

MAPEO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y CONDICIONES WASH (AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE) EN LOS DEPARTAMENTOS DE ATLÁNTICO Y LA GUAJIRA

ANTECEDENTES DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE
ASENTAMIENTOS INFORMALES Y
ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO



WASH
WASH
WASH

Puntos esenciales

Los asentamientos humanos informales (también denominados asentamientos ilegales-consolidados o precarios según la Ley 2044 de 2020) existen en zonas rurales y de periferia urbana de Colombia y son habitados por personas en situación vulnerable; algunos de ellos migrantes venezolanos, y otros, desplazados por el conflicto armado. Los asentamientos con cierto grado de consolidación y que están ubicados en zonas con riesgos mitigables, pueden ser legalizados.

Estos asentamientos experimentan carencias en la atención de necesidades básicas, especialmente en los servicios de agua, saneamiento e higiene [WASH por sus siglas en inglés], no están identificados en las estadísticas nacionales y tampoco son visibles en los instrumentos de ordenamiento territorial [POT]. En consecuencia, se desconocen las condiciones de riesgo y los usos del suelo en los asentamientos y se dificulta su inclusión en los programas y proyectos de desarrollo territorial.

En respuesta a esta situación, IMMAP y UNICEF Colombia avanzan en el proyecto **“Mapeo de asentamientos humanos y condiciones WASH en los departamentos de Atlántico y La Guajira”**, con tres componentes:



- 1) Identificar asentamientos por teledetección y validación de imágenes satelitales.
- 2) Identificar las necesidades de agua y saneamiento con énfasis en Centros de Desarrollo Infantil, Instituciones Educativas y Centros de Salud.
- 3) Promover diálogos multi-actor con las autoridades locales de cuatro (4) municipios, analizando posibilidades de regularización o reubicación en ocho (8) asentamientos priorizados.



El proyecto tiene un propósito transversal de abogacía e incidencia en políticas públicas nacionales y locales para mejorar las condiciones de acceso a servicios WASH, con posibilidades de replicación en otros territorios.

Siglas y acrónimos

CDI:	Centros de Desarrollo Infantil
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CS:	Centros de Salud
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
GIFMM:	Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos
GIS:	Sistemas de Información Geográfica
IE:	Instituciones Educativas
JMP:	Programa de monitoreo conjunto OMS/UNICEF
POT:	Plan de Ordenamiento Territorial
MVCT:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
RAMV:	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia
RMRP:	Respuesta a Refugiados y Migrantes provenientes de Venezuela
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNGRD:	Unidad de Gestión de Riesgo de Desastres
WASH:	Agua, Saneamiento e Higiene

WASH
WASH
WASH

Contenido

Puntos esenciales	2
Siglas y acrónimos	3
Contenido	4
Contexto	5
Enfoques	6
Definiciones legales sobre asentamientos	6
¿Por qué el enfoque en condiciones de acceso a servicios WASH?	8
¿Por qué el enfoque en Instituciones Educativas [IE], Centros de Desarrollo Infantil [CDI] y Centros de Salud [CS]?	9
¿Por qué el enfoque en los flujos migratorios mixtos?	12
Políticas públicas sobre asentamientos y condiciones WASH	13
¿Cómo se ordena el uso del suelo en Colombia?	13
¿Cuál es la cartografía disponible para los territorios colombianos?	14
¿Regularización o reubicación de los asentamientos?	15
¿Cuáles son las posibilidades de atención de necesidades WASH en asentamientos humanos?	17
¿Cómo alcanzar la gestión sostenible de los servicios?	20
Modalidades para la gestión de los servicios	21
Mecanismos de financiación	21



Contexto

El desplazamiento de migrantes venezolanos, de colombianos retornados al país, y de otras personas a causa del conflicto armado en la última década, sumado a otras dinámicas de exclusión económica y social de personas en condición de pobreza, han propiciado la aparición y expansión de asentamientos humanos informales en la periferia de las zonas urbanas y en las zonas rurales de Colombia.

La población que habita estos asentamientos experimenta conflictos sociales, condiciones de habitabilidad deficientes y dificultades para la atención de las necesidades básicas, como del acceso a servicios de agua, saneamiento e higiene [WASH - por sus siglas en inglés].



Ante la carencia de información oficial sobre los asentamientos informales, desde 2018 se han sumado esfuerzos de cooperación internacional y de ayuda humanitaria para el mapeo de estos asentamientos y la identificación de las necesidades más apremiantes de la población. A 2022, iMMAP, UNICEF Colombia y otros socios adelantan proyectos colaborativos que integran el análisis de sistemas de información geográfica [GIS - por sus siglas en inglés], el análisis de datos de fuentes oficiales y de sistemas de información sectorial, y el procesamiento de datos capturados en terreno, llamando a la acción de diferentes grupos de interés para mejorar las condiciones de vida de la población afectada.

De acuerdo con la caracterización de 327 asentamientos humanos informales que realizó iMMAP en el año 2020, se encontró que el 66% no tienen acceso a infraestructura sanitaria y el 82% no tiene acceso a agua por fuentes mejoradas. En las visitas de campo se observó que los asentamientos cuentan con algunos puntos de abastecimiento de agua con conexiones no autorizadas, las viviendas no disponen de tanques de almacenamiento de agua y son escasas las iniciativas de apoyo a la comunidad desde las autoridades locales, para promover el cuidado y el manejo del agua para el almacenamiento y consumo seguro¹.

¹ iMMAP (2020) Análisis de las condiciones y necesidades WASH en diferentes entornos. Sitio web. Consultado el 22 de septiembre de 2022 desde: <https://colombia.immap.org/analisis-de-las-condiciones-de-la-respuesta-en-wash-perspectivas-de-la-respuesta-sectorial-en-el-2022/>



Enfoques

Definiciones legales sobre asentamientos

Ley 2044 de 2020

“Asentamiento humano ilegal consolidado:

“Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.”



“Asentamiento humano ilegal precario:

“Se entiende por asentamiento humano ilegal precario el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.”

“Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por:

- a)** Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte,
- b)** Eventual existencia de factores de riesgo mitigable.
- c)** Entorno urbano con deficiencia en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos,
- d)** Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural),
- e)** Viviendas que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos,
- f)** Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado.”

Estas definiciones dan cuenta del estatus legal de los conglomerados de viviendas, no regularizados y habitados por personas en condición de vulnerabilidad. Sin embargo, hay pocos avances en la identificación de estos asentamientos y en la formulación de programas y proyectos para reducir brechas en la atención de necesidades básicas de la población que los ocupa. Los datos disponibles sobre esta realidad territorial son:

1) El Gobierno de Colombia no cuenta con cifras oficiales sobre los asentamientos humanos informales; el marco estadístico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] no captura datos desagregados sobre las condiciones de habitabilidad o de acceso a agua para estas localidades; y los planes de ordenamiento territorial [POT] de los municipios no incluyen la ubicación o delimitación de estas áreas.

2) A marzo de 2023 IMMAP, en colaboración con otros socios, ha mapeado 1.035 asentamientos en el territorio colombiano, identificados a partir de imágenes satelitales procesadas con inteligencia artificial [IA] y validación con el ojo humano.



Estos asentamientos se ubican principalmente en la periferia urbana y en zonas rurales de los grandes centros urbanos de Colombia y de ciudades intermedias o menores de zonas de frontera, y están expandiéndose aceleradamente.

3) En las experiencias de campo de ayuda humanitaria acompañadas por UNICEF Colombia en el departamento de La Guajira, se observan asentamientos ubicados en los límites entre lo urbano y lo rural, en territorios con ancestralidad indígena o en zonas de resguardo indígena. En estos asentamientos, las comunidades indígenas que tradicionalmente han experimentado un notable déficit de agua, siendo receptoras de los flujos migratorios mixtos, enfrentan conflictos por el incremento de las necesidades WASH de las nuevas poblaciones.

En consecuencia, el proyecto apunta a conformar un acervo de información útil para la identificación de los asentamientos humanos informales, visualizando datos y observaciones relevantes para el diseño de políticas públicas pertinentes y oportunas orientadas a la protección de población vulnerable, con impactos en el nivel nacional y en las entidades territoriales.

¿Por qué el enfoque en condiciones de acceso a servicios WASH?

En noviembre del 2015 en la Cumbre del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas los países aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] como principal estrategia para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

El ODS 6 de “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”, establece varias metas, destacando las siguientes:

6.1. De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

6.2. De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.”

Para alcanzar estas metas, el Programa de Monitoreo Conjunto o - Joint Monitoring Program - de la Organización Mundial de la Salud y UNICEF [JMP - por sus siglas en inglés] hace visibles las brechas en el acceso a agua y saneamiento entre zonas urbanas y rurales, y ha desarrollado un método de “escalera” de servicios para presentar diferentes formas de acceso a agua y saneamiento, con soluciones mejoradas y no mejoradas. Los países reportan periódicamente su avance en el ODS 6 de acuerdo con sus estadísticas, que luego el JMP compara y presenta en un informe global. (World Health Organization [WHO] & United Nations Children’s Fund [UNICEF], 2021).

En aras de alcanzar el acceso universal al agua para consumo humano y al saneamiento básico en 2030, el Gobierno de Colombia desde 2016 ha avanzado en el diseño e implementación de los esquemas diferenciales para zonas urbanas y rurales (Bernal, Cerrando brechas: agua y saneamiento en zonas rurales de Colombia, 2020). A través de estas estrategias se busca reducir brechas en el acceso a los servicios de agua y saneamiento básico y enfrentar los cambios demográficos, económicos y ambientales, mejorando la calidad del agua suministrada y asegurando que los servicios sean asequibles para todos y en todas las regiones del país, lo que se logra con el suministro provisional de agua y el empleo de soluciones alternativas

en las zonas de difícil gestión, que se asimilan a áreas no regularizadas tales como los asentamientos humanos informales.



La ausencia de información sobre las necesidades de la población que habita en asentamientos humanos informales, las condiciones deficientes de la infraestructura de servicios públicos en estas localidades y las dificultades para avanzar en los procesos de regularización o reubicación constituyen una barrera para la implementación de acciones WASH con enfoque de desarrollo. Por otra parte, se requiere una estrategia de afrontamiento que facilite la respuesta WASH para asentamientos que no reúnen condiciones para la legalización urbanística según los usos del suelo y los mapas de riesgo, en los que se requiere atención transitoria de las necesidades básicas de sus habitantes, mientras se adoptan y materializan las decisiones administrativas para la regularización o la reubicación.

En consecuencia, este proyecto suma el análisis de información de diversas fuentes, con una estrategia de diálogo multi-actor para la abogacía e incidencia en las decisiones de los territorios para la intervención en los asentamientos humanos informales. Así, desde una dimensión técnica (de gestión de información y de servicios WASH) y otra social, se documenta el contexto y las prácticas de manejo del agua y el saneamiento en las comunidades priorizadas para evaluar, en coordinación con las autoridades locales y las comunidades, cómo facilitar el acceso a servicios WASH en condiciones seguras y dignas.



¿Por qué el enfoque en Instituciones Educativas [IE], Centros de Desarrollo Infantil [CDI] y Centros de Salud [CS]?

Las Instituciones Educativas [IE], los Centros de Desarrollo Infantil [CDI] y los Centros de Salud [CS] son entornos frecuentados por niños, niñas y adolescentes que son sujetos de especial protección. Por ello, estos espacios deben contar con ambientes seguros, dignos y adecuados para su desarrollo, en especial en las instalaciones para los servicios WASH. Esto contribuye al ejercicio de sus derechos a la salud y a la educación.

Entornos identificados en el proyecto

Los Centros de Desarrollo Infantil [CDI] son una estrategia de atención gratuita para la educación inicial, cuidado y nutrición a niños y niñas menores de 5 años, en el marco de la Atención Integral y Diferencial, a través de acciones pedagógicas, de cuidado calificado y nutrición. Hacen parte del sistema educativo nacional para la educación inicial, orientada hacia la atención integral y diferencial desde un enfoque institucional o familiar.

Las instituciones educativas [IE], que pueden ser de carácter público o privado, son espacios del sistema educativo nacional empleados para la educación preescolar, la educación básica (primaria en cinco grados y secundaria en cuatro grados), la educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller), y la educación superior.

Coordinación y bases de datos

Estos CDI se coordinan desde el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF] el cual cuenta con un repositorio en el Sistema de Información para la Primera Infancia [SIPI] facilitando el contacto desde oficinas regionales. Las ubicaciones de los CDI no están georreferenciadas.

Colombia cuenta con un repositorio de las IE en el Sistema de Identificación de Sedes Educativas [SISE] que es alimentado por las Secretarías de Educación de cada departamento, y es interoperable entre el Ministerio de Educación [MEN] y el DANE, facilitando su consulta desde el Geoportal. Este repositorio no incluye información sobre acceso a servicios WASH.

UNICEF, como agencia de Naciones Unidas que custodia el ODS 6 - Agua limpia y Saneamiento - dentro de sus acciones programáticas también promueve procesos para identificar privaciones en el acceso a los servicios WASH en escuelas y centros de salud, con mayor preocupación por la disponibilidad de agua limpia, de instalaciones sanitarias adecuadas y de empleo de los elementos adecuados para el lavado de manos. En los últimos años, estos procesos han estado dirigidos significativamente en la prevención del contagio del COVID 19 y en la atención WASH de emergencias a causa de los flujos migratorios mixtos así como a la atención de la población afectada por los diferentes eventos de violencia. A continuación, se citan algunos acercamientos al territorio:



- 1) En 2019, UNICEF Colombia coordinó una evaluación de necesidades de agua, saneamiento e higiene asociada al flujo mixto de población en frontera, con énfasis en los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Nariño y La Guajira, aplicado en 306 establecimientos con servicios para refugiados, migrantes y retornados procedentes de Venezuela; comunidades de acogida tales como albergues, comedores, puntos de atención, centros escolares y centros de salud, ubicados indistintamente zona urbana y rural. Se identificó que el 90% de las IE cuenta con conexión a una red domiciliaria de acueducto, no obstante, en La Guajira el 29% de las IE no cuenta con el servicio. No se obtuvo información suficiente sobre la infraestructura sanitaria existente, pero si se identificó que, en promedio, el 24% de inodoros y letrinas reportan mal olor, desechos alrededor y presencia de vectores, lo que da cuenta de las deficiencias en las condiciones de salubridad de estos entornos. Este estudio no registra datos sobre condiciones WASH en CS y CDI, lo que hace necesario promover la gestión de información para estos entornos².
- 2) En 2020, las organizaciones con iniciativas de ayuda humanitaria en Colombia coordinaron acciones para realizar un mapeo de necesidades y barreras WASH en IE en los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Nariño, Atlántico y La Guajira. Esto, con el propósito de fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia de cara a la respuesta en dichos entornos. Esta recolección y análisis de información se facilitó desde los espacios de coordinación sectorial, tales como las mesas departamentales de Educación en Emergencias y WASH
- 3) Entre 2020 y 2021 desde el clúster/sector de agua, saneamiento e higiene, se desarrolló un instrumento de levantamiento de información denominado “Línea de base WASH” para el fortalecimiento de los diagnósticos previos a las intervenciones en los entornos antes mencionados. Este instrumento ha sido diligenciado en principio por UNICEF Colombia y sus socios implementadores, sin embargo, esta información es apenas indicativa ya que para Atlántico y La Guajira solo el 1% de la información corresponde a datos de IE, y hasta el momento se ha caracterizado solo un centro de salud en el departamento de La Guajira.
- 4) Algunas organizaciones humanitarias han realizado de manera directa evaluaciones para identificar necesidades específicas en WASH, en los departamentos de Atlántico y



2 UNICEF & IMMAP (2020) Colombia: Evaluación de necesidades de agua, saneamiento e higiene en el marco del flujo mixto de frontera – UNICEF. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/75763>

La Guajira. Se destaca el Diagnostico Social y Humanitario realizado por ACTED³, por sus contenidos relacionados con los propósitos de este proyecto.

Siguiendo estas experiencias previas de acercamiento a los CDI, IE y CS, en este proyecto se incluyen ejercicios de recaudo de información sobre condiciones de servicios WASH al interior de estos entornos, a través de Premise. Esto permitirá consultar datos por cada entorno en la herramienta de visualización, con el propósito de llamar a la acción para la mejora de sus facilidades e instalaciones sanitarias.

Desagues de viviendas y almacenamiento de agua en asentamiento. Fotografías capturadas con Premise, 2022



¿Por qué el enfoque en los flujos migratorios mixtos?

Desde el inicio de la crisis económica en Venezuela, Colombia se convirtió en el principal país receptor de población migrante (Departamento Nacional de Planeación [DNP], Octubre de 2022), lo que activó una nueva emergencia humanitaria en el país y con ello la implementación de un plan de respuesta para atender las necesidades de la población.

- 1) A octubre de 2022, no existe información consolidada sobre los flujos migratorios mixtos (que comprende la migración de venezolanos a Colombia y la de colombianos retornados).
- 2) De cara al Plan de Respuesta a Refugiados y Migrantes provenientes de Venezuela [RMRP, por sus siglas en inglés] se ha impulsado desde el equipo de manejo de información del Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos [GIFMM]
- 3) En las seis rondas realizadas en 2022 para la Evaluación de Necesidades Multisectoriales [MSNA] - que es una evaluación conjunta co-liderada por la Iniciativa REACH y por la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) - no se ha considerado un enfoque de asentamientos para la ayuda humanitaria.

3 [Diagnóstico social y humanitario en La Guajira - ACTED](#)

El proyecto se inspira en el reconocimiento de la migración como factor de desarrollo, lo que hace urgente un modelo de provisión de servicios WASH en los asentamientos humanos informales que acogen a esta población, en garantía a los derechos humanos al agua y el saneamiento, y procurando reducir la carga de enfermedad, especialmente en la primera infancia, por causas prevenibles como las diarreas.



Políticas públicas sobre asentamientos y condiciones WASH

¿Cómo se ordena el uso del suelo en Colombia?

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia (Ley 1454 de 2011) orienta la organización del territorio hacia la planificación político-administrativa y del uso del suelo con la finalidad de organizar la gestión de los recursos y la toma de decisiones en los territorios. Por otra parte, los 1.103 municipios de Colombia cuentan con autonomía para definir los usos del suelo en su componente urbano y rural, a través de sus instrumentos de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997). El país también cuenta con un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que establece directrices para la identificación de amenazas y riesgos que pueden afectar la planeación municipal, y que son necesarios para la atención en emergencias (Ley 1523 de 2012).

El Plan de Ordenamiento Territorial [POT] es la denominación que comprende los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial en el nivel municipal, con diferentes detalles de formulación e implementación de acuerdo con el número de habitantes del municipio. El Plan de Ordenamiento Territorial aplica a municipios con más de 100.000 habitantes; el Plan Básico de Ordenamiento Territorial [PBOT] aplica a municipios de entre 100.000 y 30.000 habitantes; y el Esquema de Ordenamiento Territorial [EOT] aplica a municipios de menos de 30.000 habitantes. Cada municipio debe formular su POT y actualizarlo en periodos de 12 años, estableciendo el componente urbano (con delimitación) y el componente rural (para el que es suficiente una identificación no georreferenciada). Se exige la elaboración de estudios técnicos para la delimitación de los usos del suelo, estableciendo cuales zonas no pueden ser ocupadas por ser suelo de protección, o por estar afectadas por riesgos no mitigables.

Por otra parte, las condiciones de pobreza, de desplazamiento y de migración, motivan la ocupación de terrenos sin planificación, lo que a su vez genera un crecimiento acelerado de los centros urbanos en Colombia. Los asentamientos humanos suelen ubicarse en zonas de mayor sensibilidad ambiental y de riesgo socio-ambiental, creando presión sobre los ecosistemas receptores e incrementando la



vulnerabilidad de las familias y personas asentadas. Estas realidades son emergentes y no son capturadas en planes de ordenamiento territorial. De igual manera, la pobre planificación del uso del suelo y la desactualización de los mapas de riesgo, sumado a la debilidad institucional para controlar la ocupación del suelo, luego resultan en procesos de de legalización urbanística o en la reubicación de los asentamientos, con altos costos y conflictos para las autoridades y para las comunidades.

¿Cuál es la cartografía disponible para los territorios colombianos?

En Colombia se han alcanzado notables avances en la estandarización, procesamiento y visualización de información geográfica, pero la información para los territorios aún es asimétrica. Los grandes centros urbanos y los municipios de categorías 1, 2, 3 y 4 cuentan con mejor información, pero la mayoría de los 966 municipios de categoría 5 y 6 del país, aún tienen cartografías desactualizadas y notables deficiencias en sus instrumentos de planeación territorial y de riesgos:

➤ El Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] está a cargo de la elaboración, control y archivo de mapas y cartas topográficas, militares, agrícolas y catastrales, y está a cargo del sistema de información geográfica para el ordenamiento territorial nacional [SIG-OT] que facilita al acceso de información documental y geográfica disponible en el nivel nacional. En este sistema se evidencian importantes avances, pero depende en buena medida de la información generada en los territorios.



➤ Los municipios y los departamentos deben formular sus planes para la gestión del riesgo de desastres, con apoyo técnico de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD], quien conserva un repositorio de los mapas de gestión del riesgo y realiza estudios de alcance nacional. Sin embargo, estos mapas pueden estar desactualizados o su escala no ofrece detalles sobre la afectación de los terrenos ocupados en los asentamientos.

➤ Pocos municipios cuentan con información de su POT en el repositorio de SIG-OT, por lo cual, el IGAC realizó un inventario departamental que informa la situación por municipio. Allí se observa que la cartografía de los POT está desactualizada en su mayoría, en formatos de fácil modificación por quien los manipule e incompletos, se emplean programas inadecuados para su elaboración, como WORD y POWER POINT, o formato DWG que hoy es obsoleto e impide el procesamiento y análisis.

Las deficiencias en la información espacial de Colombia responden a múltiples causas, destacándose la falta de coordinación entre diferentes fuentes de información, resultando en información desigual para un mismo territorio, lo que produce errores en la representación de la continuidad espacial de las dinámicas y fenómenos de la planificación territorial. Las debilidades de gestión en los territorios también se expresan en las brechas de información geográfica (pobre disponibilidad y actualización de los documentos; poca experiencia de los actores administrativos locales en temas de planificación territorial, falta de recursos y de apoyo técnico para la elaboración de mapas y estudios locales, entre otros).

El análisis de información GIS a escala de asentamientos requiere esfuerzos adicionales para observar las condiciones del suelo y la ocupación de terrenos a una escala de estudio muy detallada (nivel predial) con pocas posibilidades de que esto se asuma por los municipios en el corto plazo. Por ello se han sumado esfuerzos desde la ayuda humanitaria para generar información geográfica actualizada y pertinente que facilite la llegada a las comunidades afectadas y el acompañamiento para la atención de necesidades básicas de las personas asentadas.

Desde 2018, el Gobierno de Colombia está organizando la información predial en un sistema unificado denominado “catastro multipropósito”. La metodología para su construcción ya está definida, A junio de 2022, el catastro multipropósito registró un avance superior al 40% del territorio de Colombia, llegando a más de 45 millones de hectáreas (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2022). La meta del 100% se alcanzaría en 2022, teniendo en cuenta que su implementación depende de la actividad de los gestores catastrales en los municipios, lo que hace esperar algún rezago en la captura y registro de información predial, principalmente en los municipios de categoría 5 y 6.



El acceso a agua, saneamiento e higiene en asentamientos humanos precarios enfrenta otras limitaciones institucionales y normativas, debido a la reciente reglamentación de la Ley 2044 de 2020, que no se ha armonizado completamente con los esquemas diferenciales de agua y saneamiento, y con otras estrategias de desarrollo territorial.

¿Regularización o reubicación de los asentamientos?

Las definiciones para asentamientos humanos consolidados y precarios y las reglas para su posible legalización urbanística y regularización, o en su defecto, reubicación, se adoptaron en la Ley 2044 de 2020, que aplica a los asentamientos en condiciones de permanencia

durante un mínimo de diez (10) años contados antes de la vigencia de la norma. No procede la regularización de asentamientos ubicados en suelo de protección, o en zonas insalubres, o en las que presenten riesgos no mitigables. La identificación de los suelos expuestos a “riesgos no mitigables” se desprende de los estudios técnicos incluidos en los POT y en los estudios de amenazas o de riesgos.

La incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial se encuentra regulada en los artículos 2.2.2.1.3.1.1. al 2.2.2.1.3.4.2 del Decreto 1077 de 2017. y se realiza a través de estudios básicos o detallados para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa. Los estudios básicos definen la zonificación de las áreas expuestas a amenazas o riesgos, y los estudios detallados se emplean para determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes.

En los procesos de legalización urbanística, deben allegarse estudios particulares de amenazas, riesgos y/o vulnerabilidad por inundación o remoción en masa, realizados para el área del asentamiento que se desea regularizar⁴.

Los requisitos para la legalización urbanística fueron reglamentados en 2021, precisando que se puede implementar en estos asentamientos un esquema diferencial de difícil gestión.

Figura: Esquema del procedimiento para la legalización urbanística



Fuente: Elaboración propia, con sustento en Ley 2044 de 2020 y Decreto 1077 de 2015

4 “Decreto 1077 de 2015, ARTÍCULO 2.2.6.5.2.3. Definición de las condiciones urbanísticas y estudio urbanístico final. (...)”

“Al efecto, se elaborará un estudio urbanístico que contenga:

(...)”

“Zonas de amenaza y riesgo. El estudio de amenaza, riesgo y/o vulnerabilidad por inundación y remoción en masa del asentamiento, incluidos los riesgos tecnológicos, adelantado de manera puntual sobre el asentamiento a intervenir, esto es, con el nivel de detalle requerido para categorizar el riesgo y determinar las medidas de mitigación.”

El marco normativo no precisa cómo atender las necesidades básicas en los asentamientos humanos precarios que no reúnan la condición de permanencia de diez (10) años, con lo cual subsiste la posibilidad del desalojo en los casos de ocupación ilegal de predios de propiedad privada o pública. Tampoco existe norma expresa que facilite la atención WASH en los asentamientos humanos ubicados en zona de riesgo no mitigable o en suelo de protección.

¿Cuáles son las posibilidades de atención de necesidades WASH en asentamientos humanos?

En Colombia prevalece el modelo de prestación de servicios de acueducto, alcantarillado o aseo, con sistemas centralizados de alcance municipal (artículo 14 de la Ley 142 de 1994 - régimen de servicios públicos domiciliarios). Los municipios organizan la ocupación del suelo según el componente rural y urbano de los POT, en el cual se define el perímetro urbano o de servicios o sanitario (Ley 388 de 1997). Este marco legal no contempló mecanismos para asegurar el acceso a agua y saneamiento de la población que no puede ser conectada a las redes de servicios.

Desde 2016, el Gobierno de Colombia ha desarrollado reglamentación para definir “esquemas diferenciales” aplicables a las zonas urbanas de difícil gestión y a las zonas rurales. (Ver Decreto 1077 de 2015, único compilatorio del sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, adicionado por los Decretos 1688 de 2016, 1272 de 2017 y 1688 de 2020).

Figura: Esquemas diferenciales en zonas urbanas y rurales - Colombia

Zonas urbanas	Áreas con dificultad para alcanzar indicadores población urbana mayor a 25.000 y hasta 400.000 hab. (NBI) mayor al 30%.
	Zonas de difícil acceso población urbana menor 25.000 hab. - Zonas No Interconectadas (ZNI)
	Zonas de difícil gestión Tratamiento de mejoramiento integral o legalización urbanística Servicios provisionales - soluciones individuales saneamiento
Decreto 1272 de 2017	
Zonas rurales	Prestación de servicios con indicadores flexibles Prevalente en centros poblados rurales - cabeceras corregimiento Progresividad en calidad, medición, continuidad
	Aprovisionamiento con soluciones alternativas Prevalente en viviendas rurales dispersas Abasto de agua (no tratada) - Soluciones individuales saneamiento
	Decreto 1898 de 2016 Decreto 1688 de 2020

Fuente: elaboración propia, con sustento en el Decreto 1077 de 2015.

Como puede verse en la Figura 1, las normas obligan a considerar diferentes variables en los terrenos ocupados (con mayor interés en determinar si se trata de suelo de protección, zona de riesgo no mitigable o zona insalubre), y establecer la condición de permanencia o el grado de consolidación, para luego establecer si existen posibilidades de regularización o, por el contrario, pueden conducir a la reubicación.

Ahora bien, las normas del sector de agua y saneamiento básico permiten diferentes posibilidades de atención de necesidades WASH, de acuerdo con la ubicación de la población en zona urbana o rural:

Figura: Esquema diferencial de difícil gestión en zonas urbanas.



Fuente: Elaboración propia, con sustento en el Decreto 1077 de 2015

Figura: Esquemas diferenciales de prestación y aprovisionamiento en zonas rurales



Fuente: Elaboración propia, con sustento en el Decreto 1077 de 2015

Los esquemas diferenciales descritos en la Figura 3 y Figura 4, son el fundamento normativo de programas y proyectos de suministro de agua, manejo de aguas residuales y manejo de residuos sólidos, bajo reglas técnicas y de gestión más flexibles que las previstas para los servicios públicos domiciliarios (p. ej. los programas de “Agua al Barrio” y “Agua al Campo” del cuatrienio 2018-2022, que se promovieron desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con los municipios y los planes departamentales de agua).

Sin embargo, la ausencia de un marco legal que asegure la viabilización de proyectos y las condiciones de financiación con recursos públicos para los esquemas diferenciales, ha limitado el impacto de estos programas en territorio, y aún persisten vacíos normativos e institucionales para asegurar la asistencia técnica y la coordinación de las autoridades en territorio para atender las necesidades WASH.

Por otra parte, la decisión de la alcaldía municipal (y en algunos casos, de los jueces) en cuanto a permitir - o no - que continúe la ocupación en un asentamiento humano informal, condiciona la provisión de servicios WASH, que para el caso de acceso a agua para consumo humano, puede darse por varias vías:

- Atención de emergencia con suministro temporal de agua empleando carrotanques.
- Suministro provisional de agua con carrotanques, pilas públicas o mangueras, en los que el prestador colabora con la comunidad organizada.
- Expansión progresiva de las redes de un prestador existente, en zonas urbanas susceptibles de tratamiento urbanístico.
- Empleo de soluciones alternativas⁵ (abastos de agua o puntos de suministro en zona rural; soluciones individuales de saneamiento básico en zona urbana y rural).

Además del reto que representa la dotación de infraestructura en los terrenos ocupados por los asentamientos, también hay dificultades para organizar la provisión de servicios de manera sostenible por múltiples razones que varían de acuerdo con las características socioeconómicas, ambientales y culturales de cada territorio.



¿Cómo alcanzar la gestión sostenible de los servicios?

Los esquemas diferenciales también dan lugar a modalidades diferentes para la gestión de los servicios, con mayor o menor apoyo del Estado.

⁵ Las soluciones alternativas son opciones tecnológicas descentralizadas de nivel básico de servicios de suministro de agua no tratada o de manejo de aguas residuales. Estas soluciones alternativas no se conciben como servicios públicos domiciliarios, y por ello enfrentan dificultades de viabilización y financiación. (Bernal Pedraza, 2021)

Modalidades para la gestión de los servicios

La prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo

Está a cargo de **“personas prestadoras”** esto es, personas jurídicas constituidas legalmente – y formalizadas frente a los entes de control (Corporaciones Autónomas Regionales – Autoridades Sanitarias – Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios) que se organizan para estos servicios.

Las personas prestadoras – al formalizarse, deben cumplir muchos requisitos legales, técnicos, operativos, comerciales y financieros definidos por la regulación (Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico y varios ministerios del Gobierno nacional), y reportar el cumplimiento de estos requisitos al Sistema Único de Información SUI

El aprovisionamiento con soluciones alternativas

Cuando es colectivo, está a cargo de **“administradores”** que son personas jurídicas de origen comunitario que deben cumplir con sus obligaciones básicas de **concesión de aguas** – ante las corporaciones autónomas regionales, y de **autorización sanitaria y control de calidad del agua** – ante las autoridades sanitarias

Los **administradores de soluciones alternativas, y las familias** que usan soluciones individuales no están obligadas a la regulación o a la vigilancia de la Super servicios, y solo deben atender las obligaciones ambientales o sanitarias que son principalmente de orden **técnico y operativo**, sin reporte de información al SUI

Mecanismos de financiación

Los **prestadores** deben cobrar las **tarifas reguladas** y reportar al SUI

Las personas prestadoras- formalizadas tienen prerrogativas para acceder a recursos públicos. y apoyo del Estado

SUBSIDIOS
APORTE BAJO CONDICIÓN

La prestación de servicios recibe apoyo para el **fortalecimiento “empresarial”** a través del **ASEGURAMIENTO DE LA PRESTACIÓN**

Los administradores pueden cobrar cuotas o aportes para recuperar costos.

Los administradores de soluciones alternativas tienen poco acceso a recursos públicos y menor apoyo del Estado

NO SUBSIDIOS
INVERSIONES LIMITADAS

El aprovisionamiento con soluciones alternativas, individual y colectivo, puede beneficiarse del **fortalecimiento comunitario**

GESTIÓN SOCIAL

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución MVCT 002 de 2021⁶

⁶ Resolución 002 de 2021 “Por la cual se definen los lineamientos de asistencia técnica y de fortalecimiento comunitario para los esquemas diferenciales de agua y saneamiento básico en zonas rurales, y se dictan otras disposiciones, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Aunque este estudio no analiza exhaustivamente las causas de la falta de sostenibilidad de los servicios en zonas de difícil gestión y en zonas rurales, vale mencionar algunas dificultades para llevar inversiones y asegurar los servicios a los asentamientos humanos informales:



En la práctica, existe poco interés de las empresas prestadoras de servicios en conectar a la población de los asentamientos por las dificultades técnicas, operativas y financieras que entraña la implementación del esquema diferencial de difícil gestión y la escasa capacidad de pago de la población que ocupa los asentamientos.



En general, las formas de provisión colectiva de los servicios, con gestión comunitaria, enfrentan dificultades para avanzar hacia la gestión sostenible, principalmente por barreras normativas y por limitaciones para acceder a la financiación de inversiones y de subsidios. La prestación de servicios contiene excesivos requisitos formales diseñados para la gran escala, sin opciones tecnológicas o de gestión para atender emergencias o zonas de difícil acceso, y el aprovisionamiento con soluciones alternativas tiene muchas limitaciones para su financiación y se considera una respuesta transitoria de autoabastecimiento, con poco apoyo del Estado.



La conformación de comunidades organizadas para prestar los servicios que se permite en Colombia, es difícil de consolidar en algunos asentamientos humanos, ya que sus pobladores tienen una alta movilidad y débiles capacidades de gestión para hacerse cargo de los servicios, y sin recibir remuneración por sus labores.

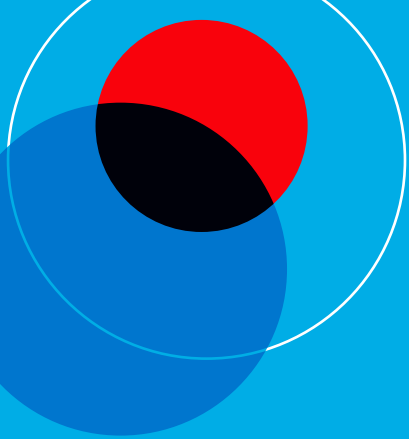


La pobre coordinación entre los departamentos y municipios y los prestadores de servicios, y los escasos recursos financieros asignados para las inversiones en obras y para el fortalecimiento de capacidades de las personas que operan estos sistemas, disuaden a las entidades públicas de promover la atención WASH bajo las situaciones difíciles que se viven en los asentamientos.



Referencias

- Bernal Pedraza, A. (Octubre de 2021). Medios alternos y soluciones alternativas para el suministro de agua durante el COVID 19. *Revista ACODAL*(252), 24-30. Obtenido de <https://www.acodal.org.co/publicaciones/#publicaciones>
- Bernal, A. (noviembre de 2020). Cerrando brechas: agua y saneamiento en zonas rurales de Colombia. *Minvivienda construyendo el país que soñamos*, 1, 87-96. Obtenido de <https://minvivienda.gov.co/revista-mvct-edicion-1>
- Bernal, A., & Rivas, L. A. (2012). Modelos para la identificación de stakeholders y su aplicación a la gestión de los pequeños abastecimientos comunitarios de agua. *Revista Le Bret*(4), 251-273. doi:10.15332/rl.v4i4.337
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (14 de julio de 2022). DNP presenta avances y reflexiones sobre implementación del Catastro Multipropósito y el SAT. Obtenido de Catastro Multipropósito: <https://catastromultiproposito.dnp.gov.co/noticias/Paginas/DNP-presenta-avances-y-reflexiones-sobre-implementacion-del-Catastro-Multiproposito-y-el-SAT.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (Octubre de 2022). Informe Nacional de caracterización de población migrante de Venezuela. Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz, Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Gobierno/OMV/Informe_Migracion_Nacional_2022.pdf
- Prada-Ríos, S. I., Pérez-Castaño, A. M., & Rivera-Triviño, A. F. (enero - junio de 2017). Clasificación de instituciones prestadores de servicios de salud según el sistema de cuentas de la salud de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: el caso de Colombia. *Rev Gerenc Polít Salud*, 16(32), 51-65. doi:10.11144/Javeriana.rgps16-32.cips
- World Health Organization [WHO], & United Nations Children's Fund [UNICEF]. (2021). Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2020: Five years into the SDGs. Geneva. Obtenido de <https://www.who.int/publications/i/item/progress-on-household-drinking-water-sanitation-and-hygiene-five-years-into-the-sdgs>



unicef 
para cada infancia

Encuentre más
información sobre este
proyecto escaneando
este código:



WASH
WASH
WASH