Slum recognition effects on urban informal expansion:

An impact evaluation of the Neighborhood Legalization program in Bogotá, Colombia

Guibor Camargo

Borrador en español

**Resumen:**

**Introducción:**

Sin duda uno de los eventos más importantes en la historia reciente en América Latina, es el rápido crecimiento de las ciudades durante la segunda mitad del siglo XX y lo que va del siglo XXI, y la transición hacia una población mayoritariamente urbana (CITAS). Colombia no fue la excepción a estos procesos; impulsada por fenómenos migratorios derivados la pobreza rural, las catástrofes naturales y el conflicto armado interno (CITAS), la población urbana paso del 67.5% en 1989 al 80.78% en 2018 (CITAS), según los datos censales disponles. Esta explosión de la población urbana se acumuló sobre todo en las ciudades principales como es el caso de la de Bogotá (CITAS), qué en el último medio siglo duplico su tamaño poblacional; solo entre 1989 y 2018 la población paso de 4.4 millones a más de 8 millones en la actualidad (CITAS).

Esta expansión urbana (tanto demográfica como física) lejos de ser un proceso de crecimiento organizado y formal, se caracterizó por una acelerada aparición de barrios informales con origen en la autoconstrucción, de bajo ingreso y poblacionalmente densos[[1]](#footnote-1) (CITAS). De tal modo que, hoy en día 10.2% de los hogares de la ciudad están en déficit cualitativo de vivienda, y el 3.8% en déficit cuantitativo: lo que equivale a más 352 mil hogares en déficit habitacional (CITAS).

Aunque incluso desde 1970 ya existían diferentes normas y programas municipales que buscaban lidiar con esta situación (CITAS), no fue sino hasta 1994 con la creación de la ley 388 (ley de ordenamiento territorial) que se creo un marco regulatorio único nacional para la planeación de las ciudades. Esta ley obligo a los municipios a diseñar planes de ordenamiento territorial (POT) en donde, entre otras cosas, se definiera el perímetro urbano de las ciudades, así como también las políticas para el manejo de la informalidad a través programas como la legalización de barrios (ya existente desde los 70’s). En el caso de Bogotá, la ley impulso que la administración adelantara aceleradamente procesos de legalización tanto nuevos como estancados, con el fin de que estas zonas de la ciudad pudiesen ser parte de las políticas urbanas establecidas en el POT (ver figura 1).

El programa de legalización de barrios consistió (y consiste) en el reconocimiento de asentamientos ilegales[[2]](#footnote-2), para que estos pueden ser posteriormente provistos de servicios públicos y ser sujetos de programas de inversión en infraestructura pública (a través de programas posteriores como o el de mejoramiento integral de barrios). Acá encontramos una diferencia importante en contraste con programas similares en otros pises, pues en Colombia la legalización de barrios no garantiza o implica un reconocimiento de derechos de propiedad, como en el caso de Brasil (CITAS). A través la legalización de barrios solo se reconoce que el área en done están construidos los asentamientos es “suelo urbano” y por ende puede ser sujeto de “políticas urbanas”: es una política que cambia el estatus jurídico del asentamiento parar que posteriormente el Estado pueda intervenirlo.

Ahora bien, el programa de legalización de barrios no ha estado fuera de la controversia y el debate público. Algunos sectores políticos se han opuesto al mantenimiento de este programa/instrumento (y otros de naturaleza similar), alegando que genera incentivos a la expansión ilegal e informal de la ciudad, y proponiendo que la política habitacional se enfoque exclusivamente en la vivienda social nueva (una postura por cierto apoyada por grandes empresas de la construcción). Incluso en 2003, el gobierno nacional llego prohibir cualquier tipo de inversión pública en asentamientos cuyo origen fuese posterior a este año, así como también prohibió que las empresas prestadoras de servicios públicos proveyeran servicios a estas zonas; inviabilizando la aplicación de programas como el de legalización de barrios (CITAS). Esta prohibición sería luego declarada inconstitucional por las altas cortes en 2008. Del otro lado, otros sectores abogan por el manteamiento de este tipo de políticas, alegando que es una opción más barata para el Estado que la construcción nuevas viviendas, así como también más asequible[[3]](#footnote-3) para los hogares en déficit (CITAS), en parte desconociendo o ignorando la posible existencia de efectos adversos del programa.

Chart, line chart

Description automatically generated

Figure 1. Cumulative number of neighborhood legalizations processes (1975-2019)

Nota: Hitos históricos de izquierda a derecha: **A**) 1994: expedición de la ley 388 de 1994 de ordenamiento territorial. **B**) 2003: el gobierno nacional prohíbe cualquier tipo de intervención pública sobre asentamientos informales con origen posterior al 2003, así como la prestación de servicios públicos a estas áreas. **C**) 2004: Bogotá aprueba el POT vigente hasta 2022, decreto 190 de 2004. **D**) 2008: La Corte Constitucional de Colombia declara inconstitucional la prohibición de intervención pública sobre asentamientos informales a través de la sentencia C-1189/08.

En un primer vistazo general (figura 2-A), se puede observar como en efecto en las áreas legalizadas, no solo hay una menor concentración de ocupaciones informales, sino que también el aumento de estas pareciera ser menos acelerado respecto a otras zonas de la ciudad. No obstante, si miramos más a detalle (figura 2-B), se puede ver que es en las zonas aledañas a estas legalizaciones, en donde más ha aumentado el número de ocupaciones informales desde el 2005 (año desde el cual hay información disponible de asentamientos ilegales/informales). De este modo la pregunta que busca responder este artículo es ¿ha generado la legalización de barrios en Bogotá, efectos adversos sobre la expansión de los asentamientos ilegales/informales? Y, si estos efectos existen ¿variaron dado el levantamiento de las restricciones impuestas por las altas cortes en 2008? En otras palabras ¿Qué en 2008 las cortes eliminaran la prohibición de legalizar asentamientos posteriores a 2003 generó incentivos a la aparición de nuevas ocupaciones informales en la ciudad?

Chart, line chart

Description automatically generated

Figure 2. Bogota’s informal occupations growth by areas between 2005 and 2019.

Para resolver estas preguntas, reconstruimos una base de datos espacial con los principales cambios geográficos de la ciudad en los últimos 16 años (2005-2021) en materia de crecimiento informal, infraestructura y programas de intervención en barrios informales como la legalización de barrios. Para la estimación de los efectos causales, utilizamos un modelo de diferencias en diferencias agrupadas doblemente robustas, basados en la metodología de CITAS, y teniendo en cuenta tanto las dinámicas de anticipación del tratamiento de legalización, como los *sipllovers* geográficos de la política siguiendo la metodología propuesta por CITAS. Encontramos que … (hallazgos generales). Igualmente, identificamos que la eliminación de la restricción de la Corte Constitucional … (hallazgos específicos – resumen de la comparación efectos 2005-2008 VS 2009-2019).

Ciertamente, aunque escasa, hoy es posible encontrar literatura sobre el estudio de los efectos empíricos de las intervenciones en asentamientos informales. La mayoría de estos estudios se concentran en tres temas principalmente: en el análisis de los efectos de las intervenciones en la salud de los hogares (CITAS), en los efectos sobre el desarrollo económico y el empleo de los barrios (CITAS), y algunos otros pocos en los cambios en los patrones de construcción y precios del suelo (CITAS). Sin embargo, la mayor parte de estos estudios se enfocan en intervenciones físicas en los asentamientos (exceptuando CITA), mientras que nuestro artículo analiza cambios en el estatus legal, y comportamientos en los agentes derivados de la anticipación de estos cambios. Por otro lado, la literatura existente se concentra en revisar efectos positivos, ignorando la existencia de efectos adversos de los programas. Finalmente (exceptuando CITA), en la literatura existente no se evalúa la heterogeneidad de esos efectos a lo largo del tiempo, ni como estos efectos pueden interactuar con cambios en las normas regulatorias de las políticas, como se propone es el presen artículo.

Contexto:

**Decreto 476 de 2015 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C**

El proceso de legalización

* Suelo rural (legalización es pasar de rural a urbano). Solo se puede intervenir en suelo urbano
* Expresiones protección ambiental, reserva vial o sistemas primarios, y suelos de riesgo (hay zonas más iportantes que otras)
* El proceso de legalización (anticipación y “origen del asentamiento”)

Conexión con otras políticas

Plan de desarrollo contra la corte

Datos:

* SDH: Ocupaciones y seguimiento
* Legalización: datos de procesos
* SDP: Programa de mejoramiento integral de barrios

Análisis geográfico

Una de las dificutlades del

Estrategia empírica

* Definción de grupos
* Estimador general

Restricciones y supuestos

1. Hoy Bogotá tiene una densidad del 18mil hab/km2, siendo así la 46va ciudad más densa del mundo (CITA). Entre 2005 y 2018 esta densidad poblacional aumento un 8%, y en algunos puntos ha alcanzado densidades superiores a los 73mil hab/km2 (CITA): un valor alto si consideramos que la ciudad más densa del mundo es Dhaka, Bangladés, con una densidad promedio de 36 mil hab/m2. [↑](#footnote-ref-1)
2. La “ilegalidad” hace referencia a un estatus legal del asentamiento: no tiene licencia o permiso para ocupar la zona que ocupa; mientras que la “informalidad” hace referencia a una forma u origen de la construcción. [↑](#footnote-ref-2)
3. En Colombia existen dos tipos de viviendas sociales: Vivienda de interés social (VIS) que por ley tiene un costo máximo de 150 salarios mínimos mensuales (aproximadamente $ 34,190 USD); vivienda de interés prioritario (VIP), con un valor máximo de 110 salarios mínimos mensuales (aproximadamente $ 25,070 USD). Ambas viviendas deben tener un área mínima de 42 m2. Acceder a esta vivienda puede ser difícil para el hogar promedio, si se tiene en cuenta que el 70% de las familias en Colombia sobreviven con menos de un salario mínimo mensual (menos de $ 225 USD aproximadamente), y el 40% de las personas estan en situación en pobreza (tiene ingresos menores a $ 80 USD al mes). [↑](#footnote-ref-3)