que incluyan organizaciones comunitarias, instituciones de la ciudad, sector privado y ONG. Así mismo, la Nación podrá brindar asistencia técnica y facilitar escenarios de cooperación horizontal entre ciudades.

**Seguridad y Convivencia:** Las acciones desarrolladas bajo este componente buscan reducir aquellos hechos cotidianos que afectan la seguridad del ciudadano, a partir de una combinación de medidas de prevención social (cultura ciudadana y aprendizaje de la convivencia) y situacional (recuperación urbanística bajo la óptica de la reducción de incentivos y oportunidades para actos criminales). Los eventos que se busca prevenir pueden estar relacionados con delincuencia común (homicidio, hurto, lesiones personales) o con comportamientos ciudadanos que pongan en riesgo a la comunidad. Adicionalmente, se espera complementar estas acciones en seguridad ciudadana con acciones concretas dirigidas a mejorar las condiciones de convivencia<sup>32</sup>, como los pactos de convivencia, y con acciones que fortalezcan la presencia institucional como el apoyo a las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana, así como el desarrollo de programas conjuntos entre la Policía Nacional y la comunidad, la promoción de programas que prevengan la criminalidad juvenil y la violencia intrafamiliar, la promoción del uso colectivo del espacio público y el fortalecimiento de las redes sociales con el propósito de disminuir la criminalidad y la generación de vínculos de solidaridad y confianza en la comunidad.

Este componente permitirá implementar, a través de los PMIB, un modelo de gestión de la seguridad que privilegie la solución de problemáticas de convivencia y seguridad en los barrios objeto de MIB.

**Generación de Ingresos:** Este componente está enmarcado en la iniciativa de una Política Integral sobre Generación de Ingresos (PGI) para población pobre extrema y vulnerable (PPEV). Esta Política tiene el propósito de desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población en situación de pobreza extrema y de desplazamiento, por medio del desarrollo de sus capacidades, y de oportunidades para acceder y acumular activos.

El reto de la PGI consiste en dotar a la población en pobreza extrema y vulnerabilidad de mecanismos para superar las barreras que enfrenta para generar ingresos suficientes y sostenibles y por tanto, mitigar su situación de vulnerabilidad. Con este fin se deben mejorar y focalizar adecuadamente los instrumentos existentes y conformar una institucionalidad para que desde el ámbito local se puedan satisfacer de inmediato las necesidades de la población objetivo en materia de GI. Por lo anterior, la PGI sugiere un sistema integral de políticas públicas que complementa el acceso a servicios sociales básicos, elementos que a su vez sirven de herramienta para la protección del ciudadano frente a los riesgos que ponen en peligro la estabilidad del ingreso y la posibilidad de ejercer sus derechos económicos y sociales.

---

<sup>32</sup> La convivencia se refiere a la interacción entre individuos tanto en el ámbito privado (relaciones de familiaridad) como en el ámbito público, buscando la prevalencia de los intereses colectivos para alcanzar la seguridad y tranquilidad públicas. De lo anterior, se pueden identificar como componentes de la convivencia: la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos, respeto a los derechos de los demás, capacidad de actuar colectivamente, prevalencia de los intereses colectivos, gestión de acuerdos colectivos, eficacia ciudadana, resolución pacífica de conflictos, tolerancia y construcción de ciudadanía (Documento Colombia 2019 “Fomentar la cultura ciudadana” (DNP - Presidencia de la República, 2006).

En particular, la PGI busca contribuir a: i) crear (o incrementar) las capacidades de la PPEV para generar ingresos, ii) facilitar el *acceso a activos: físicos, financieros, asistencia técnica y servicios de acompañamiento* de la PPEV, iii) fortalecer (o crear) la institucionalidad en materia de generación de ingresos a nivel nacional y local, y, iv) consolidar el Sistema de Protección Social.



## D. ACTORES PARA EL MIB.

TIPO	DESCRIPCIÓN	
<b>Internacional, Agencias Multilaterales y Bilaterales</b>	Instituciones Financieras	Banco Mundial BM Banco Interamericano de Desarrollo BID
	Naciones Unidas	UN HABITAT PNUD Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social-UNRISD Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente-PNUMA La Comisión Económica para América Latina y El Caribe-UNECLAC
	Entidades Supranacionales	Unión Europea UE
	Programas Inter. – Agencias	Urban Management Programme-UMP Municipal Development Programme-MDP Cities Alliance
	Organizaciones de Cooperación Bilateral	Agencias de Cooperación Internacional (AECI-USAID-JICA-ASDI)
<b>Redes</b>	Asociaciones Internacionales y Redes de Autoridades Locales	International Union of Local Authorities-IULA CityNet United Towns Organization-UTO
	Asociaciones Profesionales	International Real State Association-FIABCI International Federation of Surveyors-FIG Cooperation for the Continuing Development of Urban and Suburban Transportation-CODATU ONG's Expertos, Investigadores y Redes Académicas Internacionales
<b>Entidades Nacionales y Locales</b>	Gobierno Nacional	Departamento Nacional de Planeación-DNP Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
	Entidades y Agencias	FONVIVIENDA FINDETER Dirección de Gestión del Riesgo, Prevención y Atención de Desastres- DGPAD
	Gobernaciones	Secretarías de planeación, gobierno, vivienda, desarrollo social del nivel Departamental
	Instituciones Financieras	Bancos y Entidades Financieras (Créditos Hipotecarios y de Vivienda)
	Distritos y Municipios	Alcaldías Distritales y Municipales Secretarías de Planeación Secretarías de Vivienda Secretarías de Infraestructura Áreas Metropolitanas
	Sector Privado	Sector Inmobiliario, Infraestructura y Proveedores de Servicios
	Organizaciones No Gubernamentales ONG	FEDEVIVIENDA HABITAT FOR HUMANITY
	Academia	Facultades de Arquitectura Facultades de Derecho Facultades de Ingeniería Centros de Investigación Mesas Técnicas Especializadas (Temas relacionados con HABITAT)
	Comunidades	Comunidades de Base y Organizaciones CBO

Fuente: *The Challenge of Slums*, 2003, UN HABITAT. Elaboración: DDUPA, DNP (2008)