

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL EJE PLANEACIÓN EN POLÍTICA DE
ASENTAMIENTOS INFORMALES DE NEIVA, 2017-2021**

JUAN DAVID TIMARÁN TORRES



**Universidad del Valle
Facultad de Ciencias de la Administración
Programa de Maestría en Política Pública
Santiago de Cali
2022**

*Agosto 2019 - Noviembre 2022

*Ajustado 2023 – Marzo.

*Aprobado 03-05-2023

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL EJE PLANEACIÓN EN POLÍTICA DE
ASENTAMIENTOS INFORMALES DE NEIVA, 2017-2021**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
MAGISTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autor

JUAN DAVID TIMARÁN TORRES,

Político

Código de estudiante: 201905784

Director

CARLOS WLADIMIR GÓMEZ CÁRDENAS PhD.

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Programa de Maestría en Política Pública

Santiago de Cali

2022

*Agosto 2019 - Noviembre 2022

*Ajustado 2023 – Marzo.

*Aprobado 03-05-2023

Nota de aceptación

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas PhD
Director de trabajo de profundización

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Lugar y fecha

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la vida que me dio la oportunidad de iniciar mi proceso de formación en la Maestría de Políticas Públicas en la Universidad del Valle, institución que me permitió realizar con la mayor rigurosidad mi formación posgradual, dado el compromiso, la responsabilidad y la experiencia de su cuerpo profesoral. Especialmente, destaco el apoyo, la colaboración y la orientación, durante el desarrollo del trabajo de grado, del director PhD. Carlos Wladimir Gómez Cárdenas.

De igual manera, un reconocimiento a los actores de la sociedad civil y públicos tales como representantes de los asentamientos, funcionarios de la administración municipal, concejal de la ciudad de Neiva, profesores investigadores, funcionario de la defensoría del pueblo, quienes con su participación me permitieron validar, contrastar y complementar los respectivos análisis.

Asimismo, agradezco a mi esposa por acompañarme y brindarme todo su apoyo, paciencia, comprensión y fuerza en este gran reto profesional y personal. A mi amada madre y familia por inspirarme a no desfallecer en alcanzar los sueños sin importar su tamaño. A los amigos que hice durante la realización de la Maestría, con quienes compartí experiencias y aprendizajes que hicieron de este caminar un recorrido ameno, agradable y productivo.

RESUMEN

La fase de implementación de políticas públicas resulta relevante en cuanto que evidencia el alcance y la omisión de los responsables para brindar respuestas al problema público. Debido a su importancia, es necesario abordarla en cualquier investigación consagrada al análisis y el mejoramiento de políticas públicas en Colombia. A partir de estas consideraciones, el objeto de la presente investigación consiste en analizar la implementación del eje de planeación de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva (2017- 2021), desde la perspectiva de su estructura organizacional, instrumentos de política y avances alcanzados.

Como resultado, se encontró una estructura organizacional propia en el eje de planeación sin que esté estipulada de tal forma en la política pública de asentamientos, dependencias institucionales con funciones misionales concomitantes al objeto de la política, al igual que un reducido personal de planta con diversos cargos y perfiles heterogéneos, pero que se ajustan directamente a las necesidades del problema público. De igual manera, se identificó que los instrumentos desarrollados de tipo técnicos, jurídicos y de financiación no son coherentes con las acciones y los recursos estipulados en el eje de planeación. Finalmente, se logró aprender y comprender, a partir de la percepción de los actores y el análisis de documentación, los avances y las dificultades en la implementación de la política de asentamientos en el eje de planeación. Lo anterior permitió generar recomendaciones de ajustes a la política enfocadas en las tres dimensiones de análisis.

Palabras claves: Asentamientos, implementación, política pública, articulación, coordinación, instrumentos, eje de planeación.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO I	16
Generalidades de la investigación	16
1. Problema de investigación	16
2. Objetivos	23
2.1. Objetivo general	23
2.2. Objetivos específicos.....	23
3. Justificación	24
4. Diseño y desarrollo metodológico.....	27
4.1. Enfoque y método de investigación.....	27
4.2. Revisión y análisis documental.....	27
4.3. Procesamiento y análisis de información	28
5. Estado del arte y marco teórico.....	31
6. Marco teórico.....	37
6.1. Implementación de políticas públicas.....	37
6.2. Instrumentos de política pública.....	39
6.3. Articulación y coordinación en la implementación	42
6.4. Coherencia de las políticas públicas	44
CAPÍTULO II.....	47
Estructura organizacional de la política pública de asentamientos informales en el municipio de Neiva: eje estratégico de planeación	47
1. Caracterización de la Política Pública de Asentamientos Informales del municipio de Neiva, Acuerdo 028 de 2016	48
1.1. Exposición de motivos	48
1.1.1. Antecedentes de la política pública de asentamientos informales.....	49
1.1.2. Ejes de la Política Pública de Asentamientos Informales	53
1.1.3. Estructura institucional	59
2. Financiación y vigencia	61
2.1. Financiación	61
2.2. Vigencia	62
3. Esquema organizacional de la Política Pública de Asentamientos	63

3.1. Entes institucionales con responsabilidades directas en la implementación de la Política Pública	64
3.1.1. Secretaría de Vivienda y Hábitat	64
3.1.2. Dirección de Legalización de Asentamientos	65
3.1.3. Comisión Intersectorial.....	66
3.1.4. Mesas de Trabajo para la Reacción Inmediata	68
3.1.5. Mesa de Trabajo de Asistencia Social	70
3.2. Estructura organizacional del eje de planeación.....	71
4. Personal administrativo con funciones relacionadas a los ejes de planeación	74
5. Actores de la Política Pública de Asentamientos Informales del municipio de Neiva.....	78
5.1. Actores públicos.....	79
5.2. Actores privados	80
6. Recapitulación	82
CAPÍTULO III	84
Instrumentos de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva: eje de planeación.	84
1. Instrumentos técnicos.....	85
1.1. Alcance de planes de acción entre 2017 a 2021	85
2. Instrumentos Jurídicos	89
2.1. Alcance de la legalización de asentamientos	89
2.2. Alcance de programas de reubicación o inclusión en proyectos VIS O VIP.....	91
2.3. Alcance en la implementación de programas de mejoramiento barrial.....	93
3. Instrumentos de financiación del eje de planeación	96
3.1.1. Cofinanciación de orden departamental, nacional e internacional.....	97
3.1.2. Financiación por plusvalía.....	98
3.1.3. Régimen fiscal municipal e impuesto predial.....	100
3.1.4. Alcances de los instrumentos financieros del eje de planeación.....	100
4. Recapitulación	104
CAPÍTULO IV	106
Avances en el cumplimiento de los componentes del eje de planeación	106
1. Análisis de la interacción de los actores públicos y privados en el marco de la implementación.....	107
2. Avances en la legalización de los asentamientos informales 2016 – 2021	113
3. Avances en procesos de mejoramiento barrial 2017 - 2021	122

4. Avances en procesos de reubicación o inclusión de proyectos VIS o VIP	127
5. Recapitulación	130
CAPÍTULO V	132
Conclusiones y recomendaciones	132
Conclusiones	132
Recomendaciones	137
BIBLIOGRAFÍA	141

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Clasificación de fuentes de información en el marco de investigación análisis de la implementación del eje de planeación de la política pública de asentamientos.....	28
Tabla 2. Competencias de formación de funcionarios	75
Tabla 3. Actores públicos de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva	79
Tabla 4. Actores privados de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva....	80
Tabla 5. Requisitos para la postulación y acceso a la oferta institucional (convocatorias) de vivienda en el municipio de Neiva	92
Tabla 6. Frecuencia de interrelaciones entre citas.....	109
Tabla 7. Frecuencia de interrelaciones entre citas.....	111
Tabla 8. Asentamientos legalizados por comuna y corregimiento.....	117
Tabla 9. Proyectos enfocados al mejoramiento integral barrial	122
Tabla 10. Proyecto en ejecución de mejoramiento barrial en el municipio de Neiva	124
Tabla 11. Proyecto de mejoramiento de alcantarillado financiado por Presidencia de la República	125

LISTADO DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Número de víctimas del desplazamiento forzado desde 1985 a 2022, registrados en la ciudad de Neiva.....	17
Gráfica 2 Número de asentamientos informales registrados desde el 2009 al 2016.....	19
Gráfica 3 Evolución del número de personas frente al porcentaje de hogares en la ciudad de Neiva, entre 2005 y 2019.....	20
Gráfica 4 Niveles de cargo.....	74
Gráfica 5 Ubicación de funcionarios por dependencia.....	75
Gráfica 6 Inversión de recursos públicos en el eje de planeación de la Política Pública de Asentamientos Informales, 2016 -2020	102
Gráfica 7 Porcentaje de participación de los recursos ejecutados en la implementación del eje de planeación en relación con el presupuesto general del municipio de Neiva, 2016 -2020	103
Gráfica 8 Número de asentamientos registrados en el 2017 y 2021	113
Gráfica 9 Número de asentamientos por comuna y corregimiento	115
Gráfica 10 Número de asentamientos legalizados por año (2016- 2022)	116
Gráfica 11 Asentamientos legalizados y no legalizados por comunas.....	118

LISTADO DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Objetivos específicos de la política pública de asentamientos informales	54
Ilustración 2. Eje estratégico de identificación	56
Ilustración 3 Eje estratégico de prevención	56
Ilustración 4. Eje estratégico de planeación.....	57
Ilustración 5. Eje estratégico de gestión	58
Ilustración 6. Fuentes de recursos, para financiación de Política Pública de Asentamientos Informales..	61
Ilustración 7 Estructura organizacional de la Comisión intersectorial	67
Ilustración 8 Mesa de trabajo para la reacción inmediata frente al fenómeno de los asentamientos informales del municipio de Neiva.....	69
Ilustración 9 Mesa de trabajo de asistencia social a los asentamientos informales del municipio de Neiva	70
Ilustración 10 Estructura organizacional - Eje de planeación.....	72
Ilustración 11 Proceso de legalización urbanístico de asentamientos.....	90
Ilustración 12 . Fuentes de recursos, para financiación de Política Pública de Asentamientos Informales	96
Ilustración 13 Escenario de conflictividad expresado en Atlas. ti	108
Ilustración 14. Posiciones respecto a los impedimentos estructurales para el acceso a vivienda	110
Ilustración 15. Acciones de la Mesa de Trabajo para la Reacción Inmediata 2017- 2021	114
Ilustración 16 Proyectos de mejoramiento barrial implementados.....	124

LISTADO DE ANEXOS

- Anexo 1.** Matriz de consistencia metodológica
- Anexo 2.** Matriz de análisis bibliográfico
- Anexo 3.** Transcripción de entrevistas
- Anexo 4.** Tabla de análisis de personal responsable
- Anexo 5.** Actas de comisión intersectorial
- Anexo 6.** Análisis de régimen fiscal municipal e impuesto predial 2016 – 2020
- Anexo 7.** Análisis de Atlas.ti de entrevistas
- Anexo 8.** Instrumento de entrevista
- Anexo 9.** Respuestas a solicitudes de información oficial

INTRODUCCIÓN

En la ciudad de Neiva se han registrado 132 asentamientos informales, conformados por madres cabeza de familia, desplazados, personas en condición de discapacidad, familias en condición de pobreza. Las familias asentadas ascienden a 2.686, con un total de 9.289 personas que habitan en estos territorios (Restrepo, 2016). De acuerdo con esta información, fue determinante para la Alcaldía de Neiva atender el fenómeno socioeconómico de estas poblaciones junto con el de aglomeración urbana, mediante la formulación y aprobación del Acuerdo 028 del 2016 (Concejo Municipal de Neiva, 2016) “Política pública para asentamientos informales del municipio de Neiva”. El acuerdo está encaminado, por un lado, a responder las necesidades de la colectividad, y, por otro, a la superación de gobernabilidad¹.

El marco de acción de la política pública de asentamiento informales tiene cinco (5) ejes estratégicos, a saber, identificación, prevención, planeación, gestión y ejecución, cada uno con sus respectivas acciones. A partir de entrevistas iniciales a representantes de los asentamientos informales, se evidenció que estos desconocen la estructura organizacional, los instrumentos de política, sus alcances y, por ende, los avances y los problemas en la implementación de la política pública de asentamientos del municipio de Neiva. Por lo tanto, la presente investigación giró en torno a la siguiente pregunta: ¿cuál ha sido la implementación del eje de planeación de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva, durante el período 2017 -2021?

Ahora bien, el proyecto de investigación es pertinente para el campo de las políticas públicas, porque se centra en el problema público global y urbano de los asentamientos informales, en el cual el Estado juega un rol fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes y en la integración de estos territorios a los beneficios de la urbanización a través de las acciones gubernamentales. En un primer momento, en el proyecto de investigación se abordan las principales características de la política de asentamientos informales identificando, en particular, las acciones que componen el eje de planeación. Seguidamente, se realiza el respectivo análisis de la estructura organizacional de la política y, en específico, del eje de planeación, la identificación

¹ Acorde a la exposición de motivos de la Política Pública de Asentamientos Informales del municipio de Neiva, la gobernabilidad como objetivo es lograr establecer control frente al ordenamiento territorial, legalidad y presencia a través de los diversos programas del ente territorial.

de los actores que intervienen y los problemas de articulación y coordinación. En un tercer momento, se revisan los instrumentos de política que han sido implementados en el eje de planeación, lo cual demostró la fragmentación, la dispersión y los problemas de coherencia que existen en los mismos. Con base en los momentos anteriores, se evalúan los avances en el eje de planeación, para así elaborar una aproximación de su cumplimiento en materia de legalización, mejoramiento barrial y proyectos de reubicación VIS (Vivienda de Interés Social) o VIP (Vivienda de Interés Social Prioritaria).

Como principales resultados de análisis, se destaca la estructura organizacional en el eje de planeación de la política de asentamientos, responsable de la legalización, mejoramiento barrial y programas de reubicación. La estructura es direccionada por la Comisión Intersectorial, Secretaría de Vivienda y Hábitat, Departamento Administrativo de Planeación y Dirección de Legalización de Asentamientos. A este resultado se añade el personal administrativo responsable de ejecutar actividades en el marco de la política objeto de estudio, con funciones de orden jerárquico, que incluyen desde directores hasta profesionales y competencias asociadas al derecho administrativo, ambiental, urbanístico, sistemas de gestión y formulación y evaluación de proyectos. Por otro lado, los instrumentos técnicos, jurídicos y financieros de la política pública de asentamientos informales permitieron validar el alcance realizado en cada uno de los componentes del eje de planeación; al igual que las diversas dificultades de coordinación y articulación que se presentan en la implementación. En cuanto a la necesidad de responder a los avances en la implementación, existe alta prioridad del gobierno municipal en los procesos de legalización, a diferencia del mejoramiento integral barrial y los proyectos de subsidios VIS O VIP; circunstancia que se constata en la interacción de los actores públicos y privados en el marco de la implementación.

Finalmente, en el proyecto de investigación, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones, las cuales posibilitan la orientación y la comprensión de los alcances logrados. Tanto las conclusiones como las recomendaciones permiten a la institucionalidad y a los interesados en el problema público de los asentamientos informales y en el campo disciplinar de la implementación de las políticas públicas, por un lado, identificar los aspectos que se deben revalorar para garantizar la ejecución de las acciones establecidas; y, por otro, reconocer que la implementación presenta problemas de diversa índole, entre ellos, la dificultad en la articulación y

la coordinación, además de la ausencia de coherencia de instrumentos que inciden directamente en dar respuesta al problema público tratado mediante la política.

CAPÍTULO I

Generalidades de la investigación

1. Problema de investigación

La investigación aborda, como tema central, el análisis de la implementación del eje de planeación de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva². El análisis de la implementación es un asunto transversal y fundamental propio de la nueva gestión pública y de las políticas públicas, dado que corresponde a la necesidad de considerar el camino que toma la política pública para la consecución de los propósitos deseados. Siguiendo a Aguilar y Bustelo (2020), este auge del estudio de la implementación de las políticas y los programas públicos se explica por los cambios que han modificado la acción del gobierno, su concepto y sus criterios de valoración.

Además de la relevancia señalada, la implementación resulta crucial por tratarse de la etapa en la que se encuentra en operación la política pública. Los *policymakers* toman sus decisiones sobre las acciones constituidas en el marco de acción de la política pública y se enfrentan tanto a la realidad como a la complejidad que su ejecución implica en todos los campos de la administración. De acuerdo con Aguilar (2010), la implementación de las políticas públicas es el momento donde reemergen las realidades políticas y administrativas que no se tomaron en consideración al momento de formular y decidir la política. En esta medida, analizar la implementación, desde el alcance de sus instrumentos, develará la capacidad, la articulación, la coordinación y el acoplo institucional que posibilita o no el cumplimiento de las acciones y las metas establecidas en la política pública, por parte del actor gubernamental.

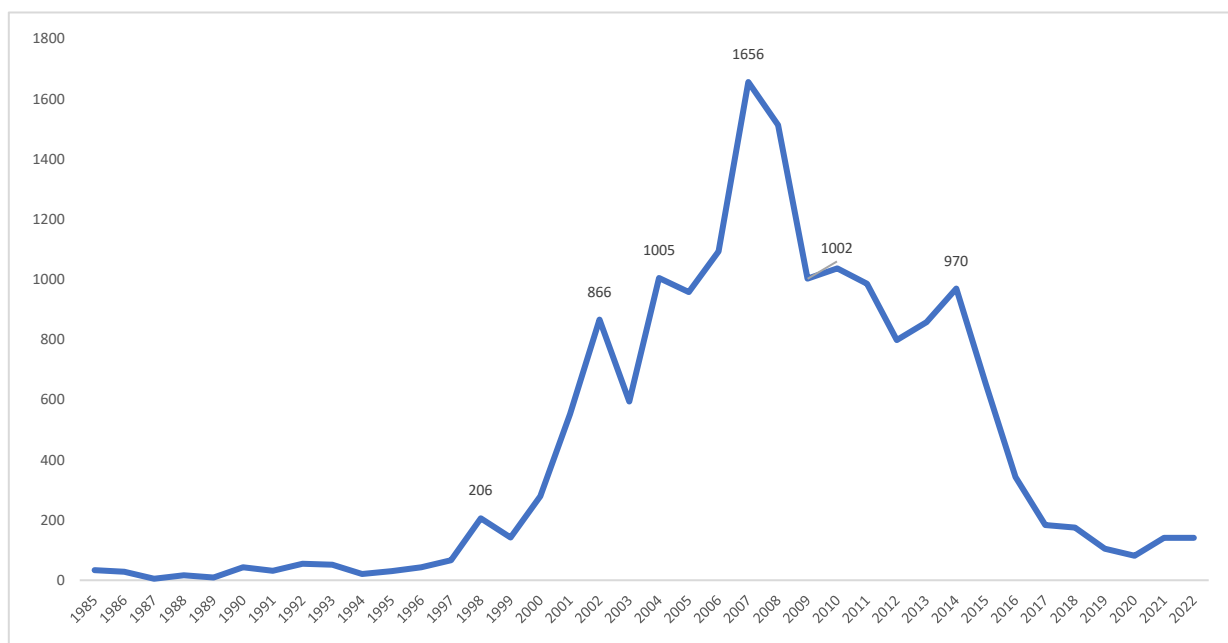
Continuando con la importancia de la implementación, en esta etapa se proporciona información sobre las consecuencias de las acciones o de la inacción estatal sobre un determinado problema público. Sabatier (2007) afirma que la implementación no se puede concebir solo como un paso

² Los criterios que determinaron a seleccionar el municipio de Neiva como lugar de estudio corresponden a los siguientes: (i) la significativa expansión de asentamientos que presentó en aproximadamente siete años (2009 -2016); (ii) Neiva, se identificó como uno de los únicos municipios de la región surcolombiana (Huila, Caquetá, Putumayo, Cauca y Nariño) que ha formulado un instrumento de política pública, para brindar respuestas institucionales a un problema público y urbano; (iii) finalmente, Neiva, como lugar de origen, posibilitó el acceso de la información documental, estadística y de apreciación.

del ciclo de las políticas públicas; por el contrario, esta es una herramienta fundamental en el accionar estatal. En efecto, la implementación de las políticas públicas genera conocimiento sobre la estructura organizacional, los instrumentos y los alcances logrados desde lo técnico, lo financiero y lo jurídico en el desarrollo de una política pública.

Aclarado lo anterior, es necesario detallar el territorio sobre el cual se desarrolla el proyecto de investigación, a saber, el municipio de Neiva y sus asentamientos informales. Neiva es la capital del departamento del Huila, y está ubicada en la región surcolombiana conformada por los departamentos de Caquetá, Putumayo, Huila, Cauca y Tolima. En el transcurso de las dos últimas décadas, la región surcolombiana ha sido uno de los epicentros de los conflictos sociales y políticos del país. En este panorama, Neiva ha sido el destino de la población rural desplazada por el conflicto armado. En efecto, entre los años 1985 y 2022, la ciudad recibió aproximadamente 16.700 víctimas del desplazamiento forzado (Ver gráfica 1).

Gráfica 1 Número de víctimas del desplazamiento forzado desde 1985 a 2022, registrados en la ciudad de Neiva



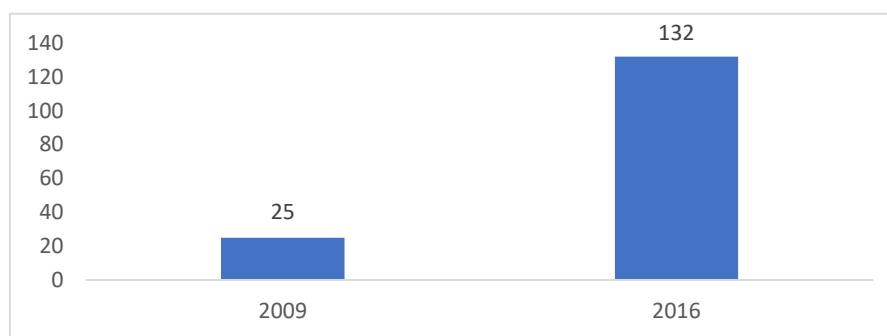
Fuente: Registro de Unidad de víctimas 1985 – 2022

En lo concerniente a los asentamientos informales, Delgadillo (2016) los define como viviendas, barrios e incluso “ciudades” autoconstruidas por la población de bajos ingresos en suelo no urbanizable y con diversas maneras informales de acceso al suelo (compraventa ilegal, invasiones, etcétera). Siguiendo esta misma línea, Benítez (2018) considera que los asentamientos son estrategias de resolución del hábitat desplegadas por los estratos sociales más pobres de la ciudad que no pueden acceder a la resolución de sus condiciones de hábitat a través del mercado. Por otra parte, Millán Orozco (2008) los equipara con “ciudades informales”, un fenómeno claramente explicado por las dinámicas económicas, sociales y políticas de países con estructuras asimétricas e injustas que tienden a aumentar el desorden y la confusión. Para completar las definiciones, se debe agregar que la población de los asentamientos es vulnerable económica y socialmente, por lo cual está expuesta a situaciones que infringen su integridad y dignidad. Según el Auto de Inconstitucionalidad 373, entre estas situaciones se encuentran los desalojos forzados, la estigmatización social y la pobreza extrema (Pautas y criterios para el levantamiento del estado de cosas insconstitucional en materia de desplazamiento forzado, 2016).

Teniendo en cuenta las definiciones mencionadas, esta investigación entenderá por asentamientos informales una manifestación organizada, colectiva o de supervivencia de habitantes, quienes se han ubicado en territorios al margen de la integración urbana y de los beneficios que brinda la misma tales como servicios públicos, mejoramientos barriales, educación, movilidad, entre otros. Las demandas sociales de los asentamientos y su interacción tanto con el Estado como con otros agentes se centran en el acceso a la ciudad para el mejoramiento de las condiciones de vida.

En el contexto colombiano, una de las consecuencias más notoria del desplazamiento rural ha sido el aumento del número de asentamientos informales en los territorios periféricos de las ciudades intermedias, entre ellas, Neiva. El Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 026 de 2009) registró que Neiva contaba con un total de 25 asentamientos informales (Suarez Trujillo, 2011). Para el 2016, se registró un total de 132 asentamientos informales, un aumento de 107 asentamientos en 7 años (Ver gráfica 2).

Gráfica 2 Número de asentamientos informales registrados desde el 2009 al 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de informe de la Alcaldía de Neiva, en el 2009 y 2016.

Es posible identificar otra causa de la agudización del problema público de los asentamientos informales en el modelo de ciudad estipulado en el plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Neiva, como aparece a continuación:

El Modelo Territorial Urbano de la ciudad de Neiva se reconoce multipolar, en el cual estará dividida el área urbana por áreas funcionales autosuficientes e integrales en lo referente a actividades físico espacial, creando núcleos de actividad que equilibran la funcionalidad del territorio, conectados por un sistema vial arterial, basado en los sistemas estructurantes (Acuerdo 026 de 2009, p. 61).

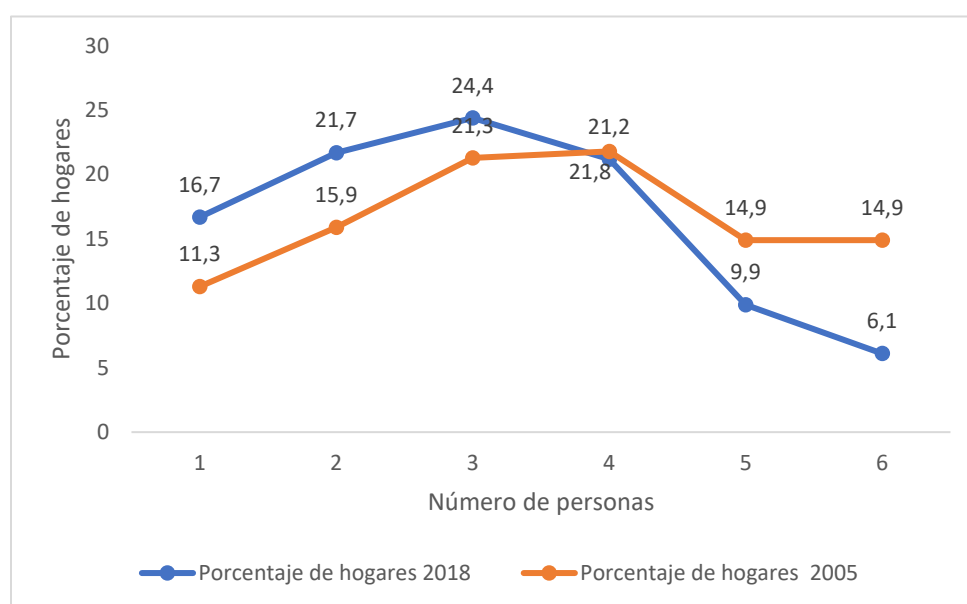
De este modelo se infieren complejos antagonismos entre lo que se espera construir como ciudad, los parámetros normativos urbanísticos estipulados a nivel nacional y local, y la dinámica de crecimiento poblacional en la ciudad a merced de diversos factores. En los últimos años de la vigencia del modelo, es decir, desde el año 2009 hasta la actualidad, los antagonismos han tenido efecto directo en la consolidación de asentamientos informales y en el desarrollo urbano desarticulado, evidenciado en la ocupación del suelo suburbano y en los cambios de estos.

Otro aspecto crítico causante del crecimiento y la expansión de los asentamientos en los últimos 15 años, desde el 2005 hasta el 2020, ha sido el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda que persiste en la ciudad de Neiva. Para el año 2005, el censo del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Planeación) registró un total de 3,7 habitantes por cada unidad familiar en la cabecera municipal, en donde el 78,7% habitaba en hogares de tipo casa. Neiva presentó un déficit de vivienda cuantitativo de 9,36%, en otras palabras, carecía de 7.676 unidades de vivienda para cubrir el total de hogares existentes. Por otro lado, el déficit cualitativo presentado para el año

2005 fue de 8,97%, lo cual significaba que 7.548 viviendas se encontraban en condiciones precarias (Departamento Administrativo Nacional de Planeación, 2005).

En el análisis de la evolución del número de personas frente al porcentaje de hogares en la ciudad de Neiva, se evidencia aún una concentración en promedio de 2 a 4 personas en el 67,3% de los hogares (Ver gráfica 3); razón que justifica, actualmente, el déficit habitacional en la ciudad. Por tanto, el auge y necesidad de acceso a vivienda en personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad, la necesidad de reubicación de quienes habitan en unidades en zonas de riesgos, y la necesidad de avanzar en procesos de legalización motivó a las comunidades interesadas, organizaciones no gubernamentales y a los actores políticos a poner el problema de los asentamientos informales en la agenda pública³.

Gráfica 3 Evolución del número de personas frente al porcentaje de hogares en la ciudad de Neiva, entre 2005 y 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo DANE 2005 y Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

Con base en el contexto mencionado, fue determinante para la Alcaldía de Neiva hacer frente al fenómeno socioeconómico y a la aglomeración urbana, mediante la formulación y

³ Entendida “como el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Cobb y Elder, 1984).

aprobación del Acuerdo 028 del 2016 (Concejo Municipal de Neiva , 2016) “Política pública para asentamientos informales del municipio de Neiva”, encaminada, por un lado, a responder las necesidades de la colectividad, y, por otro, a la superación de gobernabilidad en el territorio.

Los antecedentes que precedieron el Acuerdo 028 del 2016, “Por el cual se crea la política pública de asentamiento informales del municipio de Neiva”, son relevantes en la medida que abordan los distintos sucesos que constituyeron el crecimiento no planificado de la ciudad, convirtiéndola en una problemática y, posteriormente, en un tema de interés para la agenda pública del gobierno municipal.

Es así como la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva se estructuró a partir de cinco (5) ejes de acción: el eje de identificación, el eje de prevención, el eje de planeación, el eje de gestión y el eje de ejecución; cada uno con sus respectivas acciones encaminadas a superar la ausencia de gobernanza y mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias residentes en los asentamientos informales. Sin embargo, se realizó una exploración mediante entrevistas semiestructuradas con algunos actores determinantes de la política pública de asentamientos, quienes ocuparon un lugar, con voz y voto, en la Mesa Intersectorial, y con funcionarios adscritos a la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial del municipio de Neiva. Las entrevistas permitieron identificar que el eje de planeación, en el marco del plan de acción de la política pública de asentamientos del municipio de Neiva, tiene dificultades pese a los avances. Según el exrepresentante de los asentamientos en la Mesa Intersectorial, las dificultades consisten en la imposibilidad de acceder a la legalización de asentamientos, los mejoramientos de vivienda, la reubicación en proyectos de vivienda y otros beneficios del eje de planeación. .

No obstante, mediante la recolección de información previa solicitada a la Secretaría de Vivienda y Hábitat, se identificó que durante los años 2017 y 2021 se han ejecutado una serie de acciones en el marco de la política pública de asentamientos informales. Aun así, se desconoce el andamiaje institucional adaptado, los instrumentos implementados. la coordinación y la articulación interinstitucional para el desarrollo de las acciones adelantadas. El desconocimiento es notorio en el eje de planeación de la política pública sobre los asentamientos informales, el cual está compuesto por las siguientes acciones:

1. Adelantar programas de legalización de asentamientos informales, implementando mecanismos facilitadores para el cumplimiento de estos objetivos.

2. Adelantar programas de reubicación o inclusión en los proyectos VIS o VIP para los asentamientos informales en áreas de riesgo no mitigable.

3. Adelantar programas de mejoramiento integral barrial.

En este orden de ideas, el curso de acción de la política pública de asentamientos (2017-2021), permite analizar y valorar tanto la estructura organizacional, los instrumentos de política implementados, como el cumplimiento de metas hasta la fecha. Estos elementos resultan desconocidos, pero son sustanciales para identificar las mejoras en el diseño y en la implementación de la política pública, particularmente, en el eje de planeación. En consecuencia, resulta menester para la presente investigación conocer ¿cuál ha sido la implementación del eje de planeación de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva, durante el período 2017 -2021?

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

Analizar la implementación del eje de planeación desde el ámbito organizacional de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva, entre los años 2017 y 2021.

2.2. Objetivos específicos

- Describir la estructura organizacional, el personal profesional y los actores responsables de la implementación de las acciones del eje de planeación de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva, entre los años 2017 y 2021.
- Identificar el alcance de los instrumentos jurídicos, técnicos y financieros diseñados en el marco de la implementación de las acciones del eje de planeación de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva, entre los años 2017 y 2021.
- Examinar los avances en el cumplimiento del eje de planeación de la política pública de asentamiento informales del municipio de Neiva, entre los años 2017 y 2021.

3. Justificación

Este proyecto de investigación es pertinente para el campo de las políticas públicas porque aborda el problema público global y urbano de los asentamientos informales, en el cual el Estado juega un rol fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes y en la integración de estos territorios a los beneficios de la urbanización a través de las acciones gubernamentales.

Adicionalmente, el desarrollo del proyecto de investigación permite analizar, a partir de los instrumentos de política pública, el avance de la implementación del eje de planeación de la política de asentamientos informales en su componente de legalización, mejoramiento barrial y reubicación, a partir de los siguientes criterios:

- El eje de planeación tiene por objeto lograr, a partir de acciones, programas y proyectos, el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes. De manera que los procesos de legalización que se adelanten, los programas de mejoramiento barrial que se implementen y los proyectos de reubicación que se ejecuten impacten directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que habitan estos territorios.
- El eje de planeación soporta tres grandes componentes, a saber, la legalización, el mejoramiento barrial y la reubicación, en los que se ha concentrado la acción gubernamental y la demanda social. Sin embargo, no se tiene incorporado un mecanismo de seguimiento que permita mostrar lo alcanzado frente a las metas establecidas. Por tanto, en este eje es posible evidenciar, mediante los instrumentos técnicos, jurídicos y financieros, los avances y los vacíos que persisten en la implementación.
- Las acciones del eje de planeación, por el grado de complejidad en cuanto a la capacidad institucional que requieren para su implementación, demanda la articulación y la coordinación de las capacidades de otros actores. Solo en el eje de planeación es posible reconocer si existe o no alguna interacción de los actores que conduzca al cumplimiento de sus metas.

En cuanto al problema público de los asentamientos informales, es necesario destacar que ha sido abordado desde las disciplinas de la arquitectura, la sociología, las ciencia política, la economía y el urbanismo, pero ha sido poco explorado desde las políticas públicas. Por tanto, con

la presente investigación se da continuidad al estudio de un problema público urbano desde el campo de las políticas públicas en su ciclo de implementación. Precisamente, en este ciclo adquiere relevancia el análisis, la comprensión y la relación de los problemas de articulación y coordinación con el avance de cumplimiento de las metas establecidas en su eje de acción. En palabras de Aguilar (2012):

En la fase de la implementación, el análisis de políticas públicas se vuelve un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública, que consiste en valorar la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política, en determinar si existe una división apropiada del trabajo (sin confusiones, traslapes, redundancias de papeles y responsabilidades de los agentes participantes), si se cuenta con el equipo adecuado, con personal competente y si hay un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño, producto y resultado. Los defectos de la política se ubican en la fase posdecisional de su operación y gestión (p, 49).

Además de examinar el problema señalado desde el campo de las políticas públicas, la investigación tiene otro elemento diferencial. Este elemento consiste en el hecho de que no existen estudios que analicen la implementación del eje de planeación de la política pública de asentamientos en el municipio de Neiva. En esta medida, la investigación genera nuevos conocimientos en el campo de las políticas públicas en relación con el fenómeno de los asentamientos informales; y, aporta elementos para la resolución de los vacíos de la institucionalidad y de las comunidades frente a los alcances dados en la implementación del eje de planeación de la política.

Al concentrarse en la ciudad de Neiva, la investigación adquiere relevancia social transversal para las comunidades de los asentamientos informales e igualmente para la alcaldía en la medida que la política pública que analiza tiene el propósito de mejorar las condiciones vida de las comunidades que habitan estos territorios y la gobernanza de los mismos. Por un lado, la investigación recalca que los habitantes de los asentamientos informales deben conocer los alcances del cumplimiento de la política pública y velar por el mejoramiento de sus condiciones de vida. Por otro, insiste en la resolución del problema público de los asentamientos por parte del Estado.

En lo que concierne a la relevancia metodológica de la investigación, esta se fundamenta en la utilización del método cualitativo y cuantitativo para la comprensión y análisis del objeto de estudio, lo que permite establecer una relación equilibrada entre ambos métodos, es decir, sin que se imponga la importancia del uno sobre el otro durante la investigación. Tanto la cualificación como la cuantificación son pertinentes en el análisis de la implementación del eje de planeación para comprender y explicar el alcance de sus instrumentos técnicos, jurídicos y financieros, como también los problemas de la articulación, coordinación e interacción de los actores.

Por último, el proyecto de investigación se articula directamente con el grupo de investigación en gestión y evaluación de programas y proyectos de la Maestría en Política Públicas de la Universidad del Valle⁴, en particular, con su línea de gestión de políticas y evaluación de políticas y proyectos sociales. En efecto, uno de los objetivos de la línea mencionada se fundamenta en la necesidad de caracterizar y llevar a cabo los modelos de gestión y evaluación de programas y proyectos de desarrollo, lo cual es compatible con el objetivo central de la investigación. A esto se debe añadir que, por la articulación, los resultados de la investigación constituyen aportes significativos para el fortalecimiento del grupo de investigación y de su línea.

⁴ El Grupo de Investigación en Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos es un grupo de profesionales, docentes e investigadores de la Universidad del Valle, categorizado en A en los últimos resultados de MinCiencias 2018. El Grupo está orientado al estudio de las organizaciones públicas y privadas para apoyarlas en la consecución de sus objetivos estratégicos y de desarrollo social, a través de procesos que faciliten su mejoramiento en la identificación, planeación ejecución y evaluación de programas y proyectos. La página web del grupo se encuentra en el siguiente enlace: <http://gyepro.univalle.edu.co/info.html>.

4. Diseño y desarrollo metodológico

4.1. Enfoque y método de investigación

Para el desarrollo del trabajo, se acude a la investigación exploratoria con un enfoque cualitativo. No obstante, se debe indicar que se hace uso de técnicas cualitativas y cuantitativas para lograr dar respuesta a los objetivos de la investigación. En ese sentido, mediante las técnicas cualitativas, entre ellas, la revisión y el análisis documental, se examinó la información primaria y secundaria concerniente a documentos oficiales, visuales, entrevistas, entre otros elementos propios de los sujetos de investigación (actores públicos, terceros y políticos). Adicionalmente, a través de técnicas cuantitativas y, en específico, la selección de documentos, se analizaron los datos agregados contenidos en las bases de datos recopiladas, los datos oficiales presentados por las diversas entidades en respuesta a las solicitudes de información, e información estadística identificada.

Se generó integración y comprensión en los análisis correspondientes a la política de asentamientos informales en su eje de planeación, con base en la información de tipo cuantitativa y cualitativa, identificada en la matriz de consistencia (Anexo 1. Matriz de consistencia metodológica) y debidamente recopilada. La construcción de la matriz de consistencia tuvo como fin la identificación de la información requerida para responder a los objetivos de la investigación, En la matriz, se relacionan las subpreguntas orientadoras, las técnicas de investigación tales como la revisión, el análisis documental y la selección de documentos, las fuentes de información y los sujetos de investigación.

4.2. Revisión y análisis documental

De acuerdo con Penalva Berdú y otros (2015), la información se puede producir o recoger, y existen tres formas de captación de datos basadas en la comunicación humana. El autor señala que la dimensión producción/recolección remite a la división entre datos primarios y secundarios, respectivamente. En cuanto a la dimensión conversación/observación/documentación, es producto de la reflexión sobre las formas de adquirir información de la sociedad, es decir, conversaciones

con las personas, la observación de sus acciones, y la evaluación de lo que esta produce. Teniendo en cuenta esta aclaración, la identificación y la selección de las fuentes de información para realizar el análisis de la implementación del eje de planeación de la política de asentamientos informales es el siguiente:

Tabla 1. Clasificación de fuentes de información en el marco de investigación análisis de la implementación del eje de planeación de la política pública de asentamientos

Dimensiones/Dimensiones	Conversación	Observación	Documentación
Producción de datos	Entrevista semiestructurada con actores públicos y privados.		
Recolección de datos	_____	_____	Análisis documental Análisis de estadística

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Procesamiento y análisis de información

Como resultado del proceso de recopilación, revisión y sistematización de la información, se estructuró una matriz de análisis que sirvió como fundamento del respectivo estado del arte y del marco teórico (Anexo 2. Matriz de análisis bibliográfico). La matriz contiene un rastreo a más de once documentos normativos relacionados con los asentamientos informales en Colombia, un rastreo de prensa, en el que se identificó un total de ocho artículos relacionados con los asentamientos informales, y un rastreo referencial de más de veinte artículos científicos en bases de datos especializadas sobre las categorías propias de la investigación, a saber, asentamientos, implementación, instrumentos, articulación y coordinación.

De igual manera, se tuvo en cuenta información cualitativa y cuantitativa adicional, tales como las respuestas a las solicitudes de información, los informes oficiales, los acuerdos y los decretos municipales, los procesos de gestión de calidad, las actas de las sesiones de la comisión intersectorial, las bases de datos con la información de los planes operativos anuales de inversión del municipio de Neiva (2017 – 2021), el Plan de Desarrollo de las vigencias 2016 -2019 y 2020 –

2024, entre otros documentos que han sido suministrados de manera oficial por entes territoriales y entes nacionales, entre los que se destacan la Secretaría de Planeación, Vivienda y Hábitat, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Durante el desarrollo de la investigación, se realizaron seis entrevistas semiestructuradas (Anexo 3. Transcripción de entrevistas) con actores políticos, públicos y terceros. Los principales criterios para la selección de los actores fueron los siguientes:

- Actores con apropiación de la problemática investigada
- Actores con un rol directo frente a la problemática a investigar
- Diversidad de discursos frente a la política pública de asentamientos informales
- El acceso, la disponibilidad y la disposición de las personas, para su participación en la entrevista presencial, en el marco de la emergencia sanitaria.

En aras de fortalecer el análisis de las interacciones entre los actores involucrados en la implementación del eje de planeación de la política de asentamientos informales en la ciudad de Neiva, recogidas mediante entrevistas semiestructuradas a los actores públicos, terceros y políticos representativos, se recurrió a la herramienta informática Atlas. ti. Con la herramienta, se agruparon las declaraciones de los representantes entrevistados en torno a las categorías de análisis sobre las cuales se desarrolla el análisis de interacción de actores: poder, organización, tensión e intereses. Esto permitió la recuperación y la construcción de los puntos de convergencia y conflicto entre los distintos actores entrevistados, así como la identificación y el sustento de las ideas fuerza del análisis en sus fuentes directas. Una vez realizadas y transcritas las entrevistas a representantes de la administración municipal, las comunidades residentes en asentamientos, del Ministerio público, la academia y la oposición dentro del concejo municipal, fueron incorporadas a Atlas. ti, lo cual permitió la identificación de las citas que serían contempladas en el análisis. Después de agrupar las citas en torno a las categorías mencionadas, se procedió a establecer relaciones lógicas entre las más concurrentes de varias entrevistas⁵.

El establecimiento de dichas relaciones fortaleció la triangulación metodológica planteada para el presente análisis, dado que también cuantificó las conexiones entre referencias. Lo anterior

⁵ Las posibles relaciones que se pueden establecer desde la herramienta se agrupan en *transitivas* (contradicción, discusión, complemento, explicación, justificación y apoyo) y *asimétricas* (continuación y crítica/cuestionamiento).

posibilita la identificación de los temas y de las declaraciones con mayor reconocimiento general, la divergencia de posiciones en torno a estos, y la incidencia percibida dentro de la discusión general en torno a la implementación. Con esta manera de proceder, se vislumbra la capacidad de influencia sobre la agenda de los actores responsables de dichas referencias.

5. Estado del arte y marco teórico

En las investigaciones consultadas, se identificó que el rol de los Estados Latinoamericanos ha sido de bajo impacto y discontinuo en la implementación de acciones gubernamentales para atender la aparición de los asentamientos. En Colombia, González Zapata (2009) aborda los asentamientos informales en Medellín en su trabajo “Gestión de los asentamientos informales: Un asunto de Política Pública”. La metodología de investigación tiene como enfoque el análisis normativo e histórico de las prácticas institucionales, y el método empleado para el desarrollo de la investigación es el empírico. Los resultados obtenidos indican que el Estado ha actuado complacientemente sin una política urbana que incorpore en su planificación los aspectos formales e informales de la ciudad.

A nivel de Latinoamérica, la investigación de Torres Obregón (2018), denominada “Lima: Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado”, llega a una conclusión similar sobre el papel ineficaz del Estado, esta vez en la ciudad de Lima (Perú). Para Torres Obregón, el Estado acarreo la titulación sin urbanización en la política nacional de formalización en Lima, lo cual retardó la integración de los asentamientos humanos a los beneficios de la modernización urbana. No sobra mencionar que Torres Obregón desarrolló su investigación bajo el paradigma crítico. Su enfoque metodológico es predominantemente cualitativo, pues busca describir y analizar el fenómeno con base en la observación y en las técnicas de recolección de datos como estudio de casos, entrevistas, revisión de documentos, entre otros.

Los resultados de las investigaciones demuestran, por un lado, que el incremento de las condiciones de informalidad urbana es el reflejo de la ausencia de una política pública fundamentada en el compromiso social del Estado (González Zapata, 2009); y, por otro, que la nueva lógica de producción de ciudad obliga a repensar las bases de la planificación urbana dado que la concepción teórica está desfasada de los fenómenos actuales y la informalidad se ha constituido como el nuevo paradigma. Según Torres Obregón, (2018), lo anterior sugiere que la toma de decisiones políticas, en cuanto a los impactos en el espacio urbano, está enmarcada en la dualidad de lo formal y lo informal, sin entender la lógica de los intersticios entre estos dos polos.

Además del rol del Estado, las investigaciones consultadas profundizan en las diversas denominaciones que el fenómeno de los asentamientos informales ha recibido, y la exclusión que se puede generar en estos territorios mediante la implementación de políticas públicas. Entre las investigaciones de este corte se encuentran los trabajos “La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile” de Abufhele (2019), y “La integración social como desafío: Análisis del programa de campamentos de Chile (2011-2018)” de Madrid, Ramoneda y Valenzuela (2019), los cuales se fundamentan en el método cualitativo y cuantitativo.

Ambos trabajos comparten como unidad de análisis el concepto de “campamentos” el cual se instaló en la narrativa gubernamental”. Tanto Abufhele como Madrid, Ramoneda y Valenzuela, indican que la transición del concepto de campamentos se mantuvo antes, durante y después de la dictadura, y señalan que la integración social y la exclusión se generó a partir de la implementación de políticas públicas. Desde lo metodológico, los investigadores hacen uso de enfoques tales como el de gobernabilidad y el de integración social para explicar y dar respuesta a sus planteamientos de problema. Finalmente, los resultados indican que la política de la pobreza es el marco interpretativo que visualiza, enuncia e interviene el concepto de campamentos como territorios de pobreza. En el estudio de Abufhele, esta política impone identidades de las cuales se derivan requisitos que los sujetos deben cumplir para ser beneficiarios del programa; mientras que en el estudio de Madrid, Ramoneda y Valenzuela los resultados concluyen que las acciones del programa de campamentos son limitadas para abordar el desafío de la integración.

Ahora bien, los asentamientos como escenarios de reivindicación y acción colectiva son abordados en el estudio de Benítez (2018) “Territorios de reivindicación: asentamientos informales en resistencia”, e igualmente en el de Mitchell (2016) conocido como “Organizaciones de la sociedad civil en los asentamientos informales de Buenos Aires: Servicio Proveedores y fuerzas del cambio”. La metodología de las dos investigaciones es predominantemente cualitativa, con un trabajo de campo que recurre a la etnografía en asentamientos de la ciudad y a las entrevistas.

De acuerdo con Benítez y Mitchell, los asentamientos informales de Argentina presentan una densa red de organizaciones de la sociedad civil, y tienen una organización representativa que actúa como el principal vehículo a través del cual los miembros de la comunidad transmiten al

gobierno sus demandas colectivas de igualdad de acceso a los servicios públicos y sus derechos a la plena integración de sus barrios. Cabe destacar que, acorde con Benítez (2018), el reconocimiento del Estado y la posterior integración de las organizaciones representativas a la gestión de las políticas socio- habitacionales fractura dichas organizaciones, hasta entonces unificadas, y debilita los mecanismos de demanda colectiva. Según Mitchell (2016), se puede inferir que los procesos de acción colectiva, ejercida por los actores interesados en la visibilización del problema público, constituyen un factor esencial dentro de la agenda pública sobre el fenómeno de los asentamientos; sin embargo, la implementación de políticas públicas que se generan de la agenda pública también es un factor para la fragmentación de la colectividad.

De igual manera, en las investigaciones consultadas, se analiza la relación de los asentamientos informales desde la perspectiva del espacio público y el orden de este. Los trabajos “Creación del espacio público en asentamientos informales: Nuevos desafíos urbanos” de Pérez-Valecillos y Castellano-Caldera (2013), y “Orden en los asentamientos informales: un estudio de caso de pinar, Estambul” de Arefi (2011) son un referente al respecto. La primera investigación se ocupa de los asentamientos en Bogotá D.C., mientras que la última se centra en Estambul Pinar. La metodología del estudio de Castellano-Caldera (2013) es descriptiva y participativa, realiza el uso de herramientas cualitativas y cuantitativas para el registro y el procesamiento de la información recolectada a partir de casos de estudio. En cambio, Arefi se vale de la metodología cualitativa, acude a fuentes primarias y secundarias como a técnicas de investigación directa, entre ellas, la observación, los mapas, las monografías, los informes y las entrevistas.

Cabe anotar que el espacio público afronta un amplio y contradictorio convivir de realidades. Abarca escenarios de una sociedad, en muchos casos, fragmentada y marginada, con pocas posibilidades de establecer un vínculo de cohesión entre los estratos sociales y de ejercer la participación en la producción de la ciudad y del espacio público. Tanto Pérez- Valecillos, Castellano- Caldera y Arefi subrayan la persistencia de una relación entre el espacio público, los asentamientos y el orden. Los autores coinciden en los proyectos de mejoramiento barrial o estabilización física en donde se incluya la construcción de carreteras, dotación de servicios, escuelas, entre otros. Estos proyectos exhortan a las comunidades para que fortalezcan los vínculos y tomen consciencia del espacio público y la necesidad de consolidar redes sociales.

En el análisis de los estudios sobre el crecimiento de la urbanización informal y la vulnerabilidad de estos frente a la rápida urbanización y el cambio climático, se encontraron las investigaciones “Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano” de Camargo y Hurtado (2013) y “Vulnerabilidad de los asentamientos informales en el contexto de la rápida urbanización y el cambio climático” de Williams D., Máñez Costa, Sutherland, Celliers y Scheffran, (2019). La metodología de investigación de Camargo y Hurtado consiste en caracterizar la intervención estatal por medio de un análisis del trámite de legalización con base en los expedientes. El análisis es complementado con información sobre programas e inversiones en mejoramiento de barrios y legalización y control urbanístico de las últimas cinco administraciones distritales. En el estudio de Williams D, Máñez Costa, Sutherland, Celliers, y Scheffran, se emplea una innovadora metodología conocida como el mapeo de sistemas participativos, un enfoque analítico que puede revelar las complejidades y conexiones entre las variables de un sistema socio- ecológico mediante la integración y el mapeo de los conocimientos de los interesados.

Como resultado de las investigaciones, se encontró que la urbanización informal es un fenómeno que sigue vigente en las dinámicas urbanas actuales en Bogotá D.C. y en Colombia. En esta medida, la investigación de Williams D., Máñez Costa, Sutherland, Celliers y Scheffran evidenció que el crecimiento urbano informal en Bogotá, en el último siglo, se debe al comportamiento de los agentes con el mercado informal de suelo y vivienda, que tiene como efecto el aumento de la vulnerabilidad urbana debido al cambio climático en los asentamientos informales. De ahí la necesidad de incorporar en la agenda de investigación y de intervención el contexto metropolitano del fenómeno del crecimiento informal. De igual manera, la construcción de mapas causales colectivos en los asentamientos puede revelar que las capacidades socioeconómicas (nivel de educación, salud y situación económica), así como las respuestas sociotécnicas (servicios básicos e infraestructura) son esenciales para fomentar la capacidad de recuperación mediante la reducción de la vulnerabilidad.

En el documento presentado en la conferencia de las Naciones Unidas (2015) sobre vivienda y desarrollo sostenible, “Hábitat III”, el objetivo es presentar los principales problemas con respecto a los asentamientos informales y los elementos de acción que se deben implementar a nivel mundial, regional y local. La consecución del objetivo permitirá mejorar la gestión urbana

y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes en situación de vulnerabilidad. Uno de los problemas señalados consiste en que la información cuantitativa y cualitativa, precisa, localizada, estandarizada y disponible en los asentamientos informales, en los barrios marginales y en las plataformas de aprendizaje permanece limitada. La información es *ad hoc* y no se encuentra conectada a los sólidos procesos de evaluación y monitoreo de la ciudad, por lo que las dimensiones de las vidas de los habitantes siguen sin tenerse en cuenta a la hora de dar respuestas referentes a planificación y políticas.

Aunque el documento no refleja la metodología con la que se recolectó la información presentada, plantea acciones en torno a las dificultades identificadas para atender el fenómeno de los asentamientos informales. Entre estas acciones se encuentra el trabajo activo con los gobiernos regionales y municipales, dado que engloba la capacidad de convocar y conectar a las partes interesadas más importantes, utilizar el conocimiento local, promulgar políticas y planes, y gestionar el desarrollo progresivo de la infraestructura.

A la luz de estas consideraciones, se puede inferir que los asentamientos informales y su relación con las políticas públicas son el resultado del bajo impacto y la discontinuidad en la implementación de acciones gubernamentales para atender la aparición de los asentamientos informales. Contrapuesto al tema mencionado, se encontró que hay problemas de integración social, exclusión en las ciudades y asentamiento informales, a partir de la implementación de políticas públicas. Sin embargo, la ausencia implementación de políticas para los asentamientos, retarda la integración de estos a los beneficios de la modernización urbana. Es más, tal ausencia se debe a la imposibilidad de ejercer participación en la producción de ciudad y espacio público. En esta medida, la organización colectiva de las comunidades es un imperativo en la visibilización de la demanda y el reconocimiento del Estado, con el objeto de lograr la gestión de políticas socio habitacionales. Un asunto que exige atención, por parte de los entes gubernamentales, es la consolidación de la información pública frente al fenómeno de asentamientos informales, dado que la misma no se encuentra conectada a sólidos procesos de evaluación y monitoreo de la ciudad, por lo que las dimensiones de la vida de los habitantes siguen sin tenerse en cuenta a la hora de dar respuestas referentes a planificación y políticas.

Finalmente, la implementación como componente principal del ciclo de las políticas es analizada desde diversas perspectivas teóricas construidas a lo largo de su desarrollo y evolución conceptual. En los estudios revisados, se aprecia que la implementación de políticas públicas en asentamientos informales debe analizarse desde la perspectiva de sus instrumentos como en sus procesos de articulación y coordinación entre los actores, lo cual permitirá evidenciar las brechas y los problemas que persisten en el ciclo de la política objeto de estudio.

6. Marco teórico

6.1. Implementación de políticas públicas

En este apartado se presenta la producción teórica sobre implementación de políticas públicas, con el propósito de hallar los referentes conceptuales que permitan la comprensión y la explicación del objeto de estudio planteado y de los objetivos propuestos.

En torno a la implementación de las políticas públicas, se conceptualizan los aportes teóricos de Aguilar Villanueva, Goggin, M. L., Kumar Panday, P., Muller, P., Pardo, M., Dussauge Laguna, M., y Cejudo, G., Roth Deubel, A., entre otros. Los referentes conceptuales identificados permitirán analizar la estructura organizacional de la política pública, la interacción de los actores públicos y comunitarios, como también los problemas de articulación y coordinación, en el marco del análisis a la implementación del eje de planeación de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva, entre los años 2017 y 2021.

El propósito de ahondar teóricamente en la implementación, como parte de un todo en el ciclo de las políticas públicas, es en razón a que se busca realizar un análisis de la puesta en marcha y una aproximación a los avances de una política local enfocada en un problema público urbano, a saber, los asentamientos informales. En ese sentido, resulta pertinente la sistematización de los diversos conceptos sobre implementación, a la luz de las principales proposiciones de autores que han aportado a su construcción.

El análisis de la implementación resulta fundamental debido a que evidencia si las acciones de política pública se lograron ejecutar. Además, valida si las entidades públicas son capaces de responder a las necesidades y las exigencias de los ciudadanos- beneficiarios, y si los Estados cuentan con las herramientas, las estructuras y los programas requeridos para enfrentar los retos sociales (Pardo, Dussauge Laguna et al., 2018).

En ese sentido, es necesario conocer lo que se entiende por implementación a partir de la definición de algunos autores y, posteriormente, profundizar sobre los diversos enfoques o corrientes de implementación de políticas públicas, para finalmente lograr recapitular los postulados teóricos que orientaran el presente trabajo.

De acuerdo con la Real Academia Española, la implementación hace referencia a “poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo” (Real Academia Española, 2022). Sin embargo, la implementación de una política pública es más compleja que el hecho de poner en funcionamiento o aplicar un conjunto de factores. Debido a esta complejidad existen múltiples definiciones de implementación de políticas públicas que buscan la integralidad. Una de estas definiciones es la de Muller (2020), según la cual la implementación de una política pública es como la fase de la aplicación de las decisiones, dado que comprende la organización de los medios para ponerlos en marcha, la interpretación de las directrices gubernamentales y su aplicación propiamente dicha. Desde esta perspectiva, se puede identificar que la implementación abarca la capacidad de decisión, la capacidad organizacional y la visión del problema; sin embargo, deja un vacío en cuanto a que solo describe la forma de la implementación y no quienes la hacen posible.

Autores clásicos como Pressman y Wildavsky (1973) (citados en Kummar Panday, 2004) definen la implementación como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones encaminadas a lograrlas. En el mismo contexto, la conceptualización de M. Cloughlin (1985) sugiere que la implementación es el proceso mediante el cual los programas y las políticas se llevan a cabo. Asimismo, la conceptualización subraya que se requiere del establecimiento de un plan y de una serie de instrumentos que garanticen la traducción de lo acordado en indicadores, es decir, metas y resultados, que permita evidenciar los logros alcanzados.

Otras definiciones reconocen explícitamente la participación de actores públicos, políticos como también de privados que interactúan para la consecución de las acciones previstas. Tal como lo plantea Van Meter y Van Horn (1975) (citado por Revuelta Vaquero, 2007), la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados, los cuales buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. En consecuencia, todas las acciones realizadas tienen algún grado de esfuerzo en la medida que buscan transformar las decisiones en principios operativos, que generen cambios significativos en su entorno.

Un concepto de implementación que unifica algunos elementos ya abordados es el propuesto por Goggin (1986). De acuerdo con el autor, la implementación es un proceso complejo y dinámico, caracterizado por una variedad de participantes con una amplia gama de perspectivas y cuya interpretación y operacionalización de las decisiones autorizadas tuvo múltiples efectos,

algunos previstos y otros no. Esta definición reconoce en la implementación la participación y la diversidad de actores, los intereses de estos, las voluntades a la que está expuesta la política y la imprevisibilidad de la misma.

Por su parte, el investigador Ordoñez Matamoros (2013) afirma que la implementación es un proceso esencial en el ciclo de una política pública. En ocasiones, el proceso puede tornarse difícil por el desconocimiento que suscita en cuanto que el debate se enfoca en que la implementación es un proceso técnico- administrativo o de dimensión política. El autor también señala la complejidad y lo esencial que es la implementación, e incorpora la persistencia de un debate en torno a la dimensión técnica, administrativa o política que converge en esta etapa.

En vista de las definiciones presentadas, la implementación de políticas públicas corresponde al inicio y puesta en escena de las decisiones o medidas adoptadas por los entes rectores frente a un problema público, por lo cual, requiere de una adecuada planificación, organización y disposición de los recursos, los actores (públicos, privados y políticos), las voluntades y los instrumentos de política que garanticen el cumplimiento de las acciones u objetivos formulados en la etapa del diseño de la política, considerando su complejidad e imprevistos.

6.2. Instrumentos de política pública

Los planes de acción son instrumentos o herramientas de gran importancia que permiten estipular las actividades a desarrollar por cada una de las vigencias en el marco del cumplimiento de la política pública de asentamientos informales. Para Hood (1983), una de las maneras de identificar qué es lo que hace un gobierno es describir las herramientas que utiliza. Es por eso que la descripción del instrumento o de las herramientas del plan de acción permitirá visibilizar lo que está realizando el gobierno y los demás actores, para la implementación de la política de asentamientos en el eje de planeación.

La decisión de adoptar la política pública de asentamientos informales en el municipio de Neiva trajo consigo la necesidad institucional del actor público gubernamental (Alcaldía de Neiva) de desarrollar herramientas o instrumentos para responder al fenómeno social incorporado en la agenda pública. Hood (1983) indica que los instrumentos son aquellas herramientas que un

gobierno debe disponer para encausar su acción, debe guardar una relación analítica directa con el problema público, dado que la manera en que este sea interpretado o enmarcado, influirá en el conjunto de instrumentos que serán necesarios para resolverlos (citado por Villareal Cantú, 2019). Por tanto, las herramientas o instrumentos consolidados por la administración municipal en el marco de la política pública en su eje de planeación incidirá directamente en lograr resolver el problema público identificado, a saber, la legalización de asentamientos, el mejoramiento barrial y los proyectos de reubicación.

Los componentes del eje de planeación de la política de asentamientos informales supuso la aparición de una mezcla de “herramientas” en diversas dependencias u entidades gubernamentales que, bajo su responsabilidad y funciones sustantivas, deben contribuir a generar respuestas directas en materia de legalización, mejoramiento barrial y reubicación o proyectos VIS o VIP. Según Villareal Cantú (2019), particularmente los instrumentos de política pública analizan los mecanismos, los dispositivos, los aparatos y los materiales necesarios para que las acciones gubernamentales contempladas en la política se materialicen. Por ende, el análisis de las diversas herramientas o de los instrumentos formulados por las diversas instancias de la administración municipal o desde la estructura organizacional de la misma política pública, permitirá visibilizar el avance o los conflictos suscitados durante la implementación frente a cada acción estipulada en el eje de planeación.

Son precisamente los instrumentos que se desarrollan en la implementación de la política pública los que permiten develar las acciones o la omisión de los diversos gobiernos en la atención del fenómeno de los asentamientos informales, en particular, en lo que concierne al eje de planeación, es decir, legalización de asentamientos, mejoramiento barrial y programas de reubicación o inclusión en proyectos VIS o VIP. Siguiendo a Hood (1983), los instrumentos se constituyen como todos aquellos medios a través de los cuales la implementación de una política es conducida (citado por Cantú, 2019). Por tanto, se analiza en el presente capítulo la implementación de los instrumentos o herramientas desarrolladas, en el marco de la política pública de asentamientos informales en el eje de planeación, puesto que a través de estos se identifica el accionar del Estado para materializar la política objeto de análisis.

Conocer las actividades que conducen a los resultados de cada acción definida en la política pública de asentamientos informales, en su eje de planeación, es un imperativo indispensable en el

proceso de análisis de la implementación. En ese sentido, el análisis de los instrumentos o las herramientas, entendidos como todos aquellos medios que requieren los gobiernos para alcanzar sus propósitos, permite lograr una aproximación al objeto de este análisis. Es necesario indicar que los gobiernos pueden recurrir a diversas alternativas de herramientas o instrumentos de naturaleza política, económica, administrativa, comunicativa, institucional, técnica, jurídica, entre otras. Por tanto, el establecimiento de herramientas o instrumentos permite identificar los actores participantes, el proceso de gestión, el lugar donde se implementa y las fuentes de financiación, para una consecución adecuada de los resultados.

De otro lado, se considera que la existencia de herramientas o de instrumentos evidencia las capacidades de las instituciones que interactúan en la búsqueda de la solución del problema público identificado en la política de asentamientos informales, en particular, en las acciones gubernamentales del eje de planeación, las cuales guardan un alto grado de complejidad. Lascoumes (2017) señala que los gobiernos requieren disponer de los medios necesarios para que sus capacidades (administrativas, organizacionales, políticas, comunicativas y financieras) se fortalezcan y logren responder a los problemas públicos mediante los instrumentos o las herramientas dispuestas (citado por Cantú, 2019). Por lo tanto, conocer los documentos del plan de acción aprobados en la vigencia 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021⁶ y el plan de implementación de las acciones del eje de planeación permitirá identificar los instrumentos o las herramientas igual que las capacidades gubernamentales fortalecidas en el marco de la implementación.

Es importante señalar que el propósito del análisis de los instrumentos o las herramientas radica en la necesidad de revisar la coherencia de estos con el problema público a resolver, considerando que debe existir una relación directa entre los mismos y la capacidad gubernamental, para lograr la implementación exitosa de la política pública. De acuerdo con Villareal Cantú (2019), el debate sobre la coherencia de los instrumentos hace énfasis en evitar la fragmentación, dispersión o incoherencia, reconociendo que estos hacen parte de un todo interrelacionado de la política que requiere un tiempo y espacio determinado. Por tanto, poner en relieve la interrelación de los instrumentos y las capacidades gubernamentales visibiliza las tensiones o conflictos que persisten en la articulación y coordinación en la implementación de las acciones del eje de planeación de la política de asentamientos informales.

⁶ El 2020 no tuvo un plan de acción aprobado por la Comisión Intersectorial.

6.3. Articulación y coordinación en la implementación

La coordinación y la articulación en la implementación de las políticas públicas representa un factor de riesgo latente en su ejecución, dado que si no se presentan las adecuadas sinergias entre los entes responsables, así como, el establecimiento de incentivos que posibiliten la cooperación entre los actores, las políticas públicas pueden quedarse tan solo en promesas o muy buenas iniciativas. En ese sentido, se puede señalar que los procesos de implementación se caracterizan por comportamientos organizativos e interorganizativos que representan diferentes grados de compromiso y coordinación (Winter, 2006).

La implementación está en relación directa con las capacidades y los recursos de los actores que participan, dado que la solución al problema público identificado es una responsabilidad de quienes tienen incidencia. Es así como se presenta una alta complejidad de la acción gubernamental conjunta, puesto que el resultado depende no solo de la acción de un actor sino de otros que contribuyen, por lo que resulta fundamental crear incentivos de cooperación. Según Laurence y O'Toole (2000), los problemas de coordinación entre las organizaciones se debe gestar en el proceso de diseño de las políticas públicas, debido a que en este proceso se pueden incorporar los incentivos que conducen al aumento del compromiso y facilitar la cooperación mediante el intercambio.

Se considera, entonces, que la ocurrencia de problemas y brechas entre lo establecido e implementado es consecuencia de fallas tanto del ciclo de la política pública como también del ciclo que rodea las actividades del ente gubernamental, razón por la cual se estipula que persiste un complejo proceso en las intervenciones gubernamentales, en las cuales se abre espacio a las dificultades en la implementación. En consonancia con la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2003), algunas de las fuentes que pueden producir problemas en la coordinación de un conjunto de organizaciones e instituciones son las siguientes:

- Conflictos de intereses (público/privados) y problemas de agencia en el manejo de las organizaciones políticas o burocráticas del Estado.
- La infraestructura institucional que define normas y estándares, fija incentivos, pauta conductas, contiene comportamientos y sanciona desvíos por parte de agentes públicos y privados, sea de calidad inferior a la requerida para el tipo de resultados que se desean.

- Carencia de información e incentivos para asegurar la necesaria integración, coherencia y coordinación de políticas sectoriales (entre sí, y en relación con los objetivos generales de gobierno).

En esa misma lógica, Aguilar Villanueva (2000) plantea que hay tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento (comprensión, discernimiento) de la política, la orientación de su respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta. Complementando lo expuesto, el autor señala la importancia decisiva de la disposición de los responsables hacia las normas y los objetivos, dado que pueden hacer fracasar la ejecución de una política cuando rechazan los objetivos contenidos en ella⁷. A la inversa, la aceptación amplia de normas y objetivos, por parte de los responsables de la administración de la política, incrementará considerablemente el potencial de una ejecución exitosa (Kaufman, 1960).

Según Aguilar L. (2012), es necesario prestar atención a los componentes políticos de la implementación, puesto que reaparecen los grupos de interés, los partidos políticos, los gobiernos locales, los organismos internacionales, las organizaciones de los potencialmente beneficiarios de las políticas; cada uno de estos con sus intereses, urgencias, visiones del problema, expectativas acerca de la acción del gobierno y presiones, que impactan el desarrollo de la política, impulsándola o encareciéndola hasta el punto de hacerla improcedente.

La importancia de la coordinación es valorada por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), el cual plantea en el *Informe del Progreso Económico* (2006) que los conceptos de proceso, articulación, coordinación y cooperación se consideran elementos transversales para la calidad y el éxito de las políticas públicas. En esa misma línea de argumentación, Ghymers (2005) propone que la coordinación sirve para limitar la centralización y defender tanto la soberanía como los intereses de los actores individuales durante su interacción. Por tanto, la coordinación y la articulación son condiciones indispensable que evidencian la capacidad de funcionamiento de los entes que intervienen en la implementación de la política pública.

⁷ Véase, por ejemplo, Peltason, 1961; Dolbeare y Hammond, 1971; Etzioni, 1961; Wasby, 1970; y Derthick, 1970) (citado en Aguilar Villanueva, 2000)

Con base en lo anterior, Goggin (1986) plantea que uno de los tipos de implementación más exitosos es la “implementación coordinada”, un estilo de aplicación más administrativo que político. Dado que la aplicación coordinada comienza con un consenso sobre los objetivos, los responsables de la aplicación pueden concentrar sus energías en encontrar las mejores estrategias de aplicación para alcanzarlos. Por otro lado, Molina y Licha (2005) (citado en CEPAL, 2022) plantean la coordinación como un proceso mucho más amplio y comprensivo por contar con estas características: i) político y técnico ii) participativo y concertado; iii) horizontal y vertical; y iv) con diferentes alcances: macro, meso y micro.

En suma, los elementos propios de la coordinación y la articulación se refieren al grado de inclusividad en el ciclo de formulación y evaluación de las políticas públicas, las actividades conjuntas desarrolladas entre los actores, el nivel de alteraciones en las dinámicas y en los procesos organizacionales, el esquema de incentivos para los actores, los acuerdos interinstitucionales formales, la participación de los actores en la planificación y coordinación de la agenda, los procedimientos institucionales e interinstitucionales y los procesos de intercambio de información entre los actores.

6.4. Coherencia de las políticas públicas

La implementación de las políticas públicas requiere de una estructura de acción que lleve a cabo sus objetivos, resultados e impactos. Para ello, es indispensable una integración de los propósitos, las estrategias y los instrumentos. La integración exige, a su vez, coherencia y coordinación, aspectos que requieren de lineamientos, procedimientos y normas operativas acordes con las capacidades de los actores. Por tanto, en la implementación, la formulación y la operacionalización deben ser congruentes con las capacidades institucionales de las organizaciones que intervienen frente al problema público a resolver.

La coherencia de las políticas públicas no es solo un asunto de efectividad y de responder a sus objetivos y beneficiarios adecuadamente. Persisten políticas que responden al mismo problema, pero sus acciones son fragmentadas hasta el punto de difuminar las metas que se quieren lograr. Es más, algunas políticas tienen lógica y sentido por separado, no obstante, como conjunto,

presentan vacíos o duplicidades. De acuerdo con Cejudo y Michel (2016), la razón de tal dificultad reside en la incapacidad de ver más allá de una sola política.

En cuanto a la coherencia absoluta, esta hace referencia a los planos de decisión y acción gubernamental, y se realiza en un plano de conocimiento de todas las causales de su implementación. Según Wildavsky (1973), la coherencia absoluta no es posible sin una teoría que sustente una relación causal entre todas las acciones a emprender, de manera que la consecución de objetivos queda al azar. Por lo tanto, es imposible que persista una coherencia absoluta en las políticas públicas, aun así, es necesario que esta sea una condición ecuaníme que contribuya a resolver problemas públicos en conjunto a partir de las diversas intervenciones articuladas y coordinadamente.

En ese sentido, las relaciones causales, con los instrumentos y las acciones gubernamentales usados para alcanzar los resultados, denotan que toda política está sujeta a causa y efecto. Para Cejudo y Michel (2016), el primer nivel de análisis de la coherencia de las políticas públicas consiste en estudiar si la forma de intervención del Estado es congruente con la definición del problema público y si hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada. Por lo tanto, la implementación de la política pública se ve difuminada en la medida que la estructura causal este sujeta a falaces recursos, capacidades y circunstancias en la intervención del Estado que conducen a que lo estipulado se distancie de lo determinado en la política, configurándose así un problema de implementación.

La coherencia en las políticas públicas se encuentra ligada a la congruencia de los instrumentos que se originan en el marco de acción de esta y se evidencia en la complejidad del problema público que se esté abordando. La congruencia consiste en que cada instrumento responde a una necesidad propia del problema, es decir, los instrumentos son interdependientes, pero encaminados a resolver una causa en particular del problema público. Según Cejudo y Michel (2016), cuando la coherencia entre instrumentos falla, la política en su conjunto pierde eficacia, y las acciones que desde cada instrumento se llevan a cabo, terminan por tener un éxito parcial, en el mejor de los casos.

La coherencia también está presente en las políticas públicas y sus objetivos. Aunque conserven múltiples causales, las acciones deben corresponder a un objeto en común de la política

pública, dado que la valoración de la coherencia se evidencia en la medida que cada objetivo de los ejes de acción de la política coadyuven al máximo logro de la misma. Se entiende, entonces, que la coherencia en los objetivos de la política pública se consolida mediante logro de cada una de sus acciones, sin desmeritar alguna meta, pero tampoco sin generar réplicas de estas.

La población como destinataria de la política puede ser objeto de la coherencia de la política pública. En esta coherencia se pretende que la focalización corresponda a la que se encuentra directamente afectada por el problema público, circunstancia sumamente pertinente en la eficacia y eficiencia de los recursos y capacidades de los actores u organizaciones que actúan en torno al problema. Se requiere, entonces, una coherencia entre la población objetivo y la correcta focalización de las políticas, para evitar que una misma población se beneficie de dos políticas con un mismo objetivo y, aún más, que esa población no corresponda al objetivo de dos políticas con un último propósito, considerando que se busca finalmente es que los destinatarios del problema público, no sean sujetos de la atención por parte del Estado. En congruencia con Cejudo y Michel, (2016), la coherencia entre la población objetivo de las política consiste en que cada política logre su objetivo particular, mediante la atención de diferentes personas a un propósito común.

A partir de la conceptualización de la coherencia en las políticas públicas, se requieren lineamientos, procedimientos y normas operativas acordes con las capacidades de los actores, para una adecuada coordinación. Adicionalmente, la coherencia está directamente relacionada con la implementación de las políticas públicas, en la medida en que los instrumentos, los objetivos y la población deben corresponder a los fines de la política, considerando que al interior de una política, y según el nivel de complejidad, capacidad y recursos que requiere el problema público, debe procurarse la mayor armonía y coherencia entre estos elementos.

CAPÍTULO II

Estructura organizacional de la política pública de asentamientos informales en el municipio de Neiva: eje estratégico de planeación

El objeto de este capítulo está relacionado con la necesidad de brindar una caracterización de la política pública de asentamientos informales y un análisis de su estructura organizacional de su eje de planeación. Tanto la caracterización como el análisis permitirán definir el alcance de la política pública y sus atributos esenciales, tales como los antecedentes, los objetivos, el marco de acción y los instrumentos previstos en su diseño, para la implementación del eje de planeación. Asimismo, permitirá abordar el personal administrativo responsable y sus competencias profesionales, la interacción de actores en el marco de la puesta en marcha de las acciones de la política y, finalmente, la articulación y la coordinación durante la implementación.

No sobra recordar que las políticas públicas son producto de las decisiones políticas que buscan generar un valor público, en este caso, la necesidad de generar gobernabilidad en la ciudad y de mejorar las condiciones de las familias que habitan los asentamientos. Precisamente, la necesidad de las ciudades de atender sus problemas urbanos, particularmente, el de los asentamientos informales, ha impulsado a la formulación de políticas urbanas que contemple las dinámicas de estos territorios.

Para la investigación, la política de asentamientos informales la constituye la acción gubernamental del municipio de Neiva en la implementación del Acuerdo 028 de 2016, “Política pública de Asentamientos informales de la ciudad de Neiva”, en su eje de planeación. El espacio de actuación se encuentra centrado en la legalización de asentamientos, el mejoramiento barrial y las soluciones habitacionales a familias vulnerables de los asentamientos.

Frente a este panorama, se hace necesario la respectiva caracterización de la política pública de asentamientos informales, a partir la exposición de motivos del acuerdo municipal, un recuento de los antecedentes de esta, y la identificación tanto de sus ejes como de sus principales acciones.

1. Caracterización de la Política Pública de Asentamientos Informales del municipio de Neiva, Acuerdo 028 de 2016

1.1. Exposición de motivos

En un primer momento, el proyecto de acuerdo de creación de la Política Pública de Asentamientos Informales del municipio de Neiva no obedeció directamente a una propuesta de la administración municipal del período de gobierno 2016 – 2019. Antes bien, surgió del equipo de trabajo de un concejal de Neiva. Para la construcción de la Política, se conformó una comisión con la participación de las secretarías de vivienda, de gobierno y de dirección de planeación, para realizar los ajustes.

El trámite del proyecto de acuerdo en el Concejo de Neiva se gestó en el año 2016, una vez se aprobó la exposición de motivos de la propuesta por parte del Alcalde municipal y las secretarías que participaron en su formulación. Luego, fue aprobado en primer debate de la Comisión Primera del Plan de Desarrollo, en sesión ordinaria del 26 de noviembre del 2016. El segundo debate se realizó en la sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2016, fecha en la cual fue aprobado con el Acuerdo Número 028. Siguiendo los requisitos de la ley, el Acuerdo fue sancionado por el Alcalde el 13 de diciembre de 2016. En razón de lo anterior, la implementación data a partir del año 2017, sin especificar la fecha de su finalización.

Teniendo en cuenta que la política pública corresponde a las actividades de un gobierno que inciden en el mejoramiento o el empeoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y, en suma, es la elección de lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer, la Política Pública de Asentamientos Informales es la elección de lo que la administración del período 2015 -2019 reconoció como problema público.

Desde una visión normativa o jurídica, se identifica si la política pública esta cobijada desde un acto legislativo o regulatorio. En ese sentido, se considera que la Política Pública de Asentamientos Informales, al definirse mediante acuerdo municipal, se le puede denominar política. No obstante, las políticas públicas no están contenidas solo en compendios jurídicos, sino, una vez promulgadas, se generan, se vivencian y se implementan por las personas responsables y por aquellos que ponen en práctica su contenido.

Por tanto, en el marco de la presente investigación, se considera que la Política Pública de Asentamiento Informales del municipio de Neiva, aprobada por una autoridad pública, es decir, el Concejo de Neiva, y puesta en marcha por un ente gubernamental territorial, a saber, la Alcaldía de Neiva, está encaminada a responder y generar acciones que contribuyan a la transformación y a la generación de valor público, en las comunidades asentadas sobre la periferia de la ciudad, quienes padecen de bajas condiciones de vida, dignidad y bienestar.

Por último, la revisión de los antecedentes, que llevaron a priorizar el fenómeno de los asentamientos en la agenda pública, cobra sentido por tratarse de una fuente para conocer las prácticas, los símbolos, los discursos, como los bienes y los servicios sobre los que han persistido las comunidades que habitan estos territorios.

1.1.1. Antecedentes de la política pública de asentamientos informales

Los antecedentes del Acuerdo 028 del 2016 son relevantes en la medida que abordan los distintos sucesos que constituyeron el crecimiento no planificado de la ciudad en una problemática y posteriormente en un tema de interés para la agenda pública del gobierno municipal. De hecho, en el municipio de Neiva, el fenómeno de los asentamientos no había sido considerado un problema público, aunque venía en aumento desde años atrás, razón por la cual no fue un asunto intervenido por los gobiernos locales en los últimos 20 años. No obstante, fueron necesarias diferentes acciones que lograron inscribir el fenómeno social de los asentamientos informales como un problema de interés estatal.

Para referirse a la evolución de las actuaciones del Estado y sus herramientas, en torno al problema de los asentamientos informales, es oportuno indicar que el crecimiento de la ciudad, tanto a nivel geográfico como demográfico, empezó a hacer evidentes algunas problemáticas, especialmente, en aspectos como la convivencia entre vecinos, la salud pública y el control de la población. La respuesta a estos requerimientos se manifiesta de dos formas: de un lado, a pesar de que las construcciones de Neiva estaban elaboradas sobre todo en paja y caña, a nivel urbano empiezan aparecer nuevos y variados espacios de convivencia en los que se tejen nuevas relaciones sociales; de otro lado, se producen normas de apropiación, uso y localización de nuevos espacios.

Sin embargo, la respuesta institucional a estos requerimientos fue la promulgación de normas por parte de las autoridades coloniales para las ciudades huilenses (Perdomo, 2012)

Es pertinente mencionar que la constante tendencia de crecimiento urbano evidenció que “Neiva empezó a expandirse aceleradamente, pero en forma desordenada, como lo demuestra el hecho de que aproximadamente la mitad de los barrios existentes podían considerarse como asentamientos subnormales” (Molina, 2012, p. 176- 179). La ciudad de Neiva, para el año 1985, concentro el 91,5% de su población en la zona urbana, distribuida en 116 barrios, lo que indicaba el alto nivel de aglomeración en el que se vivía. Es por ello que el proceso de urbanización y de aglomeración urbana marca una nueva tendencia de mirar a la ciudad, no solamente como un “hecho físico”, sino como un escenario en el que las dinámicas sociales y los conflictos se empiezan a verificar con más fuerza (Perdomo, 2012).

Desde los años 90 hasta la actualidad, la ciudad de Neiva se ha consolidado en algunos sectores de manera formal en la medida que la población accede a servicios públicos y a condiciones privilegiadas. No obstante, la ciudad continúa su expansión mediante la invasión y la conformación de asentamientos informales, hacia el nororiente de la ciudad, donde se pueden apreciar grandes vacíos urbanos, específicamente, en la deficiente prestación de servicios públicos. En consecuencia, la representación social y política pone en el centro los asentamientos en la reivindicación de la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida. Tal representación toma fuerza por las organizaciones sociales que comienzan a presionar a los gobernantes con el fin de que solucionen las problemáticas de sus habitantes.

Otro aspecto crítico causante del crecimiento y la expansión de los asentamientos en los últimos 15 años (2005 -2020), ha sido el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda que persiste en la ciudad de Neiva. Para el año 2005, se registró en el censo del DANE un total de 3,7 habitantes por cada unidad familiar en la cabecera municipal, en donde el 78,7% habitaba en hogares de tipo casa. Según el censo registrado del DANE en el 2005, la ciudad de Neiva presentó un déficit de vivienda cuantitativo de 9,36%, es decir, le hacían falta 7.676 unidades de vivienda para cubrir el total de hogares existentes. Añádase a esto que el déficit cualitativo presentado para el año 2005 es de 8,97%, lo cual equivale a que 7.548 viviendas se encuentran en condiciones precarias (DANE, 2005).

En el análisis de la evolución del número de personas frente al porcentaje de hogares, es evidente una concentración en promedio de 2 a 4 personas en el 67,3% de los hogares, razón que justifica actualmente el déficit habitacional en la ciudad. De ahí que el auge y la necesidad de acceso a vivienda de personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad, la exigencia de reubicación de quienes habitan en unidades en zonas de riesgos, y la necesidad de avanzar en procesos de legalización motivara a las comunidades interesadas, organizaciones no gubernamentales y a los actores políticos a poner el problema de los asentamientos informales en la agenda pública.

Durante los últimos 20 años, los principales grupos de interés que se han concentrado en torno a una solución a esta problemática han sido las organizaciones de asociación de vivienda, también las juntas de acción comunal, representadas mediante el sistema de acción comunal, la iglesia católica mediante el impulso y la creación de comités cívicos, las agrupaciones de izquierda en las áreas urbanas y los políticos regionales o locales, quienes han promovido la movilización para solicitar la intervención del Estado. Las acciones iniciales de los grupos de interés se demuestran a continuación:

Hace más de 10 o 12 años, los habitantes de la comuna 10 querían legalizar los asentamientos. Como se necesitaba el apoyo social de las personas que habían venido trabajando y estaban comprometidas con este asunto en la comunidad, quisimos organizarnos y conformamos el Comité Cívico por la Defensa del Territorio de la Media Luna. De ahí nació la idea de organizarnos, y entraron a ser parte del comité algunas personas que participaron en la [posterior] construcción de la política pública de asentamientos (Entrevista, Dubia Isabel Tovar, 2021).

La visión del problema construido por los habitantes de los asentamientos se centró en las diversas situaciones que surgen de vivir en ambientes de pobreza, exclusión, ausencia de servicios públicos, pocas oportunidades laborales para los jóvenes y los adultos, carecía de protección para la población adulto mayor, equipamiento urbano para el goce del tiempo libre y la necesidad de viviendas dignas, entre otros. Para ello, los habitantes plantearon como paso fundamental la legalización de sus territorios y la oferta institucional de programas sociales en sus territorios.

Producto de esta lucha, surge el Decreto 0473 del 2014 emitido por la alcaldía de Neiva que tuvo como propósito legalizar los asentamientos del sector de la Media Luna (Las Camelias, Barreiro, San Bernardo del Viento, Palmas II y Neiva Ya), para la construcción de 43 torres de

apartamentos. Sin embargo, la comunidad rechazó esa propuesta que no tuvo en cuenta la comunicación y la concertación de intereses con la comunidad.

Al respecto, es válido expresar que el fenómeno de asentamientos informales en Neiva tiene la característica de ser un proceso de construcción social y política, además de que su existencia hizo patente la afectación de intereses y la vulneración de ciertos valores. Debido a lo anterior, se logró pasar de la percepción de “algo está mal” a la identificación de una problemática visibilizada y reconocida a nivel público, a partir de la organización de los afectados. Por ende, la formulación del Acuerdo 028 del 2016 “Política pública de Asentamientos informales de la ciudad de Neiva” es el resultado de un proceso de problematización que permitió que dicho asunto adquiriera cierto protagonismo en la esfera pública. Tal proceso de problematización es resumido por uno de los miembros de grupos de liderazgo de la comunidad:

El comité se organizó en el 2005, con presidentes de juntas de acción comunal, con líderes sociales, con estudiantes de la Universidad Surcolombiana, con algunas personas que quisieron acompañarnos en el trabajo que veníamos dando de liderazgo acá en la comuna. Pero yo creo que fue una de las ideas más importantes que hubo para tomar la determinación o para que se hiciera la decisión de crear la política pública, porque estas personas vieron el interés que había en las comunidades de querer salir adelante con algo que beneficiara no solamente a 10 o 14 asentamientos que son de la comuna 10, sino a todos los asentamientos que hay en el municipio de Neiva. Que la ciudad girara en torno a ello porque era un bien común para toda la comunidad. Entonces, yo creería que nosotros también hicimos parte de esta política pública de asentamientos (Entrevista, Dubia Isabel Tovar, 2017).

Es así como se pudo constatar que el resultado de la lucha entre los actores involucrados llevó a que el problema de los asentamientos informales en la ciudad dejase de verse solo como un asunto de ausencia de planificación urbana o simplemente una necesidad de reubicación y transformación urbanística de un territorio. Es más, se amplió su comprensión e interpretación a una necesidad de mejoramiento de las condiciones de vida de las familias y a la apertura de los procesos de legalización de predios habitados por los afectados durante más de 20 años. Por consiguiente, se evidencia que los habitantes de los asentamientos informales lograron visibilizar su situación política, social y económica, ante la ciudadanía e institucionalidad como un problema público de la ciudad de Neiva.

La política pública para asentamientos informales en la ciudad de Neiva fue presentada por el Alcalde Rodrigo Armando Lara Sánchez. El proyecto de acuerdo surtió trámite en primer debate por la comisión primera del Plan de Desarrollo, en sesión ordinaria del día 26 de noviembre del 2016. Posteriormente, el concejal Juan Carlos Ramón Rueda fue ponente de la misma, dándosele segundo debate en la sesión ordinaria del día 30 de Noviembre del 2016, en donde fue aprobada. No obstante, el proyecto surge de una alianza de trabajo entre la Alcaldía de Neiva, la Gobernación del Huila y el equipo de trabajo de un concejal. Por tanto, la relación de interés de parte de los involucrados que intervienen en la solución del problema como la visión de respuesta deseada por la comunidad, se pacta y se plasma en la política. Es por eso que en la implementación de esta, los temas concertados con los actores principales de dicho proceso serán priorizados.

Finalmente, la comunidad ha sido enfática en sostener su premisa de legalización de predios, formalización de servicios públicos, mejoramiento de vivienda, programas de reubicación acorde a las condiciones de las familias que habitan los asentamientos, fomento de proyectos de vivienda, mecanismos de financiación de estos programas, entre otros. Lo anterior se validó en la entrevista con una representante de los asentamientos:

Hago parte del comité. La política pública nos permitirá la legalización de predios, mejoramiento de vivienda, legalización de servicios públicos, conformar un banco de tierras (comprar terrenos) para reubicar y fomentar proyectos de vivienda, plusvalía (pagar personas aportes) para que los ciudadanos de los asentamientos tengan sus aportes. Es responsabilidad de todos, exigir nuestros derechos, servicio de aseo, alcantarillado, lo que necesitamos como cualquier otro ciudadano de nuestra ciudad, es lo más idóneo. Todas las secretarías del municipio de esta administración y las que vendrán, tendrá que atendernos (Entrevista, Dubia Isabel Tovar, 2021).

1.1.2. Ejes de la Política Pública de Asentamientos Informales

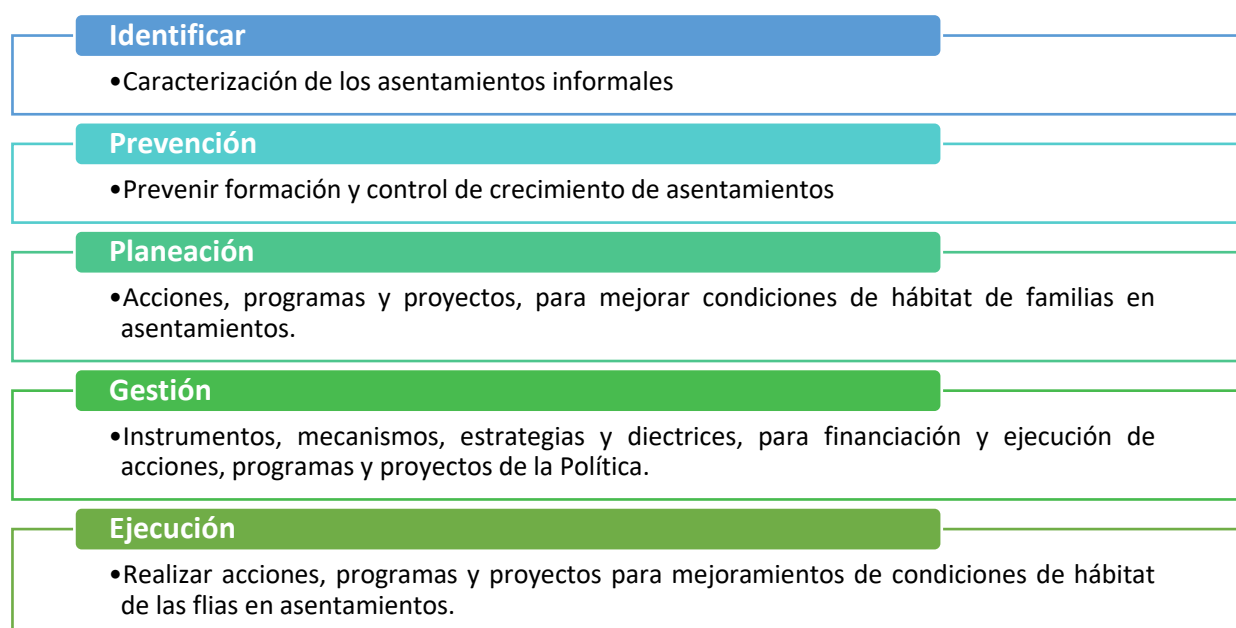
La revisión y análisis de los ejes de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva, implica una aproximación a las dimensiones operacionales, planificadora y urbanística, mediante la cual el Estado y sus entes descentralizados, intervendrá en las poblaciones y territorios, mediante instrumentos financieros, jurídicos, técnicos e incluso sociales. En ese

sentido, el contenido de los ejes de la política pública evidenciará elementos propios de lo que será la acción o inacción del municipio de Neiva, frente a los asentamientos informales de la ciudad.

La política de asentamientos informales de la ciudad de Neiva (Acuerdo 028 de 2016), corresponde a una política urbana que pretende mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas más vulnerables de la ciudad. Es política, en la medida que esta dirigida a resolver un problema público (aglomeración urbana), la cual se encuentra expresa a través de un acuerdo público municipal aprobado por la junta directiva del municipio de Neiva y sancionada por el alcalde. Según (Solarte Pazos, 2004), las políticas públicas compromete la identificación y selección del asunto público, la escogencia de la política, la provisión de recursos (políticos, de coerción, humanos, financieros, legales, etc.) y los requerimientos necesarios para su aplicación, administración y mantenimiento.

En ese sentido, se identificó que la política de asentamientos informales del municipio de Neiva, la integra los siguientes cinco ejes de acción:

Ilustración 1. Objetivos específicos de la política pública de asentamientos informales



Fuente: Acuerdo 028 de 2016, elaboración propia.

A. Ejes del plan de acción

Uno de los principales atributos de las políticas públicas reside en que estas deben corresponder a una acción pública gubernamental e igualmente deben tener una estructuración del marco de acción, pues en este, se incorporan los planes, programas y proyectos que requieren de una respectiva asignación de recursos públicos en aras de atender un problema público socialmente visibilizado.

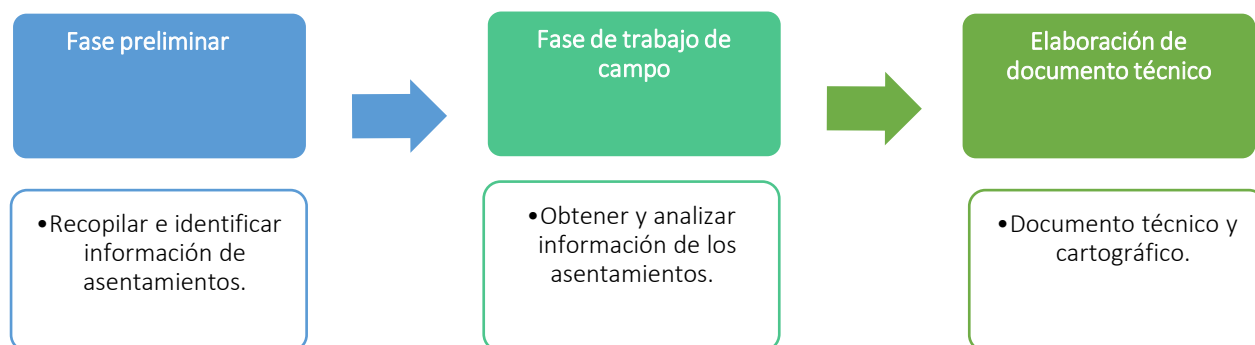
No obstante, se identificó en la política pública de asentamientos informales unos ejes de acción, los cuales fueron diseñados considerando como ejes estratégicos los objetivos específicos de la política. Es decir que a cada eje estratégico (objetivo específico), se le incorporó una serie de acciones (actividades) secuenciales, que tiene como propósito cumplir con el propósito de cada uno de los objetivos. Sin embargo, es de señalar que no se estructuró en la política pública de asentamientos informales un documento técnico como plan de acción, en donde se indicara las actividades por eje a desarrollar, las metas, indicadores, presupuesto y plazo de ejecución. Es decir, que durante el proceso de formulación no hubo un diagnóstico adecuado que permitiera identificar el problema central, sus efectos, causas, como los respectivos resultados y productos (bienes y servicios) a lograr mediante la política.

A continuación, se puede visualizar las acciones como quedaron establecidas para cada uno de los ejes estratégicos del plan de acción de la política de asentamientos informales:

B. Eje de identificación

Acorde a lo proyectado en el Acuerdo 028 de 2016 “Política Pública de Asentamientos Informales”, para la caracterización de los asentamientos en el eje de identificación, se estipularon tres acciones (Ver ilustración 2).

Ilustración 2. Eje estratégico de identificación

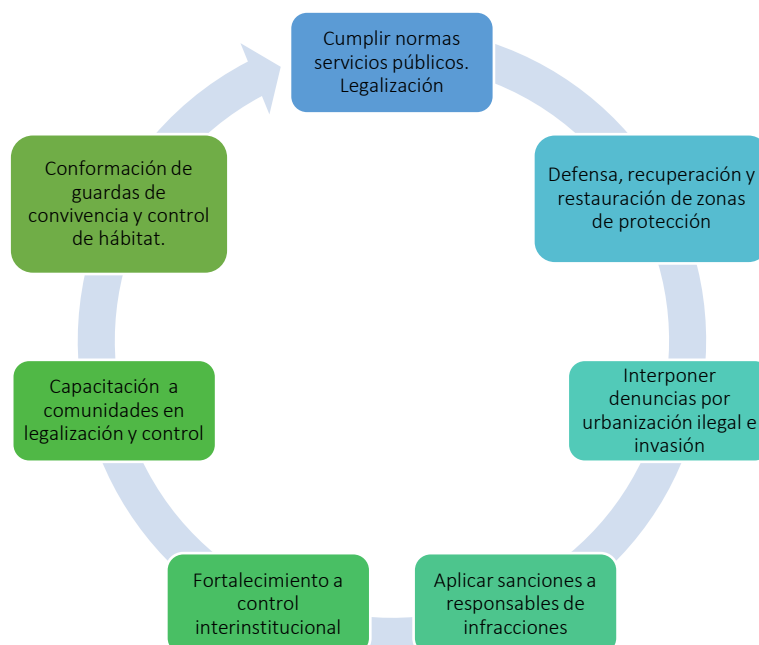


Fuente: Acuerdo 028 de 2016, elaboración propia

C. Eje de prevención

En cuanto al eje estratégico de prevención, se estipularon siete acciones que van desde la instauración de medidas regulativas y restrictivas, hasta la necesidad de fomentar la interacción con la comunidad (Ver ilustración 3).

Ilustración 3 Eje estratégico de prevención

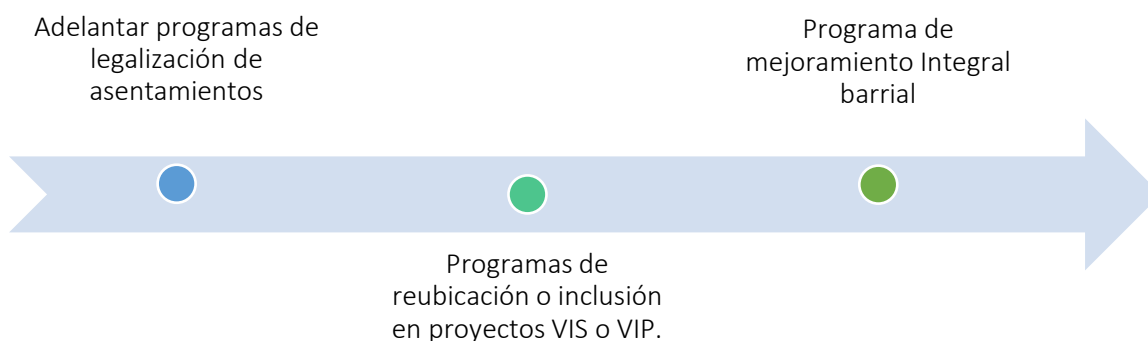


Fuente: Acuerdo 028 de 2016, elaboración propia

D. Eje de planeación

El objeto de la investigación se centra en el eje de planeación de la política pública, compuesto por tres acciones. El énfasis de este eje estratégico es la legalización, el mejoramiento barrial y la asignación de subsidios (Ver ilustración 4).

Ilustración 4. Eje estratégico de planeación



Fuente: Acuerdo 028 de 2016, elaboración propia

Debido a que el espacio de actuación del Acuerdo 028 de 2016 está centrado en la legalización de asentamientos, mejoramiento barrial y soluciones habitacionales a familias vulnerables de los asentamientos, la política urbana del municipio de Neiva se refiere a la elaborada y operativizada por la Secretaría de Vivienda y Hábitat y por la Secretaría de Planeación del Municipio de Neiva desde el 2016. Precisamente, al interior de este nivel jerárquico de la alcaldía de Neiva, se analizarán las acciones en torno al eje de planeación de la política de asentamientos informales, considerando los siguientes criterios:

- *El eje de planeación* tiene por objetivo lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes a partir de acciones, programas y proyectos. De manera que los procesos de legalización que se adelanten, los programas de mejoramiento barrial que se implementen y los proyectos de reubicación que se ejecuten tienen un impacto directo en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que habitan los territorios.

- *El eje de planeación* soporta tres grandes componentes, a saber, la legalización, el mejoramiento barrial y la reubicación; sobre esta última se ha concentrado la acción gubernamental y la demanda social. Sin embargo, no se tiene incorporado un mecanismo de seguimiento que permita evidenciar lo alcanzado frente a las metas establecidas. Por lo tanto, en este eje es posible evidenciar los avances y los vacíos que persisten en la implementación mediante los instrumentos técnicos, jurídicos y financieros.
- *Las acciones del eje de planeación*, por el grado de complejidad en cuanto a la capacidad institucional que requieren para su implementación, demanda la necesidad de articulación y coordinación de las capacidades de otros actores. En ese sentido, es posible solo en el eje de planeación evidenciar si existe o no alguna interacción de los actores que conduzcan al cumplimiento de las metas.

E. Eje de gestión

El eje de gestión de la política pública, se orienta bajo la necesidad de crear y diseñar instrumentos y mecanismos de gestión. Es así como, se propuso la creación de cinco instrumentos (Ver ilustración 5).

Ilustración 5. Eje estratégico de gestión



Fuente: Acuerdo 028 de 2016, elaboración propia

F. Eje de ejecución

Se estipula en el eje estratégico de ejecución, el desarrollo de los instrumentos de gestión, acciones, programas y proyectos que propendan por el mejoramiento de las condiciones de hábitat de las comunidades asentadas en la ciudad de Neiva. En este eje no se estipulan acciones específicas a implementar.

1.1.3. Estructura institucional

En la investigación, se entiende por estructura institucional el conjunto de componentes organizacionales y sustanciales propios de la política pública de asentamientos informales, en cuanto que a través de la misma se proveen los recursos, las capacidades y los instrumentos, para garantizar la implementación de la misma. Así que, en virtud del análisis de la implementación del eje de planeación de la política de asentamientos informales, se podrá visualizar e identificar la estructura organizacional, los responsables directos e indirectos, la operatividad a nivel organizacional, la interacción de los actores, como también los problemas de la articulación y coordinación.

De acuerdo con Aguilar (2012), el análisis de política pública se vuelve un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública, el cual consiste:

valorar la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política, en determinar si existe una división apropiada del trabajo (sin confusiones, traslapes, redundancias de papeles y responsabilidades de los agentes participantes), si se cuenta con el equipo adecuado, con personal competente y si hay un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño, producto y resultado.

En ese sentido, resulta imperativo en la investigación conocer la estructura organizacional establecida en la política pública, para su respectiva valoración y análisis (Ver apartado 2 del presente capítulo), considerando que en la misma quedaron designadas las siguientes entidades responsables de la implementación con sus respectivas funciones:

- *La Secretaría de Vivienda y Hábitat*, responsable de adelantar la implementación de los ejes estratégicos del plan de acción de la política.

De manera complementaria, la política pública de asentamientos informales creó organismos de con funciones de seguimiento, coordinación, control, interlocución, tales como:

- *Comisión Intersectorial para el Mejoramiento de Asentamientos Informales del Municipio de Neiva*. Su función es de coordinación, control y seguimiento para garantizar la implementación y desarrollo de los planes de acción.
- *Mesa de trabajo para los asentamientos informales del municipio de Neiva*. Su función es realizar seguimiento preciso a los asentamientos y a las personas que viven en ellos, en cuanto a sus condiciones socioeconómicas.
- *Mesa de trabajo de asistencia social a los asentamientos informales del municipio de Neiva*. Es un espacio de interlocución entre diversos actores de la política, para promover la asistencia social en diversas áreas priorizadas.

Los anteriores organismos se identifican como responsables directos de la implementación de la Política Pública de Asentamientos Informales. Al interior de cada uno de estos existe la participación de diversos actores institucionales externos a la administración municipal, lo cual posibilita la articulación interinstitucional.

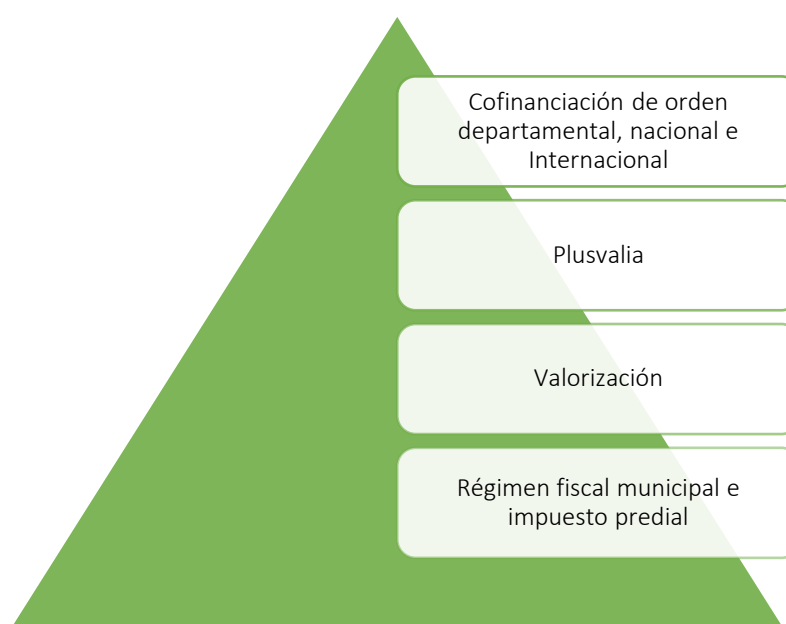
2. Financiación y vigencia

2.1. Financiación

Uno de los atributos esenciales propios de una política pública, corresponde a los recursos financieros que garantizarán su implementación, por lo tanto, resulta fundamental realizar los respectivos cálculos de recursos públicos que requieren las acciones estipuladas en el plan de acción, con el fin de implementar y conseguir los resultados estipulados.

Para la implementación de los ejes estratégicos del plan de acción de la Política Pública de Asentamientos Informales quedaron establecidas las siguientes fuentes de recursos (Ver ilustración 6):

Ilustración 6. Fuentes de recursos, para financiación de Política Pública de Asentamientos Informales



Fuente: Acuerdo 028 de 2016, elaboración propia

De manera que se identifica en la revisión de la política un problema apremiante. Aunque se hayan fijados fuentes de financiación, no se estableció en la Política Pública un presupuesto aproximado del costo total de la implementación del plan de acción en cada uno de sus ejes estratégicos o un valor % del presupuesto público anual del municipio dirigido a la financiación directa de la misma.

2.2. Vigencia

En el acuerdo de Política Pública de Asentamientos Informales, se señala que su vigencia rige a partir de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

3. Esquema organizacional de la Política Pública de Asentamientos

El ente público responsable directamente de la implementación de la Política Pública de Asentamientos Informales de la ciudad de Neiva es la administración municipal a través de la Secretaría de Vivienda y Hábitat de la ciudad o la entidad que esta designe (Art.7 Parágrafo 3). Además, la Política Pública creó la Comisión Intersectorial como un organismo con funciones de coordinación, control y seguimiento, responsable de garantizar la implementación y el desarrollo de los planes de acción propuestos para la ejecución de la Política Pública.

Por tanto, se contempla en la política pública una responsabilidad directa de la autoridad ejecutoria (Administración municipal – Secretaría de Vivienda y Hábitat) y una corresponsabilidad de la Comisión Intersectorial (Actores Interinstitucionales y Sociales), en la implementación de la Política Pública de Asentamientos Informales de la ciudad de Neiva.

A partir de la información recolectada, el Concejo de Neiva, mediante Acuerdo 03 de 2020, facultó *pro tempore* al alcalde, para adelantar la modernización de la Administración Central Municipal, específicamente para determinar su nueva estructura orgánica, creando, suprimiendo, fusionando, escindiendo, transformando a modificando sus dependencias. Es así como, mediante el Decreto 0877 de 2020, el alcalde estableció la nueva estructura de la Administración Central del Municipio de Neiva, las funciones de sus dependencias y otras disposiciones.

Es de considerar que dentro de la nueva estructura de la administración central del municipio, se creó la Dirección de Ordenamiento Territorial, la Dirección de Legalización de Asentamientos, incorporándosele funciones específicas relacionadas a los asentamientos informales, como se visualizará más adelante.

De otro lado, se le asignan funciones muy puntuales a la Dirección de Justicia, enfocadas en atender la necesidad de ejecutar las acciones policivas correspondientes a recuperar los predios ocupados por asentamientos en el municipio de Neiva. Asimismo, se le atribuyen funciones específicas al Departamento Administrativo de Planeación, quien tiene como función específica “planificar y gestionar el desarrollo integral de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos habitacional, mejoramiento integral y de servicios públicos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales para facilitar el acceso de la población a una vivienda digna”.

Por lo tanto, la revisión del esquema organizacional, incorporado en la política pública, implicó analizar los entes institucionales que les compete la implementación de la política pública de asentamientos informales en todos sus ejes, para posteriormente abordar la estructura organizacional responsable de las acciones del eje de planeación.

3.1. Entes institucionales con responsabilidades directas en la implementación de la Política Pública

3.1.1. Secretaría de Vivienda y Hábitat

La Secretaría de Vivienda y Hábitat de Neiva es una dependencia de primer nivel de la alcaldía de la ciudad. Esta secretaría tiene como misión brindar a la población en condiciones de pobreza una mejor calidad de vida, a través de la formulación y la ejecución de políticas y programas VIS.

- **Síntesis de las funciones y responsabilidades**

Son 14 las funciones y las responsabilidades de la Secretaría de Vivienda y Hábitat que se definieron mediante el Decreto 0877 del 2020:

- Dirigir la política de vivienda y hábitat.
- Mejorar las condiciones de vida de los habitantes mediante la implementación de modelos de hábitat integrales, gestionar recursos con entidades públicas y privadas para la financiación, promoción y ejecución de proyectos de vivienda.
- Acompañar al Departamento Administrativo de Planeación en la toma de decisiones relativas a la gestión, habilitación e incorporación del suelo.
- Coordinar con las secretarías y las oficinas correspondientes los procesos de caracterización e implementación de acciones para la generación de alternativas de hábitat para los asentamientos de la ciudad.
- Constituir patrimonios autónomos que permitan la asignación de recursos a proyectos de vivienda de interés social y vivienda prioritaria

- Estructurar, gestionar y ejecutar planes, programas y proyectos relacionados con vivienda de interés social como resultado de los procesos de legalización de asentamientos.
- Estructurar, gestionar y ejecutar actividades para el mejoramiento integral barrios; ejecutar procedimientos establecidos en materia de arrendamiento, venta y legalización de predios ejidales y fiscales del Municipio de Neiva.
- Propiciar convenios, alianzas estratégicas y demás modalidades de asociación público y privada, para la promoción, desarrollo, estructuración y ejecución de proyectos de vivienda.
- Diseñar y promover estrategias para la gestión de materiales y asistencia técnica a la construcción de vivienda de interés social y prioritaria.
- Organizar la participación y la ejecución de los proyectos de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia mercantil con sujeción al derecho comercial y demás normas.
- Estructurar, gestionar y ejecutar propuestas de construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los proyectos VIS.
- Demás funciones que le asigne la Ley o que corresponde a la naturaleza de la dependencia.

3.1.2. Dirección de Legalización de Asentamientos

La Dirección de Legalización de Asentamientos es una unidad administrativa adscrita al Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Neiva. Fue creada en el marco de la actualización de la Estructura de la Administración Central del Municipio, mediante el Decreto 0877 de 2020, para responder a la necesidad de avanzar en los procesos de legalización de asentamientos informales de la ciudad de Neiva.

- **Síntesis de funciones y responsabilidades**

Esta instancia institucional tiene establecida en el manual de funciones (Decreto 0877 de 2020) un total de 9 funciones acordes con el nivel jerárquico definido en la estructura organizacional:

- Diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos para la legalización de asentamientos; evaluar documentación para los procesos de legalización.
- Vincular a los propietarios de los predios en proceso de legalización de asentamientos.
- Atender las diversas reclamaciones presentadas durante el proceso de legalización.
- Definir jurídicamente condiciones y estudio urbanísticos.
- Atender las objeciones frente al Estudio Urbanístico.
- Realizar visitas a los asentamientos para determinar su grado de consolidación.
- Aplicarse al sistema de gestión de la entidad y las demás que el asigne la Ley o que corresponda a la naturaleza de la dependencia.

3.1.3. Comisión Intersectorial

El organismo transversal responsable de la implementación de la Política Pública es la Comisión Intersectorial, el cual se encuentra integrado por tres tipos de actores: institucionales, interinstitucionales y comunitarios (Ver ilustración 7).

Ilustración 7 Estructura organizacional de la Comisión intersectorial



Fuente: Elaboración propia, con base al Acuerdo 028 de 2016

Entre los actores institucionales se encuentra la Alcaldía de Neiva, Secretaría de Vivienda y Hábitat, Departamento Administrativo de Planeación, el jefe de Oficina de Gestión de Riesgo y la Secretaría de Hacienda. En cuanto a los actores interinstitucionales que participan con voz y voto, estos son la Electrificadora del Huila, el coronel de la Policía, el director de FONVIHUILA (Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Huila), el director de Fiscalía, el personero del pueblo, el defensor del pueblo y el director de la CAM (Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena).

En lo que concierne a los actores comunitarios, quienes tienen derecho con voz y voto a participar en la comisión intersectorial, son elegidos mediante un proceso abierto de convocatoria. El propósito de estos actores es representar a los residentes de los diversos asentamientos informales de la ciudad.

En resumidas cuentas, se aprecia que la estructura de la Comisión Intersectorial incorporó, más allá de los actores responsables de la ejecutoría, a los actores sociales representantes de las familias asentadas, quienes subsisten bajo condiciones de vulnerabilidad. De manera que resulta imperativo, en el análisis de la investigación, conocer la interacción entre las diversas instancias a

partir de las diversas decisiones que se han dado en el marco de la implementación de la política pública.

- **Síntesis de las funciones y responsabilidades**

Las funciones de la Comisión Intersectorial quedaron establecidas en la Política Pública de Asentamientos Informales de acuerdo con su esencia de organismo transversal:

- Realizar coordinación, control y seguimiento de la presente política pública, en el marco de sus acciones y actividades.
- Rendir informes a los entes que lo requieran.
- Elaborar el respectivo plan de acción de la política pública para cada vigencia fiscal.
- Reconocer con voz y voto a los cinco representantes de los asentamientos elegidos de manera proporcional por las familias ubicadas en los asentamientos informales.

3.1.4. Mesas de Trabajo para la Reacción Inmediata

Es un espacio de trabajo en el que se realiza seguimiento preciso a los asentamientos y a las personas que viven en ellos. Los mecanismos empleados para el seguimiento son el monitoreo permanente y georreferenciado de los lugares de ubicación, y el cruce de información de las bases de datos del Estado (Ver ilustración 8).

Ilustración 8 Mesa de trabajo para la reacción inmediata frente al fenómeno de los asentamientos informales del municipio de Neiva



Fuente: Elaboración propia, Acuerdo 028 de 2016

• **Síntesis de las funciones y responsabilidades**

Las funciones de la Mesa de Trabajo para la Reacción Inmediata, como su nombre lo indica, tienen por objeto prevenir, reducir o mitigar la expansión de nuevos asentamientos informales en el municipio de Neiva:

- Realizar seguimiento, monitoreo y georreferenciación a los asentamientos informales y a sus habitantes.
- Verificar las verdaderas condiciones socioeconómicas de las personas asentadas.
- Prevenir el aumento y reducir el número de asentamientos informales, a través de medidas restrictivas (tipo penal disciplinarias, disciplinaria, policivos o civiles a que hubiere lugar) a urbanizadores ilegales o a personas que ya aplicaron a los subsidios del Estado.
- Generar acciones de recuperación de las zonas protegidas de la ciudad.

3.1.5. Mesa de Trabajo de Asistencia Social

Es un espacio de interlocución entre los representantes de los asentamientos, los líderes sociales, las instituciones de asistencia social, las secretarías y las direcciones de la administración municipal con el fin de promover la asistencia social en estas áreas priorizadas (Ver ilustración 9).

Ilustración 9 Mesa de trabajo de asistencia social a los asentamientos informales del municipio de Neiva



Fuente: Elaboración propia, Acuerdo 028 de 2016

- **Síntesis de las funciones y responsabilidades**

La categoría de asistencia social estipulada a la mesa de trabajo responde a la necesidad de generar garantías a las necesidades básicas de las familias y habitantes de los asentamientos informales, en el marco de los diversos procesos que se realicen por necesidad del interés

municipal. En este sentido, la mesa de asistencia social tiene establecidas un total de ocho funciones enfocadas así:

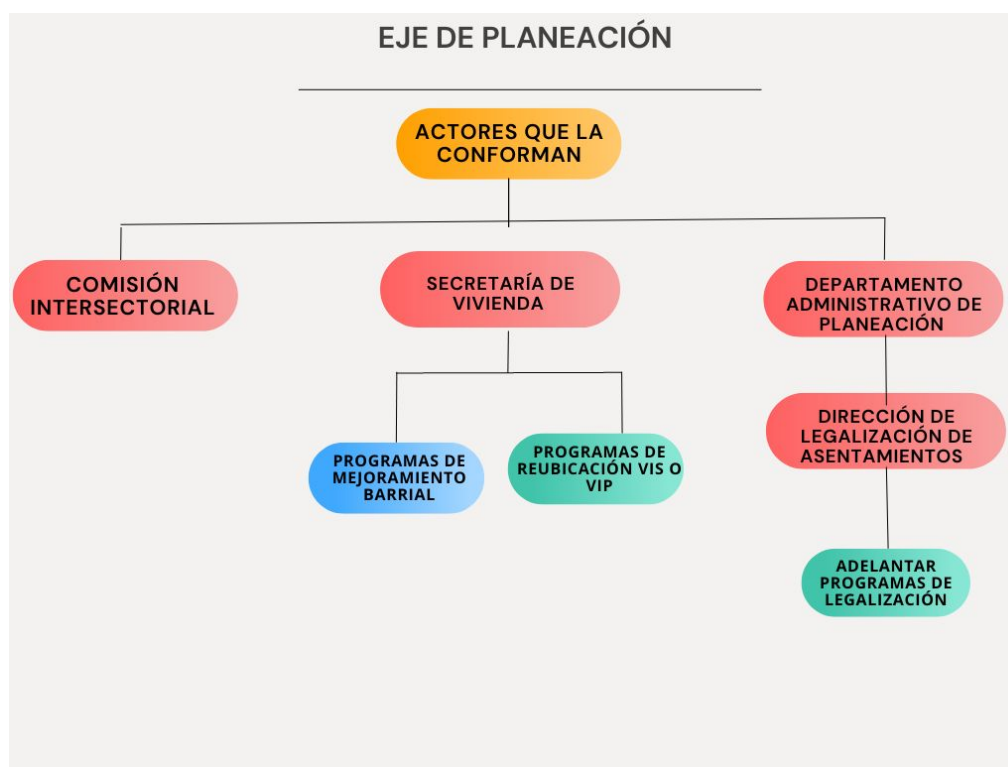
- Promover garantías jurídicas de revisión en caso de procesos de desalojo.
- Estudiar posibilidades de legalización de asentamientos conforme a los lineamientos y políticas nacionales.
- Generar garantías y derechos a acceso a servicios públicos domiciliarias.
- Estudiar la reubicación de personas para asentamientos humanos en zonas no susceptibles de legalización.
- Verificar posibilidades de acceso a infraestructura urbana vial y a infraestructura de servicios comunitarios en los asentamientos.
- Generar proyectos para el fortalecimiento social y económico de las comunidades.

3.2. Estructura organizacional del eje de planeación

Analizado el esquema organizacional de la Política Pública de Asentamientos, se reconoce que la Comisión Intersectorial es el máximo organismo interinstitucional que adopta por vigencia el respectivo plan de acción a desarrollar. Particularmente, adopta las tres acciones que le compete al eje de planeación: programas de reubicación o inclusión en proyectos VIS o VIP, programas de mejoramiento integral barrial, y programas de legalización de asentamientos.

En esta medida, es la Secretaría de Vivienda y Hábitat la responsable de garantizar las acciones relacionadas con los programas de reubicación o inclusión en proyectos VIS o VIP y programas de mejoramiento integral barrial; funciones que, además de estar fijadas en el Acuerdo 028 de 2016, se encuentran estipuladas en las responsabilidades propias por su naturaleza en el Decreto 0877 de 2020. Asimismo, la creación de la Dirección de Legalización de Asentamientos, adscrita al Departamento Administrativo de Planeación en el 2020, trabaja directamente en los programas de legalización de asentamientos, acorde a sus competencias estipuladas en el Decreto 0877 de 2020. Por lo tanto, se puede inferir que el esquema organizacional para adelantar las acciones del eje de planeación es el siguiente (Ver ilustración 10):

Ilustración 10 Estructura organizacional - Eje de planeación



Fuente: Elaboración propia, Acuerdo 028 de 2016.

Se reconoce la existencia de una estructura organizacional encargada de ejecutar las acciones del eje de planeación, en el marco de la política de asentamientos informales. No obstante, la distribución de funciones de los entes responsables, establecidas según los acuerdos municipales, ha generado traslapes y confusiones en la Secretaría de Vivienda y Hábitat, al punto de señalar o sugerir que es la dirección de legalización de asentamientos la responsable no solo de los procesos de formalización de estos territorios, sino de toda la política pública. Dicho planteamiento está sustentado en la reestructuración que se presentó en la alcaldía de Neiva en el año 2020 (Comisión Intersectorial de la Política Pública de Asentamientos Informales, 2020).

Es pertinente señalar que la integración o la integralidad de los ejes y de los entes responsables de la implementación evidencian un vacío en la política de asentamientos informales, en la medida en que se percibe una posible fragmentación de los propósitos y de alcances de la política, en cuanto que hubo cambios de administración.

De acuerdo con Aguilar (2012), un factor de la ineficacia actual de las políticas públicas es su desarticulación respecto a sí mismas y a otras. La inconexión, la segmentación y la

desvinculación que persista en una estructura orgánica conduciría a una alta ineficacia y, en consecuencia, al fracaso en la implementación de políticas públicas. Por consiguiente, los equipos de trabajo, que conforman la estructura organizacional responsable del eje de planeación de la política, no deben perder de vista los propósitos en relación a la legalización, el mejoramiento barrial y los proyectos VIS. Para ello, es necesaria la superación de la dispersión y el compromiso con posturas de integración frente a las acciones gubernamentales.

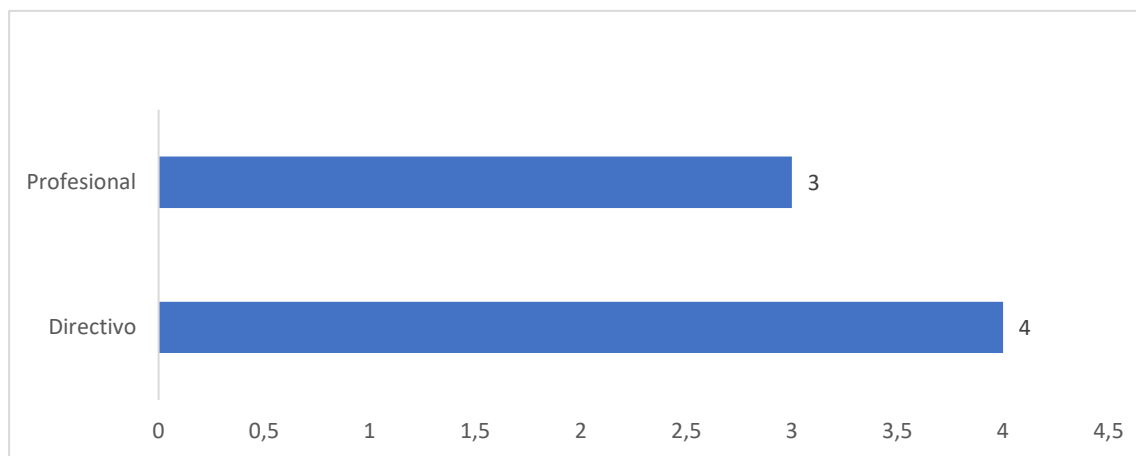
4. Personal administrativo con funciones relacionadas a los ejes de planeación

En la revisión del manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de Neiva (Decreto 0879 de 2020), se constató que existe un personal de planta de nivel directivo, profesional y profesional especializado, con actividades relacionadas con sus funciones y con las acciones contempladas en el eje de planeación.

Para el análisis del personal de la administración responsable directa e indirectamente de ejecutar actividades en el marco del plan de desarrollo municipal o de la política pública de asentamientos informales, se consideró acertado conocer el nivel, la denominación del empleo, la dependencia a las cuales se encuentra adscrito, el responsable jerárquico, el propósito principal de los funcionarios, las competencias para ocupar el cargo público y la formación académica que se requiere (Anexo 4. Tabla de análisis de personal responsable), información estipulada en el manual de funciones.

Teniendo en cuenta el análisis, se puede inferir que son cuatro los funcionarios de planta de la Alcaldía de Neiva de nivel directivo y tres profesionales responsables de atender directamente la implementación de las acciones del eje de planeación como se puede apreciar en la gráfica 4:

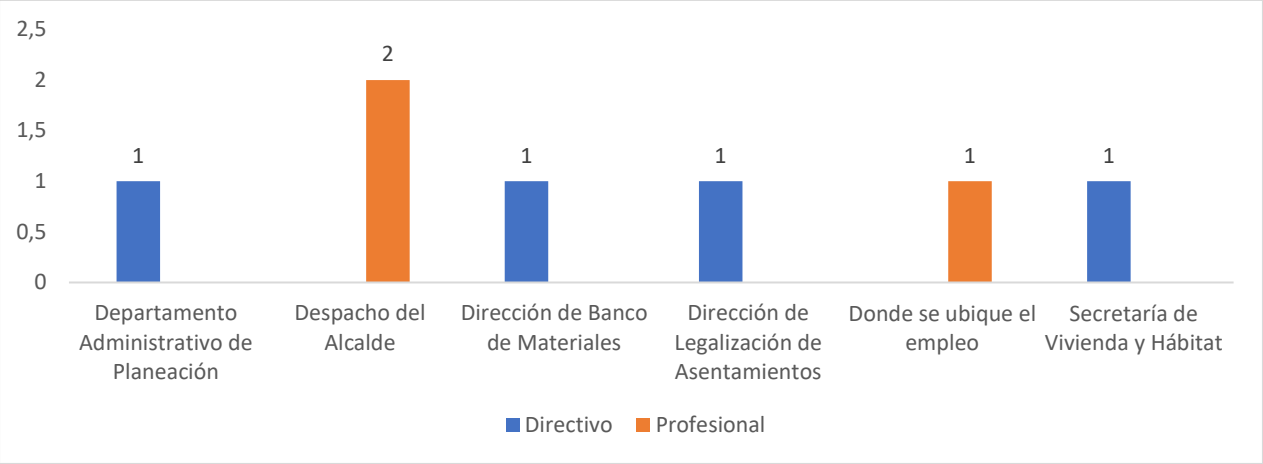
Gráfica 4 Niveles de cargo



Fuente: Elaboración propia

De otro lado, se evidenció que los cargos a nivel directivo tienen responsabilidades en dependencias. Tal es el caso del Departamento Administrativo de Planeación, la Dirección de Legalización de Asentamientos, la Dirección del Banco de Materiales y la Secretaría de Hábitat y Vivienda. En cuanto a los cargos de nivel profesional, dos se ubican en dependencias como el despacho del alcalde y uno se adscribe a donde se ubique la necesidad organizacional, como se presenta en la siguiente gráfica (Ver gráfica 5):

Gráfica 5 Ubicación de funcionarios por dependencia



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, se identificó que las competencias esenciales, relacionadas con los cargos profesionales, se agruparon en cuatro grandes áreas (Ver tabla 2):

Tabla 2. Competencias de formación de funcionarios

Derecho	Urbanístico	Administrativo	Sistemas de Gestión	Formulación y evaluación de Proyectos
Derecho administrativo	Ordenamiento urbanístico	Elaboración de informes, proyectos, actos administrativos	Plan estratégico institucional	Evaluación de Proyectos.
Normatividad ambiental vigente	Process de planeación estratégica.	Herramientas ofimáticas	Sistemas integrados de gestión.	.

Derecho	Urbanístico	Administrativo	Sistemas de Gestión	Formulación y evaluación de Proyectos
Normatividad vigente en materia de Planes de Desarrollo	Planes parciales do ordenamiento		Sistemas de información geográfica SIG	
Decreto 1077 de 2015, disposiciones urbanísticas	Uso y ocupación del suelo		Gestion documental	
Política Publica para el Mejoramiento de Asentamientos	Catastro			
	Normatividad de ordenamiento territorial vigente			
	Planes de desarrollo nacional y sectorial			
	Elaboración y evaluación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT)			

Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior, se destaca que los profesionales que realizan actividades directas e indirectas a la implementación de la Política Pública de asentamientos deben tener conocimientos en el ámbito jurídico, particularmente, en los aspectos urbanísticos del territorio y en los sistemas de gestión, puesto que son procesos misionales y transversales en la organización.

Es de anotar que en el marco de la nueva gestión pública y de la gestión organizacional de las políticas públicas, se requiere de un aparato estatal más ágil y legítimo, que sea flexible y sintonizado a las necesidad de las comunidades, en este caso, que sea permeable a las acciones gubernamentales establecidas en el eje de planeación de la política de asentamientos, en donde sus principales beneficiarios correspondan a los habitantes que requieren respuestas oportunas, inmediatas y eficientes de la administración pública.

De acuerdo con Cejudo (2011), el recurso humano constituye el recurso básico en el proceso del cambio, transformación y generación de valor público, por lo que es necesario que los perfiles de los cuadros públicos evolucionen a las dinámicas de la administración pública. A pesar de lo mencionado, dentro del personal y sus áreas de competencias no se identificaron áreas fundamentales como la sociología, el trabajo social, la ciencia política, la psicología, la economía, entre otros perfiles del área de las humanidades, para atender los problemas sociales que nutren u alimentan las tensiones y conflictos que padecen los habitantes de los asentamientos informales. En consecuencia, el fenómeno se está analizando solo desde una perspectiva técnica, urbanística y normativa, distando de la necesidad de incorporar una visión social y humana al problema de la política pública de asentamientos y, en particular, a las acciones del eje de planeación.

5. Actores de la Política Pública de Asentamientos Informales del municipio de Neiva

Una vez adoptada la Política Pública de Asentamientos Informales del municipio de Neiva, confluyeron diversos actores a participar directa o indirectamente en la implementación de la política pública, a través de los organismos creados o de las mesas de trabajo.

Tal confluencia ratifica que el actor de la política pública es aquel ente o sujeto con representación individual o colectiva. Acorde con la investigación, los actores se analizan desde los siguientes criterios:

- a) Incidencia, participación o impacto en la implementación de la política pública de asentamientos informales de la ciudad de Neiva
- b) Pertinencia formal en el proceso e implementación de la política pública de asentamientos informales de la ciudad de Neiva
- c) Naturaleza, en la medida que estos actores pueden ser organizaciones públicas o privados.

Los actores públicos son aquellos que tienen la capacidad legal, jurídica y contitucional para dotar de autoridad cualquier tipo de decisión que surja de los órganos de autoridad de la política pública de asentamientos informales. Entre este tipo de actores se encuentran organizaciones, individuos políticos, administrativos gubernamentales y administrativas judiciales.

En cuanto a los actores privados, se pueden identificar tres tipos:

- a) Los grupo objetivo, que conciernen a la población que está causando el problema público con su comportamiento.
- b) Los beneficiarios finales que es aquella población a la cual el problema afecta directamente y serán beneficiados con las soluciones estipuladas.
- c) Los grupos terceros, que es aquella población que tiene intereses o se sienten afectada de algún modo por el problema o la política pública.

Ahora bien, el proceso de validación de los actores se realizó conforme a los criterios señalados y a la verificación de las actas de asistencia de las sesiones de la Comisión Intersectorial,

organismo que congrega formalmente a los actores públicos y privados de la política pública. (Ver Anexo 5. Actas de comisión intersectorial).

5.1. Actores públicos

Según la definición propuesta por Subirats, Knoeofel, Larrue y Varone (2008) (citado en Silva Jaramillo, 2017), se identificaron como actores públicos los siguientes (Ver tabla 3):

Tabla 3. Actores públicos de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva

Administrativos gubernamentales	
Alcalde de Neiva o su Delegado	 
Secretario de Vivienda y Hábitat	
Departamento administrativo de Planeación Decreto 0877/ 2020	
Dirección de Legalización de Asentamientos	
Secretario de Gobierno	
Jefe de la Oficina de Gestión del Riesgo	
Gerente de las Ceibas, Empresas públicas de Neiva-E.S.P	
Secretaria de Hacienda Municipal	
Administrativos Judiciales y Ambientales	
Coronel de la Policía Metropolitana o su delegado	
Director Seccional de Fiscalías o su delegado	
Delegado de la Electrificadora del Huila	
Director de FONVIHUILA o su delegado	
Director de la CAM o su delegado	

Órganos de control	
Personero del Municipio o su delegado	
Defensor del Pueblo o su delegado	
Junta Directiva de la Ciudad de Neiva	
Concejo de Neiva	

Fuente: Elaboración propia, Acuerdo 028 de 2016 y Actas de Comisión Intersectorial.

5.2. Actores privados

Siguiendo la definición presentada por Subirats, Knoeofel, Larrue & Varone (2008) (citado en Silva Jaramillo, 2017), se identificaron como actores privados los siguientes:

Tabla 4. Actores privados de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva

Beneficiarios finales (Representantes de asentamientos informales)	
Dubia Isabel Tovar, representantes de los Asentamientos Informales 2017 – 2019	
Yamile Monsalve, representantes de los Asentamientos Informales 2017 – 2019	
Carolina Casanova Ortiz, representantes de los Asentamientos Informales 2017 – 2019	
Lesly Gonzales, representante de los Asentamientos Informales 2017 - 2019	
Eduardo Pajoy, Representante de los asentamientos informales 2019 -2021	

Terceros	
Grupo de Investigación “Región y Política” de la Universidad Surcolombiana	

Fuente: Elaboración propia, Acuerdo 028 de 2016 y Actas de Comisión Intersectorial.

6. Recapitulación

La ausencia de marcos normativos y programáticos claros que propicien la articulación entre las instituciones agrupadas en el Comité Intersectorial y las Mesas de Trabajo ha impactado negativamente la organización y la interacción entre los actores estatales y los no estatales involucrados. La causa de esta dificultad radica en los posibles vacíos o cruces de competencias entre dichas instancias y la labor cotidiana de las secretarías que dejan indirectamente las intervenciones de implementación de los ejes de la política municipal de asentamientos informales bajo el criterio de cada administración.

Por otra parte, la pérdida de expectativas de las comunidades con los escenarios de participación dispuestos por las Mesas de Trabajo y el Comité Intersectorial, desde el 2018, ha afectado significativamente la organización y la representatividad de una parte significativa de las juntas y las organizaciones de las familias establecidas en asentamientos informales. Lo anterior limita la capacidad de interlocución con la institucionalidad municipal. A su vez, con el debilitamiento de dichas instancias, se compromete la capacidad de las instituciones estatales de hacer frente al crecimiento de dichos asentamientos en el municipio de Neiva.

Al mantenerse la percepción netamente técnica, normativa y urbanística de las intervenciones avanzadas, la capacidad de resonancia de actores con menor poder económico e incidencia directa en la agenda pública se estrecha. Esta situación se hace patente con la convocatoria esporádica y el limitado carácter vinculante de los Comités, cuya legitimidad se concentra en algunas comunidades de determinados asentamientos que, por su tamaño, constituyen un grupo de interés electoral llamativo para las administraciones y los futuros aspirantes. Tal situación también se refleja en la falta de consideración de algunos procesos de reubicación y reasentamiento que, primando la oferta de vivienda VIS y VIP del municipio, terminan relegando los modos de vida de las familias acogidas a estos procesos, ligadas a actividades agropecuarias que no podrán desempeñar en dichas viviendas.

Este panorama da cuenta de la importancia de la revisión de los manuales de funciones y demás documentos correspondientes a la reglamentación de las competencias y procedimientos de las entidades e instancias de concertación competentes, de manera que se logre establecer consensos que permitan dar continuidad a las intervenciones en curso más allá de los cambios de

administración. Para tal propósito, es fundamental contar con una identificación actualizada de la capacidad institucional en materia de recurso humano de la estructura organizacional para la implementación de la política, de manera que se planteen acciones y se incorporen lecciones aprendidas y buenas prácticas que fortalezcan dicha estructura, especialmente, en materia de integración de los actores que hasta el momento se han visto relegados en la implementación actual del eje de planeación.

Todo ajuste correspondiente deberá ser debidamente socializado y concertado con las juntas y demás instancias de participación y liderazgo de la población radicada en asentamientos informales, de modo que se puedan restablecer las interacciones entre actores institucionales y comunitarios, aprovechando las buenas prácticas identificadas por funcionarios y veedores durante lo transcurrido de su implementación.

CAPÍTULO III

Instrumentos de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva: eje de planeación.

La decisión de adoptar la Política Pública de Asentamientos Informales en el municipio de Neiva trajo consigo la necesidad institucional, para la Alcaldía de Neiva, de desarrollar herramientas o instrumentos con el fin de responder al fenómeno social incorporado en la agenda pública. Por tanto, las herramientas o los instrumentos consolidados por la administración municipal, en el marco de la política pública en su eje de planeación, incidirán directamente en lograr resolver el problema público identificado, a saber, la legalización de asentamientos, el mejoramiento barrial y los proyectos de reubicación.

Los componentes antes mencionados del eje de planeación de la política de asentamientos informales supuso la aparición de una conglomerado de herramientas en diversas dependencias y entidades gubernamentales que, bajo su responsabilidad y funciones sustantivas, deben contribuir a generar respuestas directas en materia de legalización, mejoramiento barrial y proyectos VIS o VIP. Por ende, el análisis de las diversas herramientas o instrumentos, formulado por las diversas instancias de la administración municipal o desde la estructura organizacional de la misma Política Pública, permitirá visibilizar el avance o los conflictos suscitados durante la implementación frente a cada acción estipulada en el eje de planeación.

Son precisamente los instrumentos de la política pública, que se desarrollan en la implementación de la política pública, los que develan las acciones u la omisión de los diversos gobiernos en la atención del fenómeno de los asentamientos informales, en particular en lo que concierne al eje de planeación. En vista de estas precisiones, el propósito de este capítulo es analizar los instrumentos o las herramientas desarrolladas y el alcance de las mismas, en el marco de la política pública de asentamientos informales en el eje de planeación, puesto que a través de estos se identifica el accionar del Estado.

Es importante señalar que el propósito del análisis de los instrumentos o herramientas radica en la necesidad de revisar el alcance y la coherencia de estos con los componentes del eje de planeación, considerando que debe establecerse una relación directa entre los mismos y la capacidad gubernamental para lograr la implementación exitosa de la política pública. Por lo tanto,

poner en relieve la interrelación de los instrumentos y las capacidades gubernamentales muestra las tensiones o los problemas de implementación de las acciones del eje de planeación de la política de asentamientos.

1. Instrumentos técnicos

Un instrumento o herramienta de gran importancia que permite estipular las actividades a desarrollar por cada una de las vigencias, en el marco del cumplimiento de la política pública de asentamientos informales, son los respectivos planes de acción. Para Hood (1983) una de las maneras de identificar qué es lo que hace un gobierno consiste en describir las herramientas que utiliza. Es por esto que, la descripción de los instrumentos o de las herramientas del plan de acción permitió visibilizar lo que se está realizando por parte del gobierno y los actores, para la implementación de la política de asentamientos en el eje de planeación.

1.1. Alcance de planes de acción entre 2017 a 2021

Se procede al análisis de los planes de acción de la política de asentamientos informales aprobados por la comisión intersectorial. En el mismo, se logra identificar el total de las actividades prevista en la política e igualmente las actividades que integran el eje de planeación. De igual manera, se identifican los diversos instrumentos de naturaleza financiera, técnica, legal, y administrativa, previstos para la materialización de las acciones. A continuación, se presenta la síntesis de análisis realizado a los planes de acción de las vigencias 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021:

- a) Propuesta del inventario de los asentamientos informales de la ciudad para determinar el riesgo, la georreferenciación y las características socioeconómicas de la población. Lo que anterior implicó la creación de un instrumento para la recopilación de la información y una plataforma para la sistematización de esta. Sin embargo, se identificó que varias secretarías como la de salud y la de vivienda no articularon esfuerzos y recursos para la coordinación en el levantamiento y sistematización de la información. Por lo tanto, el municipio y sus dependencias no concuerdan en las cifras del inventario como de características socioeconómicas de la población que conforman los asentamientos.

- b) Creación de la Comisión Intersectorial y la Mesa de trabajo de reacción inmediata. Estos organismos hacen parte de la estructura organizacional de la política y del eje de planeación.
- c) Necesidad de crear el cobro de plusvalía en el municipio de Neiva. Este cobro tiene como objeto lograr el recaudo de recursos financieros, para el cumplimiento de las diversas acciones estipuladas en la política.
- d) Instauración, como meta de vigencia anual, de la legalización de asentamientos informales mitigables, lo cual conduce a que la institucionalidad instaure procesos y procedimientos claros con la ciudadanía, particularmente, con los habitantes de los asentamientos. Es de señalar que el análisis de la legalización es parte de las acciones contempladas en el eje de planeación.
- e) Programas de reubicación o inclusión en los proyectos VIS o VIP, para los asentamientos informales en área de riesgo no mitigable. El instrumento para resolver la necesidad de reubicación de las familias que no se logran legalizar, dado que se encuentran en áreas de riesgos no mitigables, es el de un recurso financiero para lograr acceder a los subsidios de vivienda en proyectos VIS o VIP que se realicen entre las entidades locales, regionales y nacionales. El análisis de los programas de reubicación e inclusión es parte de las acciones contempladas en el eje de planeación.
- f) Programas de mejoramiento barrial que dependen de la estructuración de proyectos de mejoramiento en comunidades específicas y de la disposición de cuantiosos recursos. El análisis de los programas de mejoramiento barrial es parte de las acciones contempladas en el eje de planeación.
- g) Implementación de un sistema de información único de registro de las familias ubicadas en los asentamientos informales. Este instrumento tecnológico resuelve la necesidad de centralizar la información con respecto a los asentamientos, con el fin de focalizar las acciones pertinentes frente a las poblaciones que habitan los asentamientos informales. No obstante, se identificó que este instrumento no ha sido desarrollado.
- h) Fortalecimiento y diversificación del fondo municipal de gestión de riesgos y desastres del municipio de Neiva. Creación del proyecto de Acuerdo 015 de 2017, el cual tiene por objeto crear mecanismos de financiamiento dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres.

- i) Implementación de planes de formación para el trabajo, emprendimiento o vinculación laboral de población de asentamientos informales. Sin embargo, durante las vigencias analizadas, no se ha creado un instrumento en particular que permitan dar respuesta a esta meta instaurada en los planes de acción.
- j) Conformación de guardas de convivencia y control de hábitat con la comunidad de los asentamientos informales, para garantizar condiciones de socioambiental aceptables en el territorio. No obstante, este tipo de meta requiere de la formulación de instrumentos legislativos, legales y reglamentarios que permitan su viabilidad e implementación. Es por ello por lo que, en los planes de acción, la administración es la responsable de ejercer el control y la convivencia en los asentamientos.

Durante las vigencias analizadas, las actividades como metas estipuladas en el plan de acción inicial, en el de la vigencia 2021 y en el correspondiente al de la política pública de asentamientos informales, carecen de coherencia. Es evidente la fragmentación y la dispersión en el tiempo de las diversas metas a cumplir, en cuanto que la implementación ha dependido directamente de la capacidad institucional y la voluntad política de las administraciones de turno.

En otras palabras, se han estipulado solo herramientas internas las cuales son de responsabilidad del ente gubernamental y, de ninguna manera, herramientas externas que posibiliten la vinculación de otros actores u interesados en la política de asentamientos informales. Por lo tanto, persisten los principios clásicos de la administración pública, en cuanto que hay contradicción frente a los objetivos de cada una de las acciones, al igual que una autoridad que no posee la suficiente capacidad y una dispersión frente a las actividades que el eje de planeación estipula.

Es de señalar que, en la formulación, se acordó la creación de instrumentos enfocados a responder los problemas públicos de la política. No obstante, la institucionalización de estos ha sido de alta complejidad, debido a que se relacionan con intereses de agentes con un alto nivel de influencia y poder; por ejemplo, la aprobación del cobro de plusvalía en la ciudad. Para Salamon (2002), los programas encarnan a las herramientas al aplicarlas a las circunstancias de un ámbito o problema en particular. Por consiguiente, se identifica que los programas u acciones estipulados en

el eje de planeación no han encarnado las herramientas internas o externas, para lograr dar respuesta a los problemas públicos relacionados a estas acciones.

Finalmente, el análisis de los planes de acción permitió identificar las actividades específicas correspondientes al eje de planeación, así como las herramientas para cada una de sus acciones previstas, a saber, legalización, mejoramiento barrial y proyectos de reubicación VIS o VIP.

2. Instrumentos Jurídicos

El plan de implementación se diseñó acorde a cada acción estipulada en el eje estratégico de planeación, entre las cuales se encuentra adelantar programas de legalización de asentamientos, programa de mejoramiento barrial y programas de reubicación o inclusión en proyectos VIS o VIP.

2.1. Alcance de la legalización de asentamientos

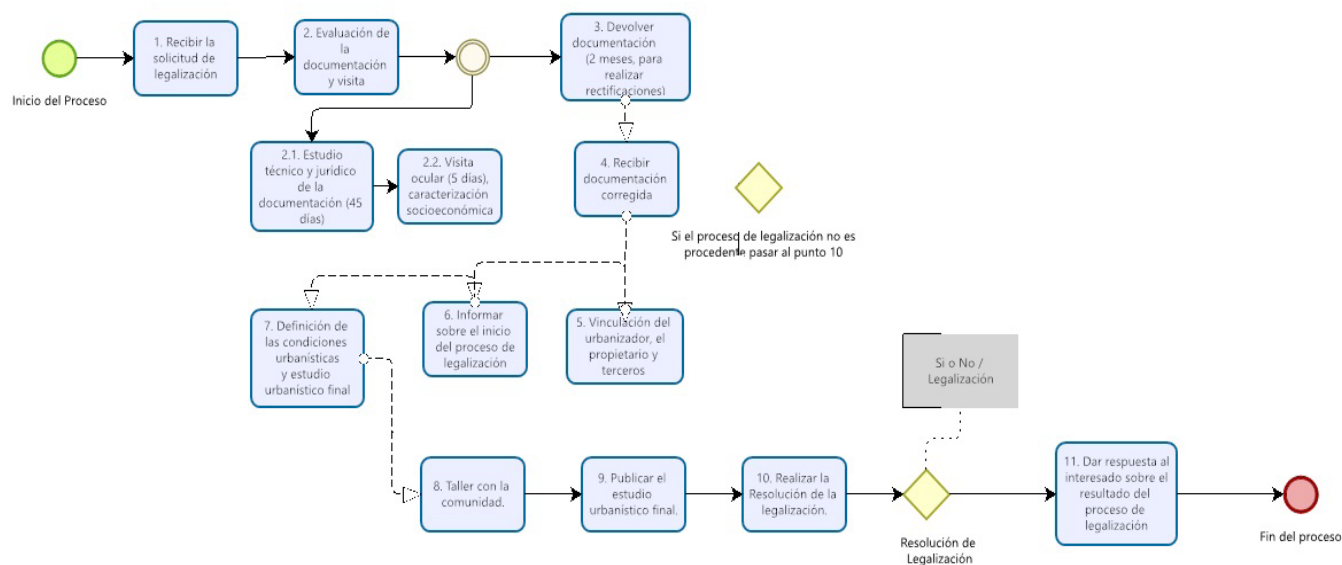
Como se analizó en el capítulo de la estructura organizacional de la política de asentamientos informales, la Alcaldía de Neiva creó la Dirección de Legalización de Asentamientos Informales con el objeto de responder a las dinámicas de la política en cuanto este aspecto en particular. Así, se desarrolló un instrumento de política organizacional a nivel municipal, dotándolo de capacidades y con la necesidad de generar las diversas herramientas que permitan cumplir con los propósitos de la política pública en el eje de planeación y en particular en materia de legalización.

Una vez se genera la incorporación de esta dirección en la implementación, se crean algunas herramientas que garantiza que los procesos de legalización urbanística se adelanten de conformidad con el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 149 de 2020. Su procedimiento se encuentra estipulado en el sistema integrado de gestión, acorde con las respuesta al oficio radicado interno DAP N° 4777 del 30/08/2021 (Dirección de legalización de asentamientos).

En vista de lo anterior, la gestión de planeación y, particularmente, la gestión de legalización de asentamientos se ha desarrollado como un subproceso de los procesos misionales. El procedimiento denominado “Legalización Urbanística de Asentamientos” es de público conocimiento en el portal institucional mediante formato N° PR-GDAPL-01. Con base en el procedimiento, se determinaron las actividades que componen el plan de implementación interno que tiene la dirección de legalización de asentamientos para poner en marcha los programas encaminados a legalización de asentamientos.

En ese sentido, en lo referente al procedimiento institucional de “Legalización Urbanística de Asentamientos⁸”, se construyó el plan de implementación, el cual se presenta a continuación (Ver ilustración 11):

Ilustración 11 Proceso de legalización urbanístico de asentamientos



Fuente: Elaboración propia

En el marco del proceso de legalización de los asentamientos informales, se tiene una interrelación directa con actores privados u organizacionales sociales de la comunidad, en cuanto que se realizan procesos de capacitación con las familias asentadas y de vinculación con urbanizadores, propietarios de los terrenos o terceros. En esta medida, la legalización es transversal en la política, dado que requiere de alta información con respecto a las condiciones de riesgos ambientales, características socioeconómicas, aspectos técnicos y jurídicos, que permiten la materialización en este caso de la legalización del asentamiento y titulación de los predios. Según Salamon (2002), las opciones de herramientas son, en el fondo, una decisión política, pero también son opciones operacionales con implicaciones significativas en la gestión de los asuntos públicos.

⁸ El proceso de legalización urbanístico de asentamientos que realiza la Dirección de Legalización de Asentamientos fue ilustrado con la versión gratuita del software Bizagi Modeler. Esta versión, facilita la comprensión y visualización de las diversas actividades que interna y externamente se deben desarrollar cuando se solicita la legalización de un asentamiento informal en la ciudad de Neiva.

En últimas, atender la acción gubernamental de la legalización ha requerido de diversas opciones de herramientas tales como reformas administrativas e institucionalización de procesos y procedimientos, producto de la decisión política de los gobernantes de turno (2017 – 2021), las cuales han incidido directamente en la materialización de los propósitos.

2.2. Alcance de programas de reubicación o inclusión en proyectos VIS O VIP

En conformidad con las funciones de la Secretaría de Vivienda y Hábitat del municipio de Neiva, presentadas en el capítulo de estructura organizacional, se identificó que dicha entidad es la responsable de liderar los programas de reubicación o inclusión en los proyectos VIS O VIP, para los habitantes de los asentamientos informales que se encuentran particularmente en área de riesgo no mitigable.

No obstante, mediante evidencia documental emitida por la Secretaría de Hábitat y Vivienda (OFICIO SVH-270), los programas de reubicación o inclusión en proyectos VIS o VIP, no equivalen a una respuesta gubernamental específica para los habitantes de asentamientos informales, puesto que no es “suficiente con la sola manifestación de condición de vulnerabilidad o presentación de certificación de residencia en asentamiento informal”. En los programas, el derecho aplica también a otros hogares en igualdad de condiciones y en situaciones similares. Por tanto, la administración municipal no cuenta actualmente con un instrumento o una herramienta de política específica que logre responder a esta acción del eje de planeación.

Por otra parte, la política pública de asentamientos informales propone fuentes de financiación para los programas de reubicación o inclusión en proyectos VIS o VIP. Sin embargo, estas fuentes de recursos no cuentan con una reglamentación ni destinación específica. Por ende, la misma entidad reconoce la necesidad de una modificación de la política, en la cual corresponda el diseño con la implementación.

Se reconoció que una de las funciones por naturaleza de la Secretaría de Vivienda y Hábitat, es la de otorgar subsidios familiares de vivienda. En esta medida, se identificó que, para la postulación y acceso a la oferta institucional (convocatorias), se debe cumplir con los siguientes requisitos (Ver tabla 5):

Tabla 5. Requisitos para la postulación y acceso a la oferta institucional (convocatorias) de vivienda en el municipio de Neiva

Ítems	Requisitos
1	Diligenciar el formulario de postulación que no tiene costo alguno y se entrega para las fechas de convocatoria.
2	Presentarse de manera individual o tener un grupo familiar y presentar los documentos que acrediten su conformación: fotocopia de la cédula de ciudadanía para los mayores de edad, o registro civil de nacimiento para los menores de edad que conformen el hogar; registro civil de matrimonio o declaración extra juicio, ante notario, de unión marital de hecho, o mujer cabeza de hogar.
3	Carné o certificación municipal del puntaje del SISBEN de Neiva.
4	Fotocopias de cédulas de ciudadanía y registro civil de los menores de edad.
5	Registro civil de matrimonio o certificación personal de unión marital, o mujer cabeza de hogar, o discapacidad.
6	No tener otra vivienda, ni haber sido beneficiado con el subsidio familiar de vivienda.
7	No poseer ingresos superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales.
8	Aporte individual o del hogar para cierre financiero del proyecto, que consiste en los recursos con que debe contar la familia para completar el valor de la vivienda, y que se puede hacer a través de una cuenta de ahorros en el Fondo Nacional de Ahorro (ahorro voluntario contractual más el crédito) o una cuenta de ahorro programado en las Cooperativas o en los Bancos locales, los cuales le brindan el respectivo crédito para lograr el cierre financiero de la familia y así postularse a cualquiera de las demás fases del Macroproyecto. Es opcional, en la medida que cuente con la carta de asignación del subsidio familiar de vivienda de Fonvivienda, la cual se tramita ante Confamiliar Huila. Para este propósito, se debe acudir al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, antes Acción Social, para que, dada su ostensible situación de debilidad manifiesta, interceda ante Fonvivienda que es la entidad encargada de asignar el subsidio Familiar de Vivienda para población en situación de desplazamiento, a través de las Cajas de Compensación Familiar.

Fuente: Oficio de Secretaría de Vivienda y hábitat - SVH-270

En el eje de programas de reubicación o inclusión en proyectos VIS o VIP de la política de asentamientos informales, se infiere que no se han diseñado e implementado instrumentos o herramientas explícitas por parte del municipio de Neiva y la Comisión Intersectorial de la Política Pública para aquellas familias que habitan los asentamientos en áreas de riesgos no mitigables, con el fin de lograr la obtención de algún tipo de subsidio o beneficio o que puedan acceder a la oferta institucional en materia de vivienda (VIS o VIP) o en procesos de reubicación.

Por consiguiente, la Secretaria de Vivienda y Hábitat del municipio de Neiva debe considerar los siguientes escenarios en el marco de la implementación del componente en mención:

- Diseño de instrumento de política (económico, fiscal, regulativo), para que las familias asentadas que deben ser reubicadas por factores de amenaza, vulneración y riesgo ambiental, puedan acceder directamente a la oferta pública institucional.
- Diseño de procesos y procedimientos, para que las familias asentadas que hayan logrado obtener la legalización y título del predio, puedan acceder a programas de mejoramiento de vivienda.

2.3. Alcance en la implementación de programas de mejoramiento barrial

Los procesos de mejoramiento barrial corresponden al desarrollo de instrumentos de planificación urbana de la ciudad, tales como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). La ciudad de Neiva tiene vigente un POT de segunda generación mediante el Acuerdo 026 de 2009 (Concejo de Neiva, 2009), el cual estipuló políticas de distribución y ocupación de uso de suelos frente aquellos asentamientos que se encontraran en amenazas por riesgos naturales o por condiciones de insalubridad, como también, acciones encaminadas a establecer programas de mejoramiento integral en las zonas de asentamientos humanos subnormales que no estén afectados por riesgo alguno (Acuerdo 026 de 2009, pág. 65).

Mediante evidencias documentales emitidas por la Secretaría de Hábitat y Vivienda (OFICIO SVH-2870, 2745 y 2871), se evidencia que no se han diseñado e implementado instrumentos o herramientas para llevar a cabo, de manera planificada, programas de mejoramiento barrial en cumplimiento de la política pública. Tanto el diseño como la implementación de instrumentos o herramientas deben estar articulados con los procesos de legalización que realiza el

municipio, en coherencia con lo planteado por la funcionaria de la administración municipal, la cual señala:

Cuando ya terminamos el proceso de legalización, donde dejamos una cantidad de actividades en el tema de mejoramiento barrial, digamos que ahí nos ha faltado un poco más de comunicación con las demás entidades, estoy hablando del Orden Municipal, Departamental o incluso Regional, incluso con la misma comunidad en el sentido de gestionar y empezar a destinar los recursos que se requieren para que se lleve a cabo esos programas de mejoramiento barrial que en el ultimas eso es lo que consiste la legalización urbanística y es que podamos cambiarle ese entorno y dignificar precisamente esas condiciones de vida de la comunidad que reside en esos asentamientos (Entrevista Funcionaria Alcaldía de Neiva, 2022).

No obstante, en la información recopilada se indicó que los proyectos en desarrollo por mejoramiento barrial en la ciudad de Neiva obedecen a la ejecución de convenios interadministrativos entre el municipio y Financiera de Desarrollo Territorial S.A-FINDETER, garantizados en un 100% para su ejecución con recursos del gobierno nacional. En el momento de identificar los proyectos de mejoramiento barrial en desarrollo, no se encuentran articulados a los asentamientos que ya cuentan con la debida legalización, sino que obedecen a obras de mitigación de riesgo en la cuenca del río de las Ceibas.

En esta medida, persiste la necesidad desde administración municipal, específicamente la Secretaría de Vivienda y Hábitat, de instrumentos internos y externos que permitan la implementación de programas de mejoramiento barrial articulados a los procesos de legalización de asentamientos.

En relación con lo anterior, se recomienda lo siguiente en el eje del mejoramiento barrial:

- Diseño de instrumentos y herramientas para la estructuración y financiación de proyectos de mejoramiento integral barrial en asentamientos que hayan logrado la legalización y tengan los respectivos planes urbanísticos aprobados por la Dirección de Legalización de Asentamientos.
- Diseño de procesos y procedimientos para que las comunidades asentadas, que requieran mejoramiento barrial integral, logren que esta necesidad sea tramitada institucionalmente.

Es de señalar que la ausencia de instrumentos en el componente de mejoramiento barrial del eje de planeación se relaciona con dos circunstancias: por un lado, el bajo número de acciones

ejecutadas; por otro, los bajos recursos invertidos con recursos directos en los asentamientos informales del municipio de Neiva.

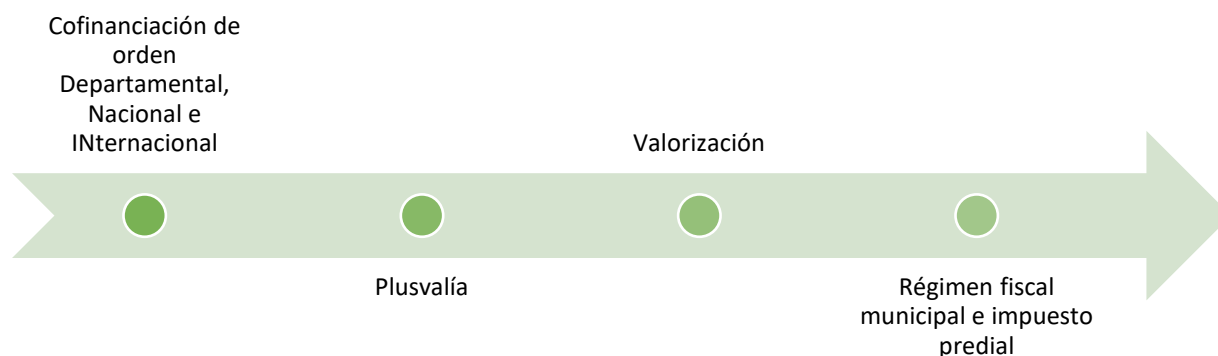
3. Instrumentos de financiación del eje de planeación

Para el análisis de los instrumentos de financiación del eje de planeación, es fundamental señalar que la Política Pública de Asentamientos Informales del municipio de Neiva es aprobada por una autoridad pública, el Concejo de Neiva, y puesta en marcha por un ente gubernamental territorial, la Alcaldía de Neiva. A partir de este momento, se destinan recursos públicos que responden y generan acciones que contribuyan a la transformación y a la generación, a largo plazo de valor público en las comunidades asentadas sobre la periferia de la ciudad, quienes padecen de bajas condiciones de vida, dignidad y bienestar.

De acuerdo con Solarte Pazos (2004), las políticas públicas comprometen la identificación y selección del asunto público, la escogencia de la política, la provisión de recursos (políticos, de coerción, humanos, financieros, legales, etc.) y los requerimientos necesarios para su aplicación, administración y mantenimiento. En consecuencia, la Política Pública de Asentamientos, en cuanto a la financiación, estableció lo siguiente en el artículo 9° del Acuerdo 028 del 2016 (Ver ilustración 12):

La presente política pública de mejoramiento de asentamientos informales en el Municipio de Neiva, se financiará con recursos procedentes por concepto de plusvalía, valorización, régimen fiscal municipal e impuesto predial, cofinanciación del orden Departamental y Nacional, y cooperación internacional.

Ilustración 12 . Fuentes de recursos, para financiación de Política Pública de Asentamientos Informales



Fuente: Acuerdo 028 de 2016, elaboración propia

Sin embargo, no se fijó en la Política Pública un presupuesto aproximado del costo total de la implementación del plan de acción en cada uno de sus ejes estratégicos o un valor % del presupuesto público anual del municipio dirigido a la financiación directa de la misma. En ese sentido, para el análisis de los instrumentos y de la financiación del eje de planeación, se parte de la revisión de cada una de las fuentes de recursos establecidos en la política pública de asentamientos.

3.1.1. Cofinanciación de orden departamental, nacional e internacional

Este instrumento quedó establecido en la política pública con el objetivo de gestionar recursos financieros con entes del orden internacional, nacional, regional y local. Así, se encargaría de brindar respuestas en materia del fenómeno social de los asentamientos informales. Este instrumento fue previsto en la política considerando que el municipio de Neiva requiere de una alta capacidad financiera; por lo tanto, la ruta para lograr materializar las acciones es mediante la cofinanciación. Lo anterior conduce a la articulación y a la coordinación de actores representantes de diversos sectores, en la medida que los problemas públicos en los asentamientos tienen múltiples factores asociados (salud, educación, servicios públicos, empleo, entre otros).

Se identificó que el municipio de Neiva ha logrado realizar estructuración de proyectos para la cofinanciación de planes de mejoramiento barrial y proyectos VIS o VIP con estas entidades:

- Ministerio de Vivienda
- Findeter
- Presidencia de la República
- Gobernación del Huila

No obstante, los proyectos que logran ser cofinanciados no han sido articulados a los asentamientos que han tenido procesos de legalización, postergando de tal manera el desarrollo de la infraestructura urbana y el sistema de servicios públicos. Por lo tanto, el instrumento de cofinanciación resulta siendo efectivo siempre y cuando los proyectos y recursos gestionados se articulen a los procesos que se vienen dando en material de legalización y proyectos VIS o VIP.

3.1.2. Financiación por plusvalía

En términos generales, la plusvalía se define como el aumento del valor comercial de un bien inmueble por alguna acción del Estado, es decir, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor.

Ahora bien, el Acuerdo 028 de 2016 “Política Pública de Asentamientos Informales del municipio de Neiva” estableció como instrumento de financiación la plusvalía. En cuanto al análisis de la aplicación de la plusvalía en el municipio de Neiva, para la financiación del eje de planeación durante el período de estudio, se encontró la siguiente información:

- El 30 de agosto de 2017, mediante el Acuerdo No. 014 de 2017 “Por medio del cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalía en el municipio de Neiva y se dictan otras disposiciones”, se señalaron las condiciones generales por las cuales las entidades públicas pueden participar en la plusvalía generada por las acciones urbanísticas que regulan o modifican la utilización del suelo y espacio aéreo urbano.
- En el acuerdo mencionado, se estableció quiénes son los sujetos activos de la participación de la plusvalía, a saber, el municipio de Neiva, y los sujetos pasivos obligados a la declaración y pago de la participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística, como también los hechos generadores de participación en plusvalía, tales como
 - a) La incorporación de suelo rural a urbano o a suelo de expansión urbana, o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
 - b) El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
 - c) La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

Es importante señalar que es en el POT o en sus instrumentos donde se deberán especificar y delimitar las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias acciones urbanísticas generadoras de participación de plusvalía. Sin embargo, el municipio de Neiva aún cuenta con un POT “Primera generación” del año 2009, de modo que no se encuentra actualizado y ajustado a las nuevas necesidades y dinámicas del territorio. Solucionar esta dificultad exige la armonización del POT

con el Acuerdo de Plusvalía con el fin que sea viable, legítimo y legal la aplicación de la misma en el municipio de Neiva. Además:

- En el artículo 14 del Acuerdo No. 014 de 2017, los recursos recaudados que se generen por plusvalía tienen como reto atender procesos de mejoramiento integral barrial en asentamientos, tales como la construcción o el mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.
- Posteriormente, mediante el Decreto 0064 de 2018, se reglamentaron los procesos y los procedimientos relativos a la determinación, liquidación, discusión y recaudo de la participación en plusvalía, en el territorio, fijando las competencias sobre el particular, para las Secretarías de Planeación y Ordenamiento y de Hacienda.
- De igual manera, el Municipio de Neiva suscribió el contrato de Consultoría No. 1319 de 2018, celebrado con el privado Avalúos y Tasaciones de Colombia Valorar S.A., con el objeto de realizar los avalúos comerciales corporativos de los terrenos en las zonas o subzonas, para la determinación del efecto plusvalía. Como resultado del estudio y complementaciones técnicas de la oficina de planeación, se obtuvo un total de 1.811 predios, según plano de Zonas Homogéneas Geoeconómicas de Plusvalía en Suelo Urbano, y 1954 predios, según plano de Zonas Homogéneas Geoeconómicas de Plusvalía en Suelo Rural.
- Es a partir del año 2021 mediante Resolución 008 (22 de abril de 2021), que se determinó el efecto y la contribución por plusvalía en los 1.811 predios de zonas homogéneas geoeconómicas de plusvalía en suelo urbano, y en los 1.954 predios, según plano de zonas homogéneas geoeconómicas de plusvalía en suelo rural. Es de anotar que la contribución se hará exigible una vez los propietarios o poseedores de los predios objeto de liquidación inscriban el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

Entre los años 2017 y 2021, la financiación por plusvalía avanzó de manera lenta en cuanto a su aplicación en el municipio de Neiva. En efecto, solo hasta el año 2021 se determinó el efecto plusvalía en 3.765 predios ubicados en las zonas urbanas y rurales, pero aún no hay recaudo como inversión de estos en el componente de mejoramiento barrial integral para los asentamientos

informales, como se estableció en la Política Pública de Asentamientos. Para avanzar en la determinación del efecto plusvalía en otros sectores del municipio de Neiva, es necesario que en el proceso de actualización del POT se especifiquen y se delimiten las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias acciones urbanísticas generadoras de participación de plusvalía, para que este tipo de financiación funcione a mediano y a largo plazo.

3.1.3. Régimen fiscal municipal e impuesto predial

En lo que concierne al régimen fiscal municipal, el instrumento mediante el cual se hace el recaudo de recursos es el impuesto predial, el cual permite que el municipio disponga de un presupuesto de manera anual para invertir en los programas de su plan de desarrollo municipal al igual que en las políticas públicas vigentes.

En ese sentido, los planes de acción y los planes operativos anuales de inversión del municipio permiten identificar los proyectos a los cuales el municipio realiza la asignación de recursos. De manera que la validación de la inversión en la política de asentamientos informales y, en particular, en su eje de planeación se logra realizar mediante la identificación de los recursos asignados a la legalización, el mejoramiento barrial y los proyectos de reubicación e inclusión en VIS o VIP.

Los recursos recaudados mediante este instrumento financiero están sujetos a la voluntad política de los gobernantes de turno, es decir, que la política pública, en palabras de Guy Peters, queda sujeta a la decisión “de hacer o no hacer nada”. Es así que los recursos asignados a la política pública de asentamientos informales se encuentran a discreción del gobernante. El peligro de esta dependencia reside en que un administrador, que no tiene en su agenda pública resolver o mitigar el fenómeno urbano de los asentamientos informales, postergará el cumplimiento de los avances de las metas establecidas en el plan de implementación de la política pública.

3.1.4. Alcances de los instrumentos financieros del eje de planeación

Una de las fuentes que demuestra un grado de inversión pública en los componentes del eje de planeación es el régimen fiscal y el impuesto predial. Para el análisis de la inversión de recursos públicos en el eje objeto de estudio, se realizó la revisión de los Acuerdos del Concejo en los que

se aprobó el respectivo presupuesto del municipio de Neiva durante las vigencias 2016 – 2020, debido a que en la vigencia 2021 no se evidenció en el POAI (Decreto 1111 del 2020, “Presupuesto general vigencia fiscal 2021”). En cuanto a los Planes Operativos Anuales de Inversión, estos permitieron identificar la asignación y la ejecución de recursos al eje de planeación. Sumado a lo anterior, se revisaron los proyectos que han sido aprobados en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), en los cuales, con recursos públicos directos del municipio, se ha aprobado algún proyecto que atienda el eje de análisis (Anexo 6. Análisis de régimen fiscal municipal e impuesto predial 2016 – 2020).

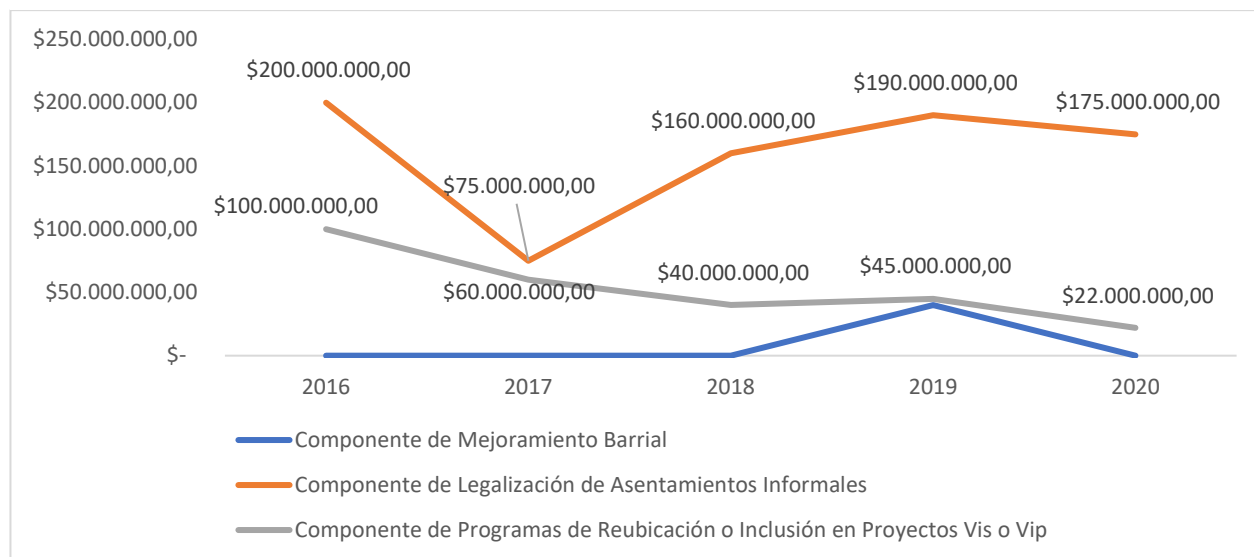
Como resultado de la inversión con recursos públicos directos al componente de mejoramiento barrial, legalización de asentamientos informales y programas de reubicación o inclusión en proyectos VIS o VIP⁹, se encontró un total de \$1.107.000.000,00 durante el período de análisis 2016 -2020.

Es de destacar que el componente de legalización de asentamientos informales ha sido la acción del eje de planeación que ha tenido mayor inversión en los últimos cinco años con un total de \$800.000.000,00, en promedio \$160.000.000,00 por vigencia anual. Seguidamente, el componente de programas de reubicación o inclusión en proyectos VIS o VIP tuvo el segundo grado de inversión pública con un total de \$267.000.000,00, con un promedio total por vigencia anual de \$53.400.000,00. Cabe anotar que la inversión pública de este componente se enfocó en la actualización del inventario de los asentamientos en riesgo. Finalmente, el componente con menor inversión de recursos directos de impuesto predial ha sido el de mejoramiento barrial integral, puesto que, en los últimos cinco años, se ha invertido un total de \$40.000.000,00 para la estructuración de proyectos de mejoramiento gestionados mediante cofinanciación de entidades nacionales.

En ese sentido, se puede observar en la siguiente gráfica la dinámica de la inversión pública con recursos de impuesto predial en los componentes de análisis de la implementación de la política pública de asentamientos informales en el eje de planeación (Ver gráfica 6):

⁹ Frente a este último componente, la inversión del municipio se dirigió a la actualización del inventario de los asentamientos en riesgos.

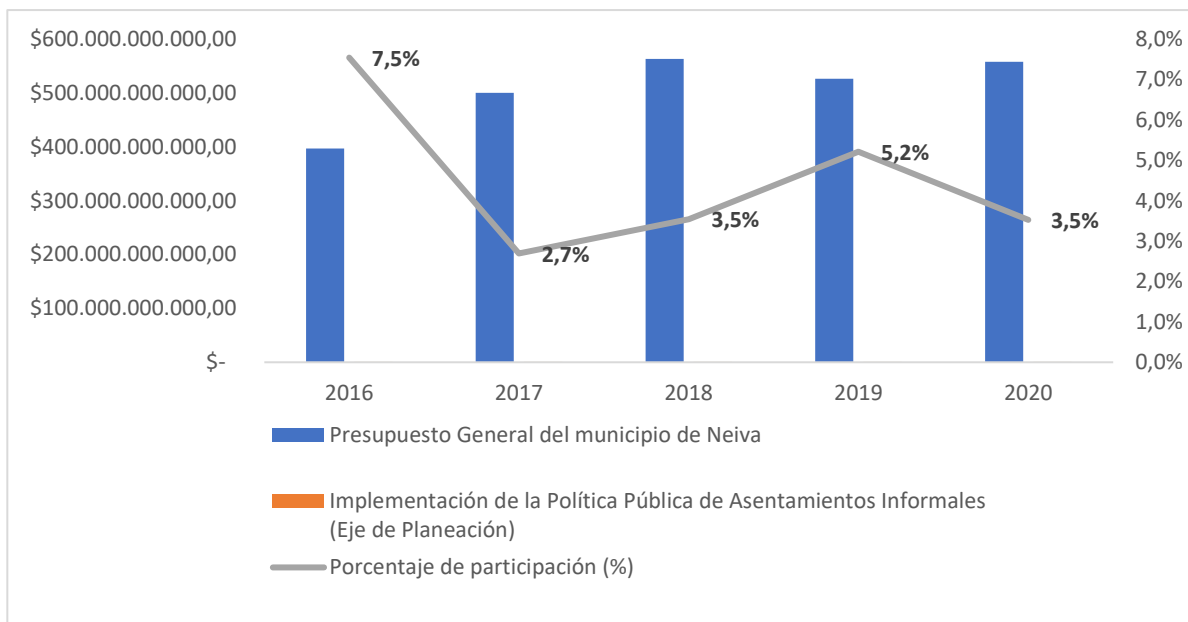
Gráfica 6 Inversión de recursos públicos en el eje de planeación de la Política Pública de Asentamientos Informales, 2016 -2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los POAI Alcaldía de Neiva

Adicionalmente, se realizó el análisis de la relación del presupuesto municipal (2016 -2020) con la inversión que se ha dado en la implementación de la Política Pública de Asentamientos Informales en lo que concierne al eje de planeación. Al respecto, se identificó que el promedio de participación en el presupuesto general del municipio ha sido del 4,5%, registrando la mayor inversión en el 2016, lo cual coincide con la vigencia de aprobación e inicio de implementación de la política pública. A continuación, se presenta el comportamiento de la relación señalada (Ver gráfica 7):

Gráfica 7 Porcentaje de participación de los recursos ejecutados en la implementación del eje de planeación en relación con el presupuesto general del municipio de Neiva, 2016 -2020



Fuente: Elaboración propia a partir de presupuestos municipales, POAI Alcaldía de Neiva

Este análisis evidenció que la inversión de los recursos, frente al presupuesto general y ante los objetivos y propósitos que tiene la política pública, es muy baja. Por lo tanto, es necesaria una revisión en términos financieros de la capacidad institucional y de los procesos de articulación a nivel interinstitucional, para así mejorar la inversión pública que debe destinarse a la atención del fenómeno social de los asentamientos.

Por último, es crucial la revisión del diseño de la política pública, dado que no quedó estipulada la inversión de un porcentaje anual del presupuesto del municipio para garantizar la implementación en todos sus ejes estratégicos. Lo anterior conduce a pensar que existe un comportamiento no homogéneo de la ejecución de recursos públicos en la implementación del eje de planeación de la política pública de asentamientos informales en las vigencias analizadas, dejando a voluntad del gobernante de turno la disposición o no de garantizar la implementación de las acciones fijadas en el eje de planeación.

4. Recapitulación

Los instrumentos de implementación del eje de planeación de la política de asentamientos informales del municipio de Neiva comprenden la constitución de la Comisión Intersectorial para el mejoramiento de asentamientos informales y la Mesa de Trabajo para la Reacción Inmediata, así como los procedimientos de legalización de asentamientos, reubicación o inclusión de la población asentada en proyectos de VIS o VIP, y mejoramiento barrial integral. Dichos procesos se orientan a acercar la oferta institucional a las comunidades ubicadas en los asentamientos, y, para el caso de los ubicados en zonas protegidas o de riesgo ambiental no mitigable, brindarles medios de acceso a la oferta inmobiliaria disponible.

Para la implementación, se reconoció la importancia de partir de la base de una caracterización detallada de los asentamientos existentes, las condiciones de vida de la población ubicada en ellos y el conjunto de riesgos presentes en las zonas donde se establecieron dichos asentamientos. Los inventarios y las caracterizaciones requirieron esfuerzos conjuntos de las Secretarías que no se dieron, lo cual representó el primer impedimento para la entrada en vigor de la política. Al no haberse reglamentado de forma específica el establecimiento de herramientas conjuntas que abrieran la participación de otros actores, continuó predominando el uso de herramientas internas de cada dependencia o entidad. La consecuencia fue la fragmentación de las intervenciones.

Ante los requerimientos de fortalecimiento de la inversión financiera y la destinación de recursos humanos para las intervenciones de mejoramiento y su correspondiente concertación y socialización con la comunidad general y potencial beneficiaria, el municipio buscó hacer uso de los mecanismos de recaudo bajo su competencia con impuestos como la plusvalía. Rápidamente, el alcance de dichos recursos esperados disminuyó por las resistencias de actores con fuerte influencia económica en el municipio y la región. Esta situación, sumada a la falta de establecimiento de un porcentaje del presupuesto para la puesta en marcha de los procedimientos de la política en los Planes Operativos Anuales de Inversiones han llevado al municipio a buscar actores a nivel departamental, nacional e internacional para la cofinanciación.

Con todo, frente a la falta de directrices específicas, la ejecución de los recursos propios y de los socios se ve condicionada por la voluntad política de las administraciones de turno. No

existen obligaciones para la continuación de esfuerzos o para la atención específica de determinadas comunidades asentadas. Esta situación puede verse agravada por dinámicas similares presentes en las administraciones departamental y nacional. Por ello, con miras al fortalecimiento y la articulación de la capacidad institucional, es pertinente una precisión de los procedimientos y las entidades involucradas en la implementación de la política, de modo que se establezcan marcos de referencia y acción que armonicen el funcionamiento de dichas entidades entre sí y a través de los cambios de administración. Con esta apuesta, se espera un incremento de la confianza de la comunidad y una mayor facilidad para la consecución y ejecución de los recursos financieros y humanos obtenidos mediante alianzas.

CAPÍTULO IV

Avances en el cumplimiento de los componentes del eje de planeación

El análisis de la implementación resulta fundamental por el hecho de abordar la interacción de los actores, la congruencia de los instrumentos y la articulación y la coordinación de estos, para validar los alcances logrados en el marco de las demandas de los actores públicos y privados, frente al fenómeno objeto de estudio. Por lo tanto, el propósito en este capítulo es evidenciar el avance de las acciones del eje de planeación a partir de sus instrumentos.

No sobra recordar que, en la presente investigación, se entiende por implementación de políticas públicas el inicio y la puesta en escena de las decisiones o medidas adoptadas por los entes rectores frente a un problema público, por lo cual, es necesario contar con una adecuada planificación, organización y disposición de recursos, actores (públicos, privados y políticos), voluntades e instrumentos que garanticen el cumplimiento de las acciones u objetivos formulados en la etapa del diseño de la política, considerando todo tipo de complejidad e imprevistos.

Finalmente, el propósito de analizar el avance de las acciones del eje de planeación consiste precisamente en validar la interacción de los actores frente a la implementación y los alcances de cada una de las acciones a partir de los instrumentos que se han diseñado en su operacionalización, como también la articulación y coordinación presentada en cada uno de los componentes de esta.

1. Análisis de la interacción de los actores públicos y privados en el marco de la implementación

La implementación corresponde al proceso de toma de decisiones y ejecución de acciones producto de las interacciones de los actores públicos y privados identificados, los cuales se encuentran vinculados en razón de su rol y función, frente al seguimiento y mitigación del problema público puesto en la agenda.

En ese sentido, el análisis de la interacción de los actores públicos y privados requirió ahondar en las siguientes variables: i) “poder”, entendido como la influencia formal o informal que tiene un actor para promover ideas o comportamientos en otros actores; ii) “capacidad de resonancia”, es decir, la posibilidad de hacer “ruido” y la magnitud de ese “ruido” en el escenario social; y, iii) “la confianza” y las relaciones entre actores como posibilidad de intermediación. De igual manera, se analizan las variable de “organización”, la cual permitió identificar la cohesión interna, la cohesión de decisiones y de acciones, y la centralización de las discusiones internas; y “la representatividad”, entendida como el nivel de reunión de intereses y poblaciones.

También, se incorporaron las variable de “interés”, la cual se encuentra ligada a la importancia que un actor le da a un tema específico; “la visión”, entendida como la versión del problema público, sus causas y posibles alternativas de solución; “la percepción” respecto a la política operante y a los actores involucrados; y “los intereses particulares del actor” respecto a sus dinámicas individuales o grupales. Finalmente, el análisis de la interacción requirió del análisis de las tensiones entre los actores involucrados, lo cual conllevó la revisión de los conflictos y acuerdos entre los actores, las coaliciones temáticas o coyunturales y los enfrentamientos, estudiados sobre las interacciones, las relaciones, los intereses y los territorios (Leyva & Silva Jaramillo, 2015).

Una vez realizada la respectiva identificación de los actores públicos y privados implicados en el contexto de la implementación de la política pública de asentamientos informales, particularmente, aquellos con conocimiento y pertinencia en las acciones del eje de planeación y demás criterios señalados en el desarrollo metodológico, se procedió a realizar entrevistas semiestructuradas a dos funcionarios de la alcaldía municipal de Neiva, dos representantes de asentamientos informales, un funcionario de la Defensoría del Pueblo, un cabildante del Concejo de Neiva y una investigadora de la Universidad Surcolombiana. Cada una de las entrevistas fue

La identificación de las ideas-fuerza sobre esta situación, medidas en términos de número de relaciones de citas, se organiza así (Ver tabla 6):

Tabla 6. Frecuencia de interrelaciones entre citas

Cód. Cita	Nombre clave	Conexiones con otras citas	Conexiones con categorías
2:12	Dilación	4	1
2:19	Instancias paralelas	3	2
2:4	Desgaste diálogos	3	2

Fuente: Elaboración propia

En este orden de ideas, los principales puntos de discusión y de convergencia giran en torno a la prioridad de las administraciones municipales de avanzar en los procesos de legalización de asentamientos, que para ese momento contaban con una conexión significativa a servicios públicos e infraestructura vial (cita 2:4). Dicha priorización se atribuye al número comparativamente mayor de personas residentes en dichos asentamientos que representarían una mayor favorabilidad a la administración. Esta búsqueda de favorabilidad sería también la causa de las dilaciones en el mapeo de riesgos, que pueden dar lugar a desalojos que comprometan el orden público y la legitimidad de la administración frente a la comunidad desalojada (cita 2:12), aun cuando las condiciones de riesgo puedan involucrar su integridad o la de sus hogares.

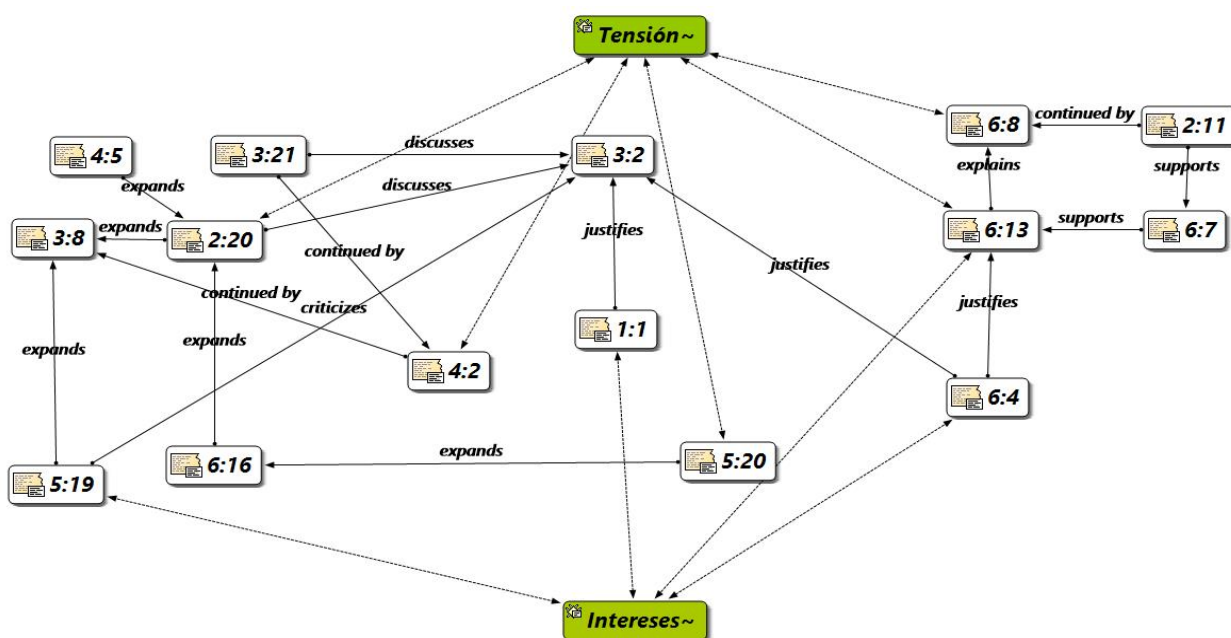
El tercer nodo central identificado en el esquema hace referencia al desgaste de los escenarios de diálogo entre las comunidades, representadas por los liderazgos de junta comunal y de vivienda, y la administración (cita 2:4). De acuerdo con los testimonios recogidos, esto responde a las dilaciones en los procesos de legalización y la reubicación en aquellos asentamientos menos consolidados o con menor población residente. A lo anterior se suma que la suspensión de los escenarios de diálogo con las juntas de vivienda, la entrada no consultada de actores externos a las Mesas de Trabajo y al Comité Intersectorial en estos escenarios de decisión y las denuncias de desconocimiento de las resoluciones de dichas instancias en otros escenarios decisorios, han disminuido la confianza de estas comunidades en la administración (cita 2:19).

- **Impedimentos estructurales para el acceso a vivienda**

Como parte fundamental de dicho escenario de conflictividad, en cuanto a insumo para el análisis y la presentación de propuestas de mejoramiento, se esquematizaron las condiciones estructurales que han impedido históricamente a estas familias el acceso a la vivienda formal. La forma en que dichas condiciones han sido reconocidas dentro de la política y definidas por los actores públicos y privados, han orientado de forma significativa su acceso a los programas de legalización y reubicación.

En esta medida, la ilustración 14 da cuenta de las brechas y discusiones establecidas en torno a dicho reconocimiento y sus implicaciones en el acceso a la oferta institucional en el marco de la política de asentamientos informales:

Ilustración 14. Posiciones respecto a los impedimentos estructurales para el acceso a vivienda ¹¹



Fuente: Elaboración propia

¹¹ La vinculación entre códigos con códigos o dos citas entre sí se evidencia en su tipo de relación. Ahora bien, las relaciones de vinculación identificadas en la ilustración 14, son las siguientes: *supports* (es compatible con), *expands* (expande), *continued by* (continuada por), *justifies* (justifica), *discusses* (discute), *criticizes* (crítica). Se incorpora el respectivo análisis del escenario de impedimiento estrecuturales de acceso a la vivienda, a partir de las citas con mayor conexión con otras citas y categorías (tensión e intereses).

La identificación de las ideas-fuerza sobre esta situación, medidas en términos de número de relaciones de citas, se organiza de la siguiente manera (Ver tabla 7):

Tabla 7. Frecuencia de interrelaciones entre citas

Cód. Cita	Nombre clave	Conexiones con otras citas	Conexiones con categorías
3:2	Respeto a la legalidad	5	1
2:20	Impedimentos acceso a vivienda	4	2
6:13	Tecnicismo	3	2

Fuente: Elaboración propia

A este respecto, se identificaron posiciones significativas encontradas en torno a la posición de respeto a la legalidad asumida por la administración municipal, que, aunque reconoce las brechas en la implementación de la política de asentamientos informales, atribuye parte de estas a la falta de reglamentación de competencias y a los requisitos pendientes de cumplimiento por parte de las comunidades presentes en los asentamientos (cita 3:2). Esto debido a las dilaciones que se han presentado frente a la incorporación de metas de cumplimiento y a la reglamentación de elementos como el banco inmobiliario y el proceso de mejoramiento barrial en el Plan de Desarrollo municipal que se encuentran pendiente de cumplimiento; así como a incidentes en los que el cumplimiento de los requisitos de ley han impidió la legalización de un asentamiento que posteriormente se vio afectado por un fenómeno natural, y las denuncias de que dicho aval y avance en la legalización fue jalonado por una empresa constructora.

También se destaca la referencia a situaciones no contempladas al momento del establecimiento de los requisitos legales para la inscripción en los procesos de legalización y reubicación (cita 2:20), tales como la comprobación de la no posesión de predios, que para el caso de población víctima de desplazamiento constituye un impedimento dado que en algunos casos estas familias siguen siendo propietarios legales de los predios que abandonaron por cuenta de la violencia, lo que las estaría excluyendo de la oferta institucional y las relega a mantener sus viviendas en la informalidad. Dicho panorama da cuenta de las limitaciones para la comprensión

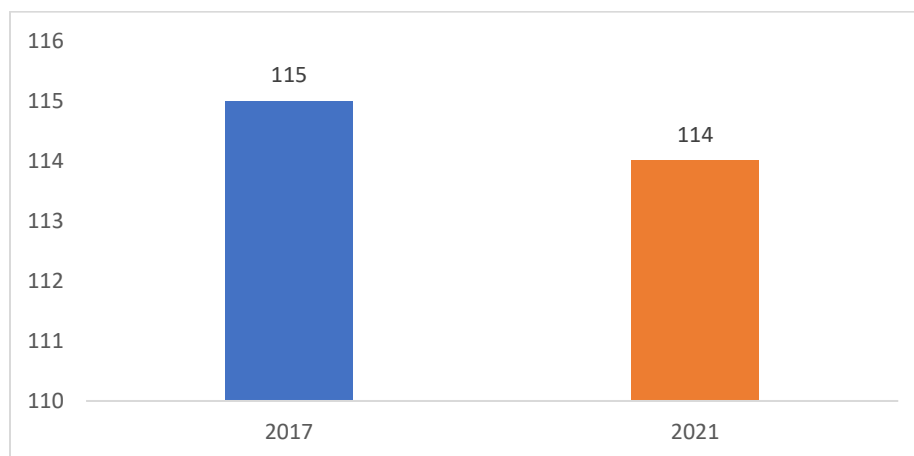
de la situación problema derivadas del carácter predominantemente técnico y urbanístico con el que ha contado su formulación (cita 6:13).

2. Avances en la legalización de los asentamientos informales 2016 – 2021

El análisis de los avances en legalización, acción establecida en el eje de planeación de la política pública de asentamientos informales, se realiza mediante información solicitada a las instancias respectivas del municipio de Neiva, en este caso, a la Dirección de Legalización de Asentamientos, e igualmente con lo contenido en los planes de acción de la política de asentamientos.

Se puede enunciar como un avance el lograr mantener el número actual de asentamientos establecidos, en cuanto que al presentarse un aumento de estos se dificulta las acciones del Estado para resolver las necesidades de los que persisten en la ciudad y, por supuestos, los que se instauran. A continuación (Ver gráfica 8), se presenta la diferencia entre el número de asentamientos registrados en el 2017 y 2021:

Gráfica 8 Número de asentamientos registrados en el 2017 y 2021



Fuente: Elaboración propia, con datos de planes de acción y Dirección de Legalización de Asentamientos.

Es de señalar que los instrumentos reguladores, como la Mesa de Trabajo para la Reacción Inmediata, incorporados en la política pública de asentamientos, ha logrado tener un efecto sobre las intenciones de diversos actores en cuanto a la intención de tomar posesión de diversos terrenos en la ciudad. Una de las funciones ya enunciada precisamente en el capítulo de la estructura organizacional de la mesa de trabajo para la reacción inmediata, corresponde a la siguiente:

Prevenir el aumento y procurar la disminución de los asentamientos informales, impulsando y/o promoviendo la iniciación de las investigaciones penales, disciplinarias y los procesos administrativos policivos o civiles a que hubiere lugar, para individualizar a los urbanizadores ilegales y a personas que no tienen derecho a una vivienda por contar con ella o porque sus condiciones le permiten proveérsela sin la intervención del Estado.

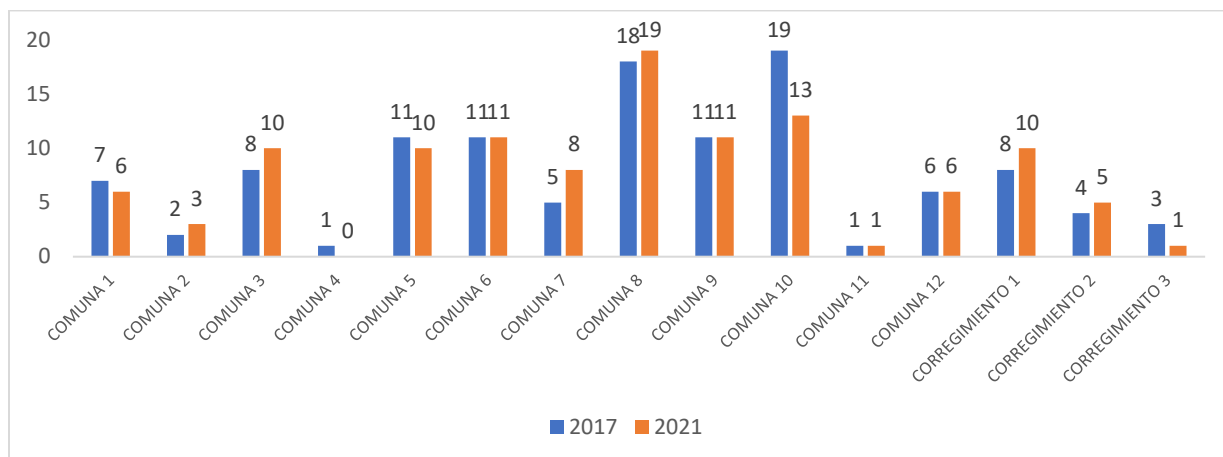
A continuación (Ver ilustración 15), se presenta el análisis de las respuestas de la mesa de trabajo para la reacción inmediata, frente a las intenciones de establecer nuevos asentamientos en otros territorios en la ciudad de Neiva:

Ilustración 15. Acciones de la Mesa de Trabajo para la Reacción Inmediata 2017- 2021



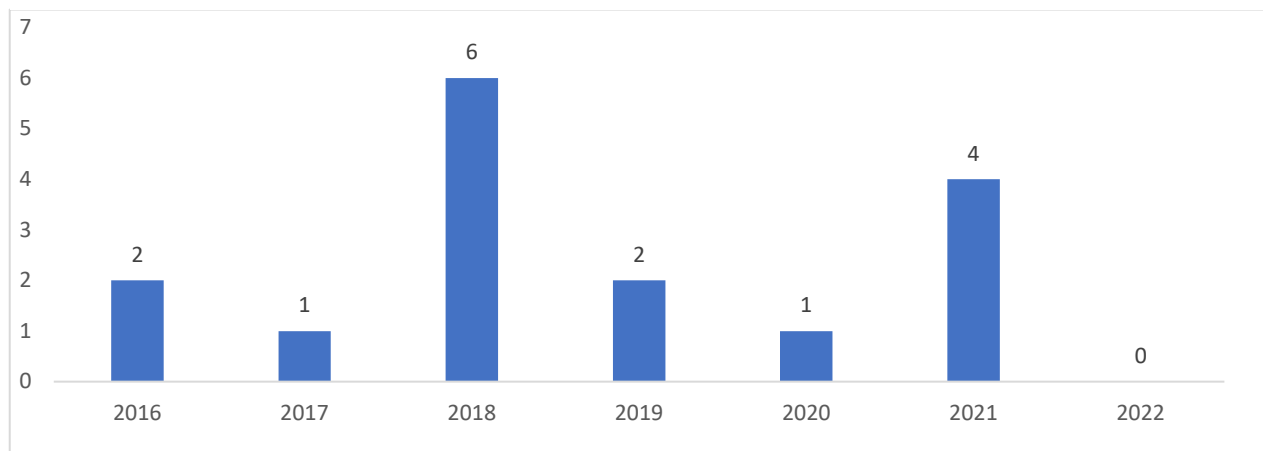
Fuente: Elaboración propia

Complementando el análisis del número de asentamientos registrados entre 2017 – 2021, las comunas que concentran el mayor número de asentamientos informales corresponden a la comuna 5, 6, 8, 9 y 10 respectivamente (Ver gráfica 9). De manera que el Comité Intersectorial de la Política de Asentamientos, junto con las entidades que participan de la implementación, han debido concentrar los esfuerzos institucionales en estas comunas.

Gráfica 9 Número de asentamientos por comuna y corregimiento

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Legalización de Asentamientos Informales.

La materialización de esta acción se evidencia en los procesos de legalización que se han logrado llevar a la comunidad y a la administración municipal. En los últimos seis años, han sido legalizados un total de 16 asentamientos y persiste la necesidad de avanzar en 117 que están sin legalizar, particularmente, por encontrarse en áreas de riesgo no mitigables. A continuación (Ver gráfica 10), se puede apreciar el número de asentamientos legalizados por año:

Gráfica 10 Número de asentamientos legalizados por año (2016- 2022)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Legalización de Asentamientos Informales.

Se infiere, entonces, que el año con mayor porcentaje de asentamientos legalizados corresponde al 2018 con un 38%, seguido del 2021 con el 25%, el 2019 con un 13%, el 2016 con el 13% y, finalmente, el 2020 con un 6%. Asimismo, se identifica que las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019 suman en promedio el 69% del total de los procesos de legalización realizados, es decir, la implementación del eje de planeación en su componente de legalización tuvo un mayor desarrollo en la administración del municipio de Neiva en el marco del Plan de Desarrollo Municipal “Neiva, la razón de todos. Gobierno transparente”. En lo que concierne a la actual administración 2020 – 2023 “Mandato ciudadano, territorio de vida y paz”, se visualiza que en lo corrido de dos años de gobierno solo han sido legalizados cinco asentamientos. Al respecto, el concejal miembro de la junta directiva de la ciudad señaló:

Esta administración municipal no presentó ni elaboró esta política pública, ni avaló esta política pública. Esa política pública viene del gobierno anterior, en donde si el gobierno anterior la sacó adelante fue porque le dio una importancia y un agendamiento político. Desafortunadamente este gobierno, no le ha dado la importancia que merece o con la que venía o con la que se creó esta política pública (Entrevistado, mayo de 2022).

Adicionalmente, se identificó el número de asentamientos que han sido legalizados por comuna y corregimiento de la ciudad de Neiva. La comuna 10 presenta el mayor número de legalizados, como se presenta a continuación (Ver tabla 8):

Tabla 8. Asentamientos legalizados por comuna y corregimiento

Comuna	Asentamiento	Acto administrativo
10	Alcázar de Chaparro	Resolución No. 0049 de 2016
10	Camelias	Decreto 0067 de 2018
10	La victoria	Resolución 003 de 2020
10	Palmas III	Resolución 0085 de 2019
10	San Bernardo del Viento	Decreto 0067 de 2018
10	Álvaro Uribe Vélez	Resolución 005 de 2021
10	Los Machines	Resolución 0017 de 2021
10	Sector Barreiro	Decreto 0517 de 2019
2	Aeropuerto	Resolución 0064 de 2017
2	La Trinidad	Resolución 0010 de 2018
2	Quintas de San Luis	Resolución 004 de 2021
2	Villa Cecilia	Resolución 0038 de 2018
8	Caracol	Resolución 0076 de 2018
8	Guillermo Liévano	Resolución 0037 de 2018
9	Villa Colombia	Resolución 051 de 2016
Corregimiento Vegalarga	Cedralito	Resolución 0011 de 2021

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Legalización de Asentamientos Informales.

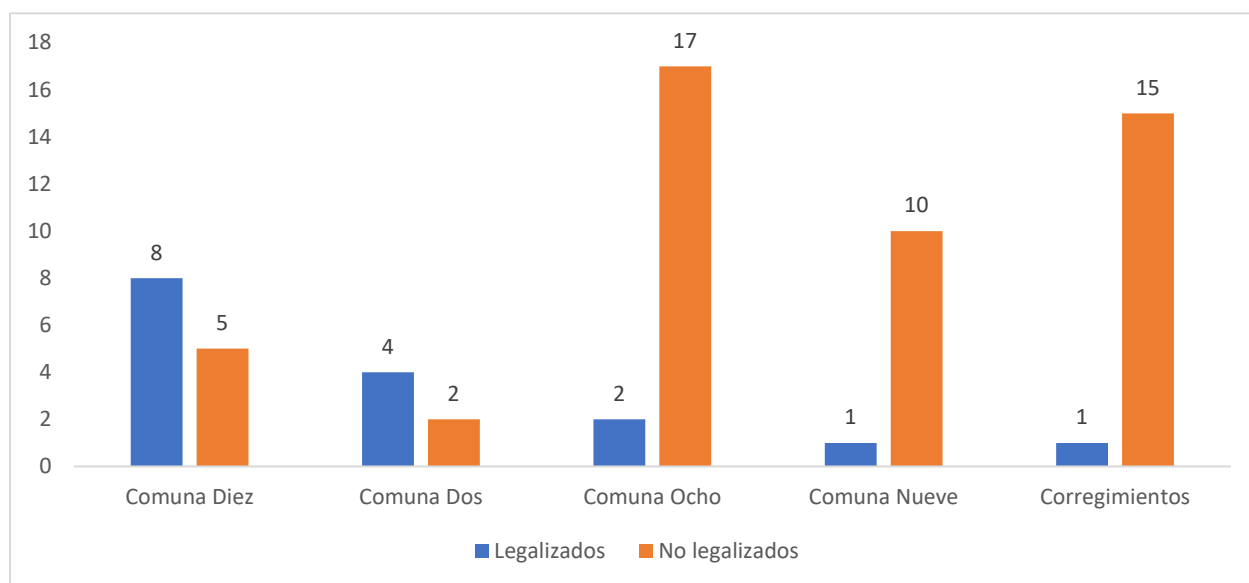
Con base en la información proporcionada, la comuna 10 tiene un 50% del total de los asentamientos legalizados, seguida de la comuna 2 con el 25%, la comuna 8 con un 13%, la comuna 9 y el corregimiento de vegalarga con el 12%. Es así como la comuna 10 ha avanzado en promedio de a dos procesos de legalización por año, considerando que los asentamientos que allí se ubican

tienen más de 15 a 20 años de haberse establecido. No obstante, algunos representantes de los asentamientos han señalado que este tipo de circunstancias han generado desconfianza con la administración municipal, dado que señalan que este tipo de priorización se debe a intereses políticos e intereses de los sectores en donde se proyectan procesos de legalización, como se afirma un ex representante de los asentamientos:

La comunidad no se siente como identificada, o no siente digamos, esa confianza que uno esperaría que se lleve a cabo en este proceso entendiendo pues la problemática que tienen los asentamientos. Y esto también ha sido motivo porque, se han colocado intereses político e incluso intereses en los mismos sectores en donde se piensa o se tiene prospectiva de legalización. Entonces la comunidad... Bueno, y otra cosa que quiero añadir, como que aclarar ahí, es que resulta que esa confianza también no es muy clara porque la misma Dirección de Legalización de Asentamientos en compañía de la administración se ha enfocado a atender y llevar a cabo su oferta institucional sobre unos sectores concretos (Entrevista ex representante de los asentamientos, mayo, 2022).

Igualmente, se identifica el avance de la legalización en las mismas comunas mediante un contraste entre los asentamientos legalizados y los no legalizados, como se presenta en la siguiente gráfica (Ver gráfica 11)

Gráfica 11 Asentamientos legalizados y no legalizados por comunas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Legalización de Asentamientos Informales.

Como se señaló anteriormente, las comunas que concentran el mayor número de asentamientos informales corresponden a la comuna 5, 6, 8, 9 y 10 respectivamente. Acorde a los datos presentados, la acción gubernamental ha estado concentrada en la comuna 10, lo que ha generado cierto tipo de desconfianza en las comunidades. No obstante, la administración señala que los avances de legalización y la toma de decisiones se deben al cumplimiento de una serie de normas, a un soporte técnico y judicial que blinda los procesos, como se indica en la siguiente cita:

Ya se ha empezado a entender que esa toma de decisiones se ajusta a un soporte normativo o a un soporte técnico o un soporte judicial que hace que tomemos de pronto esa buena imagen ante la misma comunidad y otros entes que nos hacen control y a los *cuales* acudimos para pedir apoyo (Entrevista funcionaria alcaldía municipal, mayo, 2022).

Es de destacar que los actos administrativos con los que se legalizan los asentamientos incorporan dentro de sus medidas los siguientes aspectos:

- Reconocimiento y legalización del asentamiento
- Objetivos de la legalización
- Definición y consolidación de sistemas estructurantes
- Sistema de espacio público y estructuración del espacio público
- Sistema de movilidad y estructura vial
- Sistemas de servicios públicos domiciliarios
- Estructura predial
- Licencias de urbanismo
- Predios a legalizar
- Programa de mejoramiento barrial
- Títulos y modos de tradición
- Anexos: un documento técnico que presenta el proyecto de legalización a realizar.
- Un plano de la propuesta urbanística a desarrollar.
- Circulares administrativas para dar orientaciones sobre los vacíos jurídicos y técnicos.

También, se identificó que han sido legalizados un total 1.042 predios aproximadamente en los 16 asentamientos legalizados, quedando sin poder legalizar un considerable número de núcleos de familias asentadas, debido a que sus predios se encuentran en zonas protegidas o zonas de riegos no mitigables. Teniendo en cuenta esta situación, se debe pensar en materializar el instrumento público del banco de tierras, el cual posibilita a las familias que no lograron ser beneficiadas de la legalización realizar sus proyectos de vida en zonas seguras para los procesos de urbanización.

Propio de la autogestión, las comunidades de varios asentamientos han gestionado con sus recursos la interconexión vial y la conexión a servicios públicos de sus viviendas. A su vez, Organizaciones No Gubernamentales y Secretarías como la del Deporte han desarrollado actividades para armonizar las jornadas de socialización que han tenido lugar en algunos asentamientos, de manera que, pese a no ser el único procedimiento aplicable, la legalización ha contado con una amplia y creciente legitimidad, posicionándose como uno de los intereses de mayor alcance entre la comunidad de los distintos asentamientos informales. Es de aclarar que los procesos de legalización que ha adelantado el gobierno municipal obedecen a la capacidad organizacional alrededor de esta acción gubernamental del eje de planeación de la política pública. La misma ya cuenta con procedimientos, recursos humanos y financieros para la ejecución de esta acción.

De acuerdo con Leyton, Cortínez, Fernández, y Fernández (2017), en el análisis de articulación de políticas, se acude a la revisión de incentivos, existencia de mecanismos de control, las características de los incentivos y las características de los mecanismos de control definidos en los arreglos institucionales que enmarcan la articulación. En ese sentido, el alcance de dicha legitimidad sobre los procesos de legalización, por parte de la comunidad y las entidades del Estado, se debe particularmente a los incentivos. La legalización de asentamientos se ha extendido hasta las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios que, por iniciativa propia, han buscado incidir en estos procesos, de manera que se les habilita para hacer instalaciones legales en estos sectores y así evitar la accidentalidad por conexiones improvisadas, sin embargo, realizan el cobro por la prestación del servicio.

Por otra parte, en el marco de la socialización de la política, han tenido lugar capacitaciones en asociatividad que han permitido a las comunidades de los asentamientos intervenidos constituirse legalmente, de manera que se facilite la consideración de sus demandas en las Mesas de Trabajo y el Comité Intersectorial. Según Cunill Grau (2013), persisten algunos modos de gestión, organización y ejecución de la acción intersectorial, por lo que es necesario analizar tres variables tienen repercusiones, tales como su grado de inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de las políticas, el grado de mancomunidad en la ejecución de las acciones, y el grado de alteración de las formas organizacionales previas de los sectores gubernamentales involucrados. Por lo tanto, se considera que los procesos de legalización constituyen el mecanismo de mancomunidad con mayor alcance, dado que los diversos actores (públicos – privados) del eje de planeación de la política pública de asentamientos informales han concentrado su foco de acción en función de este proceso, y no particularmente en las otras acciones de la política, entre ellas, el mejoramiento o la reubicación.

En conformidad con el grado de mancomunidad de actores en la ejecución de acciones en el marco de la implementación de la política pública de asentamientos, es de resaltar el papel de la academia (Grupo de Región y Política) en el asesoramiento técnico y jurídico en los procesos y procedimientos de legalización a juntas de vivienda y comunales. De estos ejercicios, es destacable la contribución que se ha hecho en favor de la construcción de un “Pacto Ciudadano”, presentado a las autoridades municipales con un conjunto de condiciones que deberán ser integrados en los Planes de Desarrollo Municipal. Por lo pronto, dicha integración no se ha realizado.

3. Avances en procesos de mejoramiento barrial 2017 - 2021

Según el oficio de respuesta No. R-00343-201731577, se identificó que el municipio de Neiva, en el marco de la implementación de la Política Pública de Asentamientos Informales, en el año 2017, presentó ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Gobernación del Huila, los siguientes proyectos enfocados en el mejoramiento integral barrial de los asentamientos (Ver tabla 9):

Tabla 9. Proyectos enfocados al mejoramiento integral barrial

Ítem	Nombre del proyecto	Valor	No. de Hogares a beneficiar	Entidad a la cual se presentó el proyecto	Observaciones
1	Mejoramiento integral del barrio San Bernardo de la comuna 10 del municipio de Neiva	\$3.199.740.992	246	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Gobernación del Huila	Se realizó perfil del proyecto y fue radicado en el Min. Vivienda y Gobernación del Huila.
2	Mejoramiento integral del barrio Oro Negro de la comuna 10 del municipio de Neiva	\$2.274.810.931	190	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Gobernación del Huila	Se realizó perfil del proyecto y fue radicado en el Min. Vivienda y Gobernación del Huila.
3	Mejoramiento integral del barrio La Amistad de la comuna 10 del municipio de Neiva	\$1.694.135.561	180	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Gobernación del Huila	Se realizó perfil del proyecto y fue radicado en el Min. Vivienda y Gobernación del Huila.

Fuente: Alcaldía de Neiva, Oficio de respuesta No. R-00343-201731577

En cuanto a procesos de co-financiación, resulta de fundamental importancia el rol del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, puesto que uno de sus objetivos es la consolidación del sistema de ciudades acorde a las condiciones de acceso, financiación y prestación de servicios públicos. Una de sus funciones estipuladas en el artículo 2° del Decreto 3571 de 2011 es precisamente:

Determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando los principios rectores del ordenamiento territorial. (...) 16. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector.

Por otro lado, el CONPES 3604 de 2009, "Lineamientos para la consolidación de la Política de mejoramiento integral de barrios MIB", determinó que una de las directrices es fortalecer a los entes territoriales en la gestión urbana y la aplicación de programas de mejoramiento integral de barrio (PMIB), con el objeto de mejorar las condiciones de vida y hábitat de los hogares que se encuentran en asentamientos precarios, para lo cual es fundamental vincular a diferentes entidades del Estado colombiano, sector privado y comunidad en la ejecución de las mismas.

En el rastreo de información, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el 30 de septiembre de 2021 mediante oficio No.2021ER0108729, respondió que durante el período 2015 – 2021 se ha invertido alrededor de 7.592 millones de pesos, comprendidos por estudios y diseños, construcción de obras, interventoría y costos de asistencia técnica, en el mejoramiento barrial de asentamientos de las comunas 2 y 3, tales como Aeropuerto, José Eustasio Rivera, Las Delicias, Reinaldo Matiz, y el Asentamiento La Estrella, parques lineales al borde del río de las Ceibas. Para ejecución del proyecto en mención, se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 0067 entre la Financiera del Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER) y el municipio de Neiva, firmado el 30 de diciembre de 2019 (Ver tabla 10 e ilustración 16).

Tabla 10. Proyecto en ejecución de mejoramiento barrial en el municipio de Neiva

Ítem	Nombre del Proyecto	Valor	No. De Habitantes a Beneficiar	Entidad que cofinanció el Proyecto
1	Mejoramiento Integral barrial, para las comunas 2 y 3 del municipio de Neiva.	\$7.592.000.000,00	8780	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Oficio 2021ER0108729

Ilustración 16 Proyectos de mejoramiento barrial implementados



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Oficio 2021ER0108729

De otro lado, en el marco de la estrategia Nacional denominada “Compromiso Colombia” con fines de generar la reactivación económica en el país a causa de la declaración de emergencia sanitaria, un proyecto de inversión para el apoyo a los más pobres y vulnerados del país se gestionó en el asentamiento Villa Colombia de la Comuna 9 de la Ciudad de Neiva, en donde se construyó la primera fase de la red de alcantarillado sanitario, como se constata a continuación (Ver tabla 11):

Tabla 11. Proyecto de mejoramiento de alcantarillado financiado por Presidencia de la República**No. De Habitantes a Beneficiar**

Ítem	Nombre del Proyecto	Valor	No. De Habitantes a Beneficiar	Entidad que cofinanció el Proyecto
1	Construcción de la primera fase de la red de alcantarillado sanitario del Asentamiento Villa Colombia, en el municipio de Neiva.	\$2.000.590.000	1220	Presidencia de la República.

Fuente: <https://compromisoporcolombia.gov.co/>

A partir de la información presentada, se puede inferir que se han gestado a través de cofinanciación del orden nacional, un total de \$9.592.590.000 millones de pesos que se han invertido en mejoramiento integral barrial en la comuna 2, 3 y 9, garantizados particularmente por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Presidencia de la República.

Es necesario señalar que no se encontró información al respecto de co-financiación del orden departamental e internacional, lo que evidencia la necesidad de una efectiva articulación y coordinación, intrainstitucional en la formulación y ejecución de proyectos que garanticen la implementación de las acciones del eje de planeación de la política pública de asentamientos informales.

Es de considerar que lo relacionado con el mejoramiento barrial no es un tema central en la agenda de la Comisión Intersectorial de la Política Pública de Asentamientos Informales, por lo que el desarrollo de esta acción no ha tenido un avance considerable. Al respecto el entrevistado de la Defensoría del Pueblo integrante de la comisión manifiesta:

En temas de mejoramiento barrial, digamos, no se han discutido en la política. Tenemos un caso de mejoramiento barrial un proyecto de mejoramiento barrial de uno de los predios resueltos o incorporados en la política pública que fue el barrio aeropuerto que lleva más de 50 años que tiene un proyecto de mejoramiento que se acaba de ejecutar sobre la ronda de las ceibas, pero ese proyecto nunca ha sido socializado en la política pública, nunca ha habido una sesión de la política o de la comisión para el mejoramiento (Entrevista a funcionario de la Defensoría del Pueblo, mayo de 2022).

En consecuencia, el avance en los procesos de mejoramiento barrial, en el eje de planeación durante los últimos cinco años, evidencia la necesidad de contar con una gran capacidad financiera y de gestión, dado que los proyectos pueden ingresar a ser financiados o co-financiados por entidades locales, regionales, nacionales e internacionales. De manera que, se identifica como una oportunidad de mejora en el diseño de la política que se estructure una ruta de articulación entre los procesos de legalización y de mejoramiento que permitan precisamente incorporar los servicios, la infraestructura y la calidad de vida a los habitantes de estas comunidades.

4. Avances en procesos de reubicación o inclusión de proyectos VIS o VIP

Con base en la respuesta a la solicitud realizada a la Secretaría de Vivienda y Hábitat, es posible afirmar que la Administración Municipal de Neiva no adelanta ningún proyecto de vivienda que tenga como propósito el otorgamiento de vivienda gratuita o reubicación en razón de que estos ya fueron seleccionados por el Gobierno Nacional. No obstante, en los planes de acción de la Comisión Intersectorial, se han abordado propuestas y actividades en torno a los programas de reubicación o asignación de viviendas en proyectos VIS o VIP, entre ellos:

- a) Toda familia que esté para reubicar deberá postularse cumpliendo con todos los requisitos, como tener una cuenta de ahorro programado con mínimo \$2.700.000,00, para poder ser beneficiada con los diferentes subsidios. Se propone un subsidio de 10,000,000 c/u por parte de la Alcaldía y la Gobernación -i- Nacional por 22,000,000 y del hogar por valor de 12,000,000,00.
- b) Dentro del proyecto de vivienda de la Administración en el Macro proyecto Bosques de San Luis – Agrupación F, donde se construyen 340 apartamentos, se podrán incluir las familias de los asentamientos que se postularon siempre y cuando cumplan con todos los requisitos exigidos por el Ministerio.
- c) Reuniones con las comunidades de los diferentes asentamientos del municipio de Neiva, que tienen como objetivo la divulgación de la oferta pública institucional de los proyectos de vivienda en lo que pueden postularse las familias, con el cumplimiento de los respectivos requisitos.

Se identificaron aspectos que han dificultado la articulación y la coordinación de los actores con respecto a las acciones de mejoramiento barrial y programas de reubicación e inclusión en proyectos VIS o VIP. Lo anterior se argumenta en la medida que no se han logrado realizar los procesos de elección de los representantes de la comisión intersectorial y, con ello, generar espacios de concertación para avanzar en las acciones señaladas. Otras de las dificultades con respecto al mejoramiento barrial ha sido la baja inversión, por parte del municipio, tal como lo indica a continuación uno de los concejales del municipio:

El tema de mejoramiento barrial, vías y servicios públicos, ha sido muy pero muy tímida la inversión que se ha hecho y que se ha venido haciendo (German Casagua, concejal del municipio de Neiva, 23 de marzo, 2022).

Para los funcionarios de la administración, existe un rezago y una baja articulación frente a los procesos de mejoramiento barrial al momento de actuar de manera interinstitucionalmente, dado que si se legaliza un asentamiento, este proceso debe ir acompañado de la intervención de instancias como Gestión de Riesgos, CAM, Sistema Estratégico de Transporte Público, entre otros (Nelly Vega, Directora de Legalización de Asentamientos Informales, Alcaldía de Neiva, 14 de marzo, 2022).

Es notable el desbalance de poder entre los distintos actores (públicos y privados) como las relaciones de afinidad política que han generado un escaso diálogo, participación y deliberación en el marco de la política pública, como lo plantean algunos representantes de los asentamientos. En palabras de uno de los representantes de los asentamientos informales:

La comunidad no se siente como identificada, o no siente digamos, esa confianza que uno esperaría que se lleve a cabo en este proceso entendiendo pues la problemática que tienen los asentamientos. Y esto también ha sido porque, se han colocado intereses político e incluso intereses en los mismos sectores en donde se piensa o se tiene prospectiva de legalización, mejoramiento barrial o programas de reubicación. Resulta entonces, que esa confianza no es muy clara porque la misma Dirección de Legalización de Asentamientos en compañía de la administración se ha enfocado a atender y llevar a cabo su oferta institucional sobre unos sectores concretos (Eduardo Pajoy, Representante de los Asentamientos Informales, Alcaldía de Neiva, 14 de marzo, 2022).

Persisten dificultades en cuanto a los programas de reubicación e inclusión en proyectos de vivienda, lo que constituye uno de los principales obstáculos en el marco de la implementación del eje de planeación. Es más, no se tienen aún alternativas establecidas por el municipio para aquellas familias que no logran ser legalizadas y sus lotes titulados. Sin duda, esta situación plantea un desafío institucional en el marco del nuevo plan de ordenamiento territorial, el cual depende de la voluntad política de los mandatarios de turno, como se plantea:

Aquí también nos queda una tarea por recorrer y es empezarle a brindar esas soluciones a las familias que no se legalizan, a las familias que tiene que optar por un proceso de reubicación o un reasentamiento; y en eso la verdad es que también estamos un poquito colgados, estamos en este momento precisamente trabajado con la dirección de ordenamiento territorial y es voluntad del

señor alcalde, para mirar de qué manera dejamos un territorio, un área bastante generosa para poder destinar ese terreno a la construcción e unos espacios en donde podamos entregarle a las comunidades... Así sea, yo le digo al alcalde, lotes urbanizados. Que la gente mire esa opción como una posibilidad de tener yo un lote, empezar otra vez a construir sus viviendas, con subsidios de mejoramientos de vivienda, donde yo pueda tener mis escrituras, donde yo pueda tener mis hijos en unas condiciones de vida diferentes, que puedan tener acceso a servicios públicos, al transporte público, al tema de la recreación, etc. (Nelly Vega, Directora de Legalización de Asentamientos Informales, Alcaldía de Neiva, 14 de marzo, 2022).

5. Recapitulación

Uno de los principales logros de la implementación del eje de planeación ha sido la contención del surgimiento de nuevos asentamientos informales en el municipio de Neiva, durante el 2017 - 2021. En el transcurso de las dos administraciones que han sido responsables de la implementación de la política de asentamientos, se resalta el uso minoritario de la fuerza en operativos de desalojo (una sola ocasión) y la primacía de opciones como compras de predios (3 ocasiones), reubicaciones y el mejoramiento integral con miras a la legalización en los casos en que es posible llevarla a cabo.

Pese a ello, aspectos como la presunta concentración de las intervenciones y acercamientos de la oferta institucional en el marco de la política a determinadas comunidades, entre las que resalta la comuna 10, ha generado malestar en aquellas que han tenido una menor interlocución con la institucionalidad. Si bien es cierto que se ha presentado una mayor agilidad en materia de legalización en asentamientos con mayor antigüedad, es notoria la incertidumbre en la que se encuentran las comunidades de sectores con mayor cantidad de asentamientos. Dos claros ejemplos son los corregimientos del área rural, con 14 asentamientos pendientes de legalización, y la comuna 8 con 15.

Frente a esta situación, la cofinanciación de procedimientos de mejoramiento barrial entre gobierno municipal, departamental, nacional y actores internacionales ha demostrado tener una importancia clave en intervenciones que, por su alto costo, han tenido una menor ocurrencia en lo transcurrido de la implementación. Este es el caso de las intervenciones de Mejoramiento Barrial Integral (MBI), en las cuales se destaca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Por otro lado, existen brechas de registro de la participación financiera de entidades del orden departamental e internacional en los proyectos implementados, a la vez que los procedimientos de articulación no se encuentran claramente reglamentados.

Como otra oportunidad de mejora de la capacidad institucional a nivel financiero para la implementación de la política, está la posibilidad de establecer porcentajes del presupuesto que cada administración destine para las intervenciones de legalización, reubicación y mejoramiento. Con esto, se buscaría fortalecer los esfuerzos de las dependencias involucradas en resolver las necesidades de la población radicada en los asentamientos y se propiciará la búsqueda de mayores

escenarios de acción articulada. Al respecto, se han identificado propuestas de distribución planteadas dentro de las reuniones de la Comisión Intersectorial, tales como los subsidios de la alcaldía, la gobernación y la nación para la compra de vivienda VIS o VIP o la inclusión de las familias que cumplan requisitos en programas que permitan aprovechar la oferta de vivienda existente. Estas propuestas buscan involucrar a los posibles beneficiarios dentro de las alternativas institucionales que podrían fortalecer la aprobación de la política y favorecer sectores económicos como el inmobiliario y el financiero.

Finalmente, en materia de divulgación de la oferta institucional frente a las familias potencialmente beneficiarias, se resalta la importancia de dar a conocer las competencias y las acciones implementadas por la administración municipal y diferenciarlas de las del orden departamental y nacional. Esto teniendo en cuenta el caso del lanzamiento de proyectos de vivienda que el gobierno nacional implementó recientemente en el municipio, el cual condujo a que las instituciones municipales se concentraran en otros campos. Con esto, se permitirá una orientación más ágil a las familias involucradas y se evitará la generación de falsas expectativas que se traduzcan en malestar con la política y con las administraciones de turno. A su vez, se podría incentivar el estrechamiento de canales de comunicación con dichas entidades, facilitando la coordinación y la labor mancomunada.

CAPÍTULO V

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

La definición del problema de investigación permitió el debido planteamiento de los objetivos que giraron en torno a la necesidad de analizar la implementación del eje de planeación desde el ámbito organizacional de la política pública de asentamientos informales del municipio de Neiva. Lo anterior implicó un diseño metodológico asociado al marco teórico de la categoría de análisis principal y secundarias a la implementación, tales como la organizacional, la interacción de actores y los problemas de articulación y de coordinación. El análisis bibliográfico sistemático de la producción de literatura académica favoreció la identificación de los principales estudios en relación con la categoría central y, al mismo tiempo, los tipos de estudios ejecutados, los enfoques incorporados, las metodologías predominantes, las técnicas correspondientes al enfoque cualitativo, lugares, temporalidades de aplicación y los principales resultados arrojados. Esta manera de proceder llevó a reconocer la pertinencia del actual trabajo de investigación frente a otros trabajos desarrollados a nivel local, nacional e internacional, considerando como elemento innovador y diferencial que el análisis no se centra específicamente en un programa, sino que se realiza sobre la implementación de un eje de una política pública, que no ha sido explorado desde el marco teórico propuesto.

La caracterización de la política pública de asentamientos informales permitió identificar la exposición de motivos que evidencia quienes participaron en la construcción de la política, en la cual se destaca que hubo una mayor presencia de actores institucionales y la ausencia de actores de la sociedad civil. No obstante, al analizar los antecedentes de la política, se encontró que el problema urbano de los asentamientos informales se posiona en la agenda gubernamental en el año 2016. Dicho problema tiene una serie de hechos históricos, sociales y políticos en los cuales sus protagonistas son actores de la sociedad civil, quienes asumen su reconocimiento gubernamental como una realidad problemática. Lo anterior permitió avanzar desde una agenda gubernamental en la formulación de la política y, posteriormente, en su reglamentación a través de

un acto jurídico o administrativo, en este caso mediante el Acuerdo 028 del 2016, el cual le confirió validez legal en su cumplimiento.

Ahora bien, la política pública de asentamientos informales tiene en sus ejes de acción las necesidades expuestas por su comunidades y representantes. Entre estas necesidades se destacan la legalización de predios, la formalización de servicios públicos, el mejoramiento de vivienda, los programas de reubicación acorde a las condiciones de las familias que habitan los asentamientos, el fomento de proyectos de vivienda, los mecanismos de financiación de estos programas, entre otros. Aunque no se integró directamente a las comunidades en el proceso de formulación, lo cual es una falla en el diseño, se promueven espacios concretos de participación y representación de las comunidades en los órganos que se crearon en el marco de la política pública. Los espacios tienen funciones en materia de ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones previstas en cada eje de acción.

Continuando con el análisis al instrumento, este permitió validar que en el articulado de la política pública se establecieron unas fuentes de recursos. Sin embargo, no se especifica la cantidad de recursos que se prevén invertir por cada una de las fuentes estimadas o proyección de inversión de los recursos por año. Es así como la ausencia de recursos corresponde a un problema de implementación que seguramente no se expresó de manera inmediata, pero fue una condición que se visualizó y se analizó en el presente estudio, considerando esta circunstancia como un problema de coherencia en los instrumentos.

Existe una estructura organizacional de la política de asentamientos informales, particularmente, en el eje de planeación. Tal estructura ha sido dotada de nuevas capacidades administrativas y técnicas por medio de la reforma de la administración central, la cual creó la dirección de ordenamiento territorial y la Dirección de Legalización de Asentamientos, incorporándoles funciones específicas relacionadas con las acciones del eje de planeación, especialmente, con la legalización. No obstante, los cambios de administración también han evidenciado una baja interiorización de las funciones y en el rol que tiene la Secretaría de Vivienda y Hábitat en la implementación de la política pública. La baja apropiación de la estructura organizacional de la política de asentamiento informales se manifiesta en las actas de reunión

realizadas por la Comisión Intersectorial y la Mesa de trabajo de reacción inmediata, las cuales han sesionado en los últimos años para atender problemas de invasión o problemas particulares en asentamientos en algunas comunas, mas no para el seguimiento y evaluación de la política. Por lo tanto, el reconocimiento de una estructura organizacional no es suficiente frente a la necesidad de implementar una política pública, por lo que se requiere que los responsables de las instancias gubernamentales y la sociedad civil se apropien del problema público y de las acciones estipuladas para su intervención.

Adicionalmente, se identificó un recurso humano en las entidades que tienen responsabilidad en la implementación de la política de asentamientos informales. Las principales competencias del recurso humano se encuentran asociadas al derecho, el urbanismo, la administración, los sistemas de gestión de calidad y la formulación. Sin embargo, la flexibilidad y la necesidad de las comunidades expresadas en el eje de planeación requieren respuestas oportunas, inmediatas, eficientes de los funcionarios que representan la administración pública. Así que, resulta fundamental incorporar actores privados de la sociedad civil, entre otros, en la implementación del eje de planeación de la política, debido a que así se aumentan las capacidades y la gobernanza de esta.

En cuanto a los problemas de articulación y coordinación en la implementación, se identificó que hay bajos incentivos por parte de la institucionalidad que está permitiendo la participación de actores privados, en este caso, de los dueños de predios donde las comunidades se han asentado. Los incentivos que generan alguna articulación y coordinación entre los actores institucionales y la comunidad han sido los procesos de legalización. No obstante, los resultados de estos procesos dejan una suerte de sin sabor a quienes no logran acceder al proceso de legalización, debido a que se encuentran en zonas de riesgo no mitigables. Frente a esta situación, es necesario diseñar instrumentos de planificación que permitan al municipio, junto con la participación de otras entidades y actores privados, definir proyectos VIS o VIP, definir zonas urbanizables o implementar el banco de tierras del municipio, para lograr avanzar en procesos de reubicación.

Un problema adicional de la articulación y la coordinación se relaciona con los incentivos políticos a las comunidades en la toma de decisiones, particularmente, en los espacios de la estructura organizacional que tiene la política para ello. De lo que va de la implementación de la política pública han sido dos los procesos de convocatoria de elección de representantes, de los cuales fue legal y validado por las autoridades el período de representación de 2017 – 2019, pues la convocatoria para elegir representantes de 2020 – 2022 fue anulada por la Secretaria de Gobierno. Por consiguiente, los problemas de articulación y coordinación se pueden subsanar en la medida que se garantice y se proporcionen incentivos a los diversos actores que cumplen y juegan un rol fundamental en la implementación de la política de asentamientos, particularmente, en el eje de planeación.

En cuanto a los instrumentos en la política de asentamientos informales en el eje de planeación, se evidenció que se han estipulado instrumentos de tipo técnico, legal, administrativo y financiero, los cuales han tenido origen a nivel interno de la institucionalidad. En lo que concierne a los instrumentos originados de los planes de acción de la política, se identifica una serie de iniciativas que ha requerido el diseño e implementación de instrumentos de diversa índole, pero su institucionalización se ha postergado debido que tiene impacto político en términos electorales, como por ejemplo, el cobro de plusvalía.

Por otra parte, los instrumentos que han surgido de la acción de legalización de asentamientos, corresponden a la actualización de la estructura organizacional del municipio de Neiva, con la creación de la Dirección de Legalización de Asentamientos. Para dar respuesta a la necesidad encomendada en la política pública, la Dirección crea herramientas de tipo administrativo y ciertas técnicas sobre procedimientos institucionales de legalización de asentamientos, elaboración de estudios de áreas de riesgos, y documento técnico de legalización. El propósito no es otro que avanzar articuladamente con la comunidad en la legalización de asentamientos que cumplan las condiciones técnicas y jurídicas. En el componente de reubicación o inclusión en proyectos VIS o VIP (acción del eje de planeación), se identificó que no se han diseñado e implementado instrumentos que permita brindar respuestas a las familias que no han logrado ser parte del proceso de legalización, debido a que sus viviendas se encuentran en zonas de áreas de riesgo no mitigables. Esta circunstancia ha traído como consecuencia que la

organización territorial, la prestación de los servicios públicos u otros beneficios que se prevé con la legalización, no sean un derecho de todos los habitantes de los asentamientos; también ha generado internamente una diferenciación negativa en materia de derechos dentro de la comunidad.

En cuanto al componente de mejoramiento barrial de la política, persiste la ausencia de instrumentos que articulen las acciones de legalización con procesos de mejoramiento barrial, postergando el acceso y el disfrute a bienes fundamentales para una vida digna, tales como vías, escuelas, centros de salud, andenes, parques, biblioteca, entre otros. Asimismo, se identificaron instrumentos financieros en el eje de planeación como la cofinanciación de orden departamental, municipal, internacional, la plusvalía, la valorización y el régimen fiscal municipal. No obstante, no se determinó en la política una proyección del costo de cada una de las acciones requeridas. La representación de inversión por vigencia anual en la implementación de la política quedó sujeta a la voluntad política de las administraciones de turno. Por lo tanto, se evidenció que existe una dispersión, fragmentación y, en algunos casos, incoherencia de los instrumentos de la política pública en el eje de planeación. Al respecto, es necesaria la creación de instrumentos en cada uno de estos componentes que garantice la articulación entre los propósitos de la política, evitando así la incoherencia y el incumplimiento de esta.

El avance y el cumplimiento de metas en el eje de planeación de la política se hace evidente, en gran medida, en un solo componente que es la legalización de asentamientos informales, circunstancia que es coherente con la inversión de recursos públicos que le ha sido asignada durante los últimos cinco años. No obstante, el avance de este proceso legalización se ha concentrado en una de las cuatro comunas que mayor presencia de asentamientos tiene en su territorio. Este tipo de circunstancia es visto desde la comunidad con cierta desconfianza. En efecto, la comunidad consideran que existen criterios de carácter político instrumentalizados a partir del apoyo concreto que se realizan a determinadas comunas. Además, se debe considerar que el número de asentamientos legalizados es inferior en muchos casos al número de no legalizados, en razón de las circunstancias jurídicas y técnicas, por lo que cobra sentido, pertinencia y urgencia que el municipio genere mecanismos, instrumentos y acciones en el marco de la política, para la reubicación de las familias.

Los proyectos realizados de mejoramiento barrial no tiene en todos relación directa con los asentamientos que han sido legalizados, como el caso del proyecto del “Parque ronda río las Ceibas”, ejecutado con recursos del gobierno nacional y municipal. Solo se identificaron, en algunos asentamientos como en San Bernardo del Viento, obras de intervención de la infraestructura urbana, las cuales evidencian la posibilidad de articular legalización y mejoramiento barrial. No obstante, los instrumentos que existen no permiten u orientan este tipo de necesidad, dado su dispersión y fragmentación.

Finalmente, es de señalar que la implementación de la política de asentamientos informales requiere de recursos financieros, pero la realidad en cuanto a inversión, es de analizar, evaluar y reconsiderar por las instancias pertinente u autoridades competentes, debido a que se pasó de porcentaje de participación sobre el presupuesto general del municipio del 7,5% (2016) al 3,5%(2020), situación que evidencia que la implementación quedó sujeta a voluntad política, y un problema público como es el caso de los asentamientos informales de la ciudad de Neiva, no debe estar sujeto a ello.

Recomendaciones

Considerando las oportunidades de mejora identificadas en el análisis de la implementación del eje de planeación de la política de asentamientos, es necesario realizar una serie de recomendaciones a partir de una hoja de ruta que permita a los diferentes actores que intervienen en el proceso de su ejecución fortalecer el quehacer del gobierno en aras de superar el problema público objeto de la política.

Recomendaciones al gobierno municipal

1. Se evidenció que no se han realizado procesos de seguimiento y evaluación de la política, diferenciándolos de los informes presentados en el marco de los controles políticos que han llevado a cabo los funcionarios de la administración frente a la junta directiva del Concejo de Neiva. En consecuencia, no se han reconocido las fallas del diseño que se presentaron en el proceso de formulación, entre ellas:
 - La definición de la vigencia de duración de la implementación de la política

- La ausencia de un plan de acción de la política con metas, presupuesto, responsables, indicadores
- La baja participación de las comunidades en el diseño y validación de alternativas
- La dependencia entre la implementación de la política y la voluntad política
- Las fuentes de financiación sin inversión presupuestal fija

Por lo tanto, como primera medida se recomienda realizar una evaluación *ex -post* de la política de asentamientos que evidencie los impactos durante la implementación, los alcances y la información necesaria para mejorar los componentes que integran la política de asentamientos informales.

2. El campo de las políticas públicas presenta un bajo desarrollo institucional y carece de diferenciación a nivel nacional frente a entes regionales y locales. En ese sentido, se requiere, en la ciudad de Neiva, a nivel institucional, apropiar, adoptar e incorporar los avances de este campo técnico y disciplinar que se ha dado en el país, encabezado desde el Departamento de Planeación Nacional. Lo anterior brindaría y garantizaría que las políticas adoptadas en la ciudad se conciban con la rigurosidad requerida en su proceso de formulación, seguimiento, implementación y evaluación. En esta medida, se recomienda que el Departamento Administrativo de Planeación sea la instancia responsable de los procesos de políticas públicas en el municipio de Neiva. Entre sus responsabilidades está garantizar que la formulación, implementación, seguimiento y evaluación se encuentren en coherencia con las capacidades institucionales. Lo anterior implica la creación de un grupo de trabajo de prestación de servicios, circunstancia que no requiere de reformas en la estructura organizacional para su funcionamiento y sostenibilidad.

3. La investigación realizada permitió identificar que la política de asentamientos informales y sus acciones previstas son de carácter multi y transdisciplinar. Por ende, se recomienda al municipio de Neiva incorporar en su estructura organizacional y, en particular, en las instancias responsables de la implementación de la política de asentamientos, perfiles profesionales provenientes de las ciencias sociales y humanas, debido a que resulta

fundamental atender los múltiples factores que se pueden presentar durante la intervención estatal.

4. La creación de incentivos políticos, económicos y sociales, que se gesten desde la institucionalidad hacia los actores que intervienen en la implementación del eje de planeación y en sí para la política, es fundamental. La razón está en que el Estado no tiene las suficientes capacidades financieras, humanas, técnicas para brindar respuestas integrales a todas las acciones establecidas en el marco de la política. En ese sentido, se recomienda que el municipio desarrolle un análisis de cuáles serían ese tipo de incentivos que son viables desarrollar acorde a los límites normativos, para lograr aumentar la articulación y la coordinación de los actores del territorio relacionados directamente con el problema público.
5. El desarrollo de instrumentos de política de tipo técnicos, jurídicos, financieros, administrativos, entre otros, resulta fundamental para garantizar que la implementación de la política sea coherente con las acciones del eje de planeación. Es así que se recomienda el diseño de los siguientes instrumentos:
 - a) *Instrumento de política* (económico, fiscal, regulativo), para que las familias asentadas y que deben ser reubicadas por factores de amenaza, vulneración y riesgo ambiental, puedan acceder directamente a la oferta pública institucional.
 - b) *Instrumento de tipo administrativo*, que defina procesos y procedimientos, para que familias asentadas que hayan logrado obtener la legalización y título del predio, puedan acceder a programas de mejoramiento de vivienda.
 - c) *Instrumentos y herramientas*, para la estructuración y financiación de proyectos de mejoramiento integral barrial en asentamientos que hayan logrado la legalización y tengan los respectivos planes urbanísticos aprobados por la Dirección de Legalización de Asentamientos.
 - d) *Diseño de procesos y procedimientos*, para que las comunidades asentadas que requieran mejoramiento barrial integral logren que esta necesidad sea tramitada institucionalmente acorde a las capacidades de la institucionalidad.

Recomendaciones a las comunidades asentadas

1. Las comunidades asentadas se les asignó espacio de representación con voz y voto en la estructura organizacional de la política de asentamientos informales (Comisión Intersectorial – Mesa de Trabajo de Reacción Inmediata). No obstante, esta participación ha sido obstaculizada o postergada por procesos administrativos que no son de todo claro para la comunidad. Por lo tanto, se recomienda a los actores no gubernamentales construir la Red de Asentamientos Informales de la Ciudad De Neiva, escenario organizacional, social y político de las comunidades asentadas, el cual garantice una comunicación horizontal entre las familias asentadas y autoridades, con una clara definición de sus propósitos e intereses. Esta organización social podría ser garante de que las administraciones de turno inviertan en la implementación de la política pública.

Recomendaciones a las comunidades académicas

1. Desde el campo académico, es necesaria la construcción de espacios de reflexión donde se validen, junto con las comunidades, las autoridades, los investigadores, los avances de la implementación de la política de asentamientos informales, dado que es un tema de alta relevancia social, política, económica, urbano y académico.
2. Para futuras investigaciones en el campo de las políticas públicas urbanas y el problema público de asentamientos informales en Colombia, se recomienda profundizar en un análisis comparativo de las diversas políticas implementadas a nivel territorial articulada a los lineamientos normativos nacionales, constitucionales, para así responder al problema público de los asentamientos informales, mediante la elaboración de una propuesta que reúna las mejores experiencias en el tema.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F., & Bustelo, M. (4 de Julio de 2010). Gobernanza y evaluación: Una relación potencialmente fructífera. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1 -22.
- Pautas y criterios para el levantamiento del estado de cosas insconstitucional en materia de desplazamiento forzado, Auto 373 (Corte Constitucional de Colombia 23 de Agosto de 2016). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A373-16.htm>
- Restrepo, R. L. (07 de 14 de 2016). *Proyecto de acuerdo “por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Neiva: Neiva, la razón de todos – gobierno transparente 2016-2019” y se conceden unas facultades*. Obtenido de <http://www.alcaldianeiva.gov.co/Gestion/PlaneacionGestionControl/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20De%20Desarrollo.pdf>
- Concejo Municipal de Neiva . (30 de Noviembre de 2016). *Normatividad Alcaldía de Neiva* . Obtenido de <https://www.alcaldianeiva.gov.co/Gestion/Paginas/Normatividad.aspx>
- Timarán , J. D. (2019). Implementación del modelo bottom up en la política pública de asentamientos informales en Neiva. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 17-31.
- Penalva Berdú, C., Alaminos Chica, A., Frances García, F., & Santacreu Fernandez, O. (2015). *La investigación cualitativa*. Ecuador: Universidad de Cuenca.
- Pardo, M., Dussauge Laguna, M., & Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Real Academia Española . (Abril de 2022). *Real Acadmía Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/implementar>
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Kumar Panday, P. (2004). Issues in implementation of public policies: The involvement of the army in the law and order sector in blangladesh. *Social Change*, 87 - 100.
- Goggin, M. L. (1986). The " too few cases/too many variables" problem in implementation research. *Political Research Quarterly*, 329 - 347.
- Ordóñez Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y deiseño de políticas públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Aguilar, L. (2012). *Política Pública*. México: Siglo XXI editores.
- Aguilar Villanueva, L. (2000). *La implementación de las políticas*. México: Porrua.
- Ghymers, C. (2005). *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina*. Santiago de Chile: Libros de Cepal.

- Martí, M., Blanco, I., Parés, M., & Subirats, J. (25 de Junio de 2020). *Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*. Obtenido de <https://aecpa.es/es-es/como-evaluar-la-participacion-en-una-red-de-gobernanza-tres-perspect/congress-papers/280/>
- Matamoras, G. O. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Departamento de publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- Perdomo, A. S. (2012). *Historia del crecimiento urbano de Neiva*. Neiva: Academia Huilense de Historia.
- Molina, G. C. (2012). *La Planeación del desarrollo urbano de Neiva en el Siglo XX*. Neiva: Academia Huilense de Historia.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Perdomo, A. S. (2012). *Historia del crecimiento urbano de Neiva* (Vol. Tomo III). Neiva: Historia Comprensiva de Neiva.
- Entrevista, Dubia Isabel Tovar. (24 de 06 de 2021). (J. D. Timarán, Entrevistador)
- Rojas, E. (21 de Noviembre de 2015). Comité Civico por la defensa del territorio de la Media Luna. *Diario del Huila*.
- Entrevista, Dubia Isabel Tovar. (21 de 08 de 2017). (J. D. Torres, Entrevistador)
- Alcaldía de Neiva. (2012). *Alcaldia de Neiva*. Recuperado el 28 de 08 de 2017, de <http://alcaldianeiva.gov.co/Gestion/PlaneacionGestionControl/Documento%20diagnostico%20POT%20definitivo.pdf>
- Solarte Pazos, L. (2004). *Las evaluaciones de políticas públicas en el Estado Liberal*. Cali, Colombia: Editorial Universidad del Valle.
- Aguilar, L. F. (2012). *Política Pública*. México: siglo veintiuno.
- Dussauge, M. (2018). *Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones*. México: Centro de Investigacion y Docencia Economicas (CIDE).
- Kumar Panday, P. (2004). Issues in implementation of public policies: The involvement of the army in the law and order sector. *Social Change*, 87 - 100.
- Pardo, M., & Dussauge Laguna, M. (2018). *Implementación de Políticas Públicas*. Ciudad de México: CIDE.
- Gómez, C. W. (2011). Hacia un entendimiento necesario del concepto de Políticas Públicas en las ciencias sociales. *Dlocal*, 21 -35.
- Matamoras, G. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Comisión Intersectorial de la Política Pública de Asentamientos Informales. (10 de 11 de 2020). Acta 05 de reunión . Neiva, Huila, Colombia.

- Aguilar, L. (2012). *Política pública*. ESPAÑA: Siglo xxi editores.
- Leyva, S., & Silva Jaramillo, S. (2015). *Análisis de la Política Pública poblaciona: La juventud en Medellín en crisis, cambios e innovación*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Bosh, J., & Merli, M. (2014). La articulación en el proceso de las políticas públicas del Turismo. *Realidad, Tendencias y Desafíos en el Turismo*, 59 -73.
- Cunill Grau, N. (2013). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 5 -46.
- Villareal Cantú, E. (2019). *Instrumentos de políticas públicas*. México: Siglo ventiuono editores .
- Concejo de Neiva. (31 de Mayo de 2009). Acuerdo 026 de 2009 "Por medio del cual se revisa y ajusta el acuerdo 016 de 200 que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva" . Neiva, Colombia.
- Unidad de Victimas. (07 de Octubre de 2022). *Red Nacional de Información*. Obtenido de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Desplazamiento?vvg=1>
- Delgadillo, V. (2016). Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la ciudad de México. *Territorios*, 81 -99 .
- Millan Orozco, D. (2008). Marginópolis. *Bitácora Urbano Territorial*, 117 - 127.
- Suarez Trujillo, P. (2011). *Unidos para mejorar* . Neiva: Alcaldía de Neiva.
- Departamento Administrativo Nacional de Planeación. (2005). *Boletín censo general perfil Neiva -Huila*. Bogotá, Colombia: DANE.
- Winter, R. (2006). Handbook of Public Policy. En *Implementación* (págs. 151-166). Londres: SAGE Publications Ltd.
- Laurence , J., & O'Toole, J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 263 - 288.
- CEPAL. (2003). *Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso caso de las políticas fiscal y ambiental)*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.
- M. Cejudo, G., & L. Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 3 - 31.
- Wildavsky, A. (1973). If Planning is Everything, Maybe it's Nothing. *Policy Sciences*, 127-153.