

**INFORMALIDAD URBANA EN VILLAVICENCIO - FACTORES
DETERMINANTES Y GESTIÓN PÚBLICA APLICADA**

MÓNICA LILIANA AVELLANEDA BARRETO

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA

MAESTRIA EN GESTION URBANA

VILLAVICENCIO

2012

**INFORMALIDAD URBANA EN VILLAVICENCIO - FACTORES
DETERMINANTES Y GESTIÓN PÚBLICA APLICADA**

MÓNICA LILIANA AVELLANEDA BARRETO

**Informalidad urbana en Villavicencio - factores determinantes y gestión
pública aplicada**

ARQ. ANGÉLICA CAMARGO SIERRA

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA

MAESTRIA EN GESTION URBANA

VILLAVICENCIO

2012

Nota de Aceptación:

Firma del presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Villavicencio, 27 de Julio de 2012

Dedicatoria:

Les dedico este proyecto de tesis a mis padres Mauro Avellaneda y Martha Barreto que con tanto esfuerzo han hecho de mi todo lo que soy. A mi amigo Ángel Arango que me ha acompañado en momentos de dificultad y con su amor me ha enseñado que siempre hay que seguir adelante.

AGRADECIMIENTOS

Le agradezco a Dios, a mi familia, a mis compañeros de trabajo, a la Alcaldía de Villavicencio, a las empresas prestadoras de servicios públicos, al Instituto de Desarrollo del Meta, a la Gerencia de Vivienda de la gobernación del Meta y a la comunidad informal por el apoyo prestado para lograr esta investigación, ya que sin éste no hubiera sido posible la misma.

CONTENIDO

INTRODUCCION	1
1. FORMULACION	4
1. 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
1. 2. Pregunta central de investigación	5
1. 3. JUSTIFICACIÓN	6
1. 4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	6
1. 4. 1. Objetivo General	6
1. 4. 2. Objetivos Específicos	6
2. MARCO METODOLOGICO	7
2. 1. Criterios de escogencia y asentamientos informales estudiados	7
2. 2. Fuentes de Información Primaria	9
2. 2. 1. Entrevistas semiestructuradas	10
2. 2. 2. Análisis cartográfico	13
2. 2. 3. Observación	15
2. 3. Recolección de Información secundaria	16
3. MARCO TEORICO Y CINCEPTUAL	19
3. 1. El concepto de la Informalidad	19
3. 2. Factores determinantes de la informalidad	20
3. 3. Características de los Asentamientos Informales	24
3. 4. Regularización y Mejoramiento Barrial	26

4. CAPITULO I. FACTORES DETERMINANTES DE LA INFORMALIDAD EN VILLAVICENCIO.....	28
4. 1. Aumento poblacional y Crecimiento Informal de Villavicencio (1940- 2010)	28
4. 2. Violencia y Desplazamiento forzado	37
4. 3. Condiciones Socioeconómicas y Marginalidad.....	40
5. CAPITULO II. CONSOLIDACIÓN DEL SUELO INFORMAL EN VILLAVICENCIO.....	42
5. 1. Invasión de Tierras	42
5. 2. Loteo Pirata	44
6. CAPITULO III. CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN VILLAVICENCIO.....	47
7. CAPITULO IV. GESTIÓN PÚBLICA PROPUESTA E IMPLEMENTADA EN LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN VILLAVICENCIO.....	52
7. 1. Vivienda	52
7. 1. 1. Políticas propuestas, ejecución y resultados	52
7. 2. Legalización de Asentamientos Informales.....	57
7. 2. 1. Políticas propuestas, ejecución y resultados	57
7. 3. Regularización Urbanística	60
7. 3. 1. Mejoramiento Integral en Asentamientos Informales	60
7. 3. 2. Mejoramiento Integral en Barrios con Decreto de Legalización	65
8. PROPUESTAS DE PLAN DE ACCION FRENTE A LAS POLITICAS DE PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN A LA INFORMALIDAD EN VILLAVICENCIO	69
8. 1. Mejoramiento de las Políticas Públicas.....	69
8. 2. Planes de Prevención de la Informalidad.....	70
8. 3. Posibilidades frente a la Informalidad	70

8. 4. Temas a tratar en investigaciones posteriores sobre el fenómeno de la informalidad en Villavicencio.....	72
9.CONCLUSIONES.....	73
BIBLIOGRAFIA.....	78

LISTA DE TABLAS

Tabla No. 1 Perfil de los entrevistados	11
Tabla No. 2 Temas Entrevistas.....	11
Tabla No. 3 Información secundaria	16
Tabla No. 4 Migración por desplazamiento en el Departamento del Meta.....	38
Tabla No. 5 Indicadores de vivienda según censo de población y vivienda ...	52
Tabla No. 6 Cobertura de Acueducto sectores informales de la ciudad de Villavicencio	61
Tabla No. 7 Construcción de Espacios Públicos, Vías, Equipamientos, Plazas y Parques en Asentamientos Informales de la ciudad de Villavicencio	63

LISTA DE FIGURAS

Figura No. 1 Plano Villavicencio con Asentamientos.....	30
Figura No. 2 Villavicencio Década del 40	31
Figura No. 3 Villavicencio Década del 50	32
Figura No. 4 Villavicencio Década del 60	32
Figura No. 5 Villavicencio Década del 70	33
Figura No. 6 Villavicencio Década del 90	34
Figura No. 7 Villavicencio Actual con Asentamientos Informales	36
Figura No. 8 Villavicencio Década del 2000	37

INTRODUCCIÓN

La informalidad urbana es una situación atípica en la cual un grupo de personas debido a diversas circunstancias, se ve obligada a establecerse ilegalmente en un territorio o zona, bien sea rural o urbana, pública o privada, teniendo que soportar condiciones precarias, tales como: la falta de prestación correcta de servicios públicos, educación, asistencia médica, infraestructura vial, equipamientos, entre otras, lo cual trae consigo un impacto negativo desde el punto de vista urbanístico, social, económico y cultural.

En la ciudad de Villavicencio existen y proliferan gran cantidad de asentamientos de origen informal¹, determinados por diversos factores que definieron su constitución. En las últimas décadas este fenómeno ha crecido ostensiblemente, en la actualidad aproximadamente el 40% de la ciudad se encuentra constituida por asentamientos informales², creándose serios problemas urbanísticos dado que su desarrollo desconoce abiertamente la normatividad al respecto.

El presente trabajo consiste en analizar las circunstancias que han permitido la creación de dichos asentamientos, desde el punto de vista de su desarrollo histórico, la expansión urbana de la ciudad y el crecimiento poblacional en las últimas décadas; estudiando la gestión pública implementada por los diferentes gobiernos para contrarrestar el fenómeno.

Esta investigación tomó como fuente primaria, la información suministrada por la comunidad a través de entrevistas, salidas de campo y registros fotográficos; como fuente secundaria literatura al respecto, datos, cifras y documentos aportados por las empresas prestadoras de servicios públicos, la administración local y regional, así como entidades gubernamentales y no gubernamentales. Se estudiaron 16 asentamientos que presentaron características homogéneas en cuanto su situación, condición y ubicación, permitiendo dar una perspectiva general de la informalidad en Villavicencio.

Lo anterior, con el fin de indagar sobre la realidad en la que vive la población informal en cuanto a cobertura educativa, seguridad, servicios públicos, salud, procesos de legalización y mejoramiento barrial, entre otros; sobre los mismos temas se indagó en algunos barrios que cuentan con Decreto de legalización con el objeto de confrontar su estado actual respecto a su situación anterior.

¹ Mesa temática de legalización de Asentamientos Sep. 14 de 2009. Equipo P. O. T.

² Ibídem.

Con la información obtenida se realizó un análisis de los factores que originaron la creación de los asentamientos informales y las políticas que ha ejecutado el Estado para prevenir y disminuir el fenómeno; así como, si han sido eficaces los procesos de legalización y los resultados obtenidos, incluyendo los programas de regularización.

El presente documento expone los aspectos generales de la informalidad desde la perspectiva de las fuentes estudiadas, buscando ir al caso particular de la ciudad de Villavicencio, con el fin de analizar el problema de investigación, encontrando su origen y planteando las posibles soluciones.

Con el objeto de abordar los temas y objetivos propuestos se resume la historia de la ciudad, su proceso evolutivo, las condiciones sociales, económicas y culturales que han permitido su desarrollo.

El capítulo primero trata sobre los factores determinantes que influyeron en la formación de asentamientos informales en Villavicencio, relaciona su origen, permanencia y proliferación con el desarrollo histórico de la ciudad y el exagerado aumento poblacional que permitió la expansión urbana, aunado a factores endógenos y exógenos como la violencia y el desplazamiento forzado, así mismo se estudia como posible factor de tal problemática las precarias condiciones socioeconómicas y la marginalidad en que vive gran parte de la población villavicencense.

El capítulo segundo muestra la consolidación del suelo informal en Villavicencio, entendiendo la misma como los modos de acceso al suelo informal encontrando que lo más común es la práctica de la invasión o la compra de lotes piratas.

El capítulo tercero trata de las características de los asentamientos informales en Villavicencio, presenta el análisis de la información recolectada, haciendo un diagnóstico de los resultados arrojados en las entrevistas, salidas de campo y los diferentes datos suministrados, lo cual permitió establecer las características de los asentamientos informales en Villavicencio.

El capítulo cuarto describe la gestión pública propuesta y aplicada en los asentamientos informales en Villavicencio en cuanto a tres importantes temas como son: vivienda, legalización de asentamientos informales y regularización urbanística, respecto de lo propuesto en los programas de gobierno de los últimos periodos, así como los programas de mejoramiento barrial, optimización de servicios públicos e inversión pública y privada.

Se analiza la efectividad de la gestión pública desplegada para contrarrestar el fenómeno de los asentamientos informales, demostrando que aunque existe, la misma es aislada y no obedece a un plan específico, sino que pertenece a escenarios políticos del momento, a la iniciativa propia de la comunidad y a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, sin obtener mayores logros al respecto.

Culminando con la presentación de una serie de aportes y propuestas desde el punto de vista político, jurídico y académico para la prevención y manejo de la problemática estudiada, proyectando posibles soluciones a la misma.

Por último, se plasman las conclusiones obtenidas en la investigación acentuándose en los factores predominantes en la formación de asentamientos informales en Villavicencio y el efecto causado debido a la ausencia de políticas públicas eficaces para prevenir, mejorar y contrarrestar el fenómeno.

Finalmente, vale decir que la presente investigación hace parte del proyecto Observatorio del Mercado Informal de Tierras (OMIT) de la MGU, desarrollada por la Universidad Piloto de Colombia – UPC, la cual intenta acumular conocimiento sobre las lógicas y los mecanismos que producen la informalidad, el funcionamiento y la dinámica del mercado informal de tierras.

Dicho proyecto se inició en Bogotá con el Grupo de Investigación, pero mediante los trabajos de grado de los estudiantes de la Maestría en Gestión Urbana se ha extendido a varias ciudades del país.

Villavicencio por presentar un alto índice de informalidad y siendo la investigadora domiciliada en este municipio, se presenta como una ciudad con el escenario propio para desarrollar el tema objeto de estudio. Por tanto, para efectos del Observatorio, la presente investigación se comporta como uno de los casos de estudio, se adoptan algunas la metodología de seguimiento al crecimiento histórico de la informalidad desde una perspectiva espacial, las demás estrategias metodológicas aplicadas están diseñadas en función de las características específicas del caso de Villavicencio y de los intereses particulares del investigador. En este sentido, el aporte de esta investigación, debe leerse también en el contexto del proyecto mayor que permitirá tener un panorama general y con posibilidades comparativas de la informalidad urbana en varias ciudades de Colombia.

1. FORMULACIÓN.

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El origen y propagación de los asentamientos informales desde hace décadas ha sido una realidad en el municipio de Villavicencio, no obstante esta problemática no ha sido tratada eficazmente mediante la gestión pública, si bien es cierto se constituyen algunos esfuerzos, éstos se han caracterizado por ser exiguos, poco estructurados y sin mayor grado de coordinación, razón por la cual no han tenido impactos positivos frente al fenómeno.

En el caso de Villavicencio existen diversos factores que han propiciado la formación de asentamientos informales, creados por situaciones de índole histórica y social, como el crecimiento poblacional de la ciudad, las condiciones de desempleo, las altas tasas de pobreza y el desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado.

Los asentamientos informales se han convertido en un problema social, reflejándose en una ciudad que crece sin planificación, sin desarrollo urbanístico, con un significativo número de su población viviendo en condiciones precarias, con todo tipo de carencias y necesidades, promoviendo baja calidad de vida, problemas de salud, epidemias, analfabetismo e incluso circunstancias que ponen en peligro la vida de sus habitantes.

Las políticas públicas al respecto son inestables y varían según la urgencia de atender alguna situación problemática o del contexto político del momento, en la mayoría de los casos son escasas e insuficientes, incluso en los asentamientos reconocidos legalmente se evidencia la huella de la informalidad, dejando un impacto negativo en materia urbanística para la ciudad, generando toda clase de problemas sociales, económicos y culturales, entre otros.

Pese a lo expuesto, la información existente en la administración municipal respecto al problema es casi nula, no existen datos precisos de cuántos asentamientos existen, ni de su ubicación exacta en el municipio, por ende también se desconoce su origen, desarrollo y situación actual, imposibilitando dimensionar la magnitud real del problema en Villavicencio y por consiguiente la consecución de soluciones efectivas al mismo.

Razón por la cual es necesario investigar y documentar tal situación con el objeto de determinar qué sucede al respecto en la ciudad, cómo se ha llegado a este

punto y cuáles podrían ser las mejores maneras de abordar y solucionar el problema.

De lo anterior, se evidencia la relevancia del problema planteado, al cual debe considerarse un asunto de supremo interés, atendiendo la ley y los postulados constitucionales de equidad, igualdad y justicia social, propios de un Estado Social de Derecho, garantizando un trato especial a la población menos favorecida y necesitada, razón suficiente para darle la atención merecida³.

La administración municipal y departamental, debe atender eficazmente dicha problemática, estando obligados a establecer y gestionar políticas públicas efectivas que pueden apoyarse en los resultados de la presente investigación para desarrollar programas pertinentes que conlleven a combatir o disminuir la informalidad.

1. 2. PREGUNTA CENTRAL DE INVESTIGACIÓN.

Ante este panorama, surge como inquietud principal conocer ¿qué factores han sido determinantes en la creación y persistencia de los asentamientos informales en Villavicencio? y, ¿cuál ha sido el manejo y la reacción del Estado para contrarrestar y disminuir el fenómeno?

Como consecuencia de estas preguntas surgen otros interrogantes, así:

1. ¿Cuál ha sido el desarrollo histórico de Villavicencio y su relación con la informalidad urbana?
2. ¿Cuál ha sido el papel de las autoridades en la solución y prevención de los factores determinantes de la informalidad en los últimos periodos de gobierno municipal?
3. ¿Qué tipo de programas de mejoramiento barrial se han desarrollado y cuál ha sido su eficacia en relación con el desarrollo urbano y social de la ciudad?
4. ¿Qué tipos de mejoramiento barrial o programas de regularización se han desarrollado en los asentamientos como consecuencia del proceso de legalización?
5. ¿Es adecuada y suficiente la normatividad existente para hacer frente a la problemática de los asentamientos informales?

³ Al respecto la Corte Constitucional se pronunció mediante sentencia C - 1189 de 2008.

6. ¿Cómo podría solucionarse o al menos contrarrestar la creación y propagación de más asentamientos informales en Villavicencio?.

1. 3. JUSTIFICACIÓN.

La presente investigación tiene un alto grado de pertinencia teniendo en cuenta que el municipio de Villavicencio presenta un elevado índice de informalidad, como tal, no existe un estudio que describa el problema y determine los factores que han influido en la creación y propagación de los asentamientos informales; tampoco se evidencian políticas y programas integrales encaminados a la legalización, regularización y disminución de la informalidad; aunado al escaso interés por el estudio del problema planteado.

En ese sentido es claro que la administración municipal no tiene un adecuado registro del problema, lo que lleva a desconocer sus verdaderas implicaciones y la forma de abordarlas.

Por estas razones, se realizó un estudio descriptivo, con el objeto de visualizar la problemática de los asentamientos informales en Villavicencio y así mismo, un tratamiento eficiente que pueda servir de apoyo a la administración pública, a las empresas prestadoras de servicios públicos, constructoras y programas de desarrollo urbano, siendo además de interés para todos los niveles de la población.

1. 4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. 4. 1. Objetivo General

Determinar la situación actual y el desarrollo histórico de los asentamientos informales en Villavicencio, con el fin de verificar los factores influyentes en su formación y propagación, así como la incidencia de la intervención estatal al respecto.

1. 4. 2. Objetivos Específicos.

1. Ubicar e identificar los asentamientos informales de la ciudad de Villavicencio y analizar su desarrollo en el contexto histórico.
2. Identificar la situación existente en los barrios con Decreto de legalización en términos de mejoramiento barrial y regularización urbanística.

3. Identificar los factores determinantes que han facilitado la creación y persistencia de los asentamientos informales en la ciudad de Villavicencio a través del tiempo.
4. Revisar los programas de gobierno de los últimos periodos respecto del tema de los asentamientos informales en Villavicencio, en cuanto a vivienda, regularización y legalización.
5. Conocer cuál es la percepción de la comunidad frente las políticas públicas que se han propuesto y/o implementado en los últimos periodos de gobierno para el manejo de la problemática de la informalidad.

2. MARCO METODOLÓGICO.

Para el desarrollo del presente estudio se realizó el análisis de la literatura encontrada y de la información obtenida respecto del tema, se utilizaron como técnicas de recolección de información, entrevistas semiestructuradas, fotografías y análisis cartográfico, mediante la construcción de mapas que además de la ubicación de los asentamientos informales estudiados, permitieron establecer un análisis multitemporal de su desarrollo y consolidación en el tiempo y en el espacio y la observación en campo lo cual generó como resultado la realización de un inventario urbano de los asentamientos en Villavicencio.

2.1. Criterios de escogencia y asentamientos informales estudiados

Para el estudio del caso fue necesario evaluar y analizar asentamientos informales que compartieran características y situaciones que permitieran generalizarlos, tales como ubicación, densidad poblacional, época de fundación y riesgos; lo anterior, en busca de mostrar la informalidad desde un punto de vista objetivo e imparcial, evidenciando las necesidades y la realidad en común del habitante informal y del asentamiento, conforme los siguientes criterios:

1. *Antigüedad:* los 16 asentamientos escogidos tienen como referencia que pertenecen a diferentes momentos históricos en su formación, es decir, se tomó asentamientos como La azotea y Camilo Torres que fueron de los primeros en aparecer, otros como Vencedores, Delirio y Topacio fundados entre 1980 y 2000 y Maranatha fundado en la última década.
2. *Ubicación:* se logró identificar que de las 8 comunas existentes, la mayor parte de los asentamientos informales se encuentran ubicados en las comunas 2, 4 y 8, las cuales por su distribución geográfica abarcan las generalidades del paisaje

urbanístico de la ciudad, razón por la cual los 16 asentamientos tomados como casos de estudio se encuentran localizados en estas comunas.

3. *Tamaño:* Se tomó como casos de estudio algunos de los asentamientos más grandes en cuanto a número de viviendas, como es el caso de La Azotea con 225 y otros con menor cantidad como el León XIII con 66 viviendas, lo anterior con el objeto de determinar si para efectos de los programas de regularización tal circunstancia es relevante, es decir, si hay un mejoramiento más efectivo en aquellos o en éstos.

4. *Posibilidad de Legalización:* se tomó como base para escoger los asentamientos que forman los casos de estudio, aquellos que hacen parte del estudio de factibilidad en el proceso de legalización adelantado por la administración municipal para 25 asentamientos, ya que según los criterios oficiales, en éstos existe la posibilidad de realizarse obras de mitigación de riesgo para su legalización, así mismo, aquellos localizados en la reserva forestal, de aceptarse la solicitud de re- alindación quedarían aptos para legalizar. Adicionalmente, de los demás asentamientos la información existente es inferior a la que se logró obtener con la presente investigación.

5. *Situación de riesgo o amenaza.* Estudiada la localización general de los asentamientos informales en Villavicencio, se logró determinar conforme al plano de amenazas y riesgos, que todos los asentamientos se encuentran en zonas de riesgo o en zonas de protección ambiental u otra clase de limitación. Razón por la cual los 16 asentamientos escogidos presentan riesgo catalogado como bajo, lo que genera la posibilidad de que con obras de mitigación se puedan legalizar.

En el siguiente cuadro se evidencian los criterios de escogencia de los asentamientos informales respecto a temas como antigüedad, tamaño, ubicación y estado de riesgo, veamos:

	ASENTAMIENTO	ANTIGÜEDA	TAMAÑO	LOCALIZACIÓN	RIESGO
1	Azotea	1952	225 viviendas	Comuna 2	Deslizamiento Bajo
2	San José	1965	113 viviendas	Comuna 2	Reserva forestal
3	La Isla	1983	73 viviendas	Comuna 2	Inundación
4	Camilo Torres	1953	253 viviendas	Comuna 2	Reserva forestal
5	Brisas del buque	1953	185 viviendas	Comuna 2	Deslizamiento Bajo
6	Venecia	1998	102 viviendas	Comuna 2	Inundación
7	Pozo 20	1961	105 viviendas	Comuna 2	Deslizamiento
8	Desmotadora	1959	132 viviendas	Comuna 4	Inundación
9	Vencedores	1992	189 viviendas	Comuna 4	Inundación
10	Delirio	1995	148 viviendas	Comuna 4	Inundación
11	Topacio	1995	94 viviendas	Comuna 4	Inundación
12	El Refugio	1985	83 viviendas	Comuna 8	Deslizamiento Bajo
13	León XII	1985	66 viviendas	Comuna 8	Inundación

14	Playa Rica	1980	185 viviendas	Comuna 8	Inundación
15	Villa Lorena	1991	185 viviendas	Comuna 8	Deslizamiento Bajo
16	Maranatha	2001	132 viviendas	Comuna 8	Inundación

En cuanto a los asentamientos con decreto de legalización, se tomaron 3 de éstos con el objeto de verificar si a pesar de estar legalizados continúan viviendo como informales o si por el contrario, el acto de legalización llevó consigo acciones integrales de regularización. Como consecuencia de lo anterior se escogieron los barrios Villa del sol, La Reliquia y Marco Antonio Pinilla.

La Justificación de su elección se debe en gran parte a las similitudes y particularidades que ostentan tanto en su ubicación como en las condiciones sociales, económicas y de habitat de su población, respecto a los asentamientos informales estudiados en este proyecto.

Para mayor ilustración de los casos de estudio escogidos se plasmó la localización de los asentamientos, tanto informales como legalizados, en el plano de Villavicencio⁴, Anexo N° 1 Plano asentamientos en Villavicencio.

Una vez identificados y seleccionados dichos asentamientos, se conformó un equipo básico de recolección de información, para lo cual se utilizaron dos cámaras fotográficas digitales, dos libretas de apuntes, la guía de entrevista y dos grabadoras periodísticas. Se efectuaron visitas de campo con el objeto para verificar su estado actual y de recaudar información de la fuente directa de la investigación, por lo que se programaron las visitas a las 19 comunidades de la siguiente forma:

Se visitaron diariamente 2 de los 16 asentamientos informales escogidos, uno en las horas de la mañana entre las 9 y 11 a.m. y otro en la tarde entre 2 y 4 p.m., para un total de 8 días de trabajo de campo; luego los tres barrios legalizados se visitaron en 3 días, realizando las 5 entrevistas de cada barrio por día, en el mismo horario de los asentamientos informales.

Lo anterior permitió cumplir con los objetivos propuestos por el investigador, desarrollados mediante las siguientes técnicas de recolección de información:

2. 2. Fuentes de información primaria:

Mediante las fuentes primarias como la realización de las entrevistas semiestructuradas, la toma de fotografías y la observación se pretendió recoger la

⁴ Los 16 asentamientos informales y los 3 barrios con decreto están georreferenciados, los demás están en una localización indicativa. Dicho trabajo se realizó en el marco de la presente investigación.

información directa del tema estudiado, a través de testimonios y evidencias que pudieran demostrar el objetivo perseguido, ello nos permitió hacer un análisis de los datos obtenidos de primera mano y de los documentos elaborados por el investigador.

2. 2. 1. Entrevistas semiestructuradas

Se elaboró y desarrolló este instrumento con el objetivo de recaudar información veraz y fidedigna con conocimiento de causa, aportada por la fuente directa tanto en los asentamientos como en los barrios legalizados; con las entrevistas se logró desarrollar los siguientes objetivos:

- *Identificar los factores determinantes que han permitido la creación y persistencia de los asentamientos informales en la ciudad de Villavicencio a través del tiempo.*
- *Conocer cuál es la percepción de la comunidad frente las políticas públicas que se han propuesto y/o implementado en los últimos periodos de gobierno para el manejo de la problemática de la informalidad*

A través de este instrumento se recogió una valiosa información que se puede dividir en dos fines perseguidos: el primero, establecer las razones que llevaron a la población a fundarse en la zona estudiada, así como la manera en que fue creciendo el asentamiento informal con el paso del tiempo; con el segundo encontramos los problemas urbanísticos, las carencias y las necesidades de la comunidad, su relación con la gestión pública durante la existencia del asentamiento y cómo ha percibido la comunidad, de existir, dicha gestión.

Por cada asentamiento informal se realizaron 2 entrevistas debido a la poca acogida que daba la comunidad (manifestaban no tener tiempo, estar cansados de que siempre los visitara la administración, ONG's o universidades y al final no dieran resultados positivos a su situación), por lo que se obtuvo un total de 32 entrevistados en las 16 comunidades informales, se recorrió a pie los sectores, se tomaron fotografías y se hablaba informalmente con la comunidad, evidenciándose la situación real de los mismos.

El acercamiento a las comunidades no presentó grandes inconvenientes, se tomaron ciertas precauciones como ir temprano, no llevar mucho equipo, avisarle a la comunidad a través de los tenderos y presidentes de junta de acción comunal que se estaba realizando un estudio sobre la informalidad urbanística, su historia y evolución. Todo esto con el fin de recorrer con tranquilidad las calles y conocer el terreno.

Se habló de manera informal con las personas para manifestarles el por qué de nuestra visita y el objetivo del ejercicio; por último se ubicaron los líderes comunitarios, tenderos y fundadores, personas que por su permanencia en el barrio reunían la calidad necesaria para cumplir con lo propuesto por conocer las situaciones de modo, tiempo y lugar del asentamiento, razón por la cual se practicaron las respectivas entrevistas.

El proceso en los asentamientos con decreto de legalización fue básicamente el mismo, no obstante, la acogida fue mayor, pues en cada comunidad 5 personas accedieron a la entrevista dedicando tiempo para ello, por lo que se obtuvo un total de 15 entrevistados en los 3 barrios legalizados.

Tabla N° 1. Perfil de los entrevistados

	Asentamiento informal	Barrio legalizado
Edad	17 mujeres y 15 hombres, con edades que oscilan entre los 25 a 62 años.	11 mujeres y 4 hombres, con edades que oscilan entre los 28 a 63 años.
Grado de escolaridad	13 tenían estudios de primaria, 14 estudios sin terminar en el nivel secundaria y media, 1 educación técnica, 1 cursa estudios en pregrado y 3 son analfabetas	9 de ellos tenían estudios de primaria sin terminar, 5 tenían el nivel de bachiller y 1 con estudios técnicos.
Profesión u oficio	7 son amas de casa, 15 trabajadores independientes, 3 pensionados, 2 conductores, 3 empleadas de servicio, 1 madre comunitaria y 1 empleado formal.	8 trabajadores independientes, 5 amas de casa, 1 madre comunitaria y 1 pensionado. El tiempo que llevaban siendo habitantes del barrio varía entre 1 y 20 años

En ambos casos se profundizó y se quiso saber sobre los siguientes temas:

Tabla N° 2. Temas entrevistas.

	Asentamiento Informal	Barrio Legalizado
Causas y época de Fundación del asentamiento	Se pretendió establecer la antigüedad del asentamiento, las causas de su conformación y a través de qué práctica se consolidó, si fue por invasión, reloteo u	Se encontraron las razones que permitieron fundar y consolidar el barrio y su continuidad a pesar de la

	otra. Para lo cual fue necesario contar con los testimonios de las personas más antiguas en el barrio, como los presidentes de las juntas de acción comunal, tenderos y personas mayores, que en varios de los casos resultaron ser fundadores y promotores de su surgimiento, conociendo las causas directas de su origen y todo lo relacionado a su desarrollo histórico.	precariedad de sus condiciones.
Proceso de Legalización	Se indagó sobre la iniciativa pública o privada de iniciar el proceso de legalización y cuál es el panorama actual frente al tema, qué acciones se han tomado y qué papel ha desempeñado la junta de acción comunal al respecto.	Se preguntó a los participantes sobre titulación de predios y los procesos que se han llevado después de la expedición del decreto de legalización.
Programas de mejoramiento	Se interrogó con el fin de observar y analizar el desarrollo urbanístico del asentamiento a través de la inversión pública y privada en cuanto a vías, seguridad, equipamientos, y otros. También se quiso saber sobre la intervención de la comunidad en el mejoramiento del asentamiento.	Se analizaron e identificaron los programas encaminados al desarrollo urbanístico, la inversión de la empresa pública, privada y la comunidad, así como sus resultados.
Servicios Públicos	Se interrogó a la comunidad sobre la eficiencia en el suministro y la problemática en la prestación de los servicios públicos básicos, cómo llegaron al asentamiento y de quién fue la iniciativa.	Se indagó sobre la prestación y el acceso a servicios públicos de la comunidad en comparación de cuando eran un asentamiento informal.
Cobertura Educativa	Se pretendía establecer la existencia de instituciones educativas en la zona visitada y su rango de cobertura según la percepción de la comunidad, si hay carencia y necesidad en cuanto a la prestación del servicio, o si existen suficientes instituciones.	Se quiso saber si las instituciones educativas suplen en su totalidad la demanda de cupos escolares y como es su situación en relación con los estudiantes que vienen de asentamientos que no cuentan con institución educativa
Seguridad	Se buscó identificar la percepción de la comunidad frente al tema de la seguridad, encontrando que tanto en los barrios sin Decreto como en los legalizados existen problemas de inseguridad por la práctica de delitos como el hurto. Se quiso	Se identificó la situación y las condiciones respecto del tema de seguridad, con el objeto de verificar si se ejerce control y se presta correctamente el apoyo de la fuerza pública o si por el contrario hay

	verificar la presencia de la fuerza pública, como la existencia de CAI's y patrullaje.	problemas y falta de presencia.
Conocimiento situación Jurídica	Se interrogó sobre si los habitantes eran conscientes o no de la condición de informalidad en que viven, cuál fue la fuente de dicho conocimiento y cuáles son las consecuencias de la informalidad.	Se indagó sobre los cambios presentados en el barrio después de la expedición del decreto de legalización según la percepción de sus habitantes.
Soluciones según entrevistado	Se indagó desde la óptica del habitante informal, qué debería hacer la administración para cambiar su condición y mejorar su calidad de vida, es decir, si procede la legalización o en determinado caso conviene reubicación.	Se preguntó si quisieran continuar viviendo en el barrio, y cuales serian sus propósitos para mejorar la regularización.

2. 2. 2. Análisis cartográfico

Según la cartografía oficial vigente⁵, en la ciudad de Villavicencio no existen asentamientos informales; de acuerdo al informe de rendición de cuentas, para el año 2008 en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal no existía un consolidado de los asentamientos informales existentes en la ciudad, no obstante, y con el proceso de revisión de Plan de Ordenamiento Territorial, en el 2009 se creó la mesa temática de Asentamientos informales a cargo de la Dirección Técnica de Desarrollo Urbano.

En Informe presentado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal⁶, se señaló que la Dirección Técnica de Desarrollo Urbano, a través de la información suministrada por la comunidad logró identificar la existencia de 142 asentamientos informales en Villavicencio, sin embargo hace la salvedad que sobre los mismos solo se conocen datos generales, como su ubicación en la comuna respectiva (no georeferenciada) y la época tentativa de su fundación.

En dicho informe se reportó que una vez se logró el consolidado general de los asentamientos informales, solo 42 comunidades allegaron información específica de los mismos.

⁵ Planos del Decreto 353 de 2000 y Acuerdo 021 de 2002 - Plan de Ordenamiento Territorial.

⁶ Informe de gestión, mesa temática de asentamientos informales Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Alcaldía de Villavicencio, septiembre de 2009.

Villavicencio cuenta con 235 barrios y 142 asentamientos informales⁷, es decir, éstos suman aproximadamente el 40% de la totalidad de barrios de la ciudad, distribuidos en 8 comunas.

Para el año 2010 la Dirección Técnica de Desarrollo Urbano presentó un documento denominado “Estudio de Factibilidad en el proceso de legalización de 25 asentamientos informales en Villavicencio”, argumentando, entre otras cosas que estos asentamientos fueron escogidos para revisar su posibilidad de legalización, en razón a que revisado el aspecto de riesgos, los mismos se encuentran en áreas susceptibles de riesgo clasificado como bajo⁸, lo cual hace posible prever eventuales procesos de legalización y regularización.

Visto lo anterior, y para efectos de la presente investigación se procedió a elaborar mapas e imágenes que permitan ubicar en el tiempo y en el espacio los asentamientos informales existentes en la ciudad de Villavicencio, con el fin de dar cumplimiento al siguiente objetivo:

- *Ubicar e identificar los asentamientos informales de la ciudad de Villavicencio y analizar su desarrollo en el contexto histórico.*

Se propuso plasmar la dinámica de crecimiento espacial de la ciudad por medio de aerofotografías tomadas desde 1950 hasta 2010, que demuestran la expansión urbana y el proceso acelerado de consolidación de asentamientos, para lo cual fue necesario analizar el aumento poblacional de la ciudad en las últimas 6 décadas.

Sobre las aerofotografías encontradas se anexó una planimetría de consolidación de los asentamientos, así como el proceso de expansión del centro urbano al resto de la ciudad, con lo que se quiso demostrarse el proceso histórico de los asentamientos relacionados con el crecimiento de la ciudad.

En las figuras que hacen parte de este trabajo se evidencia como fue expandiéndose el centro urbano y cómo desde 1937 hasta finales de siglo XX, el área de la ciudad pasó de 61 hectáreas a 2.100 hectáreas aproximadamente

Las imágenes demuestran y verifican la información obtenida a través de literatura y las entrevistas; el aumento poblacional de las últimas 6 décadas junto con el difícil acceso al suelo urbanizable, ha ido obligando a que se ocupen algunos espacios vacíos que pueden ser rondas hídricas, zonas de riesgo, o

⁷ Datos primer semestre 2009, Dirección Técnica de Desarrollo Urbano - Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Villavicencio.

⁸ En el mismo informe señalo que todos los asentamientos tienen alguna clasificación de riesgo.

propiedad privada o pública, en estos dos últimos casos a través de la práctica de la invasión y del loteo ilegal.

Lo anterior es de vital importancia para la investigación y para el público en general, dado que al momento de iniciar este trabajo se desconocían datos oficiales al respecto ya que no existían estudios sobre el tema.

2. 2. 3. Observación:

El objetivo fue la recolección de información, se recorría a pie la zona tomando nota y haciendo un registro fotográfico de lo observado respecto del estado de la infraestructura vial, equipamientos, servicios públicos y seguridad. Fue notable en algunos asentamientos informales, la inexistencia y el mal estado de las vías, la carencia de escuelas, parques y zonas verdes, así como la ausencia de la fuerza pública; en cuanto a servicios públicos se observó que en todos los asentamientos se prestan al menos los básicos.

De la misma manera se realizaron las visitas a los barrios legalizados, tomando nota y prestando atención a lo observado en los asentamientos informales, básicamente evaluando las mismas condiciones respecto de vías, obras públicas, equipamientos, programas de regularización, entre otros.

Lo anterior permitió contribuir al cumplimiento de otro de los objetivos de la investigación:

- *Identificar la situación existente en los barrios con Decreto de legalización y su estado actual en términos de mejoramiento y regularización.*

De igual manera fue necesario estudiar la documentación aportada por las fuentes secundarias de información, lo que permitió reforzar el cumplimiento del objetivo transcrito.

En el mismo sentido se consolidó la información obtenida en el trabajo de campo, junto con lo aportado por las empresas de servicios públicos domiciliarios, con el objeto de cumplir con la siguiente meta:

- *Revisar los programas de gobierno de los últimos periodos respecto del tema de los asentamientos informales en Villavicencio, en cuanto a vivienda, regularización y legalización.*

De esta manera se permitió analizar el alcance y la intervención de la gestión pública aplicada al problema planteado, se estudiaron los programas de gobierno municipal de los últimos periodos, con el objeto de verificar si se plantearon

políticas y programas destinados a contrarrestar y disminuir el fenómeno de la informalidad, también se confrontaron dichos programas con la información obtenida de las obras ejecutadas por las empresas prestadoras de servicios públicos y con la percepción de la comunidad informal entrevistada.

Se pudo observar que se han realizado algunos programas de vivienda de interés social y se han intervenido algunos sectores mejorando vías, puentes y sistemas de alcantarillado.

Una vez desarrollada la investigación se propusieron una serie de estrategias y recomendaciones dirigidas a prevenir, mejorar y frenar la consolidación de asentamientos informales, implementando políticas, programas y estrategias, asunto que nos llevo finalmente a cumplir con el último de los objetivos propuestos en el trabajo:

- *Formular soluciones factibles dirigidas al mejoramiento de los asentamientos informales en la ciudad de Villavicencio.*

2. 3. Recolección de Información Secundaria.

Aunado a lo anterior y con el objeto de resolver los objetivos planteados en la investigación, fue necesario contar con la información obtenida por medio de las fuentes secundarias, las cuales debieron confrontarse y analizarse de manera conjunta con las demás datos obtenidos para lograr resultados objetivos, en consonancia con lo propuesto en este estudio. Dicha información se sistematizó de la siguiente manera:

Tabla No. 3 Información secundaria

Fuente	Medio	Objetivo	Suministro
Departamento Administrativo de Planeación Municipal.	Solicitud al archivo del municipio	Identificar los asentamientos informales existentes en Villavicencio.	- Informe presentado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, septiembre de 2009. - Diagnostico socioeconómico municipio de Villavicencio asentamientos subnormales.
Dirección Técnica de Desarrollo	Solicitud por	Documentación de Legalización de	Memorias mesa temática de legalización de

Urbano. (D.T.D.U.)	escrito.	asentamientos	Asentamientos Sep. 14 de 2009. Equipo Plan de Ordenamiento Territorial (POT).
Dirección Técnica de Desarrollo Urbano	Solicitud por escrito.	Conocer Futuros Procesos de legalización	Estudio de Factibilidad en el proceso de legalización de 25 asentamientos informales en Villavicencio. Dirección Técnica de Desarrollo Urbano
Empresa Electrificadora del Meta.	Derecho de Petición	Verificar la optimización y prestación del servicio	Informe GC-CE-20103600232501 Electrificadora del Meta S.A EMSA.
Empresa de acueducto y alcantarillado de Villavicencio	Derecho de Petición	Conocer sobre mejoramiento, optimización y prestación del servicio en los asentamientos informales de Villavicencio	Oficio CP-EAAV-2010-23-09/116. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio.
Página web de la Alcaldía Municipal	Consulta vía Internet.	Estudiar los programas de gobierno de los últimos dos gobiernos locales	Acuerdo 014 de mayo 19 de 2004 y Acuerdo 011 de 30 Mayo de 2008
Gobernación del Meta, Instituto de Desarrollo del Meta.	Solicitud por escrito.	Conocer los Programas de Vivienda de Interés Social y su ejecución.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de vivienda de interés social denominado Charrascal. - Urbanización "Semillas de Paz". - Informe final Noviembre de 2008, mesa técnica del Instituto de Desarrollo del Meta. - Archivo Gerencia de Vivienda, Gobernación del Meta 2009.
Unidad de Atención y Orientación para desplazados (UAO)	Entrevista solicitud Verbal.	Conocer sobre cifras de desplazamiento forzado.	- Cuadro censo de desplazados región Meta, Guaviare.

Empresa Industrial y Comercial del Estado - "Villavivienda E.I.C.E"	Solicitud por escrito.	Verificar sobre programas de Vivienda de Interés Social.	- Proyecto de construcción de ciudadela San Antonio. -Proyecto de Vivienda Multifamiliares Centauros, "Villavivienda E.I.C.E" - Proyectos "La Madrid", que incluye 3.948 lotes con servicios y 1.400 apartamentos, proyecto "Santa Ana" y "La Reliquia - Unión - La Argentina"
Página Web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.	Consulta vía Internet.	Conocer situación de desplazamiento forzado, causas y consecuencias	Datos sobre desplazamiento forzado, cifras de migraciones, causas e impactos urbanos del desplazamiento.
Página Web de la Presidencia de la República	Consulta vía Internet.	Recoger información sobre las soluciones al problema de demanda de VIS.	Acta PMED-301108 I.D.M, Plan de Desarrollo Departamento del Meta periodo 2008- 2012.
Página Web de Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDES)	Consulta vía Internet.	Recaudar información sobre el desplazamiento forzado en Colombia.	Datos y cifras
VIII Simposio Internacional de Historia de los Llanos Colombianos Venezolanos	Solicitud por escrito Corporación Cultural de Villavicencio - CORCUMVI	Recopilar información sobre el desarrollo histórico de Villavicencio	Medio óptico C.D.
Literatura Regional, Nacional, e internacional	Consulta vía Internet. Consulta Bibliográfica	Conocer sobre el concepto de informalidad, sus causas y factores determinantes	Datos, información, conceptos, tesis, profundización del Tema desde la perspectiva de distintos autores.

3. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

3. 1. EL CONCEPTO DE INFORMALIDAD.

La informalidad urbana se entiende en relación con el mundo urbano formal, pero también en relación con otro tipo de tensiones presentes en tal universo, como lo excluido o lo considerado “ilegal”. Hoy, el debate sobre los procesos urbanos informales está también finamente asociado al ejercicio de los derechos, la democracia, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, la cultura urbana y la construcción de ciudadanía, la calidad de vida y del hábitat, el equilibrio ambiental del planeta, las dinámicas territoriales y espaciales, la globalización cultural, entre otros⁹.

Cuando se estudia el fenómeno de informalidad urbana, se observa como se espacia de vivienda desconociendo la normatividad urbanística, y en algunos casos desconociendo derechos civiles, esto debido a múltiples factores, como la falta de acceso a suelo urbanizado, las precarias condiciones socioeconómicas, la ausencia de gestión pública y la escasa solución de Vivienda de Interés Social, generalmente los habitantes comparten condiciones de vida, niveles socioculturales e incluso orígenes comunes.

Por lo general son densos asentamientos que abarcan a comunidades o individuos albergados en viviendas auto-construidas bajo deficientes condiciones de vida. Toman forma de establecimientos inicialmente sin reconocimiento ni derechos legales, expandiendo los bordes de las ciudades en terrenos marginados que están dentro de los límites de las zonas urbanas.

Frecuentemente se localizan en zonas de riesgo sujetas a la degradación ambiental y peligros, se dificulta la implementación de los servicios básicos por la inexistencia de planificación y diseño urbano, además de su acelerado crecimiento, los residentes normalmente carecen de suficiente preparación educativa y por lo tanto su actividad económica casi siempre hace parte del mercado laboral informal.

El trazo de un asentamiento informal por lo general es de forma irregular, normalmente carecen de la infraestructura vial adecuada y/o los servicios básicos tales como agua potable, alcantarillado y electricidad en sus inicios, con el transcurso del tiempo estos se van dotando de los servicios mediante la autoconstrucción y cooperación comunitaria.

⁹ Castillo de Herrera Mercedes, Procesos urbanos informales y territorio, Ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad. Pág. 13. Universidad Nacional de Colombia. 2009

Sus residentes habitan en un estado permanente de inseguridad ya que viven en terrenos sin el consentimiento de sus propietarios originales y están sujetos a amenazas de desalojo, adicionalmente casi siempre están ubicados en los terrenos amenazados por algún tipo riesgo natural como inundación o deslizamiento, entre otros.

En Colombia, la informalidad urbana es un fenómeno complejo causado por distintos factores: el déficit de vivienda, el desplazamiento forzado, el conflicto, la pobreza, la inadecuada aplicación de políticas públicas, entre otros.

Para el caso específico de Villavicencio¹⁰, se conjugan varios factores, entre ellos el acelerado crecimiento poblacional del municipio y la escasa oferta de vivienda de interés social, sumado a determinantes exógenos que contribuyen a desproporcionar el fenómeno con relación al crecimiento histórico de la ciudad, toda vez que, comienza como un problema social, dadas las condiciones particulares de la región y que en la actualidad se refleja como un grave problema de orden y desarrollo territorial, trayendo consigo serias consecuencias urbanísticas, económicas, culturales y ambientales.

3. 2. FACTORES DETERMINANTES DE LA INFORMALIDAD.

Existen estudios que se han ocupado de las posibles causas de la informalidad, siendo no solo un problema interno, sino que afecta a la mayoría de países en vía de desarrollo. Tradicionalmente se afirma que la informalidad urbana surge de la escasez de alternativas de vivienda, sean estas ofrecidas por el poder público o sean las producidas por los mercados formales, esencialmente especulativos.¹¹

Se ha planteado de manera general que una de las principales causas de la creación de asentamientos informales es la situación de pobreza en que viven quienes en ocasiones se ven abocados a invadir terrenos y allí construir sus viviendas. No obstante, M. Smolka (2005),¹² afirma que la pobreza, *per se*, no es la única causa de esta problemática, pues entre otras se encuentra el difícil acceso al suelo urbanizado por los elevados costos debido a la inexistencia de políticas adecuadas.

En igual sentido, contribuyen a la creación de asentamientos informales las políticas de vivienda mal concebidas que solo satisfacen las necesidades de

¹⁰ Informe de gestión, mesa temática de asentamientos informales Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Alcaldía de Villavicencio, septiembre de 2009.

¹¹ Fernández Edesio, Políticas de Regularización de la tenencia de la tierra, año 2005.

¹² Smolka, Martin O. Informalidad, Pobreza Urbana y Precios de la Tierra, Land Lines Febrero 2004, volumen 15 N° 1.

pocos, sin que se regule claramente el mercado inmobiliario evitando así la especulación de los precios¹³.

El economista Peruano Hernando de Soto¹⁴ en su libro “*El Otro Sendero*”, expone un amplio punto de vista de la informalidad urbana desde diferentes ópticas, para él la informalidad deviene y trasciende la esfera del asentamiento informal, incluyendo el tema del transporte público, el mercado laboral y el comercio informal.

Factores incidentes en todo el desarrollo urbano de la ciudad, los cuales apuntan a señalar que no existen políticas adecuadas para el manejo del problema, los trámites de legalización son costosos, escasos y no hay fácil acceso al crédito público, lo que aumenta el índice de informalidad.

Para Hernando De Soto, desde el punto de vista de las formas de ocupación, la informalidad urbana se da fundamentalmente de dos maneras que ha denominado “invasión paulatina” e “invasión violenta”.

La primera se produce gradualmente sobre asentamientos ya existentes, por lo general de cierta manera con complicidad del propietario del terreno o su poseedor, bien sea por que permite la ocupación desde un principio o porque tiene una relación directa con el ocupante.

En el primero de los casos, sucede que a lo largo del tiempo nuevos grupos de personas que no tienen ya relación alguna con el propietario se van incorporando al asentamiento, ya sea porque tienen parientes ahí, adquieren un terreno, lo alquilan o sencillamente porque lo invaden. De esta manera, van ocupando gradualmente el terreno adyacente a partir del asentamiento original¹⁵, sobrepasando su capacidad y empeorando su situación; circunstancia que puede observarse claramente en el municipio de Villavicencio.

Según tal autor, rara vez estas ocupaciones son exitosas, además de estar sometidas a largos procesos judiciales, para alcanzar el reconocimiento o la legalización debe mediar cierta capacidad de presión y negociación de los pobladores para disuadir al propietario de intentar recuperar el terreno¹⁶.

¹³Estudio sobre Informalidad y Segregación Urbana en América Latina del año 2000.

¹⁴ Presidente del Instituto Libertad y Democracia (ILD) con sede en Lima, Perú, institución que ha sido considerada por el semanario The Economist como uno de los dos centros de investigación (think tank) más importantes del mundo.

¹⁵ Obra titula el “Otro Sendero” capitulo dos La Vivienda Informal Pag, 67 editado en 1987 por Sudamericana, pero con nuevas .ediciones disponibles.

¹⁶ Ibídem, Pág., 73.

Tal como lo dice De Soto, *“para ejercer estas acciones se organizan de manera espontánea, planifican a su manera la realización del hecho, cómo obtener la tierra y cómo hacer la vivienda, cuando la ocupación es pacífica trae consigo de alguna forma, la falta de uso y el abandono del propietario de la tierra”*.

Para el segundo de los casos el mismo autor expone lo siguiente:

“En lo que respecta al segundo tipo de invasión, en cambio, no existe vinculación previa entre los pobladores y el propietario del terreno. Esto es precisamente lo que determina que deba ser violenta e intempestiva; lo cual, por supuesto, no quiere decir que no sea el fruto de una compleja y detallada planificación”¹⁷.

A *contrario sensu*, cuando la ocupación es violenta, la instalación del asentamiento es de forma acelerada, de hecho de su rapidez generalmente depende del éxito de la acción emprendida, así se han configurado algunos asentamientos informales en la ciudad como consecuencia del desplazamiento forzado y las migraciones pacíficas en algunos casos.

Nora Clichevsky¹⁸, explica la informalidad como una consecuencia de la falta de empleo y los bajos salarios, aunado a esto la regulación estatal sobre el acceso al suelo que no se dirige hacia la producción.

En el estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2002¹⁹, se aborda el tema de la informalidad urbana y sus causas definiéndolo así:

“El fenómeno de los asentamientos informales puede ser interpretado como una falla del mercado, o como resultado de la incapacidad del sector formal para satisfacer la demanda de tierra y vivienda para un segmento considerable de la población (Gilbert, 1998). El mercado informal constituye una alternativa que provee soluciones de cobijo, aun cuando no siempre adecuadas, para el segmento inferior del mercado de vivienda. La escasez de oferta de soluciones habitacionales (trátese de tierras con infraestructura o de viviendas) a precios y en localizaciones compatibles con la capacidad de pago de los consumidores de bajo ingresos, es el resultado de las particularidades del suelo urbano y de las características de los mercados en que se comercializa.

¹⁷ *Ibíd.* Pág., 77 editado en 1987 por Sudamericana, pero con nuevas ediciones disponibles.

¹⁸ Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Universidad de Buenos Aires, 2000.

¹⁹ Escrito por José Brakarz, Margarita Greene y Eduardo Rojas, Pág. 10,11, 2002.

El suelo se compra y se vende en un mercado altamente imperfecto que carece de transparencia, opera con información incompleta, presenta severas barreras de entrada, y se encuentra considerablemente regulado (por las limitaciones al uso de la tierra).”

Smolka, Martim²⁰, describe como causas de la informalidad urbana la sobrerregulación de las condiciones de ocupación del suelo resultando inalcanzable para la clase menos favorecida, es decir, junto con los elevados precios del suelo urbanizado y la excesiva formulación de condiciones urbanísticas, lo hacen imposible de adquirir por los pobres.

Así al no poder acceder al mercado formal, no solo por el estado de pobreza sino también por los excesivos precios del suelo, una parte significativa de la población se ve obligada a asentarse en sectores informales.

Se han realizado algunos estudios sobre las causas de la informalidad y cómo buscar alternativas para adelantarse a la misma,²¹ concluyendo que al igual que en muchos países latinoamericanos la falta de intervención del gobierno sobre la propiedad privada o incluso sobre bienes del Estado tiende a promover la formación de dichos asentamientos.

En Colombia, como es natural por ser un país en vía de desarrollo, la informalidad urbana está ligada a factores como la pobreza y el desempleo, definido esto como:

“... un proceso complejo de escasez de recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos que afecta a los sectores populares y que está asociado principalmente a las condiciones de inserción laboral que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad, informalidad, bajos salarios, precariedad laboral”²²

En el 2005, el Grupo de investigación Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad, de la Universidad Nacional de Colombia, señaló lo siguiente:

“...así la población de más bajos recursos y con un panorama heterogéneo, que no tiene otra opción que el del mercado informal del

²⁰ Smolka, Martim O. Estudio Regularización del suelo Urbano, 2002.

²¹ Larangeira, Adriana de A. Regularización de asentamientos informales en América Latina. Editora 2007 P. 324 Lincon Institute Of Land Policy.

²² Ziccardi Alicia, Notas de Introducción a la IV sesión de trabajo en el marco del curso Pobreza Urbana, exclusión social y políticas sociales, Pág. 3, 2006.

suelo, continúan accediendo a los mecanismos verbales de venta y renta, surgen, así, las nuevas áreas de formación de asentamientos informales a través de los mecanismos prioritarios de la invasión o la fragmentación del suelo por los llamados urbanizadores piratas, con lo cual se constituyen los llamados “nuevos barrios ilegales”. .²³

El tema de la pobreza está asociado a la marginalidad, y está íntimamente ligada a los orígenes que la producen, en nuestro caso, además del desempleo y la falta de educación, se encuentra la violencia generalizada que afecta todo el país, en particular algunas regiones, como el caso del Departamento del Meta y su capital, Villavicencio.

El crecimiento urbano informal es una de las manifestaciones más impactantes en las transformaciones de las estructuras sociales, económicas, espaciales y ambientales en las escalas local, regional y nacional en los países donde estos procesos se presentan. La movilidad de los migrantes voluntarios y los grupos en situación de desplazamiento forzoso genera cambios drásticos en las relaciones y configuraciones del territorio, tanto en los sitios de partida (casi siempre entornos rurales) como en el sitio de arriba (casi siempre las periferias urbanas) de esta población²⁴.

3. 3. CARACTERÍSTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES.

De manera general los asentamientos informales se caracterizan por una alta densidad y el hacinamiento insalubre de numerosas personas en viviendas de áreas muy reducidas y en mal estado, generalmente en construcciones antitécnicas que propician alto riesgo, con disposición de desechos y aguas residuales a campo abierto o con tratamiento deficiente, generando focos permanentes de contaminación a fuentes de agua y algunos acueductos.

Lo anterior genera serios problemas urbanísticos en las ciudades más expuestas a este fenómeno donde proliferan sin ningún control los asentamientos informales, sin que hasta ahora existan políticas de gobierno efectivas encaminadas a reducir los altos índices de informalidad, disminuyendo la pobreza, creando y controlando los procesos de regularización, restando la violencia y el desplazamiento forzado.

²³ 2005, Grupo de investigación *Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad*, Universidad Nacional de Colombia, Mercedes Castillo de Herrera, editora Académica.

²⁴ *Ibidem*

De acuerdo con el diagnóstico de los lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano del Consejo Nacional de Política Económica y Social, documento Conpes 3305, "(...) el crecimiento de las ciudades colombianas ha seguido un patrón desequilibrado (...) entre los fenómenos espaciales resultantes se encuentra el predominio de los asentamientos precarios en las periferias, la expansión irracional y el deterioro y despoblamiento de las zonas interiores de las ciudades.

En términos sectoriales, sobre salen el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, la escasez del suelo urbanizable en la mayoría de las ciudades, la sostenibilidad de los incrementos de cobertura en agua y saneamiento, así como el desorden del transporte público.

(...) Los asentamientos constituyen la manifestación física y espacial de la pobreza y la desigualdad de un país mayoritariamente urbano (...) La urbanización ilegal trae consigo consecuencias económicas, sociales y ambientales que no solo afectan a la población de ingresos bajos, sino acarrear perjuicios para la sociedad en conjunto. Entre estos pueden mencionarse el deterioro de la calidad de vida; deficiencias en servicios públicos, vialidad y equipamientos; obstrucción de obras públicas; precariedad de títulos; evasión fiscal; y extra-costos al presupuesto público²⁵.

A esto se suma el alto impacto ambiental relativo por la ocupación de zonas no aptas para la urbanización, incluyendo daño a las fuentes de agua, pérdida de vegetación e incremento de la escorrentía con la consecuente generación de situaciones de riesgo²⁶.

A nivel nacional, el tema tratado ha sido objeto de investigaciones académicas; aunque son pocos los autores colombianos, que y analizan el fenómeno de los asentamientos informales, sin embargo, tesis como la de la Arquitecta Gloria María González Zapata²⁷, describe y analiza el problema en la ciudad de Medellín.

Se enfoca sobre la visualización del problema desde el punto de vista de la gestión política, finalmente es el Estado a través de sus diferentes entes el responsable de ponerle la cara a la problemática, dado que cuenta con los instrumentos de planificación y de gestión, recursos técnicos, financieros y

²⁵ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección del Sistema Habitacional, Procedimiento de Legalización de Asentamientos Humanos. 2005.

²⁶ Consejo Nacional de Política Pública Y Social (2004).

²⁷ González Zapata Gloria María Arq. Trabajo de tesis presentado en cumplimiento de los requisitos para optar al título de Magister en Estudios Urbano - Regionales, 2009.

administrativos que permitiría la adopción de una política pública que oriente y guíe los esfuerzos que se deben realizar para desarrollar una ciudad en condiciones equitativas, dignas y legales apropiadas.

La abogada María Mercedes Maldonado, profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, en el artículo "ordenamiento territorial y políticas de suelo en la ciudad"²⁸, explica que una de las competencias más importantes de los gobiernos municipales es el ordenamiento territorial, entendido como la adopción de estrategias para el uso, ocupación y manejo del suelo, que incluye actuaciones en materia ambiental, la construcción de infraestructuras y equipamientos y la reglamentación de los usos y sus intensidades, base para definir la forma urbana y regular una actividad tan significativa como la construcción.

3. 4. REGULARIZACION Y MEJORAMIENTO BARRIAL

El profesor Emilio Duhau, sobre regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano en el curso de mercados informales expresa lo siguiente²⁹:

"Para definir la regularización necesariamente debemos partir de establecer que es la irregularidad. Ésta desde la perspectiva aquí asumida es una forma de calificar espacio urbano y las formas de apropiación existentes en el mismo, en términos del no cumplimiento de las normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad, o las formas de producción del espacio urbano aplicables en cada caso".

Es claro que la regularización conlleva a la coordinación de políticas de vivienda promovidas por la administración, de modo que su proyección y desarrollo permita la creación de espacios urbanos formales.

Avances importantes en esta materia se han realizado en diversos países como Brasil, Perú y Colombia en los últimos años. Avances no exentos de divergencias entre los encargados de las políticas públicas y de su ejecución, como de las múltiples organizaciones sociales, políticas, comunitarias y no gubernamentales involucradas en los procesos de cambio.³⁰

²⁸ Pagina web. <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/2417-ordenamiento-territorial-y-politicas-de-suelo-en-la-ciudad.html>

²⁹ Investigador de la Universidad Autónoma de Azcapotzalco Lincoln Institute of Land Policy, Pag 32 Noviembre de 2002.

³⁰ 2005, Grupo de investigación *Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad*, Universidad Nacional de Colombia, Mercedes Castillo de Herrera, editora Académica.

Esto quiere decir que regular significa nivelar el status social a la altura de la legalidad, lo que implica mejorar la calidad de vida de la población, generando igualdad social, reconocimiento de derechos y alternativas económicas.

La regularización desde el punto de vista jurídico, tal como lo comparte Duhau, otorga títulos de propiedad, pero eso no necesariamente trae consigo *“acciones de mejoramiento en los asentamientos que regularizan”*.

Edésio Fernandes y Martim Smolka, describen el problema de la informalidad argumentando que: “los programas de regularización no han logrado la integración urbana, social y cultural de las áreas mejoradas que se había anticipado. De manera tal que las áreas regularizadas siguen siendo consideradas como de segunda”³¹.

³¹ Estudio sobre Regularización de la tierra y programas de mejoramiento, Pag. 16, 2004.

4. CAPITULO I. FACTORES DETERMINANTES DE LA INFORMALIDAD EN VILLAVICENCIO.

Los factores que determinan la informalidad son aquellas circunstancias, hechos y situaciones que influyen en la aparición de asentamientos informales, a tal punto que la existencia de los mismos está sujeta a ellos. Como resultado de este estudio, se encontró que para el caso de Villavicencio, el origen y evolución de los asentamientos informales se relaciona con los factores que se identifican a continuación:

4. 1. AUMENTO POBLACIONAL Y CRECIMIENTO URBANO INFORMAL DE VILLAVICENCIO (1940 – 2010).

Las regiones de tipo agrario como la Orinoquia Colombiana se desarrollaron por procesos de colonización o desplazamientos migratorios obedeciendo al poblamiento de “los espacios vacíos”, dichos espacios tradicionalmente han sido ocupados por poseedores y posteriormente por compradores de mejoras, producto del reloteo de predios de mayor extensión, esto en gran parte es relativo al aumento poblacional que se dé en las distintas urbes.

Villavicencio por su ubicación presentó peculiares condiciones que influyeron en su desproporcionada expansión y su acelerado aumento poblacional; como nudo de la Orinoquia posibilitaba comunicación con el resto de la región, adicionalmente el desarrollo agrícola, la ganadería vacuna y actividades pecuarias intervinieron en la dinámica de la colonización (migración), especialmente desde los años 50³².

Es así como colonos de distintas regiones deciden domiciliarse en la ciudad, algunos más posicionados que otros logran comprar buenas tierras, casas o lotes donde establecen sus familias y comienzan paulatinamente a crecer.

Otros en busca de mejor futuro y sin importar condiciones económicas, deciden aventurarse, dada la oportunidad de comprar suelo a bajos costos, adquieren terrenos, que si bien es cierto no son producto de la invasión, están ubicados en zonas no aptas para el desarrollo urbanístico.

Villavicencio es la capital del Departamento del Meta, mayor núcleo poblacional de los llanos orientales, situada en el centro del país sobre la cordillera oriental en la margen izquierda del río Guatiquía, es la primera fuente comercial y de

³² Vallecilla Vega, Jaime. Los Llanos Una Historia Sin Fronteras, Edi. Enero 2004, Corcumvi. P. 259.

abastecimiento de la región, con una población aproximada de 410.000 habitantes³³.

Desde siempre considerada "Puerta del Llano" dada su estratégica ubicación en el piedemonte llanero; situada a escasos 92 kilómetros de la capital del país, permite además fácil comunicación con Departamentos como Guaviare, Casanare y Vichada.

No hay certeza del año de su fundación debido a que un incendio ocurrido en 1.890 acabó con los archivos donde se estaban registrados los documentos sobre la verdadera fecha.

Hacia 1790 los Jesuitas fundaron la Hacienda Apiay en la cual evangelizaron comunidades indígenas vecinas hasta que por motivos de la expulsión de la "Compañía de Jesús", estos terrenos fueron adjudicados a Basilio Romero por la Corona Española.

En abril de 1797 los hermanos Jacinta y Vicente Rey compraron la Hacienda al señor Romero por una suma de \$50.000 (cincuenta mil pesos) y la heredaron a sus hijos quienes vendieron sus derechos de propiedad, dando así, origen a los comuneros de Apiay³⁴.

Por su ubicación fue camino de comerciantes y ganaderos que se desplazaban desde el centro del país, como Cundinamarca y Boyacá atraídos por la fertilidad de sus suelos, buenos pastizales y una rica cuenca hídrica; estos colonos se establecieron desde 1836 y en abril de 1840 fundaron un caserío sobre la margen derecha del Caño Gramalote, el cual adoptó su nombre.

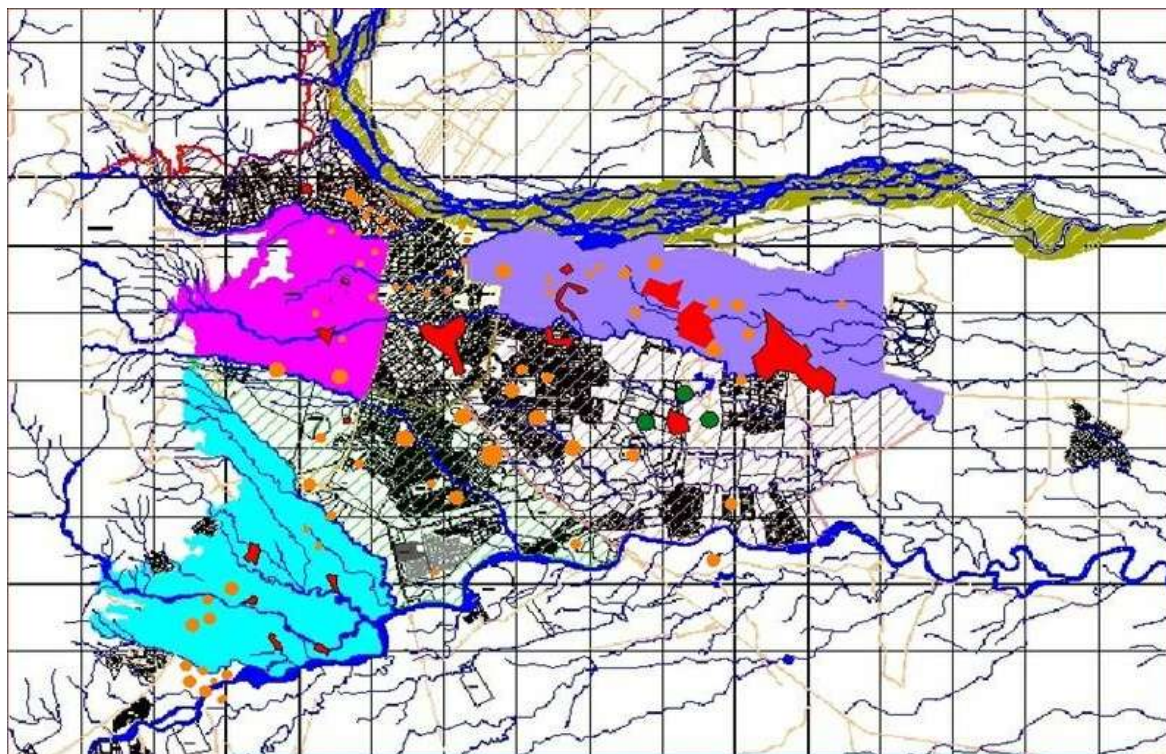
El 21 de octubre de 1850 este caserío pasa a llamarse Villavicencio en moción aprobada por la Cámara de Comercio de Bogotá y en honor a Antonio Villavicencio.

Villavicencio presenta peculiares condiciones para migraciones debido a su potencial petrolero, oportunidades económicas, actividades de construcción, agricultura y ganadería, además de una riqueza hídrica que la conecta con el resto de la región y el país; razones que aunadas a diversos factores la hacen susceptible y vulnerable para la generación de los asentamientos informales.

³³ Censo DANE 2005, proyecciones del DANE, para el 2008 Villavicencio.

³⁴ Baquero Nariño, Alberto. Desarrollo regional el caso llanero. Editorial siglo XXI. 1990.

Actualmente cuenta con 235 barrios y 142 asentamientos informales³⁵, es decir, suman aproximadamente el 40% de la totalidad de barrios de la ciudad, distribuidos en 8 comunas, encontrándose la mayor parte de ellos ubicados en las comunas 2, 4 y 8, tal y como se observa en la **Figura N° 1, plano de Villavicencio con asentamientos informales**.



ANEXO N° 1 PLANO VILLAVICENCIO CON ASENTAMIENTOS

Los asentamientos informales en Villavicencio existen desde mitad de siglo XX, la gran mayoría ubicados en zonas de riesgo, rondas de caño y protección ambiental³⁶. Por tal motivo, en el desarrollo de esta investigación, para analizar el crecimiento histórico de la informalidad en la ciudad, se construyeron con base en

³⁵ Datos primer semestre 2009, Dirección Técnica de Desarrollo Urbano - Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Villavicencio.

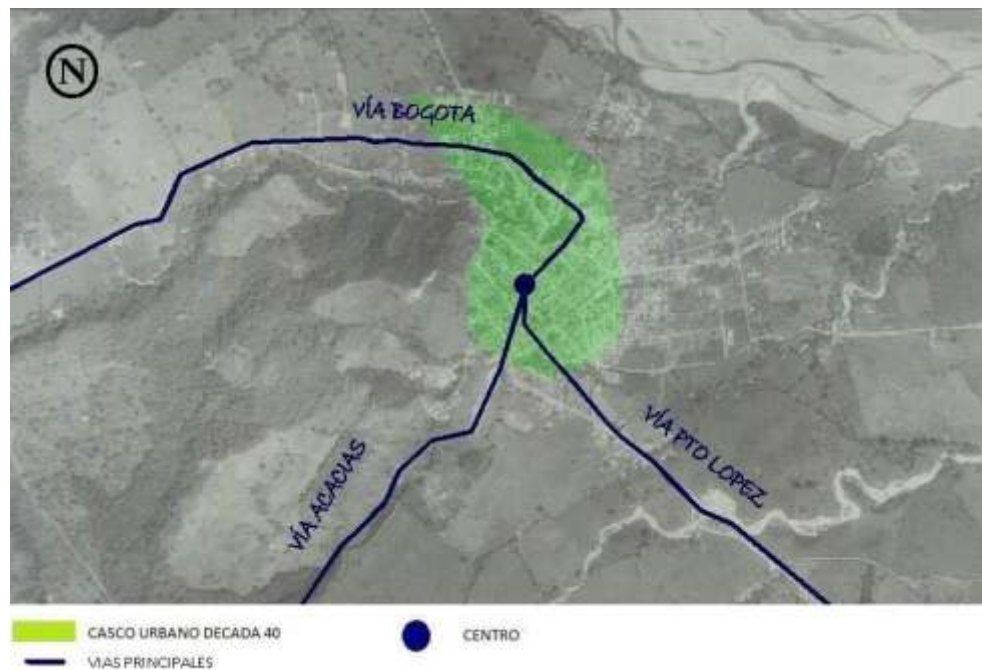
³⁶ Informe final de la mesa temática de legalización de asentamientos informales Departamento Administrativo de Planeación Municipal al Alcalde Municipal Héctor Raúl Franco Roa. Diciembre de 2009.

aerofotografías, mapas de crecimiento urbano de la informalidad a partir de la década del 40.

La información estadística aportada por la doctora María Eugenia Herrera de Novoa³⁷, permite demostrar que la capital del Meta desde principios del siglo XX no varió su extensión³⁸, solamente presentó una densificación poblacional sobre la misma área de aproximadamente 25 manzanas³⁹.

Dicho estudio señala que para el año 1937 sobre 61 hectáreas existía una población de 6.074 habitantes en el área urbana, para el año de 1960 en un área de 170 hectáreas la población era de 34.015 habitantes urbanos.

Evidenciándose que en 20 años la población aumentó aproximadamente en un 580%, triplicando a su vez el área urbana respecto de la citada década del 40, conforme consta en la **Figura Nº 2 Villavicencio Década del 40**.



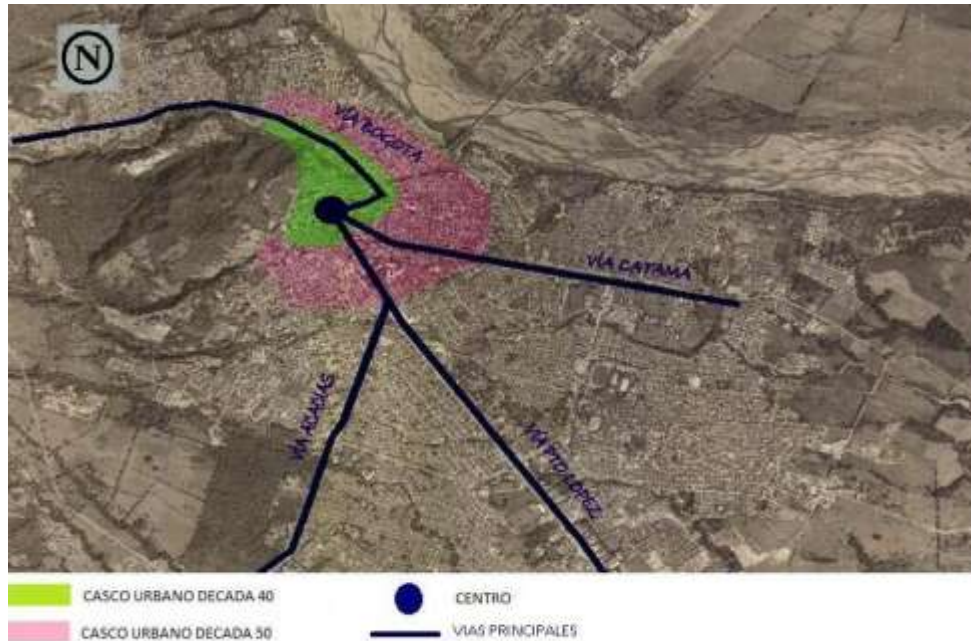
Anexo Nº 2 Figura Villavicencio Década del 40.

Las imágenes anexas al presente documento, muestran el proceso de expansión urbana de la ciudad después de mitad de siglo y el apareamiento de varios asentamientos como el San José, Camilo Torres y la Isla hacia 1950 aproximadamente, localizados cerca al centro urbano de la ciudad, vistos en la **Figura Nº 3 Villavicencio Década del 50**, dentro del área de color rosado.

³⁷ Historiadora de la Pontificia Universidad Javeriana.

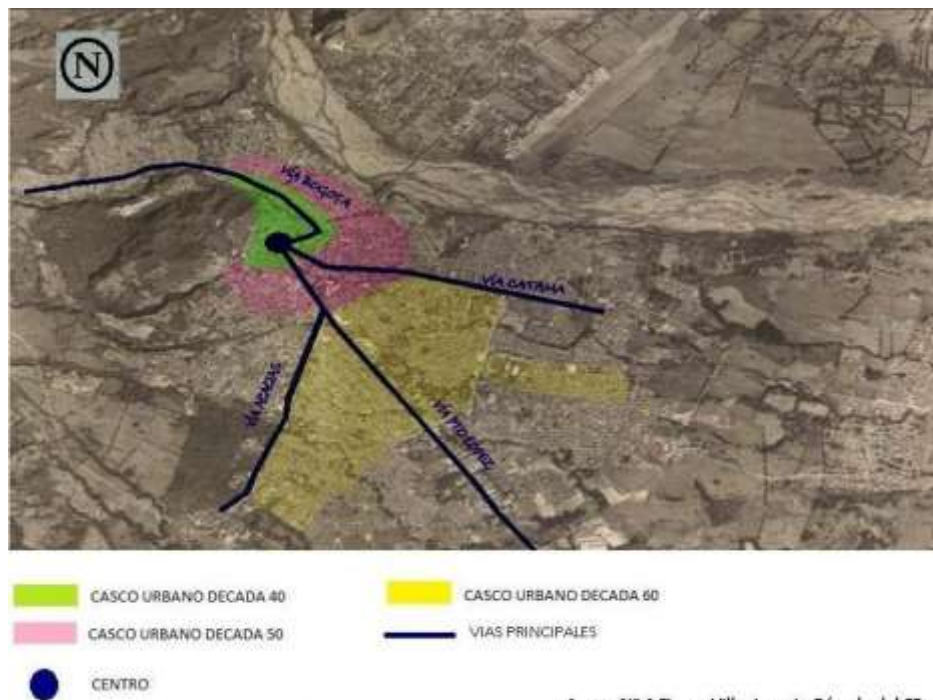
³⁸ Plano de 1916 hasta la primera aerografía de 1940.

³⁹ VIII Simposio Internacional Sobre Los Llanos Colombo Venezolanos 26 al junio de 2003.



Anexo N° 3 Figura Villavicencio Década del 50.

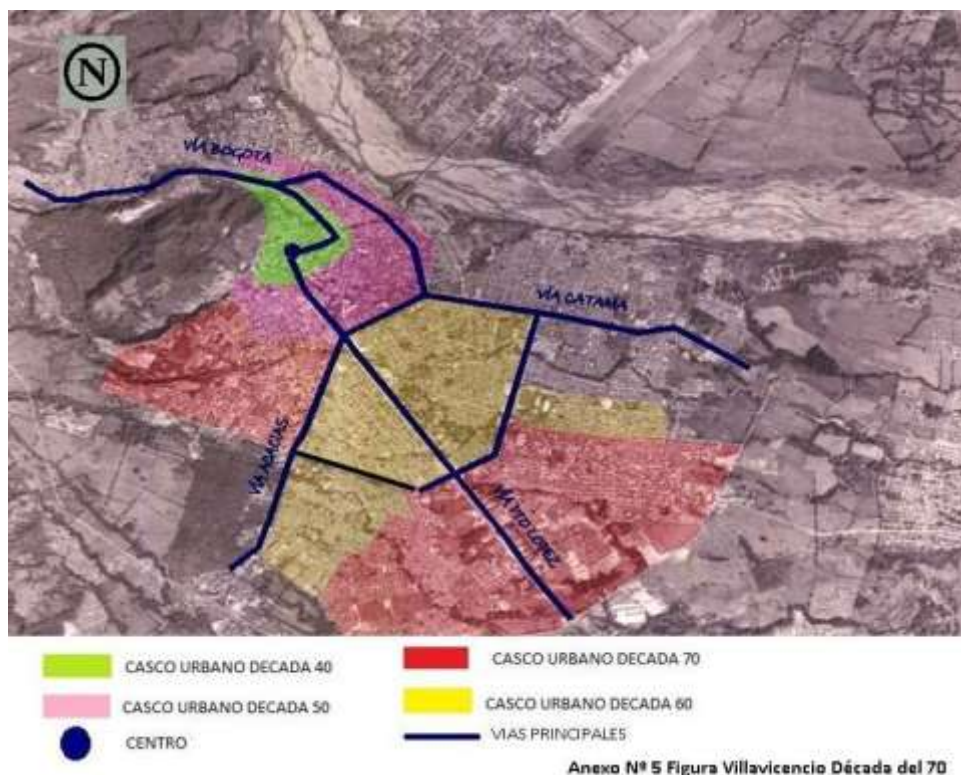
Tal como se observa en la **Figura N° 4 Villavicencio Década del 60**, el casco urbano se extiende desde el centro hacia sur de la ciudad, ocupándose parte de la montaña que hoy es considerada como Reserva Forestal de Buena Vista.



Anexo N° 4 Figura Villavicencio Década del 60.

A partir de 1960 y en los siguientes 20 años el área urbana experimentó un fenómeno de expansión hasta 1.082 hectáreas con una población de 111.520 habitantes para 1980, aumentándose ésta en un 327% y el área urbana en un 636% aproximadamente.

Tal como podemos ver en la **Figura N° 5 Villavicencio Década del 70**, el perímetro urbano de la década del 40 respecto al de 1970 aumento un 500%, generando como consecuencia de la dinámica poblacional y espacial, asociada al auge comercial, la formación de los primeros asentamientos informales, los cuales se extienden a través del tiempo.



Desde 1980 y en los siguientes 10 años alcanza una extensión de 1.823 hectáreas y una población de 247.113 habitantes, concluyendo el siglo con un área urbana de 2.100 hectáreas y 350.000 habitantes⁴⁰.

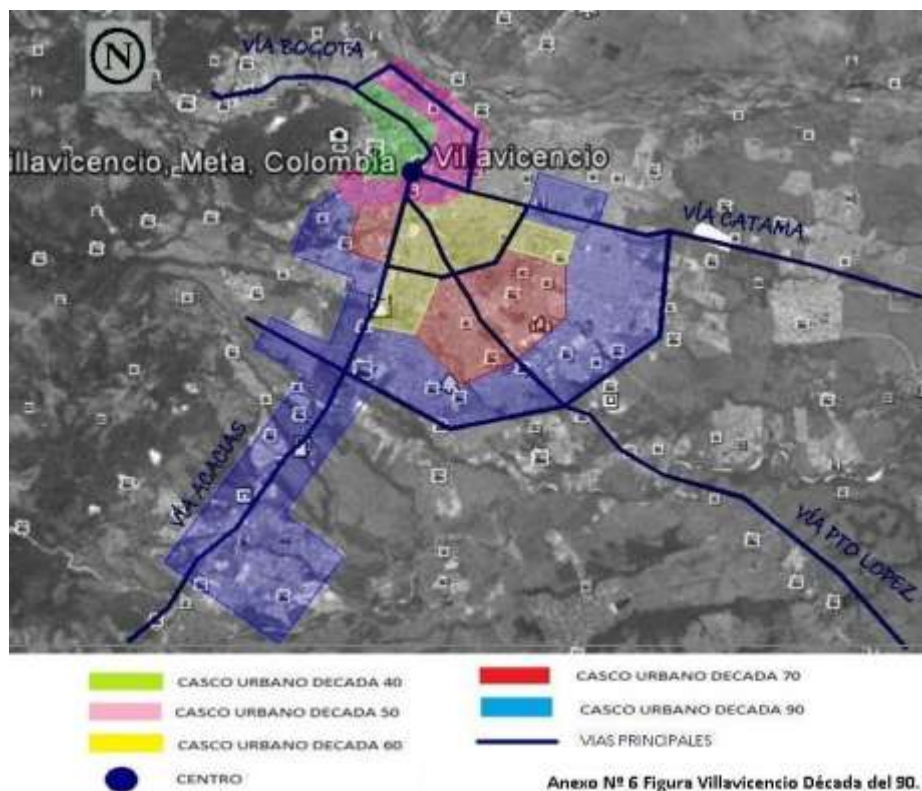
Según lo relata el señor Bolívar Cortez, uno de los entrevistados de más antigüedad en el barrio Camilo Torres, dichos barrios se iniciaron con la compra de mejoras e invasión; dentro de las principales razones estaban los bajos costos, la cercanía al centro y las oportunidades ofrecidas en campañas políticas.

⁴⁰ VIII Simposio Internacional Sobre Los Llanos Colombo Venezolanos 26 junio de 2003.

En la década del 60 como consecuencia del fraccionamiento de la hacienda la Azotea, aparecen barrios como la Azotea, Venecia, Pozo 20 y Villas del Buque, en razón al bajo precio de la tierra y a la práctica de invasión, así lo relata en entrevista el Señor Juan de La Rosa Moreno, fundador del barrio la Azotea.

En la década de los años 90, con los primeros desplazamientos forzados producto de la violencia, el conflicto armado y los procesos de desmovilización, grupos de personas de distintos lugares se establecieron en los asentamientos más antiguos, sufriendo estos superpoblación, sobrepasando su capacidad, por lo que se extendieron inevitablemente.

Figura N° 6 Villavicencio Década del 90.



Quienes llegaron en busca de vivienda se vieron obligados a ubicarse en sectores que si bien no eran aptos para ser urbanizados, se encuentran en la periferia y en zonas de riesgo, si representan una oportunidad para establecerse.

Es así como la expansión urbana de la ciudad se vio afectada por la conformación de asentamientos informales que se extendieron cerca de las rondas hídricas y en zonas de riesgo trascendiendo la periferia urbana, creándose

barrios en sectores alejados como Brisas del Buque, Marco Antonio Pinilla, Villa Suárez y Guatiquía, entre otros.

Tal como evidencia la anterior **Figura N° 6 Villavicencio Década del 90**, en esta década, el casco urbano aumentó en tal proporción que además de extenderse sobre la zona montañosa, se desplegó hacia la parte baja de la ciudad, abarcando rondas hídricas, zonas susceptibles de inundación y/o la reserva natural.

En la actualidad las áreas donde se concentra la mayor proporción de asentamientos informales son las zonas situadas sobre rondas hídricas y en la reserva natural de Buena Vista⁴¹.

Las comunidades que ocupan estos espacios generalmente están conformadas por vendedores ambulantes, obreros, población infantil, de la tercera edad, madres cabeza de familia y desempleados; según se pudo conocer mediante las entrevistas realizadas, la mayoría decidió quedarse allí por los bajos costos de los terrenos, ninguno manifestó haber invadido, sino haber adquirido el lote por medio de la compra de posesión y mejoras.

Finalmente, en las Figura N° 7 **Villavicencio actual con asentamientos informales**, y Figura N° 8 **Villavicencio década del 2000** se observa el crecimiento general de la ciudad con la aparición de asentamientos informales evidenciando que éstos se han desplegado indistintamente en el perímetro urbano e incluso por fuera de él; no se distinguen unos de otros, algunos en mayor número situados cerca a la zona céntrica con particulares características⁴²; no obstante, gran parte de ellos comparten las mismas precariedades, carecen de equipamientos públicos, servicios de alcantarillado y agua potable, abasteciéndose y consiguiendo el poco mejoramiento barrial por iniciativa propia. En términos de localización espacial es evidente que responden al mismo patrón de crecimiento en forma de anillos partiendo del centro de la ciudad y en correspondencia con el crecimiento general de la ciudad.

Veamos:

⁴¹ En la actualidad existe dentro de la reserva forestal alrededor de 13 asentamientos informales.

⁴² Primeros asentamientos informales de la ciudad.

Figura N° 7 Villavicencio actual con asentamientos informales.

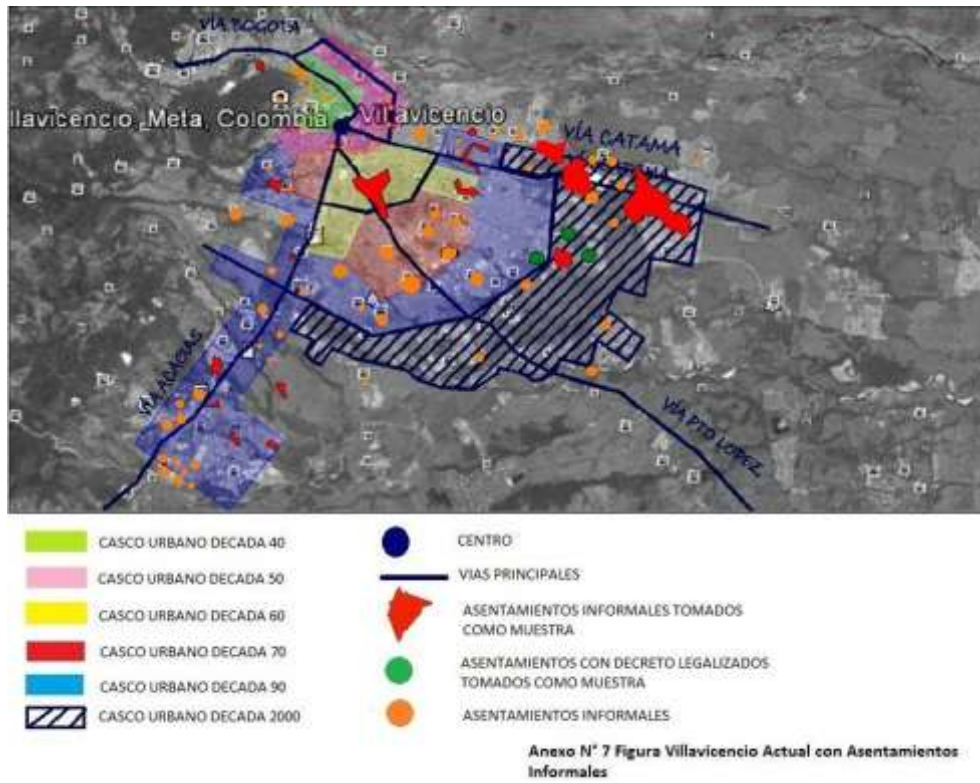
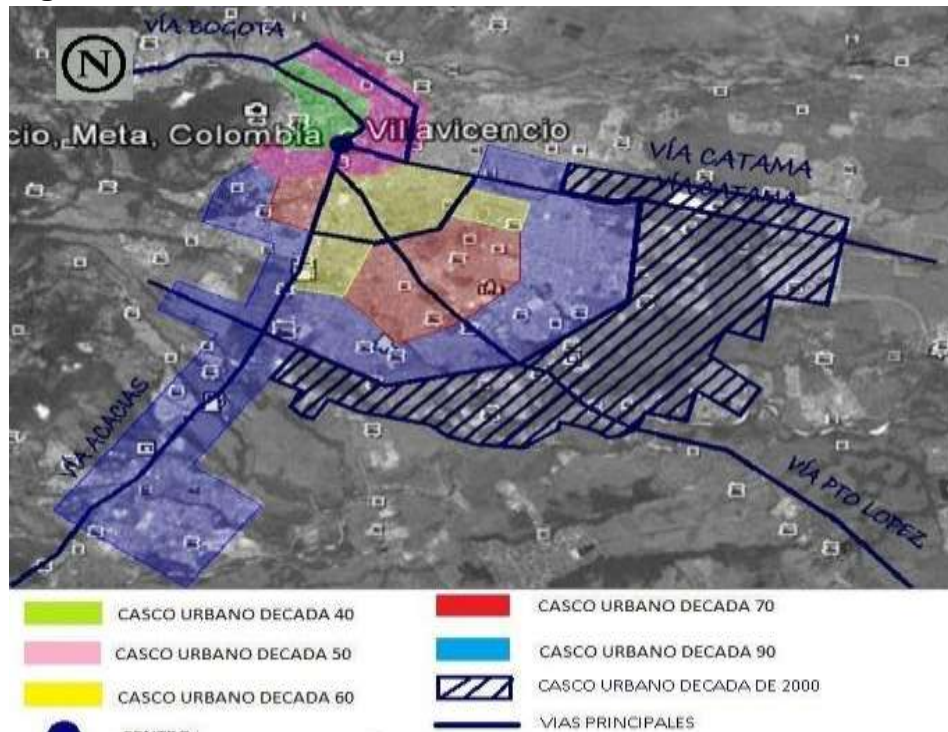


Figura N° 8 Villavicencio Década del 2000.



Anexo N° 8 Figura Villavicencio Década del 2000.

4. 2. VIOLENCIA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO.

Desde finales de los 80 hasta la época actual, la región oriental ha sido objeto de múltiples luchas armadas dejando cientos de muertos y masacres a poblaciones enteras, como el caso de Puerto Alvira, Mapiripán y Caño Jabón en el departamento del Meta, obligando a que miles de personas se desplacen a las ciudades más cercanas, entre ellas Villavicencio.

Es así como nacen y crecen aceleradamente los primeros asentamientos iconos del desplazamiento forzado, como Ciudad Porfía, La Nohora y La Reliquia, en los cuales según fuentes oficiales⁴³ residen más de 65.000 desplazados.

Tal como lo demuestra el Anexo N° 8 Figura Villavicencio año 2000, dicho factor ha influido en el aumento poblacional y por ende la expansión urbana de la ciudad, desde los años 90 hasta el año 2000 Villavicencio se extendió más del 200%, localizándose algunos asentamientos informales a más de cincuenta (50) minutos de la zona céntrica en transporte público.

⁴³ Unidad de Atención y Orientación para los Desplazados (UAO).

La Reliquia por ejemplo, se originó principalmente con la llegada de familias provenientes de diversas zonas del departamento y del país en busca de mejores condiciones de vida y provenientes de escenarios de violencia que generaron desplazamientos masivos durante la década de los noventa (Mapiripan y Puerto Alvira entre otros).

Según uno de sus habitantes⁴⁴:

“La Reliquia se llenó muy rápido, eso fue en menos de dos meses, a finales de 1999, para esa fecha, la zona estaba repleta de puros ranchos pequeños. Apenas había pasado la masacre de Mapiripan, nosotros los que gracias a Dios pudimos escaparnos llegamos a la Reliquia, pues para acá nos vinimos todos los que no teníamos donde vivir, por eso tenemos muchos habitantes de esa zona del Departamento acá”.

Dada la ubicación geográfica de la ciudad y por ser Villavicencio capital de Departamento ha sido receptora de gran cantidad de población desplazada, que si bien no toda se asentó en la misma, ello contribuyó al aumento del índice de informalidad.

Los datos más relevantes de migración por desplazamiento en el Departamento del Meta, se encuentran entre los años 1998 a 2001, así:

Tabla No. 4 Migración por Desplazamiento en el Departamento del Meta

Año	Población Desplazada
1998	8.148
1999	9.096
2000	3.437
2.001	4.552
Total aproximado 24.933	

Fuente: DANE

Revisados los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, para estos años el acelerado crecimiento de la informalidad tiene raíces originadas en la violencia y en la crisis económica que con ella deviene⁴⁵.

Para el año 2005, el grupo Centauros de la Universidad del Meta UNIMETA⁴⁶, realizó una investigación llamada “.El desplazamiento forzado en Colombia- caso Departamento del Meta”, se afirma lo siguiente:

⁴⁴ El entrevistado no autorizó presentar su nombre.

⁴⁵ Pagina Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

⁴⁶ Pág. 29. Gómez Parra Santiago, Investigador que dirige.

“En el Departamento del Meta, cuya capital es Villavicencio existe una población aproximada de 500.000 habitantes, siendo el mayor centro de recepción de los desplazados de los pueblos aledaños al Meta y Parte del Guaviare, como son: Puerto Lleras, Puerto Concordia, Piñalito, San Juan de la Sierra y municipios aledaños a la Sierra de la Macarena (Lejanías, Vista Hermosa Puerto Rico, Mesetas, la Uribe, municipios entre el río del Guayabero, la Macarena, San Juan del Lozado) Inspección de la Macarena.

El Meta se encuentra entre los más afectados por el conflicto armado que se vive actualmente en nuestro país. Presenta una de las mayores inmigraciones forzadas (desplazados) como consecuencia de la guerra que se libra entre los grupos armados ilegales (FARC y AUC) vs. Ejército y Policía que tiene como escenario arte del territorio de nuestro departamento.

La lucha territorial entre estas dos fuerzas ha generado durante las últimas décadas una de las mayores inmigraciones forzadas.

Villavicencio se ha convertido en los últimos años en una especie de bomba que amenaza con estallar si no se desactivan las causas que la alimentan esta situación, puesto que los actores del conflicto ya sean de la derecha o izquierda confluyen en esta capital, junto con otros actores como son: narcotráfico, trata de blancas, delincuencia común, corrupción administrativa departamental y municipal, y, corrupción en la rama judicial”.

Adicionalmente la Unidad de Atención y Orientación para los Desplazados (UAO) de Villavicencio, señala que la aparición de asentamientos como Ciudad Porfía⁴⁷, la Reliquia⁴⁸ y la Nohora⁴⁹, en los cuales residen más de 65.000 desplazados, se debe al incremento de la llegada de dicha población a la ciudad.

Pese a esa circunstancia, tradicionalmente ha existido una cantidad considerable de asentamientos informales en la ciudad⁵⁰ cuyas razones de generación se evidenciarán en esta investigación, teniendo en cuenta que de los 142 asentamientos existentes, solo estos 3 fueron originados principalmente a causa del desplazamiento forzado.

Al inicio de esta investigación se creía que la principal causa de esta problemática era el desplazamiento forzado, no obstante se encontró que si bien esta situación hace parte de los factores que han determinado la creación de los asentamientos informales, no ha sido el factor más influyente.

⁴⁷ Fundación: año 1986 (no se conoce la fecha exacta). legalizado mediante Decreto 079 de 1989.

⁴⁸ Fundación: a finales de 1999 (no se conoce la fecha exacta); legalizado mediante Decreto 039 de 2005.

⁴⁹ Fundación: 28 de noviembre de 1999.

⁵⁰ Existen asentamientos con más de 4 décadas de antigüedad.

4. 3. CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS Y MARGINALIDAD.

Comúnmente se tiene que los habitantes de los asentamientos informales habitan en condiciones socioeconómicas precarias que se evidencian en la sociedad como una limitación de recursos, la cual se refleja en el bajo consumo, la escasez y la carencia del cubrimiento de las necesidades básicas de la población, así como el aislamiento social al que es sometido dicha población.

Para el caso de Villavicencio, se estableció con el trabajo de campo realizado mediante las entrevistas semiestructuradas, así como con la observación y la toma de muestras, que a pesar de que son visibles los signos de precariedad socioeconómica, tales como casas en materiales reciclables, analfabetismo y desempleo; también es cierto que, es notable el regular “*status*” de vida en la mayoría de la comunidad informal, es decir, de manera general la mayoría de casas son en material, algunas hasta de dos y tres plantas, además de contar con todos los servicios públicos, en algunos casos, vehículos en los garajes y cierta comodidades al interior de las viviendas.

El panorama es ambiguo, al igual que lo encontrado en los barrios legalizados visitados, en los cuales también pueden verse los dos matices del asentamiento informal, la pobreza en el sentido de escasez de recursos y la marginalidad que padece sin distinción toda la población informal.

Desde este punto de vista se tiene que las precarias condiciones socioeconómicas y la marginalidad, se traduce en el apartamiento de las clases menos favorecidas de la sociedad, a tal nivel que para la sociedad de clase media y alta, apenas conocen de su existencia, aunque en muchos casos vivan tan cerca, como en el caso del Barrio la Reliquia, que a pesar de ser cohabitar “sectores”, “etapas legalizadas” y “extensiones informales”, es posible encontrarse con una casa de tres pisos, tipo estrato 3 y 4, donde se observa un vehículo de gama alta parqueado al interior, al lado de una vivienda de techos de cartón y una zorra con un caballo pasteando frente a su puerta.

En las entrevistas, muchas personas aseguraron haber adquirido los terrenos con ocasión a los bajos costos, aun con conocimiento del hecho de su ilegalidad, condición que muestra que si bien tuvieron la posibilidad económica de comprar y construir, dicha posibilidad no les alcanza para comprar en el mercado formal.

Pese a lo anterior, dichas personas viven en la informalidad, habida cuenta que son visibles los signos claros de la falta de intervención pública, realización de obras, vías, equipamientos y mejoramiento general de los barrios.

Podemos decir que las precarias condiciones socioeconómicas no originan propiamente la conformación de asentamientos informales, sino que es el reflejo de la carencia de políticas públicas y programas de desarrollo eficientes que permitan acceder al suelo urbanizable por parte de la población menos favorecida.

5. CAPITULO II. CONSOLIDACIÓN DEL SUELO INFORMAL EN VILLAVICENCIO.

Por consolidación del suelo informal, se entiende, las condiciones mediante las cuales la población accede de manera informal al suelo con el fin de establecerse, trayendo consigo consecuencias jurídicas, que pueden afectar dos tipos de intereses: Privados y Públicos.

Desde el punto de vista del Derecho, en estos casos, el acceso al suelo informal contraviene normas civiles y penales, en el primero se atenta contra el derecho a la propiedad privada garantizado por la ley civil y la Constitución Política, lo que le da derecho al propietario de defender y buscar su restitución por medio de acciones civiles y/o policivas⁵¹.

No obstante, en ocasiones la transgresión se dirige en contra del Estado cuando mediante ella se ocupan terrenos su propiedad o se establecen sobre rondas hídricas, zonas de protección ambiental, espacio público, entre otros

En el ámbito de la legislación penal, el código penal protege el derecho de propiedad en el Título VII, denominado Delitos Contra el Patrimonio Económico, tipificando la acción de invadir terrenos o edificaciones de dominio ajeno.

Ahora bien, desde la óptica del Derecho Administrativo, el impacto de la ocupación informal transgrede la esfera de los bienes jurídicamente tutelados para las personas, afectando intereses generales y derechos colectivos, lo cual se ve reflejado en el desconocimiento de normas urbanísticas y ambientales, ocasionando efectos negativos a nivel paisajístico, en cuanto a salubridad pública, seguridad, espacio público y en general al desarrollo territorial⁵².

En ese sentido la ocupación informal se presenta básicamente de dos formas:

5. 1. INVASIÓN DE TIERRAS.

El proceso de invasión se inicia básicamente con la reunión de un grupo de personas identificadas por pertenecer a una misma vecindad, familia o paisanía, con el interés común de procurarse vivienda, que en una o varias asambleas de carácter reservado planean la invasión, luego proceden, casi siempre de manera clandestina, a levantar rápidamente ranchos en madera y casas en materiales

⁵¹ Artículo 58 de la Constitución Política Nacional.

⁵² Capítulo III, ibídem.

livianos como plástico, lona y cartón, improvisadas vivienda que no gozan de ningún tipo de estructura o construcción.

Inicialmente, dichas invasiones aparecen en terrenos del Estado, Espacio Público y áreas vulnerables, como zonas de amenaza por diferentes fenómenos o de protección ambiental. Luego cuando estos espacios son ocupados, trasciende la invasión a terrenos privados, que por no ser aprovechados y desarrollados por sus propietarios, se presentan como oportunidad para asentarse en los mismos.

En ocasiones la invasión lleva consigo actos violentos y clandestinos, como levantamiento de cercas, toma de posesión de antiguas construcciones e incluso enfrentamientos con la fuerza pública; en otros casos se presenta de manera pacífica y gradual, incluso con una conducta permisiva, debido a la inactividad de la administración, dado el problema social que representa un desalojo o una costosa reubicación.

A menudo existe también una intervención decidida de invasores profesionales, generalmente sindicalistas, políticos o simplemente empresarios, que ponen al servicio de los interesados su experiencia en la organización de invasiones para su propio beneficio⁵³.

En épocas más recientes en Villavicencio se conocen casos de invasiones de tierras perpetradas a particulares que aun se encuentran en litigio como el barrio Villa Nieves, ubicado sobre el anillo vial, cerca de la terminal de trasportes, proceso judicial que lleva más de 20 años, el cual se inició por la invasión al terreno del Señor Rito Mariño⁵⁴; al igual como ocurrió en los asentamientos informales banderas del desplazamiento forzado.

Casos como el anterior son comunes en el municipio, a menudo se conocen perpetraciones ilegales que se levantan en un fin de semana ante el mínimo descuido del propietario del terreno, aprovechando su displicencia o incluso su permisividad, lo que de contera aumenta la posibilidad se que se fortalezca el asentamiento en poco tiempo, obligando en algunos casos a que finalmente el dueño del terreno acceda a negociar con los invasores mediante otro particular modo de ocupación ilegal, el fraccionamiento ilegal.

No obstante lo anterior, en las entrevistas realizadas en los asentamientos estudiados ningún de los entrevistados manifestó haber accedido al terreno por medio de la práctica de la invasión de tierras, al contrario varias personas

⁵³Obra titula el "Otro Sendero" capitulo dos La Vivienda Informal Pag, 79 editado en 1987 por Sudamericana, pero con nuevas ediciones disponibles.

⁵⁴ Información fuente archivo del Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

aceptaron ser compradores de lotes producto del fraccionamiento de terrenos de mayor extensión, sin que ello implique el acatamiento de la normatividad urbanística.

5. 2. LOTEO PIRATA.

El loteo pirata, al igual que la invasión de tierras, afecta lotes privados o públicos, especialmente sobre rondas de ríos, caños o en zonas de protección ambiental, en las cuales han generado en mayor número, la consolidación de asentamientos informales.

Se observó a lo largo del trabajo que esta forma de ocupación, más que ser un factor determinante en la aparición de los asentamientos informales, es la consecuencia de mayor incidencia reflejada por la pobreza, el difícil acceso al suelo urbanizable, el desplazamiento forzado y la ausencia de gestión pública para prevenir o contrarrestar el fenómeno, ya que como pudo conocerse, todos los entrevistados respondieron haber adquirido sus lotes o casas por compra de posesión y mejoras en un mercado informal de tierras, el cual se viene practicando desde la época de fundación de los primeros asentamientos hasta hoy, hecho que constataron las personas con más permanencia en los barrios tomados como casos de estudio.

Los predios resultantes del mercado informal se convierten en una oportunidad para la población de bajos recursos de adquirir un lugar de habitad sin importar que sea un asentamiento informal, dando lugar a los procesos de invasión y de urbanizaciones piratas que crecen sin planificación y oponiéndose a las normas urbanísticas y con la permisividad de adelantar obras y construcciones sin las respectivas licencias, toda vez que, generalmente dichos asentamientos están por fuera del control de las autoridades que ejercen vigilancia sobre el tema.

De esta forma, poseedores o propietarios de terrenos de mayor extensión contribuyeron a la formación de asentamientos informales fraccionando y vendiendo lotes más pequeños, desconociendo toda reglamentación urbanística, tal es el caso de los primeros barrios como la Azotea, Pozo 20, Brisas del Buque, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, el fraccionamiento ilegal o el loteo pirata, origina aquellos asentamientos que son promovidos generalmente por el propietario del terreno, el cual a partir de un esquema básico de loteo, adelanta la venta de predios sin infraestructura vial y de servicios a gente de escasos recursos económicos, aprovechándose de su buena fe y del desconocimiento de estos

individuos sobre las normas urbanas y la legalidad de las transferencias del derecho de la propiedad.

Lo anterior se debe al difícil acceso al suelo urbanizado, el cual no solo es un problema de la población menos favorecida (pobreza) y tampoco es ausencia real de suelo, ya que se conoce a través de la mera observación sendos terrenos urbanizables y ya urbanizados en Villavicencio; el problema radica en la falta de intervención estatal en el mercado de tierras, y en la aplicación de políticas públicas que nivelen los precios, incentive la construcción de vivienda de interés social y se genere programas y proyectos dirigidos a crear oportunidades de ahorro, crédito y fácil acceso a la propiedad.

Respecto al tema, en las entrevistas realizadas a los habitantes de los asentamientos, se encontraron manifestaciones generalizadas como las siguientes:

María Celia Castro, ama de casa y habitante fundador del barrio la desmotadora:

“Cuando nos vinimos para acá cuando fue cuando paso la carretera para caños negros y entonces trozaron eso del finado Chucho López y el nos vendió unas varitas de tierra y con eso nos hicimos acá. Eso es venta del finado Chucho López que era el dueño de todo esto, como esto era su potrero de él y aquí vivía era don Indalecio Mora, entonces a él le quedo el pedacito y nos vendió.

Luego llegaron otras personas y el también les fue vendiendo lotecitos y así al final, llegamos a ser lo que hoy es prácticamente el barrio la desmotadora, porque estábamos cerca de la desmotadora, así lo llamamos”.

Florentina Díaz Gonzáles, ama de casa y habitante del barrio Playa Rica:

“Pues yo cuando llegue aquí, esto no habían casitas así, sino en varias parte eso era potrero, y donde yo vivía me pidieron la casa, entonces yo recomendé este lotecito o un lotecito que me consiguieran, entonces hubo un señor que me consiguió este lotecito y me lo vendió. Pues porque no teníamos otros recursos para poder ir a vivir en otra parte, entonces aquí fue la única parte que pudimos tener economía para vivir. Los fundadores ya casi todos son muertos”.

Héctor María Perilla, Ayudante de construcción y habitante del barrio Pozo 20:

“Eso estaba don Ignacio Rodríguez, lo que pasa es que no recuerdo los nombres todos de todas las personas, pero aquí hay como unos 5 o 6 que son

los fundadores, esto aquí era un botadero de basura y era zona del río y pues por la necesidad nosotros les compramos, igual que doña Fanny López y don Carlos Mario Gutiérrez, también llegaron gentes de otros lados y fueron armando sus ranchitos. Eso acá, todos lo que necesitábamos era tener donde meter la cabeza”.

Como ya se expresó, ninguno de los entrevistados manifestó haber adquirido la vivienda mediante la práctica de la invasión de tierras.

6. CAPITULO III. CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN VILLAVICENCIO

Los asentamientos informales, de manera general comparten ciertas características, de tal suerte que están directamente relacionadas con los procesos de legalización y desarrollo; gracias a las fuentes primarias y secundarias de información se encontraron algunas de ellas como:

Durante el trabajo de campo, por medio de las entrevistas realizadas y el registro fotográfico, se pudo verificar que los asentamientos visitados tuvieron origen en el fraccionamiento ilegal, su desarrollo histórico tiene que ver con la venta de lotes producto de la división de terrenos de mayor extensión. Los entrevistados manifestaron haber comprado terrenos o lotes que habían sido divididos por el dueño o un tercero quien ofrecía precios bajos, descartando la hipótesis según la cual se creía que la mayor parte de los asentamientos se habían formado por invasión de familias desplazadas, pues éstas no alcanzan a ser representadas ni siquiera por la mitad de los entrevistados.

Se encontró que hay dos factores que incidieron para que la gente se quedara en esos terrenos: *i)* bajo costo de la tierra respecto del precio en el resto de la ciudad y *ii)* la necesidad de vivienda experimentada por quienes no encontraban sitio para residir, ni tenían dinero suficiente, entonces adquirir lotes en zonas no urbanizables o de alto riesgo porque lo veían como la mejor opción.

Su precario desarrollo urbano se ha logrado gracias a la participación de la comunidad que por medio de aportes económicos y fuerza de trabajo han mejorado vías, parques, escuelas, zonas verdes y la calidad de la prestación de los servicios públicos.

Las juntas de acción comunal son de vital importancia en la comunidad informal, su presidente es el vocero de las peticiones, gestión y manejo político ante los cabildos y la administración, generalmente son personas con muchos años de permanencia en el barrio, conocedores de la problemática y con calidad líderes, que si bien, no ostentan mayores estudios, son personas capacitadas para ejercer su cargo. Dichas juntas hacen reuniones en las que se debaten temas de importancia para la comunidad, como es el caso de los procesos de legalización y los programas de mejoramiento barrial.

En todos los asentamientos visitados pudo observarse que hay carencia en la prestación del servicio de educación, no hay suficientes escuelas o se encuentran alejadas de la zona, un 60% de los asentamientos informales en Villavicencio carecen de centros educativos; el 26% cuenta con un nivel de educación primaria,

un 9% corresponde a educación preescolar y en un 5% tiene acceso a la educación secundaria⁵⁵.

Mediante las fuentes primarias en los asentamientos informales y los barrios legalizados, se identificó lo siguiente:

En cuanto a la regularización urbanística y el mejoramiento barrial, los programas de mejoramiento en los asentamientos se basan en la pavimentación de algunas vías, adecuaciones de acueductos y alcantarillados llevadas a cabo en su mayoría por la comunidad y la administración.

En época de elecciones los habitantes reconocen que los candidatos regalan cemento y material para hacer las mejoras, no obstante, señalan que una vez suben al poder los gobernantes de manera general no destinan una inversión dedicada integralmente a mejorar sus condiciones de vida.

En cuanto a parques y zonas verdes las mejoras son pocas, solo el 5% de los entrevistados en los asentamientos informales manifiesta que no ha visto ninguna especie de mejora en el barrio mientras han vivido ahí.

Se observó que el acceso a servicios públicos y el material del cual está hecho la vivienda es directamente proporcional al tiempo que lleva de fundado el asentamiento, en otras palabras, las zonas informales recientes cuentan con solo con energía eléctrica⁵⁶, paulatinamente van adquiriendo los servicios de acueducto y alcantarillado⁵⁷, regulan la energía y se legalizan en la empresa prestadora del servicio y finalmente cuando el predio ya está construido en material y con una estructura sostenible se instala el gas.

De los 16 asentamientos informales estudiados el 100% cuenta con servicio de energía eléctrica; el 70% tiene servicio de gas; mientras que se observa un bajo cubrimiento en los servicios de acueducto y alcantarillado de los cuales solo el 51% asentamientos cuentan con este servicio.

Las zonas con mayor tiempo de fundación⁵⁸ cuentan con los servicios de agua, gas, alcantarillado y energía eléctrica regulados y en condiciones bastante aceptables.

⁵⁵ Diagnostico socioeconómico municipio de Villavicencio asentamientos subnormales 2008 – 2009, Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

⁵⁶ De manera general, el servicio no lo presta la empresa sino que los habitantes se conectan ilegalmente a las redes primarias existentes.

⁵⁷ Los asentamientos ubicados en la periferia de manera general no tienen acceso al acueducto y al alcantarillado del municipio por no estar dentro de la cobertura del mismo.

⁵⁸ Específicamente los asentamientos mas antiguos.

Se determinó que el haberse emitido el decreto de legalización, no llevo consigo programas de mejoramiento barrial o de regularización urbanística, de manera general, el proceso de mejorar el barrio se dio igual que en los asentamientos sin decreto.

Igualmente, la comunidad señala que las mejoras realizadas, en su mayoría han sido promovidas por la comunidad y la mayor parte de ellas no son consecuencia de la legalización. En ocasiones hay contratos para arreglar una vía o poner cubierta a las canchas de futbol, pero no es integral a todo el barrio ni en un solo momento.

Todos los entrevistados manifestaron contar con los servicios básicos de agua, alcantarillado, energía y gas, aclarando que antes de la expedición del decreto la mayoría contaba con el servicio de energía, mientras que los otros servicios se fueron regularizando con el tiempo; quienes habitan en los barrios en periodo menor a 5 años, manifiestan que los predios ya contaban con los 4 servicios básicos al momento de su llegada y 1 de los entrevistados señaló que antes del decreto lo único que pagaba con factura legal era el agua y el alcantarillado.

En cuanto al proceso de titulación de predios, la mayoría de los entrevistados señaló que una vez se legalizó el asentamiento no se les escrituró el predio que poseían, otros manifestaron que un grupo del barrio se contactó con el propietario original y le pagaron para que les escriturara.

Como conclusión, los procesos de legalización no llevaron consigo el proceso de titulación, luego en la mayoría de los casos, siguen siendo meros poseedores como lo son en general todos los habitantes de los asentamientos informales.

La situación de seguridad pública en los asentamientos informales de manera general es precaria, las personas se quejan de constante delincuencia, pandillas, falta de presencia de la fuerza pública, problemas de drogadicción, falta de oportunidad de estudio y trabajo. En los barrios legalizados la inseguridad sigue siendo una de las constantes, sus habitantes manifiestan que el hurto, la violencia, las drogas y la falta de vigilancia en estas comunidades no ha cambiado.

Quienes manifiestan que ha mejorado la seguridad, hablan de una disminución mínima o dicen que por lo menos dos cuadras a la redonda no se presentan robos constantes, pero en general se quejan de la falta de una Estación Policía y atención inmediata las 24 horas.

En cuanto a la Situación económica, hay queja constante de los habitantes de los asentamientos informales por la imposibilidad de tramitar créditos, acceder a

beneficios del Estado e incluso la falta de confianza para invertir en el mejoramiento de vivienda debido al miedo de ser desalojados, sumado al hecho de no poder vender el predio de forma convencional. En ocasiones por vivir en estos sectores se les disminuye también las posibilidades de empleo.

La percepción general de los entrevistados en los barrios legalizados es que la situación actual de la comunidad con respecto a cómo vivían antes del decreto de legalización ha mejorado, pues tienen mayor confianza para invertir en sus predios y desarrollar sus vidas en la comunidad sin miedo al desalojo, no obstante, sigue la queja de que no ha habido regularización.

Sin embargo, la gran mayoría manifiesta que su condición sigue igual, no han podido acceder a créditos ni a subsidios de vivienda, en razón a que no poseen escrituras, lo que tampoco es favorable para vender el predio y así poder cambiar de barrio y tratar de mejorar su situación.

Quienes dicen que todo sigue igual, manifiestan que el Estado solo emitió el Decreto de legalización pero no ha hecho mayor cosa por mejorar la calidad de vida de las personas y organizar los espacios urbanos.

Se quiso saber por qué a pesar de los problemas de seguridad, titulación y vivienda digna, las personas deciden mantenerse en el barrio, a lo que los habitantes responden no tener una mejor opción de vivienda, la falta de oportunidades y finalmente señalan que al menos tienen un techo propio.

En cuanto a cobertura educativa de manera general, existen dos escenarios tanto para barrios legalizados como para asentamientos informales: *i)* los asentamientos no poseen institución educativa propia ni cercana, lo cual representa una dificultad para que los hijos de los habitantes accedan a la educación, algunos padres de familia prefieren no enviar sus hijos al colegio debido a la distancia y la inseguridad.

ii) el otro escenario señala que por lo general los barrios legalizados y gran parte de los asentamientos tiene 1 o 2 instituciones educativas pero que se encuentran en mal estado o no tienen la cobertura suficiente para la demanda existente y para atender las necesidades de los habitantes.

Respecto a los trámites de legalización y conocimiento que se tiene de la situación legal del asentamiento, encontramos que la comunidad ha iniciado en más de una ocasión trámite sin éxito alguno, ya que la mayoría de las zonas no cumplen con la norma para poder ser reconocidos legalmente siendo difícil llegar a un acuerdo entre la comunidad y el Estado.

En otros casos las comunidades han sido estafadas por intermediarios inescrupulosos; otras zonas no han iniciado trámite por falta de interés, tiempo, dinero y falta de conocimiento.

Particularidades de algunos asentamientos informales.

Con las visitas se pudo evidenciar que a pesar de compartir características en común, son notables las diferencias entre unos y otros asentamientos, en relación con algunos temas específicos, así:

En los asentamientos informales como La Azotea, Pozo Veinte, Brisas del Buque y Playa Rica, la comunidad ha creado el acueducto propio, manejando y administrando el recurso hídrico, esto es una solución permanente para la comunidad que antes no contaba con el suministro de agua potable.

El barrio la Isla, es resultado de la división de otro asentamiento llamado Camilo Torres, como su nombre lo indica, es una zona rodeada de agua, no existen vías vehiculares, su acceso es a través de puentes artesanales en los que se puede pasar a pie, en bicicleta o en moto. Sufre un grave problema de inundación, ya que está construido sobre dos rondas hídricas que en épocas de invierno, traen graves problemas a la población, por lo que se considera que su legalización es muy poco probable.

El asentamiento León XIII, se encuentra localizado en una futura zona de afectación por ampliación vial, situación que conlleva a que tarde o temprano se inicien los procesos de reubicación, hasta el momento no se conoce ningún trámite dirigido a este propósito, como tampoco hacia la legalización del mismo.

El asentamiento la Azotea, está construido en su totalidad dentro de zona Declarada como Reserva Natural de Buena Vista, no obstante se observó que tiene vías de acceso y cuenta con todos los servicios públicos, de hecho se están construyendo obras civiles por parte de la Gobernación del Departamento, como la construcción de un puente para vehículos de carga que atraviesa parte de la reserva; también se encontraron casas de campo, estaderos y piscinas.

7. CAPITULO IV. GESTION PÚBLICA PROPUESTA E IMPLEMENTADA EN LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN VILLAVICENCIO.

Dentro de los objetivos de la presente investigación se encuentra verificar la gestión pública que se ha implementado en relación con la problemática estudiada, abordando tres importantes temas como: solución de vivienda, legalización de asentamientos informales y regularización urbanística, en busca de analizar si dichas políticas han sido pertinentes y efectivas, para lo cual se analizaran los 2 últimos periodos de gobierno ya que no se encontraron datos precisos del periodo 2000-2003, veamos:

7. 1. Vivienda.

Con el objeto de determinar la gestión política en el sector vivienda fue necesario establecer factores que permitieran dilucidar si tales políticas han suplido las necesidades de la ciudad y analizar si una vez concluidas se logró disminuir o contrarrestar el problema significativamente o por el contrario no se proporcionaron resultados efectivos.

Para lo anterior se tomó como base lo siguiente:

Tabla No. 5 Indicadores de vivienda según censo de población y vivienda

INDICADORES DE VIVIENDA SEGÚN CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA					
Departamento	Total Hogares	Hogares Déficit Cuantitativo	%	Hogares Déficit Cualitativo	%
Meta	69.036	26.171	37,9	42.865	62,1
Villavicencio	27.697	13.325	48	14.372	52

Fuente: Censo DANE 2005

Vistas las anteriores cifras, es pertinente estudiar cuál ha sido la respuesta de la administración frente a la alarmante estadística reportada por el DANE, con el objetivo de medir los efectos conseguidos con los planes de desarrollo presentados y la ejecución de los mismos.

7. 1. 1. Políticas propuestas, ejecución y resultados.

A pesar de existir algunos lineamientos y programas sobre el tema en los Planes de Desarrollo propuestos por los últimos dos Gobiernos, no se encontraron de manera específica proyectos y diseños orientados a mejorar las condiciones

actuales de informalidad, se propone la construcción de vivienda de interés social, pero su ejecución ha sido retrasada por diversos factores políticos y la poca entregada es insignificante frente a las necesidades actuales.

Los objetivos propuestos en dichos planes hasta la fecha, no se cumplieron y no se implantaron soluciones de mejoramiento integral tampoco se encontraron proyectos para promover la compra de terrenos e inversión necesaria para suplir las necesidades de vivienda en busca de contrarrestar o disminuir el índice de informalidad.

Veamos:

Durante el periodo comprendido entre el 2004 y el 2007, en el plan de desarrollo, el Alcalde Franklin Germán Chaparro, propuso lo siguiente⁵⁹:

En el cardinal 2.1.4 Sector Vivienda se encontró que el programa de vivienda de interés social tenía como objetivo promover la oferta de vivienda dirigida a la población más vulnerable y necesitada, se propuso para tal fin formular planes y proyectos eficientes teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades económicas de la población.

Algunas de las estrategias consagradas en este Plan fueron:

1. *“Fortalecimiento del Banco Inmobiliario en los términos de la ley 388 de 1997.*
2. *Maximizar los elementos de gestión que permitan la creación de suelo urbanizable destinado a vivienda de interés social.*
3. *Encontrar soluciones de vivienda de interés social para reubicar a la población que se encuentra en zona de riesgo y áreas protegidas.*
4. *Gestionar la implementación de organismos financieros para apoyar la constitución de créditos para la población que no tiene acceso al sistema financiero.*
5. *Establecer mecanismos de gestión asociada entre el municipio y particulares propietarios de tierras localizadas en suelo de expansión, para la incorporación a los usos urbanos y ejecución de proyectos que permitan la destinación de suelo para la construcción de vivienda de interés social⁶⁰.”*

⁵⁹ Acuerdo 014 de mayo 19 de 2004.

⁶⁰ Acuerdo 014 del 19 de mayo de 2004 pág. 18.

Dentro de las políticas propuestas para desarrollar el objetivo del Plan encontramos:

1. *“Contribuir a incrementar la actividad urbana, solucionando los conflictos mediante estrategias de reordenamiento urbano.*
2. *Controlar y regular el crecimiento urbano disperso y desordenado.*
3. *Generar calidad de vida para los habitantes y productividad urbana con base en vivienda digna⁶¹.”*

Durante el periodo comprendido entre el 2008 y el 2011, el Alcalde Héctor Raúl Franco Roa, en su plan de desarrollo propuso lo siguiente⁶²:

Subprograma 29 Construcción Obras Urbanísticas.

1. *“Otorgar por lo menos 1.000 soluciones de vivienda VIS al año a hogares con jefatura femenina y masculina; en lo proyectos San Antonio, La Madrid, La Reliquia Unión la Argentina y nuevos planes de vivienda.*
2. *Auto construcción de 200 VIP anual, dirigidas a las mujeres y los hombres en condición desplazada.*
3. *Compra de 100 Hectáreas en terrenos localizados en suelo urbano de expansión o en áreas suburbanas para programas VIS.*
4. *Construcción Obras de Urbanismo para 50 Soluciones de vivienda (lotes con servicio) al año para el proyecto Bosques de Santa Ana⁶³.*

Las metas propuestas en los planes de desarrollo no se ejecutaron por varias razones, una de ellas debido al periodo de ingobernabilidad por el que pasó la ciudad a partir del 5 de junio de 2005, fecha en la cual la Procuraduría suspendió del cargo al alcalde Chaparro Carrillo, durante el lapso restante de gobierno se produjeron nueve cambios en el cargo por líos jurídicos, afectando la administración municipal generando graves problemas en la ejecución de proyectos.

⁶¹ Acuerdo 014 del 19 de mayo de 2004 Pág. 20.

⁶² Acuerdo 011 de 30 Mayo de 2008.

⁶³ Acuerdo 011 30 de Mayo 2008 Pág. 37.

Otra razón consistió en la falta de voluntad política de la administración de invertir prioritariamente en los programas planeados, se apresuró la contratación y se sobreestimó en sus costos, no hubo proyección en las obras, ni control por las ambiciones personales⁶⁴. Lo cual interfirió para que los programas de vivienda no se cumplieran.

Las propuestas de vivienda del gobierno 2008- 2011, no se ejecutaron en su totalidad pese a que se han promovido soluciones de vivienda; al respecto en la audiencia de rendición de cuentas de mayo de 2010, encontramos lo siguiente:

En la ciudadela San Antonio se entregaron 35 viviendas y 600 lotes urbanizados con servicios públicos.

De los proyectos 'estancados', la II etapa de la urbanización San Antonio avanza a ritmo muy lento; allí se construyen 2.869 viviendas unifamiliares y 1.280 apartamentos distribuidos en 64 torres o edificios. El proyecto completo comprende la construcción de 4.919 soluciones de vivienda de interés social⁶⁵.

Otros proyectos a cargo de Villavivienda E.I.C.E., que actualmente se encuentran 'paralizados'⁶⁶ son "La Madrid", que incluye 3.948 lotes con servicios y 1.400 apartamentos, "Santa Ana" que comprende la entrega de 359 lotes con servicios y finalmente "La Reliquia – Unión - La Argentina" con 1.600 lotes con servicios y que desde el año 2003 cuenta con el predio de 41 hectáreas (15 hectáreas de La Unión y 26 de la Argentina)⁶⁷. No obstante, dichos proyectos no se ejecutaron.

Según el Gerente de Villavivienda E.I.C.E., Hernán González Martínez⁶⁸, el proyecto de construcción de San Antonio tiene un costo de 49 mil millones de pesos y se inició con 10 mil millones de pesos aportados por la nación, el municipio, la firma constructora y las ventas hechas a los beneficiarios. El proyecto espera terminarse en el 2011, sin embargo el mismo no se ejecutó.

Respecto de las políticas de vivienda a nivel departamental, se encontró que la gobernación viene desarrollado desde hace varios años un programa de vivienda de interés social denominado Charrascal, dando solución de vivienda hasta el momento a 739 familias villavicenses⁶⁹.

⁶⁴ Publicación eltiempo.com Sección Otros, 5 de octubre de 2006.

⁶⁵ Audiencia de Rendición de Cuentas de mayo de 2010.

⁶⁶ Fuente Oficial suministrado informe Villavivienda E.I.C.E.

⁶⁷ Plan Parcial adoptado mediante Decreto 300 de 2002.

⁶⁸ Gerente Año 2008.

⁶⁹ Archivo Gerencia de Vivienda, Gobernación del Meta 2009.

Según fuentes del Instituto de Desarrollo del Meta (I.D.M)⁷⁰, en el 2008, La Corporación Casa, la Gobernación del Meta, la Alcaldía de Villavicencio y el Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda, iniciaron la construcción de un plan de vivienda para 2.229 familias desplazadas y hogares vulnerables.

Para este proyecto la Gobernación aportó los terrenos y entregó un subsidio, la Alcaldía facilitó los trámites de licencias y el Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda otorgará un subsidio⁷¹.

De acuerdo a esta información los beneficiarios obtuvieron una casa con un pago mínimo de dos millones de pesos, accediendo quienes demostraron que no poseían ningún tipo de vivienda o lote. El proyecto estuvo a cargo de la Gerencia de Vivienda de la Gobernación del Meta.

Con la información suministrada por el I.D.M se tiene que se entregaron 370 soluciones de vivienda el 30 de noviembre de 2008 constituyéndose la urbanización “Semillas de Paz”, en la ciudad de Villavicencio⁷².

Si bien es cierto, se ha entregado vivienda propia a familias que carecían de ella, tal situación no es relevante de tal forma que se refleje significativamente en las cifras de la informalidad, en razón a que el déficit de vivienda supera todos los niveles proyectados.

Fuera del contexto de la actividad por parte del gobierno departamental y municipal para adelantar políticas de vivienda de interés social que ayude a disminuir la informalidad, encontramos que en Acta de Compromisos del Consejo Comunal Regional No. 223 realizado en el Parque de La Vida Cofrem Villavicencio, Meta el 7 de febrero de 2009⁷³, se adquirieron los compromisos 18 y 19 así:

“CCG 223 (07feb09 Villavicencio, Meta). Tema: Proyecto de Vivienda para desplazados. Compromiso: El Ministerio de Vivienda, con la alcaldía de Villavicencio deben hacer las gestiones necesarias para poder completar 104 viviendas del proyecto de vivienda para desplazados. Responsable: Viceministro de Vivienda.

CCG 223 (07feb09 Villavicencio, Meta). Tema: Normalización y legalización de barrios. Compromiso: El Ministerio de Vivienda ayudará a la alcaldía de Villavicencio, en la normalización y legalización de los barrios para que se

⁷⁰ Informe final de la mesa de gestión del año 2008.

⁷¹ Informe final Noviembre de 2008, mesa técnica del Instituto de Desarrollo del Meta.

⁷² Acta PMED-301108 I.D.M, Plan de Desarrollo Departamento del Meta periodo 2008- 2012.

⁷³ Pagina web de la Presidencia de la República, Acta de Compromisos CCG- 223 Villavicencio.

llegue a un acuerdo con el propietario del terreno y se pueda formalizar la propiedad. Así mismo se podrá gestionar un crédito a través de banca de las oportunidades, para que los propietarios de las viviendas hagan su aporte. Teniendo en cuenta que los propietarios deben firmar escrituras, en el mismo acto, se puede constituir una hipoteca que respalde el crédito. Responsable: Responsable: Viceministerio de Vivienda”.

Se evidenció que en los periodos de gobierno citados, la ejecución de las políticas de vivienda no suplieron las necesidades demandadas, lo cual sumado al periodo de ingobernabilidad hizo que no se produjeran resultados efectivos que permitieran contrarrestar la informalidad.

Por otra parte, no se conoce gestión alguna para iniciar procesos de expropiación o declaración de desarrollo prioritario previstos en la ley 388 de 1997 y así evitar “lotes de engorde”, dado que existen lotes de terreno con amplias posibilidades de desarrollo, los cuales para infortunio se encuentran en poder de particulares y constructoras poderosas.

7. 2. Legalización de asentamientos informales.

El artículo 122 del Decreto 564 de 2006 define la legalización como el proceso mediante el cual la administración municipal o Distrital reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento informal desarrollado bajo la sombra de la ilegalidad, sea producto de la invasión de tierras, el loteo pirata o la ausencia de regulación urbanística, entre otras causas.

La legalización de asentamientos informales tiene su fundamento en sendos componentes jurídicos regulados en los diferentes Estatutos. La Constitución Política define derechos y obligaciones que el Estado debe respetar y velar por que se cumplan a cabalidad, así, en su artículo 13 se encuentra la prioridad de atender a la población en estado de “*debilidad manifiesta*”, en el 51 se consagra el derecho a tener vivienda digna y en el 58 se establece la función social de la propiedad, es decir, dicho procedimiento es una carga que compromete a todos los niveles de la administración para con los administrados.

7. 2.1. Políticas propuestas, ejecución y resultados.

Durante el gobierno 2004-2007 del Alcalde Franklin Germán Chaparro, se propuso adquirir terrenos localizados en suelo urbano o de expansión para desarrollar los proyectos planteados, a su vez con el objetivo de reglamentar y fortalecer el Banco de Tierras.

Se pretendió apoyo a la población para la legalización de barrios, brindando el servicio de asesoría y seguimiento a los solicitantes, gestión encargada al Departamento Administrativo de Planeación, Villavivienda y la Secretaría de Control Físico e intervenidas.

Gestionar la legalización urbanística, así como la habilitación de títulos de los predios. Excluir de su ocupación para usos urbanos los terrenos que se encuentren en zona de riesgo natural no mitigable y establecer las restricciones de ocupación⁷⁴.

A su vez, realizar convenios entre la administración municipal, Villavivienda y Clopad, para financiar la destinación de vivienda a las familias reubicadas de zonas de alto riesgo⁷⁵.

En el periodo 2008 -2011, el Alcalde Héctor Raúl Franco Roa, en su Plan de Desarrollo no propuso como tal políticas definidas y específicas para atacar la informalidad desde el punto de vista de proyectos de legalización, solo se encontró el subprograma de administración, control y titulación de predios, incluidos en la meta 107 que estipula: *“Legalizar la tenencia de la tierra de por lo menos 300 predios fiscales o predios de propiedad privada ocupados con vivienda de interés social en el área urbana, rural y suburbana a mujeres y hombres”*⁷⁶.

Sobre el tema y según lo estudiado respecto de los procesos adelantados ante la Administración Municipal, los trámites culminados con éxito han sido de iniciativa privada, llevado a cabo principalmente por la juntas de acción comunal y los interesados, no se encuentran dentro de los lineamientos de las políticas públicas, no aparecen en los planes de desarrollo, ni tampoco son objeto de ejecución por parte de la administración.

A pesar de que es ostensible que existencia de asentamientos informales, tal situación no reviste la atención merecida por el Estado, no obstante, en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal se encontró información sobre los actos administrativos en materia de legalización mediante los cuales se reconocen y legalizan como desarrollos incompletos desde el 2000, los siguientes barrios:

Las Américas, Sector Terminal, Prados de Siberia, Villa Nieves, San Felipe, El Rodeo y Los Maracos. (Año 2000), San Ignacio sector I y Marco Antonio Pinilla

⁷⁴ Acuerdo 014 del 19 de mayo de 2004 pág. 22.

⁷⁵ Acuerdo 014 del 19 de mayo de 2004 pág. 22.

⁷⁶ Acuerdo 011 del 30 de mayo de 2008 pág. 6.

(Año 2002), San Carlos y Villa del Sol (Año 2003), El diamante y Divino Niño (Año 2004) y La Reliquia (Año 2005). Total de barrios: 14.

De lo anterior se sustrae que pocos de los asentamientos informales han culminado el proceso de legalización, aclarando que los aprobados se han hecho como un desarrollo incompleto⁷⁷.

Según la información obtenida, en Villavicencio no existen legalizaciones urbanísticas a partir del año 2006, en este año el gobierno nacional expidió el Decreto 564 que prohíbe expresamente legalizar asentamientos que se encuentren ubicados en zonas de riesgo, catalogadas como inundables, en peligro de deslizamiento, o en suelo de protección⁷⁸.

Los procesos de legalización en la mayoría de los casos han sido incompletos, mediante las salidas de campo y las muestras fotográficas se pudo observar que aún en barrios reconocidos se encuentran vestigios y hallazgos de informalidad, de tal suerte que el hecho de estar legalizados no garantiza que salgan de la informalidad, pues se encontró en los barrios tomados como casos de estudio existe carencia de equipamientos, infraestructura vial, de servicios y problemas de inseguridad.

De conformidad con lo establecido en el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005, en las manos de las entidades territoriales está que el procedimiento de llevar a cabo los procesos de legalización de asentamientos informales, siendo del caso iniciar las obras de mitigación y recuperación correspondientes en aquellos asentamientos que presenten problemas de amenaza o riesgo, de tal modo que una vez realizadas las obras pueda concretarse su reconocimiento legal.

Al respecto el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, ha expuesto que:

“Es de anotar, que todo el proceso de legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social debe estar acompañado de propuestas metodológicas de gestión del suelo y ajuste de norma a situaciones particulares, para que no se generen falsas expectativas ante el procedimiento, el cual no sea técnicamente viable dependiendo de los requerimientos constructivos y de reglamentación. Este es un proceso que puede ser gestado desde las entidades

⁷⁷ Se aprueba la legalización de una parte del Asentamiento, manteniendo la problemática existente en todo el sector.

⁷⁸ Según la información del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, la mayoría de los asentamientos informales en Villavicencio tienen estas condiciones.

territoriales, quienes son las que finalmente pueden determinar instrumentos técnicos y legales para solventar el problema urbano”⁷⁹.

Se debe buscar la legalidad urbanística de lo que se desarrolló urbanísticamente al margen legal, así como los procedimientos para contener el crecimiento y controlar la aparición de los asentamientos informales, se debe atender los lineamientos legales e intervenir en la solución de la problemática de una forma pronta y eficaz; la ciudad no están en condiciones de soportar un descontrolado crecimiento informal.

El desarrollo urbanístico planificado es responsabilidad de las autoridades locales y de Planeación, sin embargo, no se evidencia el interés por adoptar políticas a nivel de Plan de Ordenamiento Territorial que se encaminen en busca de lograr un tratamiento urbanístico en pro de obtener la integración de los asentamientos informales a la legalidad urbana.

Los incipientes procesos de legalización de asentamientos informales que se han encontrado en Villavicencio, son aislados de políticas o proyectos masivos de regularización urbana, así como de lineamientos en los Planes de Ordenamiento Territorial, de procesos de construcción de Vivienda de Interés Social, mejoramiento de vivienda y obras de mitigación de riesgos, previas a los procesos de reconocimiento, de tal manera que no han representado soluciones a la problemática existente.

7. 3. Regularización Urbanística.

En cuanto a procesos de regularización urbanística y mejoramiento barrial se encontró las siguientes particularidades en los asentamientos informales y en los asentamientos que cuentan con decreto de legalización en Villavicencio, veamos:

7. 3. 1. Mejoramiento Integral en asentamientos informales.

En materia de mejoramiento integral no se encontraron políticas dirigidas como tal a los asentamientos informales, no obstante se hallaron acciones dispersas con el objetivo de ampliar la cobertura de servicios públicos a toda la población.

Según información obtenida de las empresas prestadoras de servicios públicos, la gran mayoría de los asentamientos informales tiene acceso a los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica así:

⁷⁹ 2005, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección del Sistema Habitacional, Guía de Procedimiento de Legalización de Asentamientos Humanos.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio (EAAV), informó que se ha ampliado la cobertura para algunos sectores informales de la ciudad según el plan de inversión y proyectos adelantado en los últimos años⁸⁰, información expresada en el siguiente cuadro:

Tabla No. 6 Cobertura de Acueducto Sectores Informales de la ciudad de Villavicencio

COMUNA	BARRIO	OBRA	INVERSION
2	la Azotea	construcción de una alcantarilla pluvial, mediante contrato 291/09	\$ 152.437.790 millones de pesos
2	San José	Redistribución de redes de distribución y acueducto.	\$ 187.852.012 millones de pesos.
2	La Isla	Reposición de la red expresa acueducto, para evitar inundaciones.	\$159.870,456 millones de pesos
4	Villa Suarez	Contrato 056/06, Construcción de alcantarillado de Aguas Iluvias	\$224.597.237 millones de pesos
4	Vencedores	Construcción de colector Vencedores-Nueva Colombia I y II Portales del llano	\$1.662.041.404 millones de pesos
4	El Topacio	Suministro de tubería para construcción de Alcantarillado sanitario	\$48.536.813 millones de pesos.
4	Nueva Colombia I,	Redes distribución acueducto P.D.A, convenio con la Alcaldía año 2009	\$ 124.654.908 millones de pesos
4	Recreo sector II,	Colector Alcantarillado sanitario.	\$ 98.539.856 millones de pesos
5	Primavera	Contrato 053/2006, construcción de Colector alcantarillado de aguas Iluvias	\$ 112.560.267 millones de pesos
5	Estero alto	Contrato 253/09 Alcantarillado sanitario pluvial, Villa Ortiz, Olímpico, Estero alto,	\$1.373.487.529 millones de pesos
5	Popular bajo.	Reposición redes distribución de acueducto	\$ 652.094.772 millones de pesos
7	Villa Humberto	Construcción de Muro en gaviones párelo al margen derecho caño Buque "el sosiego"	\$ 97.094.359 millones de pesos
7	Vereda la Cecilia	Construcción de alcantarillado sanitario	\$879.992.232 millones de pesos

⁸⁰ Oficio CP-EAAV-2010-23-09/116. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio.

8	Buenos aires	contrato 249/09, Reposición y optimización Acueducto	
8	Estero, Guadalajara, Camelias, Villa Ortiz	Acueducto reposición	\$ 234.100.984 millones de pesos
8	Santa Librada	EDESA plan Departamental de Aguas convenio 230/9	\$2.000.185.392 Millones de pesos
8	Villa Juliana	Consulta para el diseño de reposición de redes de Alcantarillado sanitario colector	\$ 407.000.000 millones de pesos.
8	Villa hermosa	Contrato 247/09, construcción de Redes distribución de acueducto	\$ 508.946.255 millones de pesos.

* Fuente: Autor

La Electrificadora del Meta S.A. (EMSA), allegó la siguiente información⁸¹:

Los asentamientos informales en los que se han ejecutado proyectos de redes eléctricas son:

1. Marco Antonio Pinilla
2. Villa Hermosa
3. Recreo II Sector
4. Villa del Sol
5. Villa Juliana

En la mayoría de estos se han ejecutado proyectos de remodelación de redes dada que las existentes eran antitécnicas, hechas por los miembros de la comunidad, las cuales no garantizaban la normalidad en la prestación del servicio.

La EMSA desde finales de 2002, emprendió un plan de recuperación de pérdidas de energía, en el cual se involucró los programas de normalización, legalización de clientes y construcción de redes trenzadas en algunos barrios o sectores de altas pérdidas y en sectores subnormales.

Así mismo durante el año 2004, el grupo social de la EMSA, con el apoyo de las áreas de facturación y control de energía, gestionó junto con la alcaldía de Villavicencio, la certificación de los sectores subnormales con el fin de

⁸¹ Informe GC-CE- 20103600232501 Electrificadora del Meta S.A EMSA.

presentarlos para el reconocimiento de los recursos del Fondo de Energía Social (FOES)⁸².

Durante los años 2004 y 2005, se desarrolló el programa de macro medición, instalando medida en más del 70% de los transformadores de distribución secundaria.

Por su parte, el ingeniero Edwin David Guzmán, líder de control de energía de la EMSA, manifestó:

“La empresa, teniendo en cuenta la necesidad de disminuir pérdidas de energía y mejorar las condiciones de prestación del servicio, ejecutó desde el año 2002 varios proyectos llevando beneficio a más de 12.707 usuarios, con una inversión aproximada de 5.347 millones de pesos, en diferentes municipios del Departamento del Meta, incluido Villavicencio.

La iniciativa de la puesta en marcha de todas las actividades de normalización de redes siempre ha sido por parte de la Electrificadora” agregó.

De otro lado, el Instituto de Desarrollo del Meta (IDM), informó⁸³ que dentro de los proyectos de iniciativa pública a cargo del Departamento del Meta, se adelantaron planes de inversión y mejoramiento como construcción de espacios públicos, vías, equipamientos, plazas y parques, en los distintos asentamientos informales de Villavicencio, así:

Tabla No. 7 Construcción de espacios públicos, vías equipamientos, plazas y parques en asentamientos informales de la ciudad de Villavicencio.

COMUNA	BARRIO	OBRA	INVERSION
1	Chapinerito alto	2008 mantenimiento de vías, calles 47 y 46c a un costado de la Escuela	\$ 20.655.246 millones de pesos.
1	Chapinerito Bajo	se mejoró la vía ubicada en la calle 48ª, con carrera 48	\$ 16.715.302 millones de pesos
1	Emporio Bajo	construcción de muros marginales y canalización de lecho aluvial del caño Parrado entre el puente vehicular de la avenida del Llano y el puente vehicular de la carrera 27	\$563.956.962 millones de pesos.
2	Venecia	construcción y mejoramiento del parque, ubicado en la carrera 43 con calle 28	\$ 20.684.210 millones de pesos
2	la Azotea	se mejoró la vía ubicada en la carrera 49 y la	\$ 21.838.186 millones de

⁸² Análisis de Cobertura y Pérdidas del suministro de Energía Eléctrica. EMSA.

⁸³ Dependencia encargada de realizar la contratación del Departamento del Meta.

		calle 33	pesos.
2	Venecia	punte peatonal sobre el caño el Maizaro	\$ 64.148.950 millones de pesos
2	Venecia	Proyecto 119/09, Mejoramiento del Parque localizado entre la calle 29 y carrera 43ª	\$ 22.3076.742 millones de pesos.
2	San José	proyecto 247/09, se mejoró la vía peatonal ubicada en la calle 37c con carrera 40ª	\$ 22.326421 millones de pesos.
2	Pozo 20	Calle 44b y calle 33b se mejoró el parque	\$ 22.233.346 millones de pesos.
3	Santafé	Mejoramiento de polideportivo, inversión	\$ 20.102.155 millones de pesos.
3	San Isidro	Mejora de calles carrera 24 con calle 35	\$20.691.383 millones de pesos
4	El Morichal	construcción de sardineles en la calle 37 carrera 18	\$ 17.076.669 millones de pesos.
4	San Carlos	ampliación de redes eléctricas, en el sector de la calle 30 con carrera 20	\$ 20.654.841 millones de pesos.
4	Antonio Villavicencio	Mejoró el parque ubicado en la carrera 16ª con calle 36b,	\$ 20.559.949 millones de pesos.
4	Recreo	Mejoramiento calle 29 y 30	\$ 19.059.404 millones de pesos.
4	Rodeo	Mejoramiento de la vía ubicada en la calle 31ª con carrera 12b	\$ 17.657.952 millones de pesos.
5	San Carlos	Mejoramiento de pavimento rígido de la vía ubicada en la carrera 17b con calles 32-34	\$ 18.584.200 millones de pesos.
5	Kirpas	amplió la cobertura de redes de baja de tensión e iluminación	\$ 20.620.679 millones de pesos
5	San Antonio	Mejoramiento carrera 42 este y 43 y las calles 12 y 1	\$ 20.695.305 millones de pesos.
5	Ciudadela San Antonio	Mejoramiento y mantenimiento de las carreras 45 entre las manzanas 14 y 15.pesos	\$ 20.600.409 millones de pesos
5	Villa del Sol	proyecto115/09 se mejoró el parque	\$21.369.305 millones de pesos.
5	Vencedores	proyecto 116/09 se construyeron las graderías en el parque principal	\$ 21.091.300 millones de pesos

* Fuente: Autor

7. 3. 2. Mejoramiento Integral en barrios con Decreto de legalización.

Durante el seguimiento de los barrios legalizados, se escogieron tres (3) barrios como casos de estudio en la investigación, así: Marco Antonio Pinilla, Villa del sol y La Reliquia, elegidos en razón a sus similitudes y particularidades como la ubicación, condiciones sociales, económicas y de calidad de vida, que le son comunes respecto a los asentamientos informales estudiados.

La Comuna 5 de Villavicencio se caracteriza porque su poblamiento durante los últimos 25 años se dio con asentamientos informales iniciándose en los años 80, en poco tiempo paso de cinco (5) asentamientos a dieciséis (16), de los cuales solo los primeros se han legalizado. Dentro estos tenemos el Barrio Marco Antonio Pinilla⁸⁴ que a pesar de estar legalizado su población continua viviendo como informales⁸⁵.

En este barrio se han implementado acciones de mejoramiento en algunas vías perimetrales, otras principales y en muy pocas vías locales, por lo que la Gobernación del Meta ha invertido alrededor de \$3.020'729.949 millones de pesos⁸⁶.

Según los reportes suministrados por el Instituto de Desarrollo del Meta (I.D.M), La Electrificadora del Meta EMSA y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio EAAV, en el barrio Marco Antonio Pinilla se ejecutaron obras públicas y como tal cuenta con todos los servicios públicos.

Pese a lo anterior, en visita de campo se evidenció que el mismo se encuentra en situaciones de informalidad, es decir, la gestión urbanística adelantada no es suficiente para colmar la cobertura del barrio, parte de su sector se encuentra localizado en zonas deprimidas donde el suelo no es urbanizable debido al riesgo de inundación, además carece de equipamientos educativos, de salud suficientes y sus vías secundarias son aun precarias. Ver Anexo N° 9. Registro Fotográfico asentamientos informales.

En la misma Comuna se encuentra ubicado el barrio Villa del Sol⁸⁷, cuya obra de mejoramiento más importante fue la construcción del colector de alcantarilla sanitaria empalme⁸⁸.

⁸⁴ Reconocido y legalizado parcialmente mediante Decreto 163 de 2002.

⁸⁵ Información oficial archivo del Departamento Administrativo de Planeación Municipal , suministrada en medio magnético.

⁸⁶ Datos obtenidos mediante consulta en el Instituto de Desarrollo del Meta IDM.

⁸⁷ Reconocido y legalizado parcialmente mediante 260 de 2003.

⁸⁸ Contrato 252/09, por un valor de \$ 172.744.181, millones de pesos.

Finalmente, en la comuna 4 tenemos el Barrio la Reliquia⁸⁹, principal asentamiento informal legalizado en Villavicencio y caso bandera del fenómeno de la informalidad a causa del desplazamiento forzado. Ubicado en un amplio sector de aproximadamente 103 manzanas, dividido en 4 sectores, con alrededor de 1.400 viviendas, en un creciente proceso de construcción que hoy en día presenta a la vista de todos lo ostentoso de algunas construcciones y la miseria de otras.

Según información aportada por la Corporación Autónoma Regional de la Macarena CORMACARENA, los problemas ambientales más relevantes en este sector tienen que ver con la contaminación de las fuentes hídricas que lo atraviesan, como Caño El Maizaro en donde los habitantes de los barrios botan desechos orgánicos, animales muertos y el Frigorífico del Oriente deposita las aguas servidas.

Sumado a lo anterior, se observó un grave problema de contaminación provocado por el mal funcionamiento del alcantarillado existente y la falta de cobertura en algunos sectores, la ausencia de plantas de tratamiento de aguas servidas, las cuales al igual que las aguas residuales se devuelven por las tuberías del alcantarillado, corren por las calles y contaminan las aguas de consumo que son extraídas de los aljibes que cada vivienda posee.

En el 2009 se realizó mejoramiento de la vía principal y otras que conectan con el barrio Morichal, al igual que se mejoró un parque del sector, invirtiéndose en esto \$ 42.862.371 millones de pesos⁹⁰.

Pese a la inversión, en los últimos 9 años La Reliquia ha continuado su crecimiento, por lo que en algunos sectores incluyendo parte del legalizado, continúan los problemas de carencia de equipamientos de salud, saneamiento básico, deporte, recreación e infraestructura vial; como ya se expresó algunos sectores no cuentan con cobertura de alcantarillado. En cuanto a educación, solo existe una institución educativa de primaria, que no logra cubrir las necesidades de la población existente.

Como característica general se encontró que en los tres asentamientos que cuentan con Decreto de legalización no se produjo ningún proceso masivo de titulación de predios, razón por la cual la mayor parte de sus habitantes continúan siendo meros poseedores.

⁸⁹ Reconocido y legalizado parcialmente mediante Decreto 039 de 2005, modificado parcialmente por Decreto 345 de 2005.

⁹⁰ Proyecto 093/09 Gobernación del Meta.

Lo anterior refleja que desde su conformación hasta la fecha, que el desarrollo urbanístico y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes no ha sufrido mayores transformaciones pudiendo considerarse que en la realidad continúan en la informalidad.

Con base en lo anterior, se logró verificar que a pesar de existir un desarrollo urbanístico aprobado, en la mayoría de los casos no se han ejecutado políticas de mejoramiento integral que solucionen los problemas y las carencias que la población ha padecido desde su conformación hasta la fecha.

A pesar de que ha existido inversión pública para el mejoramiento de los barrios, la comunidad manifiesta que los programas desarrollados han sido ejecutados de manera aislada y no cubren la totalidad de las necesidades insatisfechas, los logros del mejoramiento obedecen principalmente a la contribución y financiación alcanzada por intermedio de las juntas de acción comunal.

Los habitantes entrevistados y la comunidad en general, reconocen que se han resuelto parcialmente algunos problemas de los sectores, no obstante, respecto de las condiciones existentes antes de la legalización frente a las posteriores, prácticamente se mantienen las mismas, bien sea por que los proyectos adelantados no cubren todo el sector o por que la inversión se destina a otros propósitos.

Un líder comunitario del sector 3, Alfonso Rodríguez, al respecto del mejoramiento integral del barrio expresó⁹¹:

"La energía eléctrica ya estaba instalada, sin embargo faltaba un transformador, el cual se consiguió con los aportes equitativo de los que habitamos en el momento, para los demás sectores la comunidad lo ha gestionado ante los políticos de turno.

El servicio de agua no lo brinda la Empresa de Agua y Alcantarillado del Municipio, actualmente lo suplimos con el jagüey que se encuentra en cada una de las viviendas, porque la posibilidad de abastecer el sector con agua del pozo a través de una red, no se logró puesto que al probar el sistema fue más el agua que se derramo que la que logró llevar a las casas.

El sector educativo en la zona no es el apropiado, no hay colegios públicos, solo hay colegios privados que construyeron sedes cerca de la Reliquia como el Cervantes Saavedra y La Salle, pero como la comunidad del sector no cuenta con los recursos suficientes, los mas pobres mandan a sus hijos a ubicado en la vereda Caños Negros.

⁹¹ Entrevista realizada en el barrio La Reliquia.

En la parte de salud estamos muy mal, los niños sufren de granos, diarreas, rasquiñas, fiebres y para completar la clasificación del SISBEN es muy alta salen con nivel tres cuando en la Reliquia los estratos son bajos.”

De manera general la percepción de la comunidad es que la vigilancia y el control a los proyectos de inversión no son suficientes, pues muchas obras quedan inconclusas y otras por diversas razones no cumplen con la calidad esperada y solo resuelven necesidades temporalmente.

Según la comunidad, existen problemas por la ubicación de los barrios debido a factores ambientales y topográficos que los hacen propensos a inundaciones, contaminación, epidemias, sequías, entre otras, condiciones que para ser resueltas requieren medidas sistemáticas y eficientes, las cuales deben ser promovidas en conjunto entre diversas entidades oficiales.

Como conclusión, la percepción general es que no hay suficiente atención estatal tanto para los asentamientos informales como para los barrios legalizados, pues a pesar de los proyectos de inversión ejecutados que han optimizado algunos servicios públicos, los resultados presentados no logran contrarrestar la situación de informalidad en la que se habita, se encontró que a pesar de existir inversión pública y privada, las políticas se han desarrollado de manera aislada, insuficiente e ineficaz y generalmente han sido promovidas por la comunidad.

8. PROPUESTAS DE PLAN DE ACCION FRENTE A LAS POLITICAS DE PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN A LA INFORMALIDAD EN VILLAVICENCIO.

Con base en la investigación realizada, la información recolectada, el análisis y conclusión sobre los factores determinantes y las políticas aplicadas al problema de la informalidad en Villavicencio, es pertinente hacer un aporte que busque contribuir a la generación de soluciones para contrarrestar la conformación y propagación de asentamientos informales en la ciudad, así:

8. 1. Mejoramiento de las políticas públicas.

Es menester proponer políticas que puedan ser útiles, suficientes y dirigidas inequívocamente a la población vulnerable que vive en la informalidad, ya sea en un asentamiento o en un barrio legalizado carente de desarrollo y mejoramiento urbanístico, de tal forma:

1. Se deben formular estrategias que permitan generar prioridades en la atención a la informalidad, es decir, a pesar de las alarmantes cifras respecto de la cantidad de asentamientos existentes es necesario, determinar cuáles se encuentran en peores condiciones y son más vulnerables, teniendo en cuenta su creación, ubicación, estado de amenaza de riesgos y aumento poblacional.
2. Diseñar estrategias de acuerdo a la realidad social y cultural de quienes habitan los asentamientos informales, de tal suerte que se generen espacios que permitan ofrecer oportunidades de empleo, capacitación, crédito para vivienda y programas de ahorro, con el fin ampliar la posibilidad de acceder al suelo urbanizable.
3. Clasificar por sectores los diferentes asentamientos informales con el objeto de que subsidie a la población que se encuentra en circunstancias que exijan mayor atención, especialmente en cuanto a salud y educación, pues el sistema existente es ineficiente al respecto.
4. Incluir dentro de los planes de desarrollo del municipio y el departamento, políticas serias encaminadas a la compra por parte de los entes administrativos de terrenos urbanizables para destinarlos a la construcción de vivienda de interés social y hacer un seguimiento para su ejecución.

8. 2. Planes de Prevención de la Informalidad.

Implementadas las anteriores políticas, es fundamental apoyarlas en programas encaminados a prevenir la conformación y propagación de asentamientos informales así:

1. Crear Programas de carácter informativo donde se expongan los problemas y consecuencias de la informalidad, es decir, concientizar a la comunidad que poblar un asentamiento informal conlleva a situaciones tales como habitar en rondas hídricas o en zonas susceptibles de riesgo, viviendo en un peligro inminente para su integridad. En igual sentido, que invadir terrenos vulnera la ley e implica responsabilidad penal.
2. Realizar operativos por parte de la fuerza pública para que haga presencia en las zonas más propensas de conformación de asentamientos, a fin evitar las invasiones a terrenos privados, públicos, zonas de reserva, amenaza o rondas hídricas.
3. Hacer seguimientos a las constructoras y urbanizadoras con el objeto de hacer cumplir con el porcentaje de vivienda de interés social que les corresponde ejecutar conforme a la norma y las especificaciones de cada proyecto.
4. Vigilar, inspeccionar y sancionar a quienes adelanten o promuevan la venta de lotes y terrenos con el fin de contrarrestar el loteo pirata en la ciudad.
5. Generar políticas de incentivos a los constructores que oferten vivienda de interés social, sin que ello desmejore las condiciones urbanísticas de los proyectos, e incluso plantear sociedades entre lo público y lo privado para tal fin.

8. 3. Posibilidades frente a la informalidad.

Sin duda alguna, buscar la solución al fenómeno de conformación y propagación de los asentamientos informales en una ciudad como Villavicencio, no solo es complejo, sino que además depende de la ejecución eficaz de políticas, planes de prevención y mejoramiento que la administración municipal y departamental adelanten en conjunto con la comunidad.

El aporte que esta investigación pretende brindar, se basa en el análisis de los factores determinantes, las políticas propuestas y desarrolladas. Así, una vez

concluido que no se ha reducido el índice de informalidad es necesario atender lo siguiente:

1. Desde el punto de vista urbanístico se deben reevaluar los procesos de regularización de los asentamientos, toda vez que, al ejecutarse obras de mejoramiento de manera aislada sin obedecer a un plan integral, no se generan resultados óptimos quedando insatisfechas las necesidades por cubrir.
2. Desde el punto de vista jurídico se recomienda iniciar procesos de declaración de desarrollo y construcción prioritaria sobre los terrenos urbanizables de propiedad privada o pública que no cumplan con la función social de la propiedad, al tenor de lo establecido en el capítulo VI de la ley 388 de 1997, con el objeto de hacer procedente la enajenación forzosa para de esta forma se pueda construir vivienda de interés social.

Adicionalmente, se propone que en la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial se creen zonas de manejo especial que recojan específicamente los asentamientos informales allí ubicados, con el objeto de que se diseñen políticas públicas dependiendo las características y particularidades de cada zona.

3. Destinar los terrenos urbanizables adquiridos por la administración municipal o departamental a procesos de reubicación de los asentamientos informales en los que no sea posible su legalización, por encontrarse en zonas de reserva o amenaza, con el fin de garantizar la protección a la vida de sus habitantes y su cabal desarrollo urbanístico.
4. Promover e incentivar la inversión privada para aquellas empresas que construyan vivienda de interés social, otorgando beneficios administrativos y tributarios a quienes faciliten la adquisición de las mismas a la población ubicada en los asentamientos informales.
5. Promover una modificación a la norma nacional para que no sea tan limitada en el tema de legalizaciones de asentamientos, es decir, como está redactada no contempla la posibilidad de mitigar riesgos, para que una vez realizadas estas medidas, el mismo pueda legalizarse y normalizarse.

8. 4. Temas a tratar en investigaciones posteriores sobre el fenómeno de la informalidad en Villavicencio.

Al respecto y con el objeto de encontrar soluciones a la problemática se propone estudiar los siguientes temas:

1. Propuesta de políticas públicas dirigidas a la mitigación de niveles de riesgo en los asentamientos informales ubicados en zonas susceptibles de amenaza por factores naturales.
2. Análisis de riesgos en los asentamientos informales ubicados en zonas de amenaza.
3. Estudio de inventario de suelo prefactible para construcción de vivienda de interés social.
4. Propuesta sobre la ejecución de procesos de declaratoria de desarrollo prioritario en cumplimiento de la función social de la propiedad y sobre predios urbanizables no urbanizados, teniendo en cuenta la necesidad de generar suelo disponible para vivienda de interés social.
5. Proyecto de incentivos, beneficios tributarios y de construcción a las personas naturales y jurídicas que promuevan la construcción de vivienda de interés social.
6. Proyecto para reformar la normatividad que debe aplicarse a los procesos de legalización.
7. Estudio sobre la capacidad económica y de crédito factible de los habitantes de los asentamientos informales.
8. Capacitación en formación laboral y oferta de empleo como forma de mejorar la capacidad económica de la población informal con el objeto permitir el acceso a suelo urbanizable.

9. CONCLUSIONES

El trabajo desarrollado con base en la metodológica aplicada arroja resultados y conclusiones que permiten verificar el cumplimiento y alcance de las metas y objetivos propuestos, logrando identificar los factores determinantes en la formación de asentamientos informales, su evolución histórica y la gestión pública aplicada en Villavicencio, resolviéndose por consiguiente los interrogantes planteados, así:

¿Qué factores han sido determinantes en la creación y persistencia de los asentamientos informales en Villavicencio y, cuál ha sido el manejo y la reacción del Estado para contrarrestar y disminuir el fenómeno?

Desde el punto de vista del desarrollo histórico, el rápido aumento poblacional produjo una desorganizada y desproporcionada expansión urbana; contribuyendo al aumentar el difícil acceso a suelo urbanizado, lo que junto con los demás factores paulatinamente “obligó” a la población a adquirir sus viviendas por medio de loteo pirata o invasión de tierras, sumado al desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado.

El interés público y de gestión frente a los asentamientos informales ha sido pobre y escaso, no hay políticas públicas claras y definidas orientadas a dar soluciones de vivienda a los más pobres, los trámites de legalización son inoperantes e incompletos unidos a los débiles intentos de mejoramiento barrial, se convierten en generadores de los factores que determinan la informalidad.

El periodo de ingobernabilidad que sufrió el municipio, la corrupción y la falta de inversión agravan la situación de los asentamientos informales, no se genera vivienda suficiente para satisfacer la demanda y no se realizan obras de mitigación que permitan la legalización de aquellos asentamientos que se encuentran en zonas de riesgo.

¿Cuál ha sido el desarrollo histórico de Villavicencio y su relación con la informalidad urbana?

El desarrollo histórico de los asentamientos está íntimamente ligado al aumento poblacional, siendo de gran relevancia para el caso, en los asentamientos más antiguos se presenta a través de colonos y poseedores, posteriormente estos fraccionan sus terrenos en varios lotes, originando un asentamiento; los más recientes frente al fenómeno de la expansión urbana se refleja a través del loteo pirata o en algunos casos por invasión de tierras, generando nuevos asentamientos por fuera de los lineamientos legales.

¿Cuál ha sido el papel de las autoridades en la solución y prevención de los factores determinantes de la informalidad en los últimos dos periodos de gobierno municipal?

El manejo que se le ha dado a la problemática ha sido exiguo y aislado, las políticas de mejoramiento intentadas son insuficientes, no se ha solucionado la escasez de vivienda de interés social y no existen programas que permitan acceder fácilmente a suelo urbanizado; por último, los pocos procesos de legalización que se han intentado realizar, en su mayoría están destinados al fracaso dada la ubicación de los asentamientos, dado que no se realizan las obras de mitigación necesarias para su aprovechamiento urbano.

¿Qué tipo de programas de mejoramiento barrial se han desarrollado y su eficacia en relación con el desarrollo urbano y social de la ciudad?

Básicamente los programas de regularización consisten en el mejoramiento y mantenimiento de servicios públicos y vías, sin verse reflejado un verdadero cambio en las condiciones de vida de los habitantes, en su gran mayoría la iniciativa ha sido de la comunidad a través de las juntas de acción comunal.

De manera general no se presentan casos de construcciones de nuevos equipamientos o parques, así como tampoco programas integrales de mejoramiento, solo políticas aisladas de inversión.

¿Qué tipos de mejoramiento barrial o programas de regularización se han desarrollado en los asentamientos como consecuencia del proceso de legalización?

Sobre este punto observamos que en la mayoría de los asentamientos, a pesar de haber sido reconocidos jurídicamente según los datos recogidos, las visitas de campo y las entrevistas realizadas, continúan viviendo como informales ante la falta de regularización urbanística, mejoramiento integral y la ausencia de títulos de propiedad, es decir, el hecho de la expedición de la norma de legalización, no trajo *per se* programas de mejoramiento.

Sin embargo, el ostentar un título de propiedad representa, en el caso de los barrios legalizados en los que ha habido titulación de predios, seguridad de inversión, vida crediticia y ninguna posibilidad de desalojo.

¿Es adecuada y suficiente la normatividad existente para hacer frente a la problemática de los asentamientos informales?

Los procedimientos de legalización generalmente no pueden cumplir con la normatividad que los regula, debido a que en la mayoría de los casos, se encuentran en situaciones imposibles de ser reconocidas legalmente, dado la condiciones en las que se encuentran la mayoría de los asentamientos informales⁹², razón por la cual dicha normatividad resulta ser inoperante.

En cuanto a los objetivos propuestos, se tiene que:

El objetivo principal de esta investigación era determinar la situación actual y el desarrollo histórico de los asentamientos informales en Villavicencio, con el fin de verificar los factores influyentes en su formación y propagación, así como la gestión pública aplicada y sus resultados.

En principio de la investigación se creía que el desplazamiento forzado era el principal factor, situación que se descartó pues se identificó que la población desplazada se asentó básicamente en los Barrios la Reliquia, la Nohora y Ciudad Porfía, convirtiéndose éstos en los centros de acopio de casi toda la ciudad.

Finalmente, se concluyó que es el conjunto de factores estudiados los que han promovido la creación de los asentamientos informales. La ausencia de gestión pública, el desinterés del Estado, la falta de soluciones de vivienda de interés social y el difícil acceso al suelo urbanizado, hacen que la compra de lotes piratas sea la mejor opción para quienes viven en condiciones de pobreza y con carencia de vivienda, en otros casos, es la invasión de tierras la que lleva a la creación de los asentamientos como producto de las condiciones citadas.

En síntesis podemos decir que las circunstancias que han contribuido a la formación, el crecimiento y persistencia de los asentamientos informales, son las siguientes:

1. El proceso de evolución histórica de los asentamientos informales y su consolidación está íntimamente ligado a las condiciones geográficas, sociales y económicas de la ciudad de Villavicencio en sus diferentes etapas.
2. El inicio de la informalidad en Villavicencio se debe al acelerado aumento poblacional relacionado con la llegada de la población migratoria y la escasa consolidación del área urbana de la ciudad, lo que de alguna forma

⁹² Zonas de riesgo o zonas de protección ambiental.

obligó a la población a establecerse en sectores ubicados según sus condiciones.

3. Lo anterior sumado a la falta de políticas públicas que promuevan y desarrollen programas de vivienda y/o que permitan el acceso a suelo urbanizado a la población menos favorecida y en algunos casos las condiciones de pobreza y marginalidad.
4. La lucha armada que ha azotado el país y en especial la región de la Orinoquia causó desplazamientos masivos de personas a las urbes más cercanas; por su ubicación, Villavicencio fue receptora de dicha población, contribuyendo al crecimiento de la informalidad.
5. Como consecuencia, desde el inicio de la expansión de la ciudad, las grandes fincas empezaron a “lotearse” con el objeto de surtir de suelo a la población demandante, situación que en la actualidad se sigue presentando.
6. El incumplimiento de las formalidades legales y la ubicación de la mayoría de asentamientos informales, ha obstaculizado e impedido procesos de legalización, mejoramiento integral de barrios, de la calidad de vida de la población informal y no permite el desarrollo urbano de la ciudad.
7. Respecto de los programas de mejoramiento barrial se encontró que a pesar de los esfuerzos, la iniciativa de la comunidad y la inversión de las empresas prestadoras de servicios públicos en los asentamientos informales y en algunos barrios legalizados, no se han ejecutado proyectos de regularización integral (educación, salud, vías, equipamientos) por lo que legalizados o no, continúan viviendo como informales.
8. La situación de los asentamientos informales es precaria *per se*, existiendo problemas de orden social, económico y jurídico; no obstante, en los barrios legalizados la realidad no dista mucho, su mayoría mantiene las mismas condiciones urbanísticas de antes del reconocimiento dada la ausencia de programas de mejoramiento integral; adicionalmente la falta de titulación de predios representa inseguridad jurídica e impide acceder a créditos bancarios.
9. La normatividad que regula la legalización de asentamientos informales y la que se tiene de base para su procedencia⁹³, en la mayoría de los casos

⁹³ Decreto 564 de 2006, Ley 812 de 2003 y Ley 388 de 1997.

de reconocimiento no puede cumplirse. No existe regulación a nivel municipal que trate el tema, no hay programas destinados a reubicación, ni proyectos dirigidos a la construcción de obras de mitigación en sectores informales.

10. No existen políticas públicas para contrarrestar la informalidad urbana eficazmente; ni programas que promuevan e incentiven la capacidad de ahorro para compra de vivienda, tampoco proyectos que incentiven su construcción; hay falta de ejecución de los planes de desarrollo respecto de los proyectos de construcción de vivienda de interés social.
11. Los asentamientos informales son la respuesta al desequilibrio en la asignación de vivienda, a la mínima participación del sector privado en proyectos públicos, a la incompatibilidad entre la planificación urbana y el crecimiento poblacional y a la marcada diferencia de recursos y oportunidades de los habitantes.
12. En relación con las políticas para contrarrestar la informalidad, vale la pena decir que son ineficaces y débiles pues aunque existen no solucionan el fenómeno, existen acciones generalmente en épocas de campañas y elecciones populares, brindando ayudas insignificantes durante algunos meses, tales como arreglo o pavimentación de vías, calzada, dotación de materiales de construcción, en otras. En el desarrollo de gobierno, las acciones son aisladas o promovidas por las empresas de servicios públicos, también de manera aislada.

BIBLIOGRAFÍA

1. Fernádes Edesio, Políticas de Regularización de la tenencia de la tierra, 2005, Pág.137.
2. Smolka, Martim. Informalidad, Pobreza Urbana y Precios de la Tierra, Land Lines Febrero 2004, volumen 15 N° 1.
3. Clichevsky, Nora. Estudio sobre Informalidad y Segregación Urbana en América Latina del año 2000, Página 78 de 79. 51.
4. Brakraz, Jose. Greene, Margarita. Rojas, Eduardo. Estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2002.
5. Smolka, Martim. Estudio Regularización del suelo Urbano. 2002. Pág. 24.
6. Larangeira, Adriana de A. Regularización de asentamientos informales en América Latina. Editora 2007 Lincon Institute Of Land Policy. 2007 Pág. 62.
7. Smolka, Martim. Fernádes, Edesio. Estudio sobre Regularización de la tierra y programas de mejoramiento, julio de 2004. Pág. 31.
8. Vallecilla Vega, Jaime. Los Llanos Una Historia Sin Fronteras, Edi. Enero 2004 Pág. 129.
9. Gómez Parra, Santiago. Estudio sobre *El Desplazamiento Forzado en Colombia - Caso Departamento del Meta*. UNIMETA. 2007. Pág. 37.
10. Baquero Nariño, Alberto. Desarrollo regional el caso llanero. Editorial siglo XXI. 1990. Pág. 103.
11. Romero, María Eugenia Ed. Los Llanos: una historia sin fronteras Bogotá, Editográficas. 1988. Pág. 83.
12. Camargo, Angélica, Hurtado Adriana, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, artículo Vivienda y Pobreza: una relación compleja. Pág. 227. publicado por la Universidad Javeriana 2011.
13. Estudio de Factibilidad en el proceso de legalización de 25 asentamientos informales en Villavicencio. Dirección Técnica de Desarrollo Urbano Departamento Administrativo de Planeación Municipal. 2010. Pág. 2.
14. Informe final de la mesa temática de legalización de asentamientos informales Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Diciembre de 2009.

15. Diagnostico socioeconómico municipio de Villavicencio asentamientos subnormales 2008 – 2009, Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Pág. 4.
16. Curso de Mercados Informales, sobre regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy, noviembre de 2002.
17. Informe final, Mesa Técnica del Instituto de Desarrollo del Meta. Noviembre de 2008.
18. Censo DANE 2005.
19. Constitución Política de Colombia.
20. Ley 388 de 1997.
21. Ley 812 de 2003.
22. Decreto 564 de 2006.
23. Decreto Municipal 079 de 1989.
24. Decreto Municipal 039 de 2005.
25. Acuerdo 014 de mayo 19 de 2004.
26. Acuerdo 011 de mayo 30 de 2008.