



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**LA REBELIÓN URBANA:
Ciudad informal y mejoramiento integral de barrios, dos realidades de la producción
del espacio urbano residencial para la población de bajos ingresos en
Bogotá (2000-2016)**

Un análisis a partir de la producción reciente de vivienda informal y la implementación de la política
de mejoramiento integral de barrios de la SDHT en Bogotá

Economista
Juan Diego Saldaña Arias

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Facultad de Artes - Maestría en Urbanismo
Bogotá, Colombia
2016



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Maestría en Urbanismo

Tesis de Maestría

**LA REBELIÓN URBANA:
CIUDAD INFORMAL Y MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS, DOS
REALIDADES DE LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO RESIDENCIAL
PARA LA POBLACIÓN DE BAJOS INGRESOS EN BOGOTÁ (2000-2016)**

Un análisis a partir de la producción reciente de vivienda informal y la implementación de la política de mejoramiento integral de barrios de la SDHT en Bogotá

Candidato a Magister:

Economista

Juan Diego Saldaña Arias

Directora:

Adriana Parias Duran

Profesora asociada del Instituto de Estudios Urbanos
Universidad Nacional de Colombia

Programa de Maestría:

Urbanismo

Bogotá, 2016

A los pobladores hombres y mujeres de la ciudad informal, quienes mucho antes que cualquiera, comprendieron y llevaron a cabo algo que posteriormente sería teorizado por David Harvey; comprendieron que el derecho a la ciudad implica no solo un derecho de acceso (acceder a la ciudad, a la vivienda y a los servicios urbanos) implica también el derecho a crear y transformar la ciudad. Ellos y ellas, movidos por la necesidad y una rebeldía pacífica, lenta y silenciosamente construyeron Bogotá, ¡su ciudad!, en medio de una rebelión urbana que se opone a las contradicciones propias de la economía de mercado en la producción de vivienda y ciudad.

A mis padres quienes nacidos en lo rural llegaron luego a lo urbano por las épocas en que se dio la explosión urbana y que luego aquí, en la ciudad, se manejaron duramente con la informalidad del trabajo para podernos sacar adelante.

Especialmente a mi madre quien con su inmenso poder, es toda una rebelión en sí misma. Ella una vez me contó una historia autobiográfica digna de ser contada: ... Helena nació en 1950 en una época en que la educación era principalmente para los hombres; a las mujeres del campo les tocaba otros oficios. Pese a que no se le permitía estudiar, su rebeldía le enseñó a leer y escribir por sí sola; ya cuando sabía leer —aun niña—, durante las noches se escapaba del cuarto de sus hermanas y se encerraba en la cocina de esa casa de campo en la que nació, por el camino se robaba unas cuantas velas (la energía en ese entonces), las velas eran para poder ver en la oscuridad, con esa luz y con la calidez de la cercanía a una estufa de leña que aun guardaba calor, se leía durante horas los periódicos de días pasados en los que llegaba envuelto el mercado cuando lo traían del pueblo. Y así, con las traspachadas y los regaños al aire por la misteriosa y continua desaparición de las velas (algo muy costoso), Helena, sin muchos estudios, se hizo sabia en temas de política, cultura y demás temas que llegaban del, para ese entonces, naciente mundo urbano en Colombia...

A mi padre quien desde siempre me impregno su amor por la naturaleza y el campo.

A las personas que no arrojan basura a la calle y a todas esas cosas insignificantes en las que creo, porque son las que permiten una verdadera rebelión

A todos ellos dedico este trabajo. JS SA

AGRADECIMIENTOS

Agradezco principalmente a Adriana Parías quien me apoyo para andar este camino, pero también a toda la cadena de sucesos que permitieron que yo autoconstruyera este trabajo investigativo. A Paul Bromberg porque fue él quien me llevo a interesarme por todo eso que llaman asuntos y estudios urbanos (a pesar de ser yo un economista). Al profesor Augusto Ruiz porque me enseñó y además me permitió el vínculo con Adriana. Antes de todo eso, a la Facultad de Ciencias Económicas de la UN porque me permitieron ingresar a la maestría como opción de grado. Y ahora sí, a la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia por enseñarme tanto. Cuando digo maestría en urbanismo me refiero también a los varios lugares donde curse materias y aprendí en electivas y cursos en modalidad de intercambio dentro y fuera del país, estos son: una materia en la Maestría de Transporte de la Facultad de Ingeniería, UN; un taller de cartografía en la Maestría en Geografía y una materia en la Maestría en Desarrollo Económico Local, del Cider en la Universidad de los Andes; una materia en la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana y finalmente tres materias sobre temas de vivienda latinoamericana en la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (en este último lugar empecé por fin a escribir la tesis).

Agradezco a todos esos profesores y profesoras, especialmente a Carlos Torres por enseñarme y darme a conocer su tesis doctoral y a Clara Salazar del Colegio de México por regalarme un libro compilatorio sobre informalidad urbana en América Latina. Esos dos documentos son la columna vertebral de esta tesis.

Agradezco a la Fundación Juan Pablo Gutiérrez por darme una beca para poder continuar con la maestría en momentos en que el dinero ya no alcanzaba, en esa institución a la madre de Juan Pablo y su espiritualidad — tengo el presentimiento de que ella también sabe hacer conjuros —.

A las tres instituciones en las que he trabajado porque en ellas pude encontrar y recolectar la información empírica para este trabajo y además permitir la financiación para lo que aquí se escribe. Estas instituciones son: El Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, la Caja de la Vivienda Popular y la Secretaria Distrital del Hábitat. Especialmente a todo el equipo de gestión social de la Dirección de Mejoramiento de Barrios de la CVP, con quienes durante más de un año realizamos labores de trabajo de campo en muchos barrios de Bogotá, que después sirvieron para el desarrollo de esta investigación.

A mi mentora y profesora favorita de la maestría, Helga Cecilia Rivas por todo su amor y por qué me enseñó que en la rebeldía hay mucho por construir. Para no alargar más las páginas de la tesis agradezco enormemente a personas que han sido muy importantes en todo este proceso: a la incomparable Pipo quien terminó siendo una ranita de color azul, a Jhonsi por la libertad, a Mauri a Sandra Mondragón a Diego Buelvas a Andrés Acosta y a Néstor Preciado (cada uno de ellos saben por qué). A mis hermanitos y hermanitas y finalmente a las personas que me falta nombrar pero que ya no puedo porque se me acabo la hoja.

A todos ellos les doy y seguiré dando mi agradecimiento.

JUAN DIEGO SALDAÑA ARLAS

RESUMEN

La presente investigación busca comprender e interpretar lo que en este estudio se considera como las dos principales formas de producción y transformación del espacio residencial urbano en Bogotá para familias de bajos ingresos que no pueden acceder a la vivienda por la vía formal. Estas son: los procesos de urbanización informal que generan lo que se conoce como **Ciudad Informal** y que son llevados a cabo por sus propios habitantes, quienes desde la lógica y búsqueda de la satisfacción de una necesidad operan en una serie de acciones que les permite hacerse a un espacio residencial en la ciudad como una forma de rebelión ante un sistema de producción de vivienda excluyente e ineficiente; la segunda se refiere a la actuación coordinada entre Estado, mercado y sociedad en aras de la transformación, producción y adecuación de los espacios urbanos de origen informal mediante intervenciones urbanísticas, sociales, ambientales y jurídicas que buscan mejorar la calidad de vida urbana de los habitantes en estos sectores de la ciudad, nos referimos entonces a los **Programas de Mejoramiento Integral de Barrios** (PMIB); se plantea que con la realización de la política de MIB se logra una ciudad consolidada e incluyente que reconoce la construcción social del hábitat propia de los procesos de urbanización informal y supera los ámbitos dualistas de lo formal e informal permitiendo avanzar hacia la construcción de una **Ciudad de Derecho**.

PALABRAS CLAVE

Rebelión urbana, vivienda, ciudad informal, mejoramiento integral de barrios, ciudad de derecho.

JUAN DIEGO SALDAÑA ARLAS

ABSTRACT

This research seeks to understand and interpret what this study is considered as the two main forms of production and transformation of urban residential space in Bogota for low-income families who can not afford housing in the formal way. These are: the processes of informal urbanization that generate what is known as informal city and are carried out by its own inhabitants, who from the logic and the pursuit of satisfying a need operate in a series of actions that allows them to be a residential area in the city as a form of rebellion against a production system of exclusionary and inefficient housing; the second relates to the coordinated action between state, market and society in the interests of processing, production and adaptation of urban spaces informal origin by urban, social, environmental and legal interventions that seek to improve the quality of urban life for residents in these sectors of the city, we then refer to Programs Integral Neighborhood Improvement (PMIB); It arises with the realization of the policy MIB consolidated and inclusive city that recognizes the social construction of own habitat processes informal urbanization is achieved and overcome the dualist areas of formal and informal allowing progress towards the construction of a City of Law.

KEYWORDS:

Urban rebellion, housing, informal urbanization, programs neighborhood improvement, city of law.

JUAN DIEGO SALDAÑA ARIAS

CONTENIDO

LISTA DE MAPAS.....	X
LISTA DE GRAFICAS.....	XI
LISTA DE TABLAS.....	XII
LISTA DE ANEXOS.....	XIV
LISTA DE ABREVIATURAS.....	XV
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. MARCO CONCEPTUAL.....	7
Informalidad Urbana.....	7
El problema de la vivienda.....	10
La vivienda Digna y Adecuada.....	13
Las condiciones físicas de la vivienda.....	13
Seguridad del goce de la vivienda.....	15
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	17
IV. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	20
V. HIPÓTESIS.....	20
VI. METODOLOGÍA DE ESTUDIO.....	22
VII. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO Y DE LA INVESTIGACIÓN.....	25
Capítulo 1.....	26
LA CIUDAD INFORMAL ES UNA REBELIÓN URBANA.....	26
1.1. La informalidad urbana y desigualdad económica, dos problemas estructurales en los países en desarrollo.....	26
1.2. Informalidad Urbana, un fenómeno con muchas interpretaciones.....	30
1.2.1. Interpretaciones teóricas de la urbanización informal.....	31
1.2.1.1. Teoría de la Marginalidad.....	31
1.2.1.2. Interpretación liberal de la informalidad.....	31
1.2.1.3. La informalidad urbana desde una reinterpretación marxista.....	32
1.3. La vivienda informal, una balanza entre el valor de uso y el valor de cambio.....	34
1.3.1. El valor de uso y la satisfacción de una necesidad.....	34
1.3.2. Valor de Cambio y valorización de la vivienda.....	35

1.4.	Las reglas de desorden, legalidad y legitimidad en el mercado informal urbano.....	37
1.5.	Características urbanas de los barrios informales.....	41
1.6.	Causas de la rebelión urbana informal.....	42
1.6.1.	Pobreza y desigualdad.....	43
1.6.2.	Flexibilidad del mercado informal de vivienda.....	43
1.6.3.	Relación con la informalidad económica.....	44
1.6.4.	Crecimiento demográfico, migración rural y desplazamiento forzado.....	44
1.6.5.	Escasez de suelo urbano a precios accesibles.....	45
1.6.6.	Otras causas de la informalidad urbana.....	46
1.7.	La informalidad urbana no es la mejor opción, efectos y consecuencias.....	47
1.7.1.	Efectos sobre el Medio Ambiente.....	48
1.7.2.	Efectos sobre las condiciones sociales.....	48
1.7.3.	Efectos sobre la ciudad.....	49
1.8.	Las ventajas de los procesos de urbanización informal.....	50
	Capítulo 2.....	54
	BOGOTÁ UNA CIUDAD PERSISTENTEMENTE INFORMAL.....	54
2.1.	Magnitud de la informalidad urbana en Bogotá.....	56
2.2.	Evolución de los asentamientos de origen informal en Bogotá 1950 – 2015.....	60
2.3.	Crecimiento reciente de la informalidad en Bogotá.....	67
2.4.	Perspectivas futuras de la informalidad urbana en Bogotá.....	71
	Capítulo 3.....	77
	CARACTERIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS INFORMALES	
	CONSOLIDADOS DE BOGOTÁ.....	77
3.1.	Los barrios objeto de estudio.....	78
3.2.	Descripción y metodología de los Instrumentos de Caracterización de la Ciudad Informal.....	81
3.2.1.	Encuesta de Caracterización Sociodemográfica 2013 (ECS 2013).....	81
3.2.2.	Encuesta de Condiciones Habitacionales 2014 (ECS 2014).....	83
3.3.	Resultados de la caracterización.....	84
3.3.1.	Quiénes son los habitantes de los barrios de Origen Informal.....	84
3.3.2.	Las condiciones habitacionales de los barrios de Origen Informal.....	85
3.3.3.	Forma de tenencia de la vivienda.....	89
3.3.4.	Características socioeconómicas de los hogares.....	91
3.3.5.	Movilidad Residencial en los barrios de origen informal.....	96
	Gráfica 19. Lugares de procedencia de los habitantes de barrios de origen informal en Bogotá. .	96

3.4.6. Características de las viviendas autoconstruidas	99
Capítulo 4.....	105
LOS TRATAMIENTOS DE POLÍTICA SOBRE LA CIUDAD INFORMAL, DE LA ERRADICACIÓN A LA FORMALIZACIÓN DE LO INFORMAL	105
4.1. Las políticas preventivas de la urbanización informal	106
4.2. Las políticas correctivas de la urbanización informal: El Mejoramiento Integral de Barrios... 111	
4.2.1. Marco de Política Pública y funcionamiento del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá.....	111
4.3. Subprogramas del Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá.....	115
4.3.1. Legalización de Asentamientos Humanos Informales	115
4.3.2. Titulación de predios.....	119
4.3.3. Reasentamiento de familias.....	122
4.3.4. Mejoramiento de Infraestructura de Espacio Público.....	127
4.3.5. Mejoramiento de Vivienda.....	128
Capítulo 5.....	130
EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS EN BOGOTÁ	130
5.1. La intervención de PMIB en Bogotá 2012 al 2016	131
5.1.1. Focalización para la realización de proyectos de Mejoramiento Integral	131
5.1.2. Resultados de la ejecución del PMIB 2012 – 2015.....	135
5.2. Caso de estudio: El mejoramiento integral del Área Prioritaria de Intervención Lucero en la Localidad de Ciudad Bolívar.....	139
5.2.1. Localización y Problemáticas del API Lucero	139
5.2.2. Acciones adelantadas en el API Lucero en el marco del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.....	141
5.2.2.1. Componente de Accesibilidad.....	143
5.2.2.2. Componente de Servicios Públicos	144
5.2.2.3. Componente de Equipamientos Sociales	145
5.2.2.4. Condiciones Individuales de la vivienda.....	146
5.2.2.5. Componente equipamientos de actividades cívicas y sociales.....	148
5.2.2.6. Componente de condiciones ambientales	149
5.3. Aproximación a los Impactos y externalidades identificados en los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios.....	155
5.3.1. Disminución de la pobreza	156
5.3.2. Mejoras en la Salud.....	156
5.3.3. Seguridad y convivencia ciudadana.....	157

5.3.4. Equidad espacial e integración urbana	158
5.3.5. Incrementos en la valorización inmobiliaria	158
5.3.6. Actividades productivas y finanzas locales	159
5.4. Derecho a la vivienda y a la ciudad, avanzando hacia la construcción de una Ciudad de Derecho	160
RESULTADOS Y CONCLUSIONES.....	163
BIBLIOGRAFÍA	173

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Distribución espacial de la estratificación socioeconómica en Bogotá	55
Mapa 2. Localización de los asentamientos humanos informales en Bogotá, 2014	57
Mapa 3. Perspectivas territoriales de crecimiento urbano informal en Bogotá 2015, a partir de localización de polígonos de monitoreo y ocupaciones recientes SDHT	74
Mapa 4. Bogotá D.C. Localización de los barrios objeto de estudio de la caracterización.	80
Mapa 5. Líneas de transporte masivo y localización de asentamientos urbanos informales en Bogotá.	93
Mapa 6. Localización de los polígonos de monitoreo y ocupaciones en Bogotá, 2015	109
Mapa 7. Localización de las UPZ de Mejoramiento Integral	113
Mapa 8. Localización de las Áreas Prioritarias de Intervención API del PMIB de Bogotá 2012 – 2016.	134

LISTA DE GRAFICAS

Gráfica 1. Estado de la población en Colombia por tipo de asentamiento como porcentaje de la población total, 1960-2014	1
Gráfica 2. Estado de la población Urbana en el mundo como porcentaje de la población total (Comparativo: Colombia vs AL vs mundo), 1960-2014	3
Gráfica 3. Desigualdad de ingresos en América Latina medida por el índice Gini	27
Gráfica 4. Personas recibidas como víctimas en Bogotá y otras ciudades 1996-2014	45
Gráfica 5. Acumulado de barrios de origen informal con proceso de legalización en Bogotá por localidades 1941-2014	59
Gráfica 6. Hectáreas promedio anuales ocupadas por desarrollos informales, Bogotá 1950-2010	62
Gráfica 7. Densidad promedio en barrios informales legalizados Bogotá 1952- 2011	63
Gráfica 8. Evolución de la población en asentamientos urbanos de origen informal, Bogotá 1952-2014	67
Gráfica 9. Localidades con mayor crecimiento de asentamientos informales en Bogotá 1990 -2014	68
Gráfica 10. Estructura por sexo y edades de la población en barrios informales en Bogotá	85
Gráfica 11. Distribución de personas por hogar en barrios informales	86
Gráfica 12. Hogares por vivienda en barrios de origen informal	86
Gráfica 13. Población en condición de hacinamiento	87
Gráfica 14. Tipos de uso de los predios en barrios de origen informal en Bogotá	88
Gráfica 15. Tenencia de la vivienda en barrios de origen informal	90
Gráfica 16. Composición de estrato socioeconómico en barrios de origen informal	91
Gráfica 17. Rangos de ingresos de los hogares que habitan en barrios de origen informal	95
Gráfica 18. Estado de afiliación a seguridad social	96
Gráfica 19. Lugares de procedencia de los habitantes de barrios de origen informal en Bogotá.	96
Gráfica 20. Entorno de Origen de los primeros habitantes de los barrios de origen informal	97
Gráfica 21. ¿El propietario habita la vivienda?	98
Gráfica 22. Diferencia tiempo de residencia entre el barrio y la vivienda actual en años	99
Gráfica 23. Años de antigüedad de la vivienda informal	100
Gráfica 24. Estado de edificabilidad de las viviendas informales en Bogotá	101
Gráfica 25. Materiales predominantes de la fachada de las viviendas informales en Bogotá	102
Gráfica 26. Materiales predominantes de la cubierta de las viviendas informales en Bogotá	103
Gráfica 27. Acabados generales de las viviendas de origen informal en Bogotá	103
Gráfica 28. Evolución del número de polígonos y hectáreas monitoreadas por la SDHT	108
Gráfica 29. Ocupaciones por tipo y total en Bogotá 2007- 2015.	110
Gráfica 30. Inversión porcentual por API en el PMIB 2012 – 2015.	137
Gráfica 31. Principales problemáticas identificadas por los habitantes del API Lucero en su territorio.	140

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Asentamientos de origen informal por localidades y población estimada en Bogotá, 2014.	58
Tabla 2. Situación de los asentamientos de origen informal para 2015.	60
Tabla 3. Total de hectáreas informales nuevas por década.	61
Tabla 4. Extensión número de polígonos y ocupaciones ilegales monitoreadas por la SDHT (2015)	72
Tabla 5. Datos de los barrios seleccionados para el trabajo de campo como referentes de la informalidad urbana en Bogotá	79
Tabla 6. Ficha técnica de la Encuesta de Caracterización sociodemográfica 2013	82
Tabla 7. Ficha técnica de la Encuesta de Condiciones Habitacionales 2014	83
Tabla 8. Resultados de la fase de recolección de información	84
Tabla 9. Ocupación de los habitantes de los barrios informales en Bogotá	94
Tabla 10. UPZ de Mejoramiento Integral en Bogotá:	112
Tabla 11. Componentes del Subprograma de Mejoramiento Integral	113
Tabla 12. Legislación vigente sobre legalización de barrios informales	116
Tabla 13. Situación de los asentamientos de origen informal para 2015	117
Tabla 14. Listado de Áreas Prioritarias de Intervención (API) del PMIB de Bogotá y año de intervención 2012 – 2016	133
Tabla 15. Acciones y presupuesto ejecutado en el PMIB 2012 -2016	136
Tabla 16. Ejecución de Intervenciones en el API Lucero con el PMIB 2012-2016	142

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Secuencia de imágenes satelitales sobre procesos de densificación informal en Bogotá. Sector Puerta al Llano - Usme, 2000 - 2015	65
Ilustración 2. Secuencia de imágenes satelitales sobre expansión urbana informal reciente en Bogotá, 2000 - 2015. Sector El Paraíso – Bella Flor (Ciudad Bolívar).	70
Ilustración 3. Secuencia de imágenes satelitales sobre expansión urbana informal reciente en Bogotá, 2000 - 2015. Sector El Recuerdo Sur, El Tesorito y Mochuelo (Ciudad Bolívar).	71
Ilustración 4. Secuencia de imágenes satelitales sobre la re-transformación del espacio urbano producto del reasentamiento de familias en Bogotá. Sector Altos de la Estancia (Ciudad Bolívar), 2001 – 2015	126
Ilustración 5. Participación social realizada en los Talleres de Cartografía Social del PMIB.	139
Ilustración 6. Localización Área Prioritaria de Intervención (API) 67 Lucero	140
Ilustración 7. Acciones de mejoramiento de barrios adelantadas en el API Lucero en el componente de accesibilidad.	144
Ilustración 8. Acciones de mejoramiento de barrios adelantadas en el API Lucero en el componente de Servicios Públicos.	145
Ilustración 9. Acciones de mejoramiento de barrios adelantadas en el API Lucero en el componente de Equipamientos Sociales.	146
Ilustración 10. Acciones de mejoramiento de vivienda adelantadas en el API Lucero en el componente de Condiciones Individuales de la vivienda.	147
Ilustración 11. Acciones de Barrios de Colores adelantadas en el API Lucero en el componente de Condiciones Individuales de la vivienda.	147
Ilustración 12. Acciones de Murales Artísticos y arte urbano en el barrio Naciones Unidas adelantadas en del API Lucero adelantadas en el componente de Condiciones Individuales de la vivienda.	148
Ilustración 13. Acciones de Mejoramiento y adecuación de parques adelantadas en el API Lucero en el componente de equipamientos de actividades cívicas y sociales.	148
Ilustración 14. Avance de los diseños para la recuperación y adecuación de la ronda hídrica de la quebrada el Zanjón de la Estrella adelantadas en el API Lucero en el componente de condiciones ambientales.	149
Ilustración 15. Acciones de bioingeniería, paisajismo, renaturalización adelantadas en el API Lucero en el componente de condiciones ambientales.	150
Ilustración 16. Acciones de reasentamientos adelantadas en el API Lucero en el componente de condiciones ambientales.	151
Ilustración 17. Esquema completo de las intervenciones ejecutadas del programa de Mejoramiento Integral de Barrios en la API Lucero, localidad de Ciudad Bolívar 2012 – 2016.	152
Ilustración 18. Importancia del enfoque integral en el Programa de Mejoramiento de Barrios de Bogotá	156
Ilustración 19. El derecho a la ciudad es también el derecho a transformar y mejorar la ciudad en la que vivimos.	162

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1: Encuesta de Condiciones Habitacionales 2014 (ECS 2014).
- Anexo 2: Encuesta de Caracterización Sociodemográfica 2013 (ECS 2013)
- Anexo 3: Total de ejecución y acciones del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios de Bogotá entre el 2012 y el 2015.

LISTA DE ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CENAC	Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo (México)
CVP	Caja de Vivienda Popular de Bogotá
DADEP	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPAE	Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
FDL	Fondo de Desarrollo Local
FOPAE	Fondo de Prevención y Atención de Emergencias
Ha	Hectárea
IDRD	Instituto Distrital de Recreación y el Deporte
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
JAC	Junta de Acción Comunal
MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
NBI	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PBI	Población de Bajos Ingresos
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIDUZOB	Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Sur Oriental de Bogotá
PND	Planes Nacionales de Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá
RUV	Registro Único de Víctimas
SDHT	Secretaría Distrital de Hábitat
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SMLLV	Salarios mínimos mensuales legales vigentes
UPZ	Unidad de Planeamiento Zonal
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social
VUR	Valor Único de Reconocimiento

Los primeros pasos en Bogotá

...caminaba a pasos rápidos como si quisiera volar sobre el asfalto, me protegía sumergiéndome en la sombra de los edificios que daban hacia los cerros para así poder eludir los manchones de luz... ¡Bogotá me daba miedo!, era una mole muy grande y además, estaba amurallada por impresionantes montañas que hacían pensar que no había un lugar donde escapar de lo desconocido.

En ese entonces pensaba que podía perderme y no encontrar nunca mi casa; la gente que iba por la calle era desconocida, ¡todo era desconocido y enorme!,...luego fui entendiendo que yo también era un desconocido y así pude ir entrando en ese juego urbano.

Después pensé que lo que antes me daba miedo ahora era tan pequeño; ahora pienso que esa ciudad era enorme porque mi mente era pequeña. Con el transcurrir por los espacios uno va aprendiendo a dominar las dimensiones y a saber que cuanto más caminas, más grande se hace el universo (∞), en ese momento —cuando uno entiende eso— el miedo ya no tiene ningún sentido.

Juan Diego Saldaña Arias

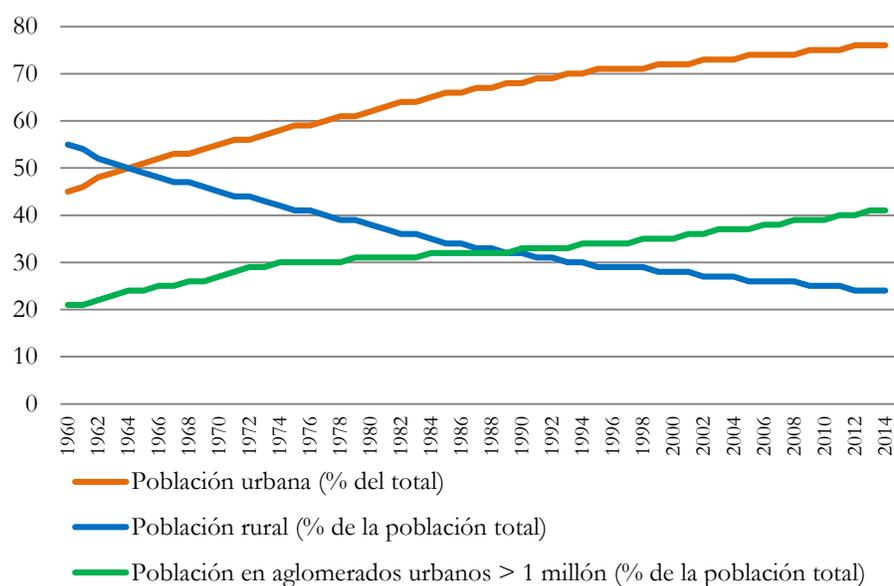
Abril del 2016

I. INTRODUCCIÓN

Casa + casa + casa = la rebelión urbana

La historia urbana es la historia de la humanidad. La humanidad desde el desarrollo de las civilizaciones ha estado ligada a la historia de las ciudades; las ciudades en sí mismas han sido el corazón de los grandes acontecimientos económicos, políticos, sociales, artísticos y culturales de la sociedad. En un futuro no muy lejano las ciudades alojarán la mayoría de las actividades humanas. Para el caso colombiano, en el año 2012 el país alcanzó una cifra contundente: más del 75% de la población vive en asentamientos urbanos y como se observa en la siguiente gráfica el comportamiento del indicador muestra una tendencia creciente en todo el periodo analizado. El porcentaje de la población total del país que vive en ciudades de más de un millón de habitantes llegó al 41%, esto quiere decir que el 41% de la población vive en las cuatro principales ciudades de Colombia: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla¹.

Gráfica 1. Estado de la población en Colombia por tipo de asentamiento como porcentaje de la población total, 1960-2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Databank 2015. Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial

¹ Este porcentaje sería mucho más alto si incluyéramos a Cartagena, cuya población próximamente superará el millón de habitantes. La situación colombiana permite ver el entramado urbano del país como una red de ciudades medianas y grandes, a diferencia de lo que ocurre en otras economías de Latinoamérica como Chile, Perú, Panamá y Argentina en dónde la primacía urbana está a cargo de una ciudad, de la ciudad capital. Para mayor información al respecto se puede consultar uno de los estudios pioneros en economía espacial como la tesis doctoral de Vincent Gouëset. (1998). Bogotá: Nacimiento de una Metopolí. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX.

¿Por qué los asuntos urbanos se han tornado tan importantes desde la última mitad del siglo, si desde el principio de la historia la humanidad, esta se ha asentado en espacios que de una u otra manera han sido los antepasados de lo que hoy se conoce como asentamientos urbanos? Una respuesta sencilla a este interrogante tiene que ver con la “dimensión de lo urbano”; la transición de lo urbano a lo rural fue un cambio estructural que contribuyó al crecimiento de las economías a mediados del siglo pasado. La urbanización va estrechamente ligada a la ampliación y mejora de la capacidad productiva de la economía (Polèse, 1998) y esto a su vez incide en lo que García Isaza conoce como una, “articulación orgánica a la dinámica comercial, técnica y productiva de los mercados capitalistas” (García, 2006). No obstante, en la mayoría de países en desarrollo en el mundo, el marcado proceso de urbanización se dio también como una forma particular del éxodo de lo rural a lo urbano debido a la crisis y detrimento de la vida en el campo. A diferencia de lo que ocurrió en los países más desarrollados, las ciudades de los países en desarrollo no hicieron otra cosa que recoger los frutos de la crisis mundial del medio rural, a pesar del estancamiento que también sufría el ámbito urbano; el éxodo hacia las ciudades se realizó evidentemente sin proceder con las necesarias inversiones en infraestructura. (Davis, 2006: 30).

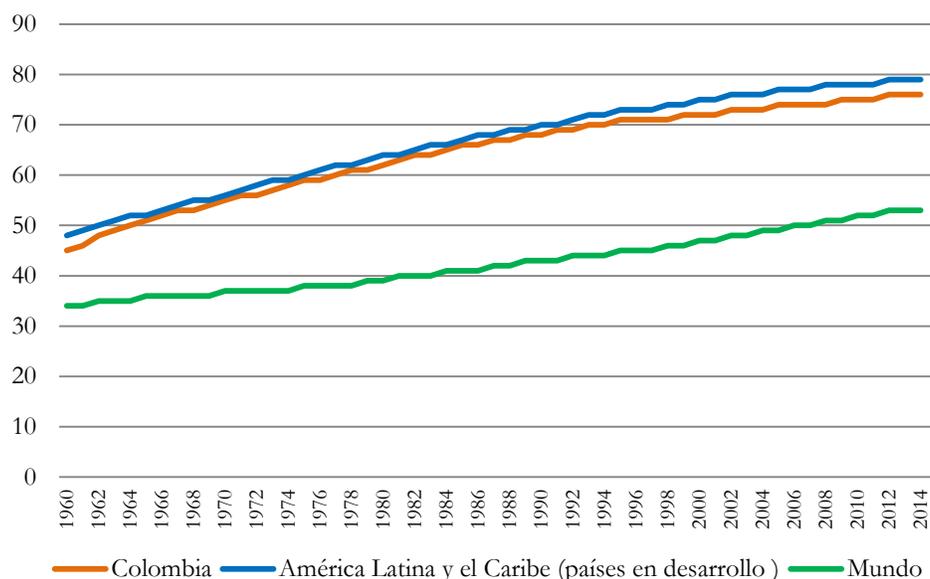
En Colombia fue en el año 1964 cuando la población urbana superó la población rural (ver gráfica 1). Según los datos sobre desarrollo urbano del Banco Mundial, América Latina y el Caribe hoy en día es la región que alcanza mayores porcentajes de población urbana en el mundo, esta proporción en el 2014 llegó al 79%; mientras que en África subsahariana y Asia meridional, la proporción es del 37% y 32% respectivamente y a nivel mundial para este mismo año el 53% de la población vivía en contextos urbanos².

La ciudad dentro de su complejidad ha sido participe de los grandes triunfos y las grandes tragedias de la humanidad (Lamy, 2006). El desarrollo de la economía se ha concentrado en las ciudades, el campo dejó de ser hace mucho tiempo el centro de la producción; la economía se ha volcado hacia la urbanidad, hacia la economía urbana. Las ciudades son el principal motor del desarrollo social y económico. A medida que la población urbana crece en el mundo también crece con ella la magnitud de los problemas urbanos y la dificultad en términos administrativos para poder atenderlos. La vivienda como componente fundamental en el desarrollo urbano ha sido uno de los “problemas” centrales que se enfrentan en el estudio y formulación de políticas sobre lo urbano.

La vivienda ha sido el eje central del desarrollo de las ciudades. La historia de la ciudad ha estado muy ligada a la historia de la vivienda, la ciudad es el lugar donde vivimos y habitamos la mayor parte de los seres humanos; la ciudad en toda su manifestación termina siendo nuestra vivienda, nuestro hogar. Desde la sociología urbana se ha pensado que estudiar la ciudad es estudiar la sociedad, luego entender la ciudad es indispensable para entender la sociedad (Lamy, 2006). Así mismo se puede afirmar que entender y estudiar la vivienda es en definitiva uno de los caminos razonables para entender la ciudad y por lo tanto la sociedad. El tema de la vivienda en sí mismo involucra muchos de los problemas objeto de estudio de la economía: el empleo, la pobreza, la desigualdad y el crecimiento económico.

² Datos tomados de los Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, disponibles en Databank 2015. <http://datos.bancomundial.org/> consultado en febrero de 2015.

Gráfica 2. Estado de la población Urbana en el mundo como porcentaje de la población total (Comparativo: Colombia vs AL vs mundo), 1960-2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Databank 2015 Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial

Como se puede ver en la Gráfica 2, los procesos de urbanización en la región de Latinoamérica y el Caribe son proporcionalmente mayores y se dieron de forma más acelerada con respecto al resto del mundo. Glaeser (2011) afirma que la ciudad en sí misma es un reflejo de las características y consecuencias del modo de producción imperante. En América Latina existen modos de producción capitalistas que coexisten con modos de producción pre capitalistas, según Jaramillo (2012), la informalidad puede entenderse como una forma de producción pre capitalista persistente y que coexiste con la economía de mercado, estos elementos se desarrollarán a profundidad en el capítulo 1 y serán claves para entender la informalidad urbana y los procesos de urbanización en la región.

En una investigación de la CEPAL sobre la informalidad en América latina, Cimoli, Primi, & Pugno (2006) concluyen que esta región se caracteriza por una “heterogeneidad estructural” en la cual se da la coexistencia de un sector formal y otro informal en la economía que poseen sistemas productivos e institucionales diferentes y que a su vez se han convertido en una barrera de larga data para el crecimiento en América Latina. La informalidad económica en esta región alcanza niveles muy elevados comparados con otras regiones del mundo; Colombia es uno de los países con mayores niveles de informalidad laboral en América Latina. De la población urbana que trabaja en el sector informal como porcentaje del total de la población urbana empleada, Colombia ocupa el tercer puesto con mayor cantidad de informalidad laboral, siendo sólo superada por Perú y Bolivia. (Cimoli, Primi, & Pugno, 2006).

Según cálculos del Ministerio de Hacienda basado en datos del DANE y la Gran Encuesta Integrada de Hogares del 2011, la evolución del trabajo informal en Colombia entre el 2006 y el 2011 ha mostrado un leve crecimiento manteniéndose en la mayor parte del periodo analizado por encima del 50%: para el año 2011 el trabajo informal fue cercano al 52% (MHCP, 2011).

Dentro de la distribución de empleo informal por ciudades, Bogotá es la ciudad que concentra la mayor cantidad de trabajo informal en Colombia (36,4%). La economía en Colombia se caracteriza por la informalidad económica y en ese sentido las ciudades en Colombia han absorbido esta situación.

En Colombia hacia la década de los 90 se presentaron una serie de reformas y factores de carácter estructural que llevaron a una situación crítica para la economía del país, las altas tasas de desempleo y la precarización del empleo formal terminaron jalonando la fuerza laboral hacia otras esferas de la economía llevadas a cabo por el “trabajo a cuenta propia”, hacia la economía del rebusque. Economía que permeó también las lógicas de la construcción de las ciudades y de la urbanización. La debilidad del Estado y el sector privado para proveer empleo y vivienda obliga a los ciudadanos a proveerse soluciones habitacionales temporales por sus propios medios. Mizrahi (1999) muestra cómo lo anterior provocó el fortalecimiento de la autoconstrucción en muchos lugares del país. Como se verá en el capítulo 2, la década de los 90 es precisamente la década en la que la urbanización informal ha tenido mayor peso en la historia del desarrollo y crecimiento urbano de la ciudad de Bogotá. En un análisis sobre la participación del crecimiento urbano formal e informal en Bogotá entre 1950-2000 se muestra que durante esta década el crecimiento urbano informal tuvo mayor incidencia que el crecimiento urbano formal, con un porcentaje de participación del 58,4% y 41,6% respectivamente (SDHT-CENAC, 2011).

Actualmente las políticas urbanas y habitacionales para las familias de bajos ingresos en Bogotá y Colombia se encuentran concentradas en la oferta de Vivienda de Interés Social VIS y Vivienda de Interés Prioritario VIP como parte del sistema de subsidio estatal directo a la demanda. Sin embargo, encontramos que una gran cantidad de hogares de bajos ingresos no pueden acceder a la oferta de VIS y VIP, bien sea porque el mercado los excluye imposibilitando el acceso a la vivienda por medio de un crédito-hipoteca o simplemente porque las características del bien “vivienda” ofrecido, no se adecuan a las necesidades y/o requerimientos particulares de los hogares que componen el grueso de la población de bajos ingresos en Bogotá.

Después de dos décadas y media de aplicación de políticas de vivienda enmarcadas bajo la concepción del mercado y los subsidios a la demanda se ha demostrado que la oferta de vivienda social para las personas de más escasos recursos no logra llegar efectivamente a estos hogares, pues los precios y los mecanismos de acceso a la vivienda no son adecuados para las características socioeconómicas propias de este sector de la población y en consecuencia deben acceder a un lugar habitacional por otros medios diferentes a los que le permite el mercado y el Estado.

Estudios recientes como los de Abramo (2012) y Torres (2011) señalan que las propuestas de vivienda social provenientes del sector formal VIS y VIP³ no siempre resultan ser las más atractivas para los habitantes de los barrios informales, lo cual incide directamente en la resistencia de estos a hacer parte del mercado formal de vivienda, mediante la adquisición de una vivienda de interés social. Por el contrario, lo que se encuentra es que en muchas ocasiones, las condiciones en las cuales viven las familias en los barrios de origen informal son mejores a las que podrían tener si decidieran acceder a una vivienda en el mercado inmobiliario formal. Allí, en los barrios informales durante los años han construido toda una serie de redes sociales y económicas, de organizaciones barriales y relaciones familiares de reciprocidad que les permite afianzar su arraigo por el barrio y valorar un capital intangible que han construido durante los años del desarrollo progresivo de los barrios informales. (Cravino M. , 2008). Lo anterior permite plantear que pese a las consideraciones negativas que se tienen sobre los barrios de rigen

³ Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario.

informal, allí existe un mercado de vivienda que resulta ser competitivo en comparación con el mercado de vivienda de interés social para estos sectores específicos de la población.

La informalidad urbana resulta ser un tema relevante para los planificadores urbanos de las ciudades latinoamericanas. La mayor parte del crecimiento urbano en el mundo está teniendo lugar en la parte conformada por los países en desarrollo y gran parte de este crecimiento urbano es caracterizado por el desarrollo informal; la informalidad urbana se ve ahora como un modo generalizado de urbanización metropolitana (Roy, 2005). América Latina constituye hoy la región del mundo en donde la informalidad urbana es uno de los temas presentes de manera continua en los debates sobre el desarrollo, planeación y la construcción del hábitat urbano. Esta es una de las regiones con mayores índices de informalidad urbana en el mundo. Según el Lincoln Institute se estima que actualmente el peso de la informalidad urbana en América Latina es alrededor del 44% (Viana, 2007). Para el caso colombiano, en Bogotá, según los cálculos de un estudio de DPU, el 25% de la ciudad se desarrolló de manera informal (DPU, Development Planning Unit, 2006), esta cifra se debatirá durante el desarrollo de la investigación.

El precio y el esfuerzo que debe pagar una familia promedio en Bogotá para adquirir una vivienda son enormes. La adquisición de una vivienda se ha constituido en una meta a alcanzar para familia de ingresos medios – bajos en el país⁴; lograr ese sueño puede significar el sacrificio del ahorro que realice una familia promedio durante la mayor parte de su vida productiva. Para el caso de Bogotá, fue una serie de factores y prácticas estructurales lo que finalmente llevó a que una parte de la ciudad fuera autoconstruida por sus propios habitantes, entre ellos: el rápido proceso de crecimiento poblacional y de urbanización durante la segunda mitad del siglo pasado, la pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, así como la incapacidad del Estado y el sector privado en generar soluciones de vivienda y servicios urbanos para los más pobres (Ruiz, 2006); estas causas y otras como el desplazamiento forzado se analizarán en el capítulo 2 en cuanto a su relación con la informalidad urbana.

La debilidad del Estado en el manejo de temas como el desarrollo urbano, bien sea por incapacidad administrativa, por corrupción, por falta de recursos o simplemente por la escasa experiencia en planeamiento urbano y la concepción de que el mercado resuelve mejor que el Estado los problemas de la vivienda han llevado a que la política de vivienda se haya dejado en manos del mercado en las últimas décadas. Esta serie de situaciones ha provocado que la ciudad crezca de forma acelerada, de forma desordenada, con bajos niveles de planeación urbana y jalonada en distintas direcciones y por distintas lógicas de producción de espacio.

El crecimiento desordenado de la ciudad ha tenido consecuencias negativas de diverso orden. Desde el lado informal tenemos que las condiciones habitacionales y de urbanismo de los barrios que provienen de procesos auto constructivos en la mayoría de los casos muestran grandes evidencias de marginalidad y desigualdad social. En estos barrios se localiza espacialmente la población más pobre y con mayores condiciones de vulnerabilidad que habita en nuestras ciudades. En su mayoría, los asentamientos de origen informal presentan condiciones físicas, sociales, y ambientales precarias o vulnerables, que no permiten las mejores condiciones de calidad de vida urbana para las familias que habitan en ellos; algunos de los principales problemas existentes en los barrios de origen informal tienen que ver con la falta de

⁴ Las últimas dos campañas presidenciales en Colombia han mostrado como el tema de la vivienda causa una gran movilización social y política, las promesas sobre la vivienda siguen siendo fuente del proselitismo político inclusive por encima de temas coyunturales como las negociaciones de paz; en las campañas políticas no importa las condiciones de la vivienda, lo que prometer casas por cientos de miles.

servicios públicos, la inseguridad, la escasa o nula disponibilidad de espacio público de calidades adecuadas y los problemas de accesibilidad (Brakarz, 2002). En el caso de Bogotá, encontramos que existen zonas en donde la marginalidad y la informalidad urbana se superponen, en estos sectores de la ciudad se materializa la cara más evidente de las desigualdades sociales y la pobreza urbana. La Encuesta de Caracterización Sociodemográfica adelantada por la Dirección de Mejoramiento de Barrios de la Caja de Vivienda Popular (CVP) que será retomada en esta investigación en el capítulo 3, muestra que el 80% de los hogares que viven en los barrios informales a los cuales se les aplica el programa de mejoramiento de barrios, sobreviven al mes con un rango de ingresos que no supera un salario mínimo y un 18% reciben entre 1 y 2 SMMLV; así mismo se encontró que el 71% de esta población vive en barrios de estrato socioeconómico 1 y el 29% restante en barrios de estrato 2 (CVP, 2013).

Durante las últimas décadas diferentes entidades distritales y nacionales, ONG y organismos multilaterales como el BID y el Banco Mundial han promovido y financiado diversos programas de mejoramiento de barrios como una forma atender los problemas inherentes a la informalidad urbana cuyo objetivo central es mejorar la calidad de vida y disminuir la marginalidad y desigualdad social en las condiciones habitacionales y de urbanismo que generalmente llevan a cuestras los barrios que provienen de procesos autoconstructivos. Para el caso de esta investigación se toma como objeto de estudio el programa de Mejoramiento Integral de Barrios (en adelante PMIB) de la Secretaria Distrital del Hábitat (SDHT) y la Caja de Vivienda Popular el cual responde a la ejecución de una política de tipo social basada en intervenciones físicas a escala barrial en zonas de origen informal y que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida por medio del mejoramiento del hábitat popular y acondicionamiento del territorio en función del fortalecimiento social y la intervención física. Su ejecución opera desde una lógica de respuesta material y social a una serie de necesidades presentes en estos barrios.

La ejecución de los programas y proyectos de la SDHT y la CVP referentes al mejoramiento integral de barrios en la ciudad opera en respuesta a las problemáticas presentes en los barrios informales de la ciudad de Bogotá encaminando sus esfuerzos para la ejecución de proyectos de generación y mejoramiento del espacio público, del mejoramiento del espacio privado en habitabilidad al interior de las viviendas, de procesos de reasentamiento de familias que viven en riesgo, de programas de titularidad y pertenencia sobre las viviendas de origen informal y con la generación de vivienda nueva. En este sentido, se pretende dar a conocer y mostrar los resultados generados por los proyectos de mejoramiento integral de barrios realizados en por la administración distrital para evaluar el impacto social y económico de las obras y las actividades que se realizan con la comunidad en cada uno de estos barrios. Los temas referentes al PMIB serán tratados en los capítulos 4 y 5 de la presente investigación.

Como primer elemento para el desarrollo de esta tesis, conviene hacer una serie de delimitaciones conceptuales necesarias para enmarcar el ámbito conceptual y teórico sobre el cual se trabajará en esta investigación, para ello abordaremos primero referencias conceptuales a los conceptos de: informalidad urbana, el problema de la vivienda, hábitat y la vivienda digna y adecuada, muchas otras definiciones conceptuales se desarrollaran dentro del cuerpo de la investigación.

II. MARCO CONCEPTUAL

Informalidad Urbana

Una de las primeras aproximaciones al término *informalidad* y a las implicaciones de esta se dio en la década de los 70 cuando Keith Hart acuñó el término para referirse a las dinámicas de empleo urbano independiente en Ghana, en donde existía una fuerza de trabajo urbana no absorbida por el mercado de trabajo organizado. A partir de entonces el fenómeno de la informalidad, empezó a hacerse cada vez más visible y notorio en las investigaciones de orden social y económico. La preocupación sobre la informalidad, se ha mantenido latente hasta el momento pues luego de varias décadas de instaurar el desarrollo económico como preocupación central de los gobiernos nacionales y los organismos internacionales, esta sigue estando presente en amplios grupos de la población, alejándolos de los beneficios del crecimiento económico, el avance tecnológico y la globalización (Pineda, 2006).

Los estudios sobre la informalidad reconocían la existencia de un dualismo propio de los países en desarrollo en donde coexisten formas capitalistas y formas aun pre-capitalistas de producción; desde la OIT se han reconocido algunas características del sector informal al señalarlo como:

[...] “una gran cantidad de productores independientes y por cuenta propia en las áreas urbanas de los países en vías de desarrollo, algunos de los cuales emplean a sus familias y/o a unos pocos trabajadores o aprendices, que operan con un pequeño capital o con ninguno; que utilizan un bajo nivel de tecnología y de mano de obra poco calificada; que por ende, tienen bajo nivel de productividad y que generalmente, proveen de salarios bajos e irregulares y de empleo muy inestable a los que trabajan en ellas”. OIT, citado por (Beltrán C., 2011, p. 19)

El sector informal asociado a las relaciones laborales y el mercado del trabajo ha estado presente y a su vez se ha ido expandiendo hacia otros sectores de la vida económica como la producción de vivienda. Los procesos de urbanización se realizaron paralelamente a una tendencia general de precarización y desregulación del mercado del trabajo. La situación de los países latinoamericanos muestra como este sector informal va mucho más allá de formas de producción atrasadas e inestables como lo sugiere la OIT, pues la informalidad desde sus diferentes dimensiones se encuentra tan generalizada en nuestras ciudades que hace parte de la realidad y de la forma de vida de una gran parte de la población, permeando no solo condiciones relacionadas con el empleo (comercio e industria etc.) sino también con aspectos que tienen que ver con la vivienda, la salud, la educación y el transporte (De Soto, 1987). A partir de los estudios sobre las dinámicas del mercado laboral en Ghana, el término informalidad fue utilizado y ampliado para documentar otros aspectos de la vida social, económica y política de los habitantes de las ciudades, especialmente en América Latina, uno de ellos es la utilización del término informalidad como una categorización espacial sobre la forma de producción del espacio urbano construido.

El tratamiento sobre la informalidad urbana como categoría espacial para las ciudades latinoamericanas ha sido analizado desde dos vertientes principalmente (Roy, 2005). Una de ellas se encuentra presente en el discurso expuesto por Peter Hall and Ulrich Pfeiffer en un libro titulado *Urban Future 21: A Global Agenda for 21st Century Cities* del año 2000. Allí el tratamiento y las perspectivas sobre la informalidad urbana se plantean como una evidencia de la ingobernabilidad y la crisis urbana. Por otro lado

encontramos una vertiente diferente como la que plantea Hernando De Soto en el libro *El Misterio del Capital* del año 2000 y en *El otro sendero* del 1987; allí la informalidad lejos de ser una situación de crisis urbana se observa como “un espíritu empresarial heroico” que refleja no más que una respuesta creativa a la incapacidad del Estado para satisfacer las necesidades básicas de masas empobrecidas. Por su parte Abramo (2003) describe la informalidad desde un punto de vista económico y jurídico, para este autor, los mercados cuyo objeto está inscrito en la normativa jurídica y urbanística, son llamados mercados formales del suelo urbano y los mercados cuyo objeto de transacción no se ajustan a los requisitos normativos y jurídicos, son los llamamos mercados informales de suelo urbano.

En estas diferentes vertientes se acepta que la informalidad urbana constituye un fenómeno complejo que adquiere múltiples dimensiones que van mucho más allá de la ilegalidad del predio donde viven las personas de más escasos recursos. Smolka y Damasio, presentan un panorama de la definición de informalidad urbana, estos autores consideran la informalidad como un fenómeno multidimensional que involucra cuestiones de la tenencia (derechos de ocupación legal, registro de títulos, etc.); del cumplimiento de normas y regulaciones urbanas (tamaños de lotes, tolerancias para espacios públicos, disposición de calles, etc.); de la cantidad y calidad de servicios suministrados; del tipo de área donde se produce el asentamiento (áreas con riesgos ecológicos, laderas, zonas industriales abandonadas contaminadas, etc.); y por encima de todo, del proceso de ocupación en sí, que suele ser diametralmente opuesto al de la urbanización formal (Damasio y Smolka, 2005).

Otros autores consideran que la rigidez de los enfoques jurídicos y económicos sobre la propiedad no permiten ver “los cambios que suceden en esa relación (de propiedad) como resultado de muchas interacciones y los diferentes significados que puede adquirir una parcela de tierra o un vecindario para sus moradores, habitantes nuevos, visitantes y demás” (Azuela, 2007, p. 81). Lo anterior permite afirmar que la propiedad tiene componentes individuales según se establece en los enfoques jurídicos y económicos y también componentes colectivos asociados por ejemplo a considerar la propiedad como un hecho histórico en sí mismo. Por lo tanto la calificación de ilegalidad según la forma de acceso a la vivienda muestra tan solo una de las dimensiones de los derechos de propiedad, la dimensión que abarcan las consideraciones jurídico/normativas establecidas en un momento determinado. La concepción normativa o jurídica sobre los asentamientos informales e inclusive sobre los asentamientos indígenas desconocería entonces la complejidad que existe en las diferentes formas que apropiación de la tierra, lo cual distorsiona y descalifica la realidad de los procesos de urbanización informal. La conceptualización sobre informalidad cae muchas veces en situaciones ahistóricas en tanto que la informalidad no siempre es la misma en el tiempo, por el contrario mantiene una relación formal - informal fluctuante según sea el tiempo y el lugar determinado.

En el tratamiento de la relación entre la formalidad-informalidad en términos espaciales se debe tener especial cuidado frente a la adopción de discursos segregacionistas; en ocasiones hablar de la “ciudad informal” se confunde con ciudad marginal, ciudad peligrosa, se confunde y demarca la ciudad que proviene de procesos de autoconstrucción, la ciudad informal con “espacios de miedo”, espacios en los cuales se genera una segregación hacia su pobladores. Esto inclusive permea las esferas de la administración de la ciudad. El resultado de este tratamiento impreciso es un círculo vicioso en el cual las zonas demarcadas como informales se ven como zonas negativas de la ciudad y desde el común de las personas se convierten en tugurios olvidados y rechazados por el resto de la ciudad en donde se reproduce la marginación y la pobreza. Dentro de las tradicionales adjetivaciones de la informalidad urbana encontramos el calificativo de informal como marginal, si bien tradicionalmente las poblaciones

se conforman nuevos asentamientos en las periferias urbanas se relaciona con la llegada de poblaciones desplazadas de otros lugares del país bajo condiciones de vulnerabilidad y pobreza (Beltrán C., 2011, p. 31). La consideración de estos sectores de la población como sectores marginales en los cuales viven “ciudadanos de segunda clase” en realidad no genera más que un tratamiento discriminatorio a los mismos y no resulta positivo en la generación de políticas públicas a nivel urbano.

Roy (2005) ha realizado estudios sobre la informalidad urbana en Latinoamérica y otras regiones de economías en desarrollo en donde ha encontrado diferentes aspectos que permiten desdibujar el vínculo estrecho que se ha construido alrededor de la informalidad y la pobreza, ella muestra que efectivamente existen muchos casos en los que diferentes urbanizaciones de gama alta o de viviendas suntuarias desbordan cualquier cantidad de normas urbanísticas (en términos altura, sesión de espacio público, sismo resistencia etc.) y sin embargo pueden fácilmente escaparse de calificativos como informal. Según esta autora, la informalidad urbana se determina también por la capacidad de legitimación que se puede ejercer sobre ella, inclusive sin importar si está éste dentro o fuera del orden jurídico. Para Roy la informalidad puede ser vista como una expresión de la soberanía, como una capacidad para crear un estado de excepción, un ejemplo de ello es como desde la planificación urbana y el aparato de Estado se puede determinar que es informal y que no. Y así mismo para determinar cuáles expresiones de la informalidad prosperan y cuáles no, estas tendrán mucho que ver con la capacidad de poder económico y político que tenga un agente en particular, bien sea una constructora privada, un autoconstructor, o un político etc.

En la presente investigación se concibe la informalidad urbana como una forma de producción del espacio residencial urbano la cual no se encuentra enmarcada en la producción capitalista de vivienda puesto que la principal motivación de su producción no es la búsqueda de ganancia; la informalidad urbana se refiere al conjunto de prácticas de hacer ciudad llevadas a cabo por los mismos pobladores que actuando bajo condiciones económicas de pobreza y desigualdad (que les impide acceder a la vivienda a través de la compra) utilizan la autoconstrucción como una forma de proveerse un espacio habitable y así satisfacer la necesidad de tener un lugar donde vivir. En este proceso los productores informales de vivienda bajo un comportamiento racional optan por el mercado informal porque es el que más les conviene dadas sus condiciones socioeconómicas propias y las deficiencias estructurales del mercado formal de vivienda.

Lo anterior se resume en las siguientes dos frases:

1. La informalidad urbana es una respuesta racional a las fallas estructurales de pobreza y desigualdad propias de la economía de mercado.
2. La respuesta consiste en el conjunto de prácticas realizadas por los ciudadanos(as) para garantizar su derecho a la ciudad así estas estén por fuera de los marcos institucionales y las lógicas del mercado de vivienda.

Los procesos de urbanización informal son la principal rebelión urbana ocurrida en el siglo XX. Ha sido el lento y silencioso levantamiento ciudadano contra el Estado que no ha podido garantizar el derecho a la vivienda; ladrillo tras ladrillo se ha levantado la rebelión en las periferias de la ciudad de Bogotá.

La informalidad urbana comprende procesos de autogestión y autoproducción de vivienda y entorno que no se adhieren a las reglas institucionales y que a su vez no están protegidas por ellas (Torres C. ,

Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de las políticas Neoliberales (1990-2010), 2011). De otra parte tenemos que la ciudad formal es la forma de construcción del espacio proveniente de un proceso de gestión pública de planificación, demarcación, construcción de infraestructura, asignación de recursos para obras de urbanismo, dotación de servicios y posterior desarrollo por parte del sector privado (SDHT-CENAC, 2011). Sin embargo, a la ciudad formal no han podido acceder todos y todas, para acceder a ella se necesita tener dinero. Estas dos formas de producción de ciudad han coexistido históricamente en el desarrollo de las ciudades en Colombia y no necesariamente riñen entre sí.

La informalidad se refiere entonces a la forma como las comunidades afrontan el hecho de llevar la responsabilidad de la autoproducción de las unidades de vivienda y de la consolidación de los asentamientos; cuando hacen parte de sectores de la población de más bajos ingresos que por sus características socioeconómicas no alcanzan los requisitos para acceder y entrar al mercado de vivienda y suelo urbano formal y hacerse por esta vía a la compra de una vivienda. Un aspecto importante para el desarrollo de esta tesis es tener en cuenta que la informalidad urbana se manifiesta en la ciudad de dos formas principalmente, primero, con la formación y expansión de áreas no desarrolladas urbanísticamente, es decir, sectores nuevos y segundo, con la construcción de nuevas viviendas en sectores ya existentes de origen informal, a esta forma se le conoce como proceso de densificación en dónde se da la creación de nuevos espacios, pisos o unidades habitacionales independientes en viviendas ya existentes.

El tratamiento dicotómico de la informalidad y la formalidad en la construcción de la ciudad, no permite reconocer las imbricaciones y relaciones existentes entre uno y otro. Una conceptualización sobre la informalidad urbana diferente, podría ver esta como un modo de urbanización específico en el cual existe una organización lógica y una serie de normas y acuerdos que rige el proceso urbano de transformación en sí mismo. Entender la informalidad como un modo, más que como un sector, es un paso importante para comprender algunas de las principales tendencias de urbanización contemporánea (Roy, 2005, p.188). Para esta investigación los aportes sobre el conocimiento referente a la informalidad urbana se deben direccionar hacia el tratamiento de la informalidad como un elemento de aporte a la realidad de la planificación el urbanismo popular y no como una forma equivocada de construir ciudad.

El problema de la vivienda

En Latinoamérica el problema de la vivienda se materializa como una manifestación de la desigualdad en la distribución de la riqueza, y este a su vez como un problema estructural de la economía. La realidad actual de la vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá, Lima, Ciudad de México y Sao Paulo es muy similar; en estas ciudades los ciudadanos se han enfrentado a una dicotómica realidad, la de acceder a una vivienda en el mercado formal con la ayuda financiera que brinda un subsidio de vivienda, o por otro lado, aventurarse en el proceso de la autoconstrucción y tomar el camino de la informalidad. Los dos caminos son igual de inciertos, en ambos se generan los mismos temores, uno de ellos es la posibilidad de que al final, el esfuerzo no alcance y nos quedemos sin casa. En una economía de mercado y contrario a lo que pueda parecer, acceder a una vivienda por la compra formal no es garantía de que al final la transacción sea exitosa y contractualmente un comprador se pueda declarar propietario de la vivienda, el actual sistema mercantil de compra y venta de vivienda formal se caracteriza por una serie

de exigencias difíciles de cumplir a la hora de la adquisición (el crédito hipotecario, la vida crediticia, las tasas de interés, la cuota inicial etc.).

El Centro de Investigación para el Desarrollo en México, CIDAC muestra el problema de la vivienda como una realidad que es similar en diferentes países latinoamericanos; para estos autores el problema de la vivienda en las ciudades latinoamericanas tiene que ver con vertientes sociales y políticas que han sido el común devenir de las economías de la región. Estas vertientes se componen de tres elementos principales: la mala distribución de la riqueza, la imposibilidad o dificultad de acceso a los mecanismos de financiamiento por parte del grueso de la población urbana empobrecida y la falta de estímulo a la inversión privada en vivienda. La agudización del problema de la vivienda ha conllevado en el descontento social y agudización de las tensiones sociales. Los autores en el estudio del CIDAC (1991) afirman:

“En el problema de la vivienda... convergen, entre otros problemas, el deterioro causado por la crisis, la mala distribución del ingreso, las distorsiones en las prácticas de los subsidios, los vicios de la burocracia, la legislación desincentivadora, las ineficiencias en los procesos constructivos, la inflación, la explosión demográfica, las corrientes migratorias del campo a las ciudades y los inadecuados mecanismos de financiamiento” (CIDAC, 1991, p. 9).

El problema de la vivienda además de ser un problema social serio, se convierte también en un problema político, manifestado por los movimientos sociales, la agudización de la pobreza, la violencia, la protesta y el descontento generalizado de la sociedad, esta situación ha conllevado a la informalidad como una rebelión urbana. De ahí que en muchas ocasiones las respuestas de política para enfrentar este problema parezcan más bien programas de corto plazo para la contención social, es decir para calmar momentáneamente las situación de descontento y rechazo y no como una política pública garante del interés público, el derecho a la vivienda y a la ciudad.

El determinante central sobre el actual problema de la vivienda consiste en que gran parte de la población de nuestro país no puede acceder a una vivienda digna y adecuada, puesto que no cuentan con el umbral de ingreso necesario y no cumplen con las exigencias propias del sector financiero para comprarla en el mercado formal de vivienda, además de esto, la provisión de vivienda para la población de bajos recursos en el país, no cumple con niveles de calidad y de satisfacción de las necesidades propias de muchas de estas familias, luego un porcentaje significativo de las familias que no poseen vivienda movidos por un espíritu rebelde pero pacífico, se aventuran en la provisión de una vivienda por medio de la autoconstrucción y la informalidad que a su vez en la mayoría de casos no cumple con los niveles suficientes de urbanismo, habitabilidad, goce y seguridad etc. de una vivienda digna y adecuada. En esta investigación, este se considera que este es el verdadero problema de la vivienda en Colombia. Un problema que integra dos elementos que pocas veces confluyen en un solo fenómeno: falla del mercado y falla del Estado.

En los países latinoamericanos en materia de vivienda existe un relación cercana entre la escasez de oferta de vivienda y el aprovechamiento político de la situación de escasez con fines clientelistas o de captura de votos. El proselitismo político se favorece de las promesas de aspirantes al gobierno (en diferentes niveles territoriales) sobre una vivienda para las miles de familias pobres en Colombia para mantener un stock de votos y apoyo a candidaturas. La superación del déficit habitacional termina siendo un mito (Gilbert, 2011) por lo cual las promesas de candidatura sobre la superación del déficit

habitacional son una falacia, el déficit habitacional difícilmente puede llegar a cero en una economía en desarrollo como la de Colombia, al menos en un corto o mediano plazo.

Colombia es un país donde la pobreza es abrumante, según la Encuesta de Calidad de Vida de 2012, el 12% de los hogares están por debajo de la línea de pobreza extrema y 35% por debajo de la línea de pobreza. Se puede decir que uno de cada dos colombianos es pobre. Aunado a esto, tenemos que sólo hay capacidad de ahorro en el último quintil de ingreso, es decir, la población de los cuatro primeros quintiles de ingreso (más del 90% del total) gastan sus ingresos en satisfacción de necesidades básicas; el ahorro es un procedimiento fundamental en la adquisición de una vivienda y la mayor parte de la población no está en las posibilidades de hacerlo. Todas aquellas actuaciones de política de vivienda que no incluyan dentro de su complejidad una posición clara que enfrente la pobreza y la desigualdad, están condenadas a fracasar. Una vivienda digna y adecuada es en sí misma, una forma de enfrentar la pobreza y cerrar la brecha de la desigualdad.

A pesar de que casi todos los habitantes urbanos disponen de alguna forma de vivienda o alojamiento, propia, en arriendo o en usufructo, no se puede garantizar que dichas viviendas satisfagan las condiciones mínimas para una condición humana digna. Uno de los interrogantes frecuentes cuando se habla sobre vivienda es precisamente qué es o cómo debe ser una vivienda digna; ¿cómo determinar lo que es o no un vivienda digna y adecuada? La vivienda digna, la vivienda mínima, la vivienda adecuada son conceptos que aún no están determinados de manera definitiva y probablemente nunca lo estén en tanto que su conceptualización difiere espacio-temporalmente, es decir, no es lo mismo una vivienda digna en Ciudad de Bogotá que una en Bombay o París y tampoco es lo mismo una vivienda digna y adecuada el día de hoy a la que era hace 30 años o la que será en 20 o 30 años. Si bien existen unos atributos mínimos de habitabilidad para una vivienda, la sociedad está en continua transformación y por lo tanto las ciudades también; la composición de las familias, las características de los hogares, las cuestiones demográficas, las migraciones, las disponibilidad de espacios habitables, así como la normatividad urbanística y ambiental se transforman continuamente y de ellas depende mucho la concepción y aceptación de los que puede o no ser considerado como vivienda digna.

El problema de la vivienda en Colombia se manifiesta en las dos realidades de la producción de vivienda para población de bajos ingresos. Por un lado tenemos la insuficiencia e inaceptabilidad de las condiciones de las viviendas de los barrios informales al menos en los periodos de consolidación del barrio y por otro lado tenemos la precarización en la calidad habitacional y la esclavitud financiera a la que se someten aquellas familias que deciden acceder a la VIS o VIP.

El mercado de vivienda en Colombia ha desvirtuado el desarrollo urbano relacionado con la construcción de urbanizaciones y vivienda en un urbanismo salvaje dispuesto al mercado que se aleja cada vez más de la construcción de ciudades incluyentes y de solucionar los problemas de vivienda y hábitat de las familias; un urbanismo salvaje que se acerca cada vez más a la degradación del espacio urbano y a la conformación de sectores de viviendas apiladas y desconectadas de la ciudad, llevando a nuevas modalidades de tugurios que contribuyen con la segregación de la ciudad. Estos dos sectores de la población que demandan constantemente soluciones habitacionales dignas y acordes con sus realidades socioeconómicas, conforman la población más pobre y más numerosa de nuestro país y constituyen la expresión más álgida del problema habitacional en Colombia.

La vivienda Digna y Adecuada

En Colombia el derecho a la vivienda digna tiene carácter constitucional. El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se consagra el derecho a la vivienda digna para todos los colombianos y colombianas en los siguientes términos:

“Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia (CC) considera que el derecho a la vivienda digna:

...es más un derecho objetivo de carácter asistencial que debe ser desarrollado por el legislador y promovido por la administración, de conformidad con la ley, para ser prestado directamente por ésta, o a través de entes asociativos creados para tal fin, previa regulación legal (Sentencia T-251- Corte Constitucional. 1995).

Si bien la Constitución establece la vivienda como un derecho y a su vez la Corte Constitucional habla sobre la “vivienda digna”. En ninguno de los dos se establece de manera clara el concepto y no se da mayor claridad sobre este derecho, pues la referencia en el artículo 51 es incompleta, solo estatuye lineamientos generales sobre la vivienda digna. No obstante en el artículo 93 de la Constitución se establece que los derechos constitucionales se interpretarán de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Uno de los tratados ratificados por Colombia relacionados con el derecho a la vivienda es El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de las Naciones Unidas. De conformidad con el PIDESC, Colombia interpretará el derecho a la vivienda digna de la siguiente manera.

En la observación general N° 4 de este pacto se presentan las consideraciones referentes a la vivienda adecuada. Por su parte la Corte Constitucional Colombiana en la en la Sentencia C936 de 2003, utiliza las observaciones de dicho pacto para disponer de manera constitucional los elementos centrales que constituyen la vivienda digna en Colombia.

Para hablar de vivienda digna y entender el concepto de esta, debemos tratar dos elementos según el PIDESC, por un lado las condiciones físicas de la vivienda (el urbanismo) y por el otro la seguridad del goce de la vivienda.

Las condiciones físicas de la vivienda

El primer elemento –las condiciones físicas de la vivienda– tiene que ver con sus características físicas, el objeto físico al cual llamamos vivienda debe disponer de todas aquellas partes necesarias de modo que se garantice la seguridad a la(s) persona(s) que la habita(n) frente a las inclemencias ambientales y también a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad⁵. Esta última frase deja en claro que la

⁵ La vivienda informal ha sido tradicionalmente atacada en este frente, pues se considera vivienda insegura en tanto no cumpliría con normas de sismoresistencia, este argumento puede no ser tan cercano a la realidad. En un estudio

vivienda incide en el desarrollo de ser como individuo y en sociedad, por lo cual la vivienda termina siendo un determinante del avance de una sociedad. Involucrar la dimensión de proyección social dentro de los elementos físicos, implica por tanto que la vivienda digna o adecuada no puede nunca equipararse simplemente con un techo y unas paredes que protejan del clima. Dentro de las condiciones físicas de la vivienda, la ONU acuerda una serie de aspectos que deben ser garantizados para hablar de vivienda digna.

- **La habitabilidad** es el eje central de este primer elemento, la habitabilidad tiene que ver con la garantía de los requisitos mínimos de *higiene, calidad y espacio de modo que una familia pueda ocupar una vivienda sin arriesgar su integridad física y de salud*. En esta parte la ONU se apoya de las declaraciones hechas por la OMS para considerar la vivienda con un factor ambiental y que dependiendo de sus condiciones de habitabilidad puede estar relacionada la salud de sus ocupantes, es decir con diferentes tasas de morbilidad y mortalidad.⁶

Hasta este momento entendemos que la vivienda digna tiene que ver con las características físicas de la unidad habitacional en sí misma, es decir de la casa⁷, sin embargo el concepto de vivienda va mucho más allá de la simple unidad habitacional, la vivienda es por supuesto el elemento básico generador de la estructura urbana y por lo tanto tiene que ver con su entorno y es con la consideración del entorno que podremos hablar de vivienda digna y adecuada. La vivienda entonces no responde solo a la satisfacción individual, implica también la satisfacción de todo un grupo, de una comunidad, es decir de todos los elementos propios de la estructura urbana, redes de servicios, equipamientos, vialidades, espacio público, etc. Es así como junto con la vivienda se deben garantizar otra serie de bienes que generen bienestar a sus habitantes. Desde esta perspectiva, la conceptualización de la vivienda difiere de la de casa o unidad habitacional; cuando hablamos de casa no nos referimos al espacio privado donde duerme una familia, la vivienda en cambio trasciende a la calle, a los servicios, las vías; trasciende al espacio del barrio. La ONU por medio del PIDESC también acuerda en sus disposiciones sobre vivienda digna y adecuada aclaraciones sobre los puntos anteriormente mencionados y otros de orden cultural que se presentan a continuación.

- **Disponibilidad de servicios e infraestructura.** La vivienda digna y adecuada es también una suma de servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Esto se refiere a tener acceso de manera permanente a recursos naturales y comunes como el agua potable, la energía, el alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

de Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional se estableció que al 2010 cerca del 80% de las edificaciones de Bogotá fue construido sin atender a ninguna norma sísmica, al respecto véase: (Agencia de Noticias UN, 2010). Ese 80% implica que tanto la ciudad formal como informal ha sido construida sin atender al normatividad sísmica. Un ejemplo de esto lo constituye el caso del edificio Space en Medellín, un conjunto habitacional de alta factura y dirigido al estrato más alto en Colombia llegó a siniestrarse por fallas estructurales teniendo una norma de sismoresistencia que previamente había sido validada por la firma constructora y aceptada por la curaduría.

⁶ Morbilidad es la proporción de personas que se enferman en un sitio y tiempo determinado y mortalidad se entiende como el número de defunciones por un intervalo de tiempo y sus causas en un lugar determinado.

⁷ La definición de una casa difiere de la de una vivienda, la casa a diferencia del concepto de vivienda se considera como el espacio físico que satisface las necesidades de alojamiento de una familia desde su individualidad es decir sin tener en cuenta su entorno ni la satisfacción de las necesidades de otros.

- **El lugar.** Se refiere a la ubicación o localización de la vivienda dentro de la ciudad y a la disponibilidad o cercanía con los servicios y necesidades urbanas, el acceso a un lugar de trabajo, atención en salud, cuidado para los niños, educación. La disposición de estos deben ser asequibles a la población, es decir su obtención no debe significar un sacrificio o una carga excesiva al presupuesto de las familias.
- **Adecuación cultural.** En esta disposición se adopta una noción cultural ligada a la vivienda digna, lo cual implica que la vivienda digna y adecuada no necesariamente es la misma en diferentes contextos territoriales y culturales. Según la ONU, la forma como se construye la vivienda, el diseño, los materiales utilizados e inclusive las políticas sobre las que se apoya no pueden desconocer la identidad cultural de las sociedades donde se realiza. Lo anterior nos permite reconocer el valor cultural de la vivienda, entendido este como el bagaje histórico que se encuentra inmerso en una vivienda, su tipología, su forma de construcción, su significado y representación dentro de una comunidad específica y los elementos decorativos o de diversidad cultural que se asocian a ella. Se debe velar entonces por que los avances tecnológicos en los sistemas de construcción se apliquen sin atentar contra el arraigo cultural relacionados con el hábitat en diferentes comunidades.

Las anteriores consideraciones sobre la vivienda digna y adecuada planteadas por la ONU y aceptada por las disposiciones constitucionales en Colombia permiten reflexionar sobre el actual desarrollo de vivienda popular o vivienda de interés social en nuestras ciudades. Un proyecto de vivienda, debe responder a toda un serie de características necesarias para que pueda ofrecer vivienda digna para sus ocupantes. Por lo tanto, un proyecto de vivienda no puede ser menos que un proyecto de desarrollo urbano en todas sus dimensiones, en determinado sector de la ciudad donde se localice. La misma localización debe disponer de una serie de bienes y servicios para garantizar calidad de vida a sus usuarios tanto de manera individual como social; de lo contrario, construir una urbanización de viviendas sin ninguna disposición de servicios, de equipamientos y sin la adecuada concepción del valor cultural de la vivienda y de la concepción de lugar, no podrá considerarse como vivienda digna y adecuada, no habrá diferencia alguna con la configuración urbana de la informalidad en donde la ecuación arroja que la unión de casas conforman el barrio y la ciudad (casa + casa + casa = ¿ciudad?)⁸. Como se intentará demostrar en este estudio la producción formal de vivienda en la ciudad de Bogotá no ha producido viviendas dignas y adecuadas para sus “compradores”; así como es una falacia considerar la informalidad urbana como una patología de las ciudades latinoamericanas que reproducen la pobreza en las periferias y ultraperiferia urbanas. El derecho a la vivienda se relaciona entonces de manera muy estrecha con la calidad de vida o la vida digna de una persona.

Seguridad del goce de la vivienda

El segundo elemento central establecido en el PIDESC se refiere a la seguridad del goce de la vivienda, e involucra elementos jurídicos y económicos de acceso a la misma, puesto que una vivienda digna no solo es aquella que cumple las cuestiones físicas planteadas en el apartado anterior, también tiene que estar dentro de las posibilidades de sus demandantes. De nada sirve una vivienda perfecta si los que la

⁸ Esta fórmula proviene de una exposición sobre la vivienda y los aportes realizados a la investigación de este tema por Germán Samper Gnecco que se pueden consultar en una publicación surgida a la luz de dicha exposición: (Cecilia O'byme y Isabel Angel, 2012).

necesitan no la pueden disfrutar. La ONU reconoce tres aspectos dentro de la seguridad del goce de la vivienda: la asequibilidad, gastos soportables y seguridad jurídica de la tenencia.

- **La asequibilidad:** el derecho a la vivienda es universal, es para todos y todas independientemente de su condición. Sin embargo, es claro que en la sociedad existen grupos de población que viven en condiciones de vulnerabilidad. Dentro de las políticas públicas de vivienda se deberá dar prioridad a este tipo de población en tanto que se encuentren en condiciones de difícil acceso a una vivienda. Es necesario por tanto que el Estado y cualquier institución o grupo que se dedique a proveer vivienda bien sea desde la oferta en el mercado o por mecanismos de producción social etc. Tenga presente las necesidades que tienen los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad.
- **Gastos soportables:** el acceso a la vivienda no puede estar determinado por el nivel de ingresos de cada individuo o familia; por el contrario las personas de menores ingresos, entran a ser parte de la población objetivo de las políticas de vivienda en la mayoría de los países. Poder costear la vivienda es fundamental para solucionar el problema de la vivienda, para ello se han generado mecanismos como los subsidios a los más pobres y diferentes esquemas de financiamiento.
- El último de los elementos se refiere a la **seguridad jurídica de la tenencia**. Allí reconoce diferentes tipos de tenencia como la vivienda en alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Estos sin importar cuales fueren deben poder garantizar la seguridad jurídica en la tenencia. La vivienda digna es por lo tanto aquella que garantiza una estabilidad en su tenencia en el largo plazo. Es decir los usuarios tienen al menos la certeza de que podrán habitar la vivienda.

Las disposiciones aportadas por la ONU y ratificadas por Colombia permiten comprender de manera más precisa el concepto y la implicaciones de lo que es una vivienda digna y adecuada; en términos generales la vivienda adecuada involucra variables subjetivas sobre la valoración cultural y la garantía sobre el acceso al bien vivienda, bien sea por medio de la compra, el arriendo o la autoconstrucción, las disposiciones frente a la seguridad jurídica de la tenencia dejan en claro que se encuentran involucradas todos los tipos de tenencia inclusive aquellos que provienen de los asentamientos informales es decir de procesos autoconstructivos, esto último contradice en mucho los argumentos de los planeadores urbanos y las empresas constructoras cuando se refieren a la vivienda informal como vivienda no digna, lo cierto es que la sabiduría popular en los procesos constructivos de vivienda y de urbanización de barrios ha mejorado de tal forma que hoy es fácil encontrar barrios en nuestras ciudades, que “a pesar” o “en favor” a que provienen de origen informal presentan calidades habitacionales y grados de consolidación mayores y mejores comparativamente con el deterioro paulatino de la calidad de vivienda ofertada por el sector formal de la economía.

Así mismo tenemos que la vivienda digna y adecuada se relaciona con aquella que logra cubrir en forma satisfactoria las necesidades básicas -no suntuarias- de los humanos es decir en materia de protección, higiene, privacidad, comodidad, funcionalidad, ubicación y seguridad (CIDAC, 1991). COPLAMAR (1982, p. 17-24) aportan una definición más profunda sobre cada una de estas características:

- La protección se refiere a la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes en forma suficiente y permanente de agentes exteriores potencialmente amenazadores.

- La higiene, resalta las condiciones que requiere una vivienda para evitar que sus ocupantes contraigan enfermedades relacionadas generalmente con las características deficientes de la casa habitación (de los más importantes son: agua potable y drenaje).
- La privacidad, es la posibilidad que ofrece la vivienda para aislar a sus moradores a voluntad del medio social y físico. Existe privacidad frente al entorno externo, como la privacidad interna o la posibilidad de aislamiento voluntario a través de la subdivisión del espacio interno de la vivienda, evitando así el hacinamiento.
- La comodidad y funcionalidad se refieren a la distribución que adopta la vivienda expresando y respetando las pautas culturales y hábitos familiares de vida, lo que incluye también el disfrute de servicios diversos como la energía eléctrica.
- La ubicación se refiere a la proximidad y/o facilidad de transportación en relación a centros de trabajo, comercio y esparcimiento.
- La seguridad en la tenencia⁹, es decir la seguridad de la disponibilidad futura de vivienda, factor de gran importancia por razones tanto económicas como sociales y psicológicas.

La conceptualización sobre la vivienda digna y adecuada según lo anteriormente expresado implica, por un lado, la consideración de una serie de requisitos objetivos y disposiciones relacionados con las características físicas adecuadas de la habitación y del entorno de la vivienda, y por otro lado involucra la consideración de aspectos subjetivos de disfrute y seguridad de la vivienda, que se refieren a las expectativas de los usuarios, influidos por variables psicológicas y culturales así como la garantía sobre la seguridad de la tenencia y accesibilidad.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Como ya se ha planteado en Colombia existen dos mercados de provisión de vivienda para población de bajos recursos. Por un lado, está el mercado formal caracterizado principalmente por la acción mercantil del sector privado (las constructoras y el sector financiero en la provisión de créditos para la adquisición) y enmarcado en la acción regulatoria del Estado. Por el otro lado, tenemos el mercado informal caracterizado por la acción de individuos, familias, organizaciones que desde su propia lógica autoconstructiva y escapando de la regulación urbanística procuran satisfacer de distintas formas la *necesidad* de un espacio habitacional; de este lado también actúa el Estado, aunque de manera generalmente de manera *ex post* intentando regularizar normativamente y adecuar infraestructura urbana que permita “insertar” los barrios dentro de la estructura urbana de la ciudad y por supuesto también dentro de la lógica del mercado. Una y otra forma de provisión de vivienda coexiste en la ciudad de Bogotá. Este panorama nos lleva a plantearnos algunos de los interrogantes de esta investigación.

¿Cuáles han sido los resultados en la configuración del espacio urbano informal de la ciudad y cuál ha sido su relación con la pobreza y la desigualdad social en Bogotá?

⁹ La Corte Constitucional colombiana establece que “*el derecho a la vivienda digna no comporta exclusivamente el derecho a la propiedad sobre la vivienda propia, resultando admisibles distintas formas seguras de tenencia*”. Sentencia C-936 de 2003

En esta búsqueda de interrogantes volvamos por un momento a lo que desde este trabajo de investigación se considera que es el actual problema de la vivienda:

Gran parte de la población de nuestro país no puede acceder a una vivienda digna y adecuada, puesto que no cuentan con el umbral de ingreso necesario y no cumplen con las exigencias propias del sector financiero para comprarla en el mercado formal de vivienda, además de esto, la provisión de vivienda para la población de bajos recursos en el país, no cumple con niveles de calidad y de satisfacción de las necesidades propias de muchas de estas familias, luego entonces un porcentaje significativo de las familias que no poseen vivienda movidos por *un espíritu rebelde pero pacífico*, se aventuran en la provisión de una vivienda por medio de la autoconstrucción y la informalidad que a su vez en la mayoría de casos no cumple con los niveles suficientes de urbanismo, habitabilidad, goce y seguridad, etc. de una vivienda digna y adecuada.

El anterior planteamiento conduce a pensar que el problema de la vivienda y la producción del espacio urbano construido para las familias de bajos ingresos en Bogotá esta signado y precedido por los dos principales problemas estructurales de las economías de mercado en países en desarrollo, la desigualdad y la pobreza. De ser así, el problema de la vivienda no encontraría solución en tanto no se resuelvan estos como problemas estructurales de la economía colombiana. Sin embargo, uno y otro son problemas de la economía que se correlacionan entre sí, las políticas de vivienda son en sí mismas una forma de combatir la pobreza y la desigualdad. Por otro lado no podemos decir a priori que la Informalidad Urbana es un problema en sí mismo, de hecho en el desarrollo de esta investigación se demostrará que la provisión de la vivienda desde la autoconstrucción es, en muchas ocasiones, una mejor alternativa que optar por la vía del mercado y acceder a una VIS y VIP. Esta decisión de irse hacia lo informal también es movida por un espíritu rebelde que conlleva en una *rebelión urbana* ante un estado de cosas que no satisface las necesidades de vivienda plenamente.

Probablemente la informalidad urbana no deje de ser una de las formas de acceso a la vivienda en Colombia en el corto o mediano plazo, pero entonces, ¿Qué hacer con la informalidad urbana?, desde la década de los 60 se han intentado diferentes mecanismos para responder a esta y al crecimiento desorganizado de la ciudad. Cuando la informalidad se consideró una enfermedad de la ciudad se intentó erradicarla por completo ocasionando enfrentamiento con los “marginales”, los “marginales”, los “ilegales” los “invasores” en general con las comunidades residentes en asentamientos autoconstruidos mediante los desalojos y despojamientos de sus moradas, esta medida se intentó innumerables veces en el barrio Policarpa, un asentamiento informal por ocupación de suelo desarrollado en pleno centro de la ciudad en los años 60, para ese entonces este sector era la periferia de una pequeña ciudad que estaba a punto de crecer desmesuradamente. Posteriormente el Estado se enfrentó a la incapacidad de proveer por sí mismo la producción y garantía de acceso a la vivienda para las familias más pobres de la ciudad, ante esto evidenció como la ciudad en las décadas de los 70, 80, 90 creció de manera abrupta y gran parte de la oferta de vivienda necesaria de ese crecimiento lo aportaba la producción informal; los procesos de urbanización informal se veían entonces como un mal necesario en tanto el Estado no contó con la capacidad administrativa y de recursos para proveer de ciudad a niveles de crecimiento de la población tan acelerados.

El actual modelo de producción de vivienda social en Colombia (desde el sector formal) está en manos del mercado y la producción capitalista, que opera por supuesto en la búsqueda de ganancia; el Estado

ahora no construye directamente, su acción se limita otorgar subsidios a la demanda¹⁰ y son los constructores privados quienes ejecutan las obras; el sector financiero se encarga de “mediar” entre el comprador y el constructor-vendedor otorgando créditos hipotecarios. Con la entrada del sector privado como proveedor único de la vivienda para familias de bajos ingresos, desde principios de la década de los 90 se comprobó la incapacidad de llegar a grueso de la población más pobre y necesitada de la ciudad (inclusive bajo sistemas de producción fordistas - en masa - de vivienda).

La política de vivienda de interés social VIS de los años 90 y la más reciente política de vivienda de interés prioritario VIP, de los años 2002 en adelante se constituyeron como instrumentos de política habitacional para frenar la expansión urbana informal de la ciudad. Este resultado no ha ocurrido, hoy en día muchas familias que entraron en el boom de la producción de VIS en la década de los 90 y de VIP en la primera década del presente siglo se encuentran en una situación de insatisfacción de su derecho a una vivienda digna y adecuada.

Por otro lado tenemos que día tras día los procesos de urbanización informal en la ciudad avanzan, no se detienen; ladrillo a ladrillo la ciudad informal se construye y crece, tanto en densificación como en extensión y en población. El proceso de crecimiento y desarrollo de un barrio implica varias etapas, estos barrios en un periodo de aproximadamente 15 a 20 años alcanzan un grado de consolidación urbana considerable; para entonces, los barrios de origen informal ya consolidados se encuentran inmersos dentro de la trama y estructura urbana de la ciudad. Inclusive muchos de los barrios de origen informal con mayor grado de consolidación en el ciudad son hoy centralidades urbanas; barrios como Patio Bonito en la localidad de Kenedy, Gran Yomasa en la localidad de Usme, Policarpa en la localidad de Antonio Nariño, entre otros, son centros de comercio y puntos de referencia y encuentro en distintas partes de la ciudad. El mejoramiento barrial ha sido la respuesta que se ha dado a estos barrios de origen informal que cuentan con algún grado de consolidación, que ya están en la ciudad y que forman parte de su funcionamiento.

El Estado y la sociedad han aprendido a convivir, entender e inclusive a aceptar la informalidad urbana como una expresión propia del crecimiento y desarrollo de las ciudades en Colombia y muchos otros países de la región. Contrario a lo que ocurre en países con mayor nivel de riqueza económica, países latinoamericanos como México, Colombia, Perú, Brasil y Argentina ocurre una lógica de producción del espacio urbano que pasa primero por la ocupación del espacio y luego sí por la urbanización del mismo. Los programas de Mejoramiento Integral de Barrios son una forma de llevar el urbanismo, la tenencia, los servicios públicos, el espacio público y demás servicios urbanos a aquellos asentamientos urbanos

¹⁰ Desde hace dos años en Bogotá, el modelo de intervención estatal cambio nuevamente y ahora se maneja una doble actuación, subsidio a la demanda y también subsidio a la oferta, este último consiste en apalancar la administración distrital como gestor de suelo para la construcción de vivienda de interés prioritario, la razón principal de este cambio fue la casi inexistencia de producción de vivienda de interés prioritario hacia el año 2012 por lo cual el distrito dirige ahora los subsidios a los constructores para que estos con ese músculo financiero puedan producir viviendas “muy baratas” en una ciudad donde los precios del suelo son muy altos producto de la escases. Hasta el momento los resultados de esta política de vivienda no son muy visibles, en parte por la lentitud del ciclo de la producción del sector inmobiliario, por ahora la gestión de suelo ha permitido un trabajo conjunto con los constructores y un aumento considerable en las unidades de VIP licenciadas, sin embargo teniendo en cuenta que aun la política de vivienda se enmarca en la VIP como producto inmobiliario para los más pobres los temas sobre la calidad y la localización de la vivienda seguirán existiendo pues la definición de la VIP en Colombia se realiza el establecimiento de un tope de precio máximo, el tope VIP es de 70 SMMLV y el tope VIS es 135 SMMLV.

que provienen de procesos de autoconstrucción. De lo anterior surge el segundo grupo de interrogantes del planteamiento del problema que orientan el desarrollo de esta investigación.

¿Cuáles son las características principales del actual programa de Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá?, ¿Qué problemáticas urbanas se pretende solucionar con estos programas?, ¿Cuál es el impacto social, económico y espacial que tienen estos programas de Mejoramiento de Barrios?, ¿Cuáles han sido los resultados y los beneficios que traen los PMB en la configuración del espacio urbano de la ciudad?

IV. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El objetivo central de esta tesis es comprender e interpretar las dos principales formas de producción y transformación del espacio residencial urbano en Bogotá para familias de bajos ingresos que no pueden acceder a la vivienda por la vía formal, estas son: la producción informal de vivienda y la posterior realizada en el marco de los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios.

Los objetivos específicos propuestos para la presente investigación se relacionan a continuación:

1. Indagar sobre las características propias de los procesos de urbanización informal que generan lo que se conoce como Ciudad Informal y que son llevados a cabo por sus propios habitantes, averiguando sobre la magnitud y estado actual de la ciudad informal en Bogotá.
2. Conocer cuál ha sido el resultado en cuanto a calidad de vida urbana de los procesos de urbanización informal en Bogotá a partir de la caracterización de las condiciones sociales, demográficas y económicas de los habitantes de los barrios informales consolidados y de la caracterización de las condiciones físicas y espaciales de las viviendas autoconstruidas en estos sectores de la ciudad.
3. Reconocer que los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios son parte fundamental de la producción y transformación del espacio residencial urbano en Bogotá para familias de bajos ingresos así como indagar sobre las principales características de estos programas y los principales resultados a nivel social, económico y espacial que traen para la ciudad.

V. HIPÓTESIS

En la ciudad de Bogotá cohabitan y se desarrollan continuamente dos realidades diferentes en la producción y transformación del espacio urbano residencial para población de bajos ingresos, ese es el tema de la presente investigación; estas dos realidades obedecen a dos submercados que conforman el sector de la producción de vivienda, el mercado formal de vivienda por un lado y por el otro, lo que ha sido llamado, el mercado o la producción informal de vivienda.

Estos dos mercados, el formal e informal devienen de una serie de circunstancias estructurales de la economía e históricas en cuanto a la forma como se generó el crecimiento de la ciudad de Bogotá y a

una serie de políticas sociales relacionadas con la vivienda, las cuales terminan produciendo una degradación de espacio residencial popular o de población de bajos ingresos.

El bienestar y la calidad de vida de las familias de bajos ingresos que viven en cada uno de estos espacios urbanos, el de la ciudad formal y el de la ciudad informal no es el mejor. La producción de vivienda desde el sector formal de la economía entendida esta principalmente como aquella que se enmarca dentro del oferta de vivienda VIP y VIS ha sido sometida progresivamente a una degradación en términos de calidad, precio, tamaño, ubicación, etc. La construcción de vivienda y del estado actual del parque habitacional construido durante las década de los 90 y la primera década del siglo XXI evidencian una realidad desoladora, hoy en día difícilmente podremos hablar de un mercado de vivienda, en realidad la oferta producida por el sector formal entrega unas “soluciones habitacionales” que están lejos de satisfacer las necesidades de la población a la cual se dirige esta política. Por su parte los procesos de urbanización informal han generado en la ciudad y de manera más acentuada, en las periferias urbanas, una Bogotá fragmentada y precaria, la escasez de zonas aptas para la urbanización y la incapacidad del sector formal del mercado de vivienda (entendido este como la articulación entre las políticas del Estado y la actuación constructiva del mercado) han conllevado en procesos de urbanización en zonas de riesgo y vulnerabilidad. La vivienda es una necesidad primaria imperante; ante la imposibilidad de acceder a una unidad habitacional por medio del mercado, ha sido tradicional que las familias de más escasos recursos opten por el camino de la autoconstrucción.

La hipótesis central sobre la cual se desarrolla esta investigación es la siguiente.

Los procesos de urbanización informal han producido una ciudad incompleta que no ha logrado llenar el vacío sobre la necesidad de la vivienda digna y adecuada para los habitantes más pobres de la ciudad de Bogotá. Ante esta situación los programas de Mejoramiento Integral de Barrios se constituyen como una alternativa coordinada entre Estado, mercado y sociedad que permite disminuir la precariedad existente en la ciudad informal y así lograr una ciudad consolidada e incluyente que reconoce la ventajas de la ciudad informal y supera los ámbitos dualistas de lo formal e informal y permite avanzar hacia la construcción de una Ciudad de Derecho.

Las políticas de vivienda para la ciudad de Bogotá se han concentrado en cubrir los altos déficit cuantitativos de vivienda y descuidaron dos elementos fundamentales en la política de vivienda, descuidaron por un lado la calidad de la vivienda en términos habitacionales de las unidades nuevas ofertadas en un afán por satisfacer la demanda y obtener un mayor nivel de ganancia y por el otro descuidaron el déficit cualitativo, es decir el stock de vivienda construida bien sea por el lado formal o informal del mercado, un stock de vivienda en la ciudad que se encuentra deteriorada y con amplias necesidades en términos habitacionales. Lo anterior implica un stock habitacional que se ha ido sobredimensionando en términos cualitativos, es decir, la ciudad de Bogotá se ha ido expandiendo aditivamente casa por casa con una deficiente planificación urbana concentrada más en solucionar el problema habitacional, que en garantizar el derecho a la vivienda y por ende en garantizar el derecho a la ciudad.

Algunas recientes aproximaciones al cálculo del déficit de vivienda con metodología y datos diferentes al censo 2005, hechas por el MVCT (2014) muestran cambios sorprendentes en este sentido; el déficit de vivienda en los últimos años puede no ser tan considerable como lo era en el año 2005, al menos en lo que se refiere a déficit cuantitativo o de vivienda nueva. De acuerdo con dichos cálculos, el déficit cuantitativo de vivienda bajó del 12.56% en 2005 al 5.54% en 2012, lo cual representaría una reducción

del 46.3%. El 5.54 % del total nacional se aproxima a 554.087 hogares que requerirían una solución en vivienda. Por el lado del déficit cualitativo hubo una reducción más modesta pasando de 14.44% en el 2005 a 10.93% en el 2012 lo cual representa una reducción del 7.8%. Sumados el cualitativo y el cuantitativo al 2012 representan déficit de 16.48, más de 10 puntos porcentuales con respecto al 27% existente en el 2005 (MVCT, 2014, p. 89).

Lo anterior muestra que actualmente el déficit de vivienda no es tan grande como el que se tenía en el 2005, muchas de las políticas actuales se piensan sobre la base de un cálculo del déficit de vivienda sobredimensionado. El dato más importante de la investigación mencionada anteriormente es que durante la última década la política habitacional se ha concentrado en reducir fuertemente el déficit cuantitativo mediante la producción de vivienda nueva; sin embargo los avances en la reducción del déficit cualitativo son mínimos, se ha trabajado muy poco en la reducción de las carencias del stock de vivienda existente. Hay que tener en cuenta que el stock de viviendas construidas incluye las viviendas provenientes del mercado informal y la autoconstrucción, estas hacen parte entonces del déficit cualitativo sobre el cual se ha trabajado muy poco.

Ya no necesita tantas casas nuevas como se cree, la política de vivienda de los dos últimos periodos de gobierno nacional 2011-2014 y 2015-2018 ha planteado la construcción de 1'000.000 y 400.000 viviendas respectivamente lo cual sumarían 1'400.000 viviendas. Si evaluamos los cálculos realizados por el mismo Ministerio de Vivienda, tenemos que para el año 2012 a nivel nacional se tenían aproximadamente 554.087 hogares que requerirían una solución en vivienda; lo anterior significa que la construcción de casi un millón y medio de vivienda al 2018 es un despropósito de la política de vivienda en Colombia, más aun si tenemos en cuenta que se está dejando de lado el déficit cualitativo.

El país y la ciudad de Bogotá necesitan repensarse en el mejoramiento y adecuación del parque habitacional que hoy en día tiene. La renovación urbana opera por supuesto en los casos de extremo deterioro como los que se viven en el centro de la ciudad y los programas de Mejoramiento Integral de Barrios opera desde el centro hacia la periferia de la ciudad en donde la informalidad tiene mayor amplitud. Sin embargo resulta lamentable ver como una gran parte de la urbanización formal realizada en la ciudad para población de bajos ingresos ha alcanzado sorprendentes grados de deterioro, después de dos décadas y media de una producción de vivienda social de baja calidad. Al momento los PMIB operan solo en sectores de origen informal, sin embargo hay una necesidad enorme de déficit cualitativo en toda la ciudad. La política de vivienda evidencia una fuerte desarticulación, por una lado pretende prevenir y frenar la urbanización informal y por el otro produce urbanizaciones formales, precarias e incompletas que terminan siendo transformadas fuertemente por sus habitantes en tanto que no se acomodan a sus necesidades, estas urbanizaciones sufren procesos de deterioro muy acelerados, estas y las nuevas que se siguen construyendo en las periferias de la ciudad se convertirán pronto en los tugurios urbanos.

VI. METODOLOGÍA DE ESTUDIO

La metodología de estudio de la investigación conjuga elementos teóricos y prácticos en el análisis de problemas contemporáneos de la ciudad como lo es el tema de la vivienda. De esta manera se busca

mediante información bibliográfica, geográfica, estadística y de gestión administrativa, dar cuenta sobre las características propias de la producción informal y de los programas de mejoramiento de barrios. Así mismo, mediante trabajo de campo y estadísticas locales, dar cuenta en términos cuantitativos y cualitativos del problema a tratar. Debido a la escasez de información estadística reciente referente al proceso de crecimiento urbano informal en Bogotá se recurre a la información de encuestamiento y trabajo de campo con comunidades realizado por la Caja de la Vivienda Popular en cada uno de los barrios de origen informal que son objeto de estudio de esta investigación.

La metodología empleada para el presente estudio parte de considerar la configuración urbana de una ciudad en primera instancia como un proceso social, económico y político que repercute sobre el territorio generando entornos y hábitats urbanos. El presente estudio busca entonces reconocer la importancia de los procesos de configuración urbana desde el ámbito social y económico como elementos que determinan la configuración física, funcional y arquitectónica de la ciudad desde el lado informal, es decir desde la autoconstrucción de los barrios. Para ello se dejó en segundo plano los resultados a nivel espacial y se consideró tomar los procesos sociales, políticos y lógicas de actuación económica como elementos fundamentales en el análisis urbano, rescatando los puntos de vista de las personas que viven el día a día en los barrios populares de la Bogotá y las historias de los procesos que determinaron el devenir de los barrios de origen informal de la ciudad de Bogotá los cuales hacen parte de este estudio.

El análisis urbano de la ciudad se ha centrado hegemónicamente en la descripción de la situación física y espacial de los entornos urbanos, muchas veces desconociendo los procesos sociales y económicos por un lado y por el otro las coyunturas políticas y económicas que impactan en la ciudad; ambos aspectos resultan fundamentales en los estudios de urbanismo y en la generación y configuración misma de ciudad. La informalidad urbana resulta ser un fenómeno social y económico determinante de la estructura urbana y la configuración de ciudades en Latinoamérica, un fenómeno social y económico que impacta no solo sobre el espacio físico sino también en el desarrollo social y económico de las comunidades que autoconstruyen sus entornos habitacionales. La pertinencia en la utilización de estos enfoques social y económico se justifica por la falta y escases de conocimiento los procesos urbanos informales en términos económicos y los impactos de la política de vivienda formal en la situación económica, la pobreza, el desarrollo local y la calidad de vida de la población objetivo de tales políticas.

Ámbito cronológico

En esta investigación se hará un recorrido histórico sobre la conformación urbana informal y las lógicas de ocupación del suelo en Bogotá desde 1950 hasta 2015, se referencian los cambios de la política habitacional en Colombia ocurridos a partir de 1990 cuando el Estado disminuye considerablemente su participación activa en la promoción de vivienda social y entra la producción de vivienda para población de bajos ingresos bajo la concepción del mercado y la instalación de los subsidios a la demanda. Sin embargo el ámbito cronológico central de la investigación va desde el año 2000 hasta el año 2016. El estudio de caso se refiere a la implementación de programas de mejoramiento de barrios por parte de la SDHT, la CVP y otras entidades distritales en diferentes localidades de Bogotá durante los años 2012 a 2015.

Fuentes de información y ámbito geográfico:

En cada una de las partes a desarrollar en la presente investigación se abordarán las siguientes fuentes de información de carácter empírico:

A. Producción informal de vivienda, ciudad informal

Para el componente de la investigación relacionado con la producción informal de vivienda se toma como caso de estudio el conjunto de 18 barrios de la ciudad de Bogotá distribuidos en 7 localidades a los cuales se le ha aplicado el programa de mejoramiento de barrios de la Caja de la Vivienda Popular (CVP) y la Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT).

En el componente de análisis de la producción informal de vivienda de la presente investigación se tomará como fuente de información primaria dos instrumentos de encuestamiento que se han realizado al conjunto de barrios objeto de mejoramiento de barrios por parte de la CVP-SDHT durante el periodo de 2012-20156. Las encuestas en mención son las siguientes:

- Encuesta de caracterización sociodemográfica 2013 (ECS 2013)
- Encuesta de condiciones físicas y habitacionales 2014. (ECFH 214)

Con la primera encuesta se pretende hacer una caracterización sociodemográfica de los barrios informales en Bogotá, se toman como caso de estudio 18 barrios de origen informal de la ciudad distribuidos en 7 localidades, a estos barrios se les aplicó un total de 667 encuestas (667 hogares) y de las cuales se logró obtener información directa para 2.486 de sus habitantes¹¹. Esta encuesta arroja datos importantes en términos de procedencia de las familias que llegan a los barrios a realizar procesos de autoconstrucción, arroja información demográfica en términos de rangos etarios de la población, composición de las familias, nivel de ingresos, tipo de ocupación y años de residencia en el barrio y en la vivienda etc. Dicha información permite conocer las dinámicas internas de los barrios en términos sociales, poblacionales y económicos.

El siguiente instrumento a utilizar es la Encuesta de condiciones físicas y habitacionales 2014 (ECFH – 2014), al igual que la anterior esta se aplicó a los 18 barrios que conforman el primer grupo de estudio. Esta encuesta permite conocer los aspectos físicos de las viviendas ubicadas en cada uno de los barrios. La encuesta nos arroja información acerca del tamaño de las viviendas, del número de pisos, de la antigüedad y estado de conservación de los inmuebles existentes en estos barrios, de los materiales predominantes y distribución de cuartos en las viviendas, etc. Por medio de esta información podremos conocer las dinámicas del mercado informal de vivienda y las características propias de las viviendas que se producen desde esta forma de producción del espacio.

B. Mejoramiento de barrios en Bogotá, consolidación y desarrollo urbano en la ciudad informal

Finalmente en la tercera parte de la investigación se hace estudio empírico de aproximación y análisis al Mejoramiento Integral de Barrios como una alternativa de desarrollo urbano y de restitución de derechos para la ciudad que involucra y atiende los sectores informales en Bogotá. La principal fuente de información empírica son los resultados de formulación, gestión e implementación del PMIB en Bogotá

¹¹ Según cifras de la Secretaría Distrital de Planeación, la población total que vive en estos varios es de 65.303 personas, estas 65.303 personas constituyen el universo de población a los cuales se les aplicó la ECS 2013.

entre el 2012 -2015 a cabeza de la SDHT, para esto se tomará el conjunto de las 24 zonas de intervención que se definieron en el periodo de gobierno de *Bogotá Humana* como las Áreas prioritarias de Intervención API para llevar acciones de mejoramiento en los barrios de manera articulada entre una gran cantidad de entidades de gobierno distrital. Además de esto a partir del estudio de caso de una de las API se analizara más a profundidad los resultados de este programa.

VII. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO Y DE LA INVESTIGACIÓN

La estructura del documento se desarrolla en función de cada una de las dos principales formas de producción y transformación del espacio residencial urbano en Bogotá para familias de bajos ingresos que no pueden acceder a la vivienda por la vía formal: los procesos de urbanización informal y los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios.

En el primer capítulo de este texto encontramos una descripción y conceptualización teórica respecto del funcionamiento propio del mercado informal de vivienda y de los procesos de urbanización informal como una forma de rebelión ante un sistema de producción de vivienda excluyente e ineficiente. Indagamos sobre las causas y consecuencias de la informalidad urbana y su relación con la pobreza y la desigualdad. Para esta investigación la informalidad urbana se constituye como la primera forma de producción y transformación del espacio urbano residencial para población de bajos ingresos.

En el segundo capítulo indagamos sobre la magnitud de la informalidad urbana en Bogotá, así como su evolución reciente y las perspectivas futuras sobre el crecimiento urbano a la luz de un proceso de urbanización que entrado el siglo XXI continúan persistiendo.

En el tercer capítulo se realiza una caracterización de las condiciones sociales, demográficas, económicas, ambientales y físicas de los barrios de origen informal a partir del estudio de caso en 18 barrios de origen informal y de la utilización las fuentes de información empírica antes mencionadas.

En el cuarto y quinto capítulo de este documento se desarrolla a partir de un estudio cuantitativo y cualitativo, una aproximación y análisis al Mejoramiento de Barrios como una alternativa de desarrollo urbano para la ciudad que involucra y atiende los sectores informales en Bogotá. Se indagará también en las características sociales, económicas, poblacionales y de condiciones de vida de los habitantes de los barrios de origen informal así como se presentará un acercamiento a los beneficios, externalidades y los impactos sociales y económicos que traen estos programas para sus habitantes y para la ciudad de Bogotá. El mejoramiento integral de barrios se constituye como la segunda forma producción y transformación del espacio urbano residencial para población de bajos ingresos, que a su vez pretende corregir las deficiencias de los procesos de urbanización informal y restituye los derechos a la vivienda y a la ciudad.

Finalmente se presentarán las conclusiones respectivas de la investigación.

"No es raro oír el caso de algún asentamiento que ha sido levantado por la noche, destruido por la policía al día siguiente, vuelto a levantar por la noche y vuelto destruir, hasta que las autoridades abandonan la lucha".

Mike Davis,
Planeta de ciudades miseria. 2006

Capítulo 1

LA CIUDAD INFORMAL ES UNA REBELIÓN URBANA

Según lo visto en la primera parte de esta tesis, en Latinoamérica el problema de la vivienda se materializa como una manifestación de la desigualdad en la distribución de la riqueza y este a su vez como un problema estructural de la economía. En las ciudades latinoamericanas los ciudadanos se han enfrentado a una dicotómica realidad, la de acceder a una vivienda en el mercado formal con la ayuda financiera que brinda un subsidio de vivienda, o por otro lado, aventurarse en el proceso de la autoconstrucción y tomar el camino de la informalidad. Los dos caminos son igual de inciertos, en ambos se generan los mismos temores, uno de ellos es la posibilidad de que al final, el esfuerzo no alcance y nos quedemos sin casa. El problema de la vivienda además de ser un problema social serio, se convierte también en un problema político, manifestado por los movimientos sociales, la agudización de la pobreza, la violencia, la protesta y el descontento generalizado de la sociedad, esta situación ha conllevado a la informalidad como una rebelión urbana.

La informalidad urbana comprende procesos de autogestión y autoproducción de vivienda y entorno que no se adhieren a las reglas institucionales y que a su vez no están protegidas por ellas. Una rebelión es una manifestación de rechazo a la autoridad. La informalidad urbana es también una forma de revelarse a un sistema de provisión de vivienda excluyente, ni por el lado del Estado, ni por el lado del mercado se ha logrado encontrar una respuesta óptima en materia de vivienda. Los procesos de urbanización informal son la principal rebelión urbana ocurrida en el siglo XX. Han sido el lento y silencioso levantamiento ciudadano contra el Estado que no ha podido garantizar el derecho a la vivienda. Ladrillo tras ladrillo se ha levantado la rebelión en las periferias de la ciudad de Bogotá.

1.1. La informalidad urbana y desigualdad económica, dos problemas estructurales en los países en desarrollo

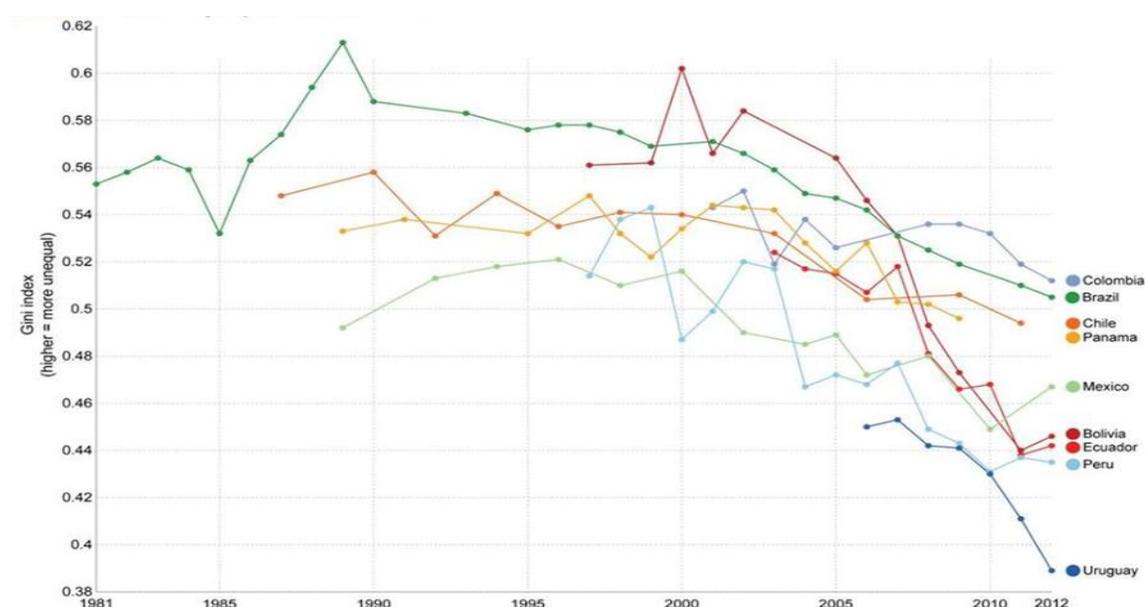
Las grandes ciudades en los países en desarrollo han crecido producto de la degradación de las condiciones de vida en el campo, del crecimiento demográfico y las fuertes migraciones de lo rural a lo urbano¹². En estos países el proceso de crecimiento de las ciudades desde mediados del siglo pasado se

¹² Para el caso colombiano, la migración del campo a la ciudad se vio aumentada por la agudización de la violencia y el desplazamiento forzoso particularmente desde mediados de los años 80. A octubre de 2015 el Registro Único de Víctimas (RUV) reporta que en Bogotá han sido declaradas 628.351 víctimas del conflicto armado, esto

dio en medio de un proceso de crecimiento del desempleo y agudización de la pobreza. Exceptuando el sureste asiático la urbanización en los países en proceso de desarrollo se ha producido de manera desordenada y alejada de los proceso de la industrialización y desarrollo (Davis, 2006, p. 26).

El crecimiento económico en los países capitalistas del mundo va intrínsecamente ligado al crecimiento de la desigualdad económica (Piketty, 2014); la desigualdad se presenta en escalas que van desde el nivel global, regional y local. Colombia es uno de los países más desiguales en América Latina, como se observa en la gráfica 3, la medición del índice del Gini¹³ para el país es superior al 0.5 y está por encima de países como Brasil, México, Perú y Chile. La pobreza estructural y la desigualdad económica han permeado la forma como se construyen las ciudades en Latinoamérica. En la ciudad de Bogotá, la dinámica urbana refleja hoy en día gran parte de la realidad social que vive el país, allí se evidencian los fuertes fenómenos de desigualdad social y económica presentes en Colombia.

Gráfica 3. Desigualdad de ingresos en América Latina medida por el índice Gini



Fuente: Tomado de Databank 2015 Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial

La producción del espacio urbano en Colombia no es muy diferente a la de otros países en América Latina. En las ciudades latinoamericanas operan tres lógicas de producción de ciudad, la del Estado, la del mercado y una tercera llamada la lógica de la necesidad. La *lógica del Estado* se refiere a la regulación del uso del suelo y a la provisión de infraestructura urbana y de vivienda, la *lógica del mercado* se encarga de una coordinación intangible de las decisiones de uso y localización del suelo a través de mecanismos como la interacción de oferta y demanda y la formación de los precios del suelo. La tercera es denominada por el economista brasileño Pedro Abramo como *la lógica de la necesidad*; esta última se asocia con la producción informal de ciudad y está determinada por la *necesidad* de los más pobres de acceder al

representa cerca del 8% de la población de la ciudad. Haciendo una comparación el número de víctimas en Bogotá es más grande que la población total de un municipio como Soacha o la población de la localidad de Bosa.

¹³ En el índice de Gini, entre más se acerca a 1 indica una mayor desigualdad.

suelo urbano llevándolos a procesos de ocupación y desarrollo de tierras de manera autónoma (Abramo, 2012).

La lógica de la necesidad ha llevado a procesos de urbanización informal en Colombia desde principios del siglo XX pero de manera más acentuada, desde los años cincuenta con el proceso de urbanización acelerada en diferentes ciudades de país. La crisis en las zonas rurales en Colombia, los efectos causados por el fenómeno de la violencia y el surgimiento de las guerrillas en el campo generaron procesos de desplazamiento forzaron a la población de manera masiva hacia las ciudades pese a que estas no tenían la capacidad de recibir tales contingentes de población. La situación en otras economías de Latinoamérica no era diferente, si bien el desplazamiento forzado fue un hecho particular en Colombia, en los demás países latinoamericanos con la presión de crecimiento en las principales ciudades de la región y la falta de capacidad para absorber la demanda en temas de vivienda y servicios públicos domiciliarios, por estas décadas, ocurría una verdadera *urbanización de la pobreza* (ONU-Habitat, 2003).

Como se vio en la primera parte de esta investigación, la urbanización acelerada desde los años 60 fue un cambio estructural ocurrido en la mayoría de los países en desarrollo. Mike Davis —refiriéndose al éxodo de lo rural hacia lo urbano en las décadas de los 50 y 60— afirma: "*Empujados hacia las ciudades por fuerzas irresistibles, los pobres hicieron valer su derecho a la ciudad, aunque esto solamente significara un tugurio a las afueras.*" (Davis, 2006, p. 81).

La urbanización informal ha persistido en el tiempo como una de las formas de acceso a la vivienda para las familias más vulnerables. Desde la década de los 80 las economías del llamado tercer mundo han atravesado fuertes crisis que han acentuado aún más el crecimiento urbano informal. Uno de los rasgos más característicos de la crisis de la década de 1980 fue la explosión y aumento del trabajo informal en muchos de los países en crecimiento; Colombia no fue excepción. (Davis, 2006, p. 213). Según Davis, las sacudidas económicas de la década de 1980 obligaron a la población del tercer mundo a reagruparse en torno a las viviendas y a desarrollar la capacidad de supervivencia. El desarrollo de la capacidad de supervivencia se refiere a un tipo de *ajuste desde abajo*, en el cual las familias más vulnerables de la sociedad y la inmensa masa de pobreza de los países en desarrollo buscaron alternativas no capitalistas de proveerse por sí mismo de aquellos bienes y servicios que el mercado y el Estado no estaban, para entonces, en capacidad de proveer de manera inmediata; el problema de la vivienda se hizo muy evidente por estos años.

Después de la crisis de los años 80, los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial prepararon una receta de planes de ajuste para la mayoría de las economías del tercer mundo entre ellas las de América Latina. Esos planes de ajuste obedecían a una serie de políticas de tipo macroeconómico, que flexibilizaban la economía para que existiese así un ajuste estructural que la dinamizara y permitiera un mayor crecimiento económico. No obstante, el resultado de este ajuste estructural fue una caída libre de los salarios, el derrumbe de la inversión pública, la precariedad del empleo y el empeoramiento de las condiciones económicas de las familias, las cuales se vieron obligadas a movilizar todos sus recursos disponibles para la sobrevivencia. Las anteriores situaciones conllevaron en un aumento de la informalidad urbana.

En la década de los 90 la promoción de las políticas neoliberales ocasionaron un incremento de los intereses de la deuda de manera desmesurada, la cooperación internacional y los préstamos bancarios con organismos multilaterales generaron aún más una situación de esclavismo financiero internacional que dejaba sin recursos a los programas sociales y las ayudas a la vivienda para los pobres urbanos,

además de esto la actividad industrial se estancó y en algunos países perdió peso en la economía nacional y con ello el empleo en el sector industrial disminuyó considerablemente. Uno de los mayores impactos negativos causados por el expansionismo del libre mercado a nivel mundial, fue la acentuación de la desigualdad económica. La desigualdad en la distribución del ingreso a nivel global alcanzó uno de los mayores índices del siglo XX en la década de los 90; según cálculos del Banco Mundial la desigualdad global se situó en un índice de Gini de 0,67, lo cual implica que más de 2/3 de la población sobrevivía con un mínimo nivel de recursos mientras que el tercio restante concentraba la acumulación de la riqueza a nivel mundial. (Davis, 2006, p. 220).

Para Clara Salazar (2012) los mercados urbanos informales coexisten como una expresión del proceso estructural de acumulación capitalista, en la cual la precariedad es funcional al sistema y la informalidad es una expresión del sistema de bajos salarios (Salazar, 2012, p. 23). El resultado de la aplicación de las políticas neoliberales dejó como resultado también la incapacidad del mercado laboral de absorber la creciente oferta de trabajo, lo cual generaba incentivos para el crecimiento del trabajo informal. El dominio progresivo del neoliberalismo fue menguando la intervención del Estado en todos los sectores de la economía que podrían ser susceptibles de manejarse por parte del mercado, el empleo y la provisión de vivienda paulatinamente se fueron cediendo a la mano invisible del mercado. Como se ha documentado en una extensa bibliografía, en materia de vivienda, los resultados en la oferta de vivienda para población de bajos ingresos no han sido los mejores.

El espacio urbano como construcción social refleja las características de una sociedad¹⁴. El escenario urbano de la ciudad de Bogotá refleja en su territorio una realidad socio espacial que ha devenido de la intensificación de la desigualdad en la distribución del ingreso. En unos sectores de la ciudad tenemos el crecimiento de la ciudad formal, que tradicionalmente ha contado con mayores niveles de inversión y planificación urbana, así como una mejor disposición de la infraestructura de espacio público y de servicios urbanos. Por otro lado tenemos el crecimiento de la ciudad informal, una parte de la ciudad que ha sido producida por la autoconstrucción de miles de familias que al no poder acceder a una vivienda por medio del mercado inmobiliario se enfrentan a la necesidad de auto proveerse un lugar donde vivir. En consecuencia, esta otra cara de la ciudad —*la ciudad informal*— se ha caracterizado en diferentes momentos históricos del desarrollo de la ciudad por la ausencia de planificación, la falta de servicios urbanos, de servicios públicos domiciliarios y por el olvido de la inversión pública en atención a sus problemáticas.

Esta desigualdad en el desarrollo urbano ha sido el principal causante de un fenómeno social llamado *segregación socio espacial* el cual implica una separación de los entornos urbanos según las disponibilidades de ingresos; en Bogotá hay un reflejo claro de la desigualdad en términos espaciales, la segregación socioespacial es probablemente la principal problemática que enfrenta la ciudad, inclusive por encima de otras problemáticas más mencionadas como la seguridad y la movilidad. En unos sectores viven los hogares de estratos altos y con mayores niveles de ingreso y en otros sectores se aglomeran los hogares

¹⁴ Desde la antropología y la sociología se ha considerado el espacio urbano como una construcción social, en este análisis se afirma que las relaciones de desigualdad se ven reflejadas en el espacio como producto social toda vez que vivimos en una sociedad estructurada en torno a relaciones asimétricas de poder por diferentes aspectos como la riqueza, el género y cultura etc. Las ciudades de países con altos niveles de desigualdad reflejan esta situación en las diferencias entre los barrios, en la presencia de urbanizaciones de ricos, de clases medias y también en los cinturones de pobreza que albergan espacios segregados y asentamientos informales.

más pobres de la ciudad, allí el acceso a los servicios urbanos se dan de manera desigual lo cual pone en una doble desventaja a la población más pobre.

La informalidad urbana no es un problema en sí mismo, es en realidad un fenómeno social de producción de ciudad asociado a condiciones precarias en el *hábitat urbano* que surgen como respuesta a problemas estructurales de las economías en desarrollo como lo son la pobreza, el desempleo, la desigualdad económica, el déficit de vivienda, la baja bancarización de la población y los acelerados procesos de urbanización y éxodo rural. Es por esto que la urbanización informal en Bogotá resulta no ser un aspecto anecdótico de la conformación y desarrollo de la ciudad sino que por el contrario hace parte integral del orden urbano y de las características económicas, sociales y espaciales.

1.2. Informalidad Urbana, un fenómeno con muchas interpretaciones

Ante un escenario mundial de producción capitalista que favorece los procesos de concentración de la riqueza, la urbanización informal se ha convertido en el principal mecanismo de acceso al suelo urbano y a la vivienda por parte de las familias más pobres en la mayoría de países en desarrollo. Un rasgo característico de la estructura urbana actual en las ciudades en estos países es la interdependencia entre la urbanización formal e informal. (Salazar, 2012 p. 27).

Los procesos de urbanización realizados por sus mismos pobladores han sido bautizados de distintas formas, urbanización espontánea, urbanización marginal, urbanización informal, urbanización no planificada o urbanización irregular y urbanización clandestina, entre otros. En la producción informal de vivienda y ciudad, las categorías conceptuales de formal e informal, de legal e ilegal, de regular e irregular son acercamientos conceptuales y pedagógicos que pretenden describir un fenómeno urbano complejo y cambiante en el tiempo. La informalidad urbana además de ser un fenómeno dinámico en el tiempo, no es territorialmente homogéneo, su concepción multidimensional abarca aspectos que van más allá de los aspectos urbanos relacionados con la estructura física de la ciudad e involucra asuntos económicos sociales y ambientales, etc. La concepción de la informalidad urbana en esta investigación va más allá de la conceptualización dualista y dicotómica en la que generalmente se ha enmarcado. El umbral entre cada uno de sus conceptos y su contrapuesto no es tan fácil de definir, no se puede determinar de manera sencilla la línea que separa lo formal de lo informal. Si bien la clasificación formal informal no es una diferenciación muy satisfactoria, se utilizará desde una perspectiva analítica para facilitar el trabajo investigativo.

Como se definió en la primera parte de esta investigación la urbanización informal se refiere *al conjunto de prácticas de hacer ciudad efectuadas por los mismos pobladores que bajo condiciones de mayor vulnerabilidad y pobreza utilizan la auto construcción como una forma de proveerse un espacio habitable*. Probablemente el nombre más usado para denominar este fenómeno es con las palabras "informalidad urbana". El término informalidad no se refiere a un concepto propiamente, es más un concepto técnico a nivel urbano que se utiliza para referirse a un fenómeno presente en nuestras ciudades y también un término utilizado para describir fenómenos en diferentes disciplinas como la economía, el derecho, la antropología, la sociología, la arquitectura etc.

Duhau y Giglia — refiriéndose al proceso de urbanización de Ciudad de México — afirman lo siguiente: *“El que más de la mitad del área urbanizada haya sido producida informalmente no es un detalle meramente anecdótico,*

sino un rasgo constitutivo del orden urbano." (Duhau & Giglia, 2008, citado por Cannolly 2012, p. 380). La realidad cotidiana de la construcción de la ciudad latinoamericana se ve permeada por la autoconstrucción de las unidades de vivienda, y la conformación de los barrios informales. La informalidad urbana hace parte constitutiva de la construcción física, del orden jurídico, del orden económico y social de la ciudad latinoamericana, este fenómeno no es para nada un estado de excepción o una desviación de la producción "normal" de ciudad (Cannolly, 2012).

1.2.1. Interpretaciones teóricas de la urbanización informal¹⁵

1.2.1.1. Teoría de la Marginalidad

Para los marginalistas la informalidad urbana se asocia a un fenómeno propio de la desigualdad estructural de la economía que se da tanto a nivel internacional, como nacional y local. En el proceso de desarrollo urbano también se evidencian formas desiguales de acumulación del capital que a su vez generan conformaciones centro-periferia. Desde la teoría de la marginalidad se planteó que en el tránsito hacia la sociedad moderna existía una inercia y barrera que impediría que todo el contingente de población que transcurría en ese tránsito pudiera completar de manera equilibrada el proceso, generando desigualdades. En este sentido, durante los acelerados procesos de urbanización de mitades del siglo pasado, mencionados anteriormente, un grueso de la población se encontraba en condiciones de pobreza que le impidieron adaptarse y absorber rápidamente los requisitos que implicaba la vida urbana, por lo cual terminaron generando mecanismos y formas particulares de hacerse a la ciudad y específicamente a la vivienda.

Estos pobladores migrantes que llegaron en masa a Bogotá, reproducían sus costumbres del campo en la ciudad, una de ellas en el ámbito de la construcción (en el campo y las zonas rurales la autoconstrucción es un hábito generalizado). Sin embargo con el pasar de las décadas el hábito fue dejando de obedecer a una costumbre sobre la forma de ocupar el espacio y entró a operar bajo las lógicas de la racionalidad económica; la persistencia en las condiciones de pobreza y desigualdad provocó que para los urbanizadores informales la autoconstrucción con el paso de los años terminará siendo económicamente más accesible que la alternativa del acceso a una vivienda en el mercado formal.

1.2.1.2. Interpretación liberal de la informalidad

Desde el análisis liberal de la informalidad urbana podemos entender el origen de las actuales políticas de vivienda pues estas tienen raíz en los fundamentos de las teorías económicas liberales. En esta corriente teórica económica se expone el funcionamiento del mercado como el eje del desarrollo económico y social que garantiza el crecimiento económico, la innovación y la *equidad*. En este juego, las personas, es decir los agentes económicos, por libre decisión entran al mercado motivados por su propensión al intercambio y actúan de manera racional, lo cual los lleva a producir, vender, ahorrar y acumular. La explicación de la pobreza desde las teorías liberales tiene que ver con la ausencia de la

¹⁵ Este apartado se desarrolla fundamentalmente a partir de los aportes realizados por el economista Samuel Jaramillo sobre la informalidad urbana y sus diferentes explicaciones teóricas. Estos abordajes se pueden encontrar en una publicación reciente en la cual este autor recoge diferentes trabajos realizados sobre urbanización informal. Para mayor información se puede consultar en: Jaramillo, S. (2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En C. E. Salazar, Irregular: suelo y mercado en América Latina (págs. 33 - 84). Ciudad de México: El Colegio de México.

dotación inicial de factores; la ausencia de riqueza monetaria, puede ser uno de ellos; sin embargo todo agente económico poseen al menos uno de los factores de producción, la fuerza de trabajo, con ella y entrando libremente en el funcionamiento del mercado, logrará superar los estados de pobreza y entrar así en una senda de crecimiento económico y desarrollo social (Jaramillo, 2012).

La informalidad urbana, en este sentido se ve como un obstáculo para el mercado en tanto impide que amplios contingentes de la población entren en el juego del mercado al enmarcarse en una extra-legalidad que escapa de los impuestos y genera productos — como la vivienda— por fuera de la producción capitalista, además de estar estrechamente ligada al mercado laboral informal. Desde la política pública de corte liberal se ha buscado traer dichos contingentes de población en condiciones informales al mercado formal insertándolos en el sistema de producción capitalista.

La forma como se trae la urbanización informal hacia el normal desarrollo de la economía de mercado es mediante los procesos de regularización de los barrios y de legalización de la propiedad de las viviendas. Los principales aportes en este sentido han sido desarrollados por el economista Hernando de Soto quien afirma que con la legalización en los barrios, el capital “muerto” que durante años se ha acumulado en la informalidad entra al circuito formal y contribuye con el proceso de acumulación. Una reflexión crítica de los aportes de De Soto se desarrollara en el capítulo 4 de esta investigación.

1.2.1.3. La informalidad urbana desde una reinterpretación marxista

Uno de los principales aportes del economista Samuel Jaramillo ha sido introducir el análisis desde la corriente marxista a la comprensión de la informalidad urbana. Marx en el siglo XIX realizó un análisis de la sociedad capitalista de su época y evidenció la presencia de estructuras de mercado capitalistas y pre capitalistas que coexistían como formas específicas y que permitía la continuidad del sistema y la superestructura. Hacia los años setenta los estructuralistas, un grupo de investigadores latinoamericanos, desde una óptica marxista dieron cuenta de la existencia de una heterogeneidad estructural en el sector de la construcción muy similar en la mayoría de países de latinoamericanos.

Para el caso colombiano, Jaramillo (2012) realizó un análisis de la evolución de la urbanización en ciudades como Bogotá, en este análisis evidenció la coexistencia de formas de producción capitalistas en la producción de la vivienda y el suelo urbano a las cuales se les puede llamar mercado formal de vivienda y otras denominadas formas de producción no capitalistas y transicionales dentro de las cuales se ubican los urbanizadores por cuenta propia y en general, la producción informal de ciudad.

En este sentido las características técnicas y sociales de la producción informal de vivienda hoy en día estarían muy relacionadas con aquellas formas pre capitalistas que mencionó Marx en 1867 en su obra maestra *El Capital*, pues son aquellos agentes mercantiles simples los que producen un bien determinado —en este caso la vivienda— pero cuyo interés no está en convertir el dinero invertido en un mayor valor después de llevarlo al mercado. Su propósito no es la acumulación sino satisfacer una necesidad propia. Lo que cuenta es el valor de uso asociado a la vivienda que satisface una necesidad específica como lo es la necesidad del alojamiento.

En este sentido, los urbanizadores informales actúan como agentes de mercado que producen mercancías bajo un proceso de *circulación simple* el cual se enfoca en garantizar su autorreproducción, es decir mantener a sus familias y así mismos (Marx, 1867). A estos agentes se les suele llamar “cuenta

propias”, “artesanos” o “informales”, etc. dependiendo de la actividad a la que se dediquen y al contexto específico en el que se desenvuelvan. Por supuesto los demás agentes de la economía corresponden a los agentes capitalistas, la clase dominante que actúan en el mercado con la firme intención de obtener una ganancia y acrecentar el patrimonio. Unos y otros coexisten y establecen relaciones de competencia desigual en donde el capitalista puede disponer del capital tecnológico necesario para disminuir costos de producción, reducir el valor de la mercancía y jalonar el nivel de salarios hacia abajo, lo cual lleva a una situación más precaria de la clase pobre. El cambio tecnológico, los aumentos de productividad y la flexibilización en las normas entre otros han llevado a que en la producción capitalista, el nivel de salarios mínimo haya caído muy bajo y los niveles de explotación laborales y de seguridad social sean lo suficiente malos como para que un altísimo porcentaje de la población se ubique dentro de los agentes mercantiles simples (informales) y así obtener la vivienda por la vía no formal de la producción (Jaramillo, 2012: 65).

En esta corriente de análisis, la división entre uno y otro grupo de agentes (formal e informal) no se da desde el punto de vista jurídico (cumplimiento de normas urbanísticas en la construcción) pues es en realidad a partir de sus características como agentes económicos que se distinguen unos y otros. No obstante la división de naturaleza jurídica se da muy rápidamente, pero es solo a partir, nuevamente de las características económicas de los agentes, que se llega a la diferenciación jurídica y a la evasión de las normas. La cuestión jurídica en torno a la urbanización informal se abordará de manera detallada más adelante en este capítulo.

Como ya señalamos, Marx evidenció la existencia de estructuras de mercado capitalistas y precapitalistas en la época del capitalismo industrial. Antes de Marx Adam Smith observó las estructuras precapitalistas como estadios en un proceso evolutivo que llevarían a una sociedad de mercado en donde existirían únicamente estructuras capitalistas en su fase más desarrollada. Esta evolución hacia un capitalismo donde no existen estructuras precapitalistas no se ha dado. Jaramillo (2012) plantea que en la actualidad las dos estructuras coexisten e inclusive se observa la interacción de las mismas; por ejemplo, los agentes capitalistas en la construcción de la ciudad emplean una gran cantidad de mano de obra no calificada — obreros de construcción— que en muchas ocasiones hacen parte de la estructura no capitalista. Seguramente esos obreros aprovechan sus conocimientos y experiencia en la construcción de la ciudad formal para así mismo utilizarlos en la autoconstrucción de sus propias casas, las de sus familiares y vecinos en la ciudad informal. Así mismo, el servicio doméstico, los ayudantes de construcción, los mecánicos, los electricistas y jardineros, etc. son servicios típicamente producidos en la economía informal, pero que son necesarios para sus demandantes. Según Jaramillo (2012) la decisión de pertenecer al mercado informal no tiene que ver necesariamente con el argumento sobre “*la única alternativa*”, en realidad los agentes de este sector de la economía operan bajo los mismos argumentos de la teoría del consumidor, sus cálculos y comportamiento racional los llevan a optar por el mercado informal porque es el que más les conviene dadas sus características socioeconómicas y demográficas.

La estrategia mercantil de la autoproducción de vivienda desde lo individual se realiza con un propósito, la reducción del costo monetario del acceso a la vivienda. Sin embargo, la urbanización informal no es puramente una acción proveniente de una decisión individual, detrás de los procesos de urbanización están los agentes económicos de mayor poder en el mercado informal de vivienda, los llamados urbanizadores piratas y los loteadores.

1.3. La vivienda informal, una balanza entre el valor de uso y el valor de cambio

Una de las características que más se resaltan de la vivienda autoconstruida es la importancia que esta tiene como valor de uso. El valor de uso de la vivienda se refiere a la cualidad que esta tiene para la satisfacción de una necesidad humana específica, la necesidad habitacional. Todo humano necesita un lugar donde vivir y la forma más convencional a nivel mundial de habitar es en una vivienda. Sin embargo la evolución de los mercados inmobiliarios han llevado a que la producción de vivienda no sea orientada principalmente a satisfacer una necesidad, es decir no se produce principalmente por su valor de uso sino que por el contrario se produce para obtener una ganancia, privilegiándose entonces el valor de cambio. En la producción formal de la vivienda esta es un objeto comercializable por medio del cual se obtiene una ganancia al ser llevada al mercado, la vivienda se ha vuelto una mercancía.

En muchas regiones del mundo donde el sistema de producción imperante es capitalista, el valor de cambio ha reducido, en muchas ocasiones a su mínima expresión, el significado del valor de uso asociado a la vivienda. Los mercados inmobiliarios y estos a su vez coadyuvados por los mercados financieros han incurrido en una *desnaturalización de la vivienda* como un bien satisfactor de una necesidad, hacia un bien, una mercancía que es comercializada con bienes especulativos. Como lo afirma David Harvey, la vivienda se produce ahora para especular y no para habitar (Harvey, 2014).

Contrario a lo anterior, en la producción informal de vivienda, el principio fundamental de la producción capitalista (búsqueda de la ganancia) se desvanece. El valor de uso se convierte en un elemento que diferencia enormemente una vivienda de origen formal y una de origen informal. La lógica en la cual se desarrolla el mercado informal de vivienda y suelo urbano no es la misma lógica capitalista; recordemos que tomando las aproximaciones teóricas de Abramo, en la producción informal de vivienda opera una lógica relacionada con la necesidad de un espacio habitacional, su desarrollo no opera bajo la búsqueda de la ganancia como ocurre con la producción mercantil de la vivienda. Y es la oposición a este sistema de cosas que ha llevado a que la vivienda en la producción formal sea tratada como una mercancía producida para producir una ganancia y peor aún una ganancia producto de la especulación, lo que ha llevado a que muchos habitantes urbanos hayan decidido revelarse en la forma de adquisición de la vivienda, la rebelión urbana consiste en auto proveerse la vivienda con el fin de satisfacer una necesidad. En este sentido lo que condiciona y empuja la autoproducción de la vivienda (la rebelión urbana) es el valor de uso de la misma, es decir la vivienda como un bien que satisface una necesidad humana y no su valor de cambio para quien la produce. El valor de uso es uno de los principales motores de la rebelión urbana.

1.3.1. El valor de uso y la satisfacción de una necesidad

Claramente en los procesos de autoconstrucción de vivienda en los barrios informales se construye un bien de uso, la vivienda representa un bien por medio del cual se satisface la necesidad habitacional de una familia y es esta cualidad como valor de uso lo que impulsa la voluntad de las familias más necesitadas a rebelarse contra el sistema de producción y acceso de vivienda para iniciar el proceso de autoconstrucción, la vivienda no es producida desde un inicio como un bien para insertar en el mercado.

La inserción en el mercado puede darse o no, pero sólo una vez se ha superado al menos un grado inicial de consolidación de los barrios informales.

La vivienda informal al no ser una mercancía que se vende en una búsqueda por la ganancia, opera bajo un modo de producción no capitalista. Como lo escribía Marx —refiriéndose al proceso de producción mercantil simple—, “*su actividad no está signada por la búsqueda de acumulación de valor*” (Marx, 1867), en los procesos de autoconstrucción no hay una búsqueda racional y económica de una ganancia, mientras que en la producción formal, esta se inscribe abiertamente en un modo de producción capitalista en donde la búsqueda de valor es la principal motivación. Como se mostró anteriormente, la producción informal de vivienda no se inscribe dentro del modo de producción capitalista en sentido estricto, sino más bien en un proceso de producción precapitalista denominado *proceso mercantil simple*; allí a pesar de que los productores se someten a las mismas leyes del mercado y a la competencia propias de la producción capitalista, su actividad no está signada por la generación ni acumulación de valor, su trabajo es impulsado por la simple reproducción de su fuerza de trabajo, por la sobrevivencia y en ocasiones para garantizar un ingreso complementario para el consumo. Es por esto que el análisis desde una interpretación marxista resulta ser más acorde para entender cómo opera el mercado informal de vivienda y por lo tanto relacionar la producción de vivienda por autoconstrucción como una forma de producción no capitalista.

Para entender el funcionamiento de la economía informal urbana, recurrimos nuevamente a los argumentos teóricos de Samuel Jaramillo. Este autor afirma que si bien durante la producción de vivienda informal se recurren a prácticas propias del mercado capitalista como la contratación de mano de obra especializada (electricistas, carpinteros etc.) o la compra de materiales, producidos por empresas capitalistas, ésta no puede ser catalogada como producción mercantil o capitalista de la vivienda en tanto que el objetivo del autoconstructor no es la búsqueda de una ganancia monetaria.

En la explicación de la búsqueda de ganancia, Marx relacionaba este proceso como la inversión de una cantidad de capital monetario (D), con el cual, por medio de un proceso de producción se transforma en una mercancía (M) que, en el caso del mercado de vivienda se podría representar con la “V” de vivienda (V) y luego al ser llevada al mercado y venderse, generará un mayor valor al invertido, es decir un “d prima” (D’). El proceso de autoconstrucción no opera en la búsqueda de la fórmula D-M-D’ o para este caso D-V-D’, su objetivo no es aumentar el valor de lo invertido una vez se lleve al mercado (Jaramillo, 2012). Más aun, la razón que inicialmente promueve la autourbanización no es llevar el producto (la vivienda) al mercado. La vivienda informal no debe dar el “salto mortal” de las mercancías en el mercado al que se refería Marx para que sea comprada, pues su usufructo y disfrute lo realizará el mismo productor, de ahí el nombre de autoproducción de vivienda y su relación con el autoconsumo.

Lo anterior es una explicación de la informalidad desde una perspectiva económica; desde el punto de vista jurídico la explicación de la informalidad urbana se hace a partir de considerar los autoprodutores de vivienda como evasores de la normatividad, como agentes ilegales.

1.3.2. Valor de Cambio y valorización de la vivienda

La vivienda al ser un bien durable atraviesa por procesos de valorización particulares y diferentes a los de cualquier otro bien; por ejemplo, la vivienda no se valoriza únicamente por las mejoras que se le realicen (número de pisos, acabados, materiales, distribución), se valorizan también por las cualidades físicas que se desarrollen en el vecindario, tanto de carácter privado, como de carácter público. Se valoriza

sobre todo por cuestiones subjetivas como la connotación social, histórica y ambiental del lugar específico donde se encuentre ubicada y también por los servicios e infraestructura que se ubiquen cercanos a esta.

Si bien el valor de uso es el propósito principal de una vivienda de origen informal, no es el único que puede ser incorporado a la vivienda. Con el paso de los años y la respectiva consolidación de los barrios; al interior de estos territorios se generan no solo redes colaborativas sino también redes comerciales que permiten a los habitantes de barrios informales introducir en su vivienda un valor de cambio. Como todo proyecto inmobiliario éste tiende a valorizarse con el paso de los años, la vivienda informal a pesar de no ser producida bajo un esquema de producción capitalista con el tiempo termina insertándose en el mercado de compra venta de vivienda y de alquiler y es allí principalmente donde adquiere el valor de cambio.

La valorización de una vivienda informal se da también por la facultad que esta tiene de ser una vivienda productiva, una vivienda que a su vez es generadora de ingresos para la familia que la posee. La valorización en la vivienda se da entonces por las diferentes actividades económicas de comercio, industria y demás que pueda albergar. En los barrios de origen informal es característico que en las viviendas se adecuen espacios para el comercio y la realización de actividades productivas, una vivienda que tenga uno de los establecimientos comerciales más exitosos del sector en términos de ventas seguramente tendrá una mejor valorización en el mercado.

Probablemente el elemento que permite un mayor dinamismo y transformación de la vivienda informal en el tiempo es su posibilidad de ser una *vivienda productiva*, es decir, una vivienda generadora de ingresos que se da cuando uno o más de sus espacios se destina para la generación de actividades productivas. En los barrios de Bogotá es muy común encontrar diferentes clases de tiendas, talleres, pequeñas empresas, etc. dentro de las viviendas autoproducidas. Otra forma en la que una vivienda se materializa como productiva o generadora de ingresos es por medio del alquiler de espacios, la vivienda informal al ser de construcción progresiva permite a su propietario agregar nuevos espacios (cuartos, locales comerciales, garajes y pisos completos) conforme tiene disponibilidad de recursos; estos nuevos espacios se utilizan generalmente para rentar y se convierten en un ingreso adicional para la familia. De estos, el mercado más dinámico es el del alquiler de una parte de la vivienda a otras familias como vivienda para estas personas (Parias, 2008). La vivienda como un elemento productivo se constituye como un segundo motor que característica y mueve la rebelión urbana pues las altas tasas del desempleo y la precariedad en las condiciones laborales y bajos salarios han llevado a que las familias habitantes de la informalidad urbana decidan autoemplearse o utilizar su vivienda como una forma de generar ingresos para el sustento familiar, esta rebelión implica, por supuesto la evasión de impuestos propios de los establecimientos comerciales, al menos mientras que la actividad productiva genere las suficientes utilidades para aportar por medios de impuestos.

La vivienda no es entonces sólo un elemento urbano autoconstruido para obtener un valor de uso sino también un producto mercantil del cual se espera poder obtener un valor de cambio valorado por el mercado bien sea por los procesos naturales de valorización propios del mercado inmobiliario o por la generación de ingresos y renta para sus propietarios. Un valor de cambio que a su vez influenciará la formación de precios de las viviendas en el mercado. En todo caso no bajo la lógica capitalista de la obtención de una ganancia sino como una forma de complementar los ingresos. La mayor facilidad de la vivienda informal para adecuar espacios para la generación de ingresos “libertad urbanística” ha sido

vista como una externalidad endógena de los asentamientos urbanos informales la cual es muy valorada e influye en la determinación de los precios inmobiliarios (Abramo, 2004).

1.4. Las reglas de desorden, legalidad y legitimidad en el mercado informal urbano

La formalidad e informalidad coexisten. Desde el punto de vista económico, estas dos esferas de mercado presentan imbricaciones pues son interdependientes. En las diferentes formas de producción del espacio urbano, formal o informal, capitalista o no capitalista, existe una competencia por los mismos insumos de producción, pues en últimas es la producción del mismo bien la que está en cada uno de los submercados —la vivienda— esos dos sectores de la producción competirán por la tierra y el suelo (incluyendo sus características de localización), los materiales de construcción y la mano de obra. Así mismo cualquier cambio sobre la normatividad urbana y específicamente sobre la producción de la vivienda inciden de manera directa o indirecta en la producción informal de vivienda.

La producción informal de vivienda no es un fenómeno que opere sin reglas, la irregularidad o informalidad no carece de un orden específico, esta forma de producción del espacio urbano se desarrollan bajo la lógica y operación de reglas autocreadas por los mismos agentes que intervienen en el mercado de la producción informal y a su vez se legitiman según esté establecida la normatividad urbana de la formalidad (Cannolly, 2012).

Que los sectores más pobres de la población de manera individual y también colectiva decidan evadir la normatividad urbana y escapar de las reglas sobre la producción de vivienda, cuestiona la legitimidad que tienen estas normas a la hora de proveer un marco jurídico favorable para el acceso a la vivienda por parte de la población más pobre. La palabra rebelión viene del latín *rebellio*, que es la acción y efecto de rebelarse. El verbo está asociado a oponer resistencia, sublevarse o faltar a la obediencia debida; sin embargo la rebelión siempre lleva una razón de su existencia. La rebelión necesita de una actitud rebelde y subversiva, de personas que deseen cambiar las cosas y de probar nuevas manera porque no hay una satisfacción con la situación actual o previa a la rebelión. Para este caso, la rebelión urbana lleva consigo, por supuesto una razón de su existencia, la rebelión se da en contra de un cierto conjunto de medidas, reglas y leyes gubernamentales consideradas injustas o ilegítimas. Así mismo la rebelión va ligada profundamente a la experimentación. La experimentación, es un ingrediente fundamental en la vida de personas que se embarcan en una rebelión. A través de la búsqueda de caminos alternativos, sin tener en cuenta cuáles son los límites que su grupo social ha intentado imponerle, por medio de la rebelión urbana no solo se han buscado alternativas de acceso a la vivienda sino también alternativas de vivienda en sí misma, ante una situación de acceso excluyente, de una precarización de la calidad de la vivienda y de un aparato normativo ilegítimo.

La legitimidad es un concepto con el que se enjuicia la capacidad de un poder o norma o institución para obtener obediencia sin necesidad de recurrir a la coacción que supone la utilización de la fuerza; en consecuencia, una normatividad, un mandato inclusive el mismo Estado es legítimo o no, si existe un consenso entre los miembros de la comunidad para aceptar la autoridad vigente. El hecho de que más del 20% de la población de una ciudad haya decidido habitar en asentamientos urbanos de origen

informal, cuestiona el aparato institucional y normativo que se ha establecido en Colombia para garantizar el derecho a la vivienda.

El mercado informal del suelo urbano y vivienda o el mercado inmobiliario informal, de acuerdo con lo expresado por Huerta (1998) citado por Cravino (2006) se entiende como el intercambio de suelo y vivienda que ocurre en la periferia de las áreas urbanas¹⁶ y se realiza por fuera de los mecanismos jurídicos y económicos formales. Si bien en Bogotá el acceso al suelo para la autoconstrucción se hace a través del mercado de compra-venta de suelo no urbanizado, este intercambio generalmente escapa de la reglamentación y el marco jurídico establecido sobre la compra y venta del suelo y sus respectivos usos.

La informalidad entendida como la división entre los agentes que actúan incumpliendo o cumpliendo las normas, resulta ser poco efectiva para analizar los procesos de urbanización informal en tanto dificulta la ubicación geográfica de aquellos sectores de la población que optan por el proceso autoconstructivo tomando simplemente como referencia la evasión de las normas. Bajo una perspectiva de análisis económico Jaramillo (2012) afirma que son los agentes capitalistas quienes tienen mayores probabilidades de infringir las normas y salir ilesos, pues hablando de normatividad urbanística, los agentes capitalistas al tener mayor poder económico tendrán mayor poder político, e inclusive estarán en la capacidad de incidir en los cambios normativos con tal de obtener beneficios particulares. Un agente capitalista como una empresa inmobiliaria muy grande, tendrá mayor poder para inclusive definir que es legal y que no, ante un desarrollo inmobiliario.

Para esta investigación se da mayor importancia a la conceptualización informal desde la perspectiva económica y no jurídica en tanto que los marcos normativos tienden a variar continuamente en el tiempo, de tal manera que se usarán los términos informal e irregular de forma indistinta. La economía informal urbana se basa en una realidad diferente a la realidad de los contratos del mercado, que regulan las transacciones e intercambios mercantiles, si bien en la economía informal urbana existen contratos, estos no se determinan bajo las regulaciones del derecho económico y la regulación urbanística que establece formas y procesos específicos en el desarrollo y construcción de la ciudad.

Las transacciones en el mercado informal del suelo operan bajo un marco legal diferente al del sector formal del mercado, sin embargo esto no implica que no exista como tal un marco legal. Las transacciones de compra venta e inclusive las de arrendamiento operan sin un título de propiedad en sentido estricto. El mecanismo de compra venta opera soportado en la legitimidad que tiene el ocupante del suelo o la construcción y puede realizarse a través de un documento escrito y acordado entre las partes mediante la palabra y el común acuerdo. Como se constatará empíricamente en el capítulo 3, un habitante de un barrio de origen informal o de producción no capitalista, puede afirmar vehementemente ser propietario de la vivienda y el lote que urbanizó pese a no tener las escrituras correspondientes o un documento formal que lo soporte.

Abramo (2012) considera que existe un conjunto de instituciones y normas informales producidas históricamente en los asentamientos populares por la vía de las prácticas sociales y ésta institucionalidad auto creada garantiza la reproducción temporal de las prácticas mercantiles informales de compra, venta y alquiler de suelo e inmuebles. Esta institucionalidad auto creada implica también el establecimiento de mecanismos coercitivos que operan cuando al menos una de las partes contratantes no cumple con los

¹⁶ Se realiza principalmente en la periferia pero no de manera exclusiva.

pactos establecidos. Al interior de los barrios se crean autoridades locales que sirven como mediadoras de conflictos y que surgen a través de un proceso histórico de legitimación.

Así como la informalidad se apoya en la creación de marcos extra-legales, estos entran a ser parte de la existencia de marcos institucionales contruidos históricamente dentro de las prácticas informales. Abramo advierte sobre la existencia de un sistema de regulación (alterno) que resulta fundamental ya que ha permitido la continuidad temporal de las prácticas mercantiles informales de compra, venta y alquiler de inmuebles y suelo urbano, al respecto afirma lo siguiente: *“El mercado informal debe tener instituciones informales que permitan el funcionamiento del mismo y garanticen en términos intertemporales e intergeneracionales los contratos de naturaleza implícita establecidos en las transacciones informales”*. (Abramo, 2012 p. 95).

Para referirse a la informalidad urbana también se ha utilizado el término “ilegal” el cual representa una connotación negativa más que una categoría analítica que facilite la investigación. Resulta más conveniente emplear el término “extralegal” utilizado por De Soto con referencia a la situación de la producción informal urbana que se aparta de la legalidad. El mercado informal de suelo y vivienda generalmente opera al margen del pago de impuestos prediales, de compraventa y otro tipo de gravámenes que se establecen en la lógica formal de intercambio, además de esto, los mecanismos de financiamiento para la adquisición de los lotes se encuentran fuera de los sistemas formales de financiamiento públicos y privados. Los agentes que intervienen de manera directa en el mercado informal de vivienda y suelo urbano son aquellos cuya intención es la autoconstrucción y la autourbanización.

El hecho de permanecer en un estado de “extralegalidad” permite a los habitantes informales mantenerse por fuera de las exigencias económicas que acarrea la formalidad en tanto no se realiza el pago de impuestos tradicionales y tasaciones propias del mercado formal. La informalidad urbana evade ciertas regulaciones y formalidades establecidas en el marco jurídico-político del Estado de derecho moderno y construye diferentes formas de llevar a cabo el mismo proceso. Vista desde un enfoque jurídico, la informalidad urbana sería el conjunto de acciones que desde la lógica de la necesidad incurren en procesos de urbanización caracterizados por operar bajo extra-legalidades de los marcos normativos relacionados con la regulación urbanística y constructiva y la regulación sobre los derechos económicos y de propiedad. (Alegría, 2005, citado por Abramo 2012).

Abramo argumenta en este sentido que el mercado informal de uso de suelo surge de la relación y sumatoria entre la informalidad urbana y la informalidad económica. Sin embargo, resulta muy importante entender y dimensionar las razones que hay detrás del incumplimiento o evasión de estos marcos regulatorios pues la informalidad no constituye nunca un hecho de simple rebeldía o anarquismo, detrás de ellos se encuentran unas lógicas específicas de actuación y la necesidad de disminuir los altísimos costos de transacción que tienen los desarrollos inmobiliarios por pequeños que sean.

La forma como se ha querido regular y normativizar el desarrollo de las ciudades latinoamericanas ha favorecido la exclusión de una realidad que ha estado y sigue presente en la mayoría de las ciudades de la región, la “informalidad” urbana. Esta sigue siendo una realidad estigmatizada desde la planeación urbana, el urbanismo, la arquitectura y las diferentes disciplinas que aportan al desarrollo de la ciudad.

La persistencia del mercado informal urbano durante los primeros 15 años del siglo XXI tiene mucho que ver con el establecimiento de una legislación urbanística que se inclina más a favor de los estratos de renta alta y dificulta la posibilidad de construcción de una vivienda por la vía legal, a familias de bajos

recursos. La legislación impone un conjunto de requisitos normativos que operan como una barrera institucional para la provisión de vivienda a los sectores populares. Así mismo desde los filtros creados por el sistema financiero para acceder a los créditos hipotecarios, se imponen también una serie de requisitos como tener vida crediticia favorable y más de tres salarios mínimos. Estos condicionantes difícilmente los puede cumplir una familia de bajos recursos y más aún si esta familia se desenvuelve en el mercado laboral informal.

La legislación se convierte en una restricción de acceso al mercado formal para las familias de más bajos ingresos. Boaventura de Sousa Santos (2010), advierte que en la mayoría de los casos los marcos normativos establecidos contienen estructuras opresivas y excluyentes de la realidad actual de los Estados nación tanto en los países de Europa, Norteamérica como en los países Latinoamericanos; el conjunto de marcos normativos relacionados con el desarrollo urbano no es una excepción. Una muestra de esto la constituyen los movimientos sociales que muestran el descontento y la protesta, así como la actuación bajo comportamientos extra-legales o la construcción de marcos legales alternativos por fuera de los que establece la constitución. Este autor afirma que las condiciones epistemológicas que nos permiten identificar lo que hacemos como pensamiento válido, están fuertemente condicionadas y arraigadas en la herencia europea sobre nuestras leyes.

En Colombia, la regulación urbanística y la Ley de Ordenamiento Territorial están fuertemente vinculadas con las leyes de ordenamiento españolas a pesar de que se insertaron en realidades sociales, económicas, políticas y culturales muy diferentes, esto en sí mismo ya cuestiona la legitimidad del aparato institucional y normativo que se ha establecido en Colombia para garantizar el derecho a la vivienda. Sigue existiendo una colonización española del saber desde la normatividad urbanística. Para Boaventura la inserción de normatividad y recomendaciones de actuación en política económica y política pública de manera externa desde los países más desarrollados hacia los países en vías de desarrollo es una forma de neocolonialismo basado en las normas y en la regulación (De Sousa Santos, 2010). La regulación urbanística ha causado una vastísima destrucción de conocimientos propios de los pueblos. Por un lado el Estado ha regulado la producción de la vivienda de una manera excluyente y por el otro lado el mercado ha dejado por fuera del acceso a la vivienda a los más pobres, hay un círculo doblemente excluyente, visto así, parece natural que se hubiese dado la informalidad urbana como una forma de auto garantía del derecho a la vivienda levantándose contra el sistema capitalista de producción de ciudad en una especie de rebelión urbana que lenta y silenciosa que se ha gestado durante más de sesenta años. Es importante señalar que la rebelión urbana se presenta aquí como una defensa de la informalidad urbana, la rebeldía es una reacción necesaria y saludable frente a la opresión, la tradición y la autoridad, a lo largo de la historia han existido muchas rebeliones y es en parte gracias a ellas que el mundo se mantiene en equilibrio. Si todas las personas actuaran obedeciendo ciegamente las autoridades de turno, lo que habría sería un poder absoluto concentrado en unos pocos y una falta de libertad en los restantes, lo que llevaría a un bajo nivel de desarrollo. La rebeldía es necesaria para la creatividad y en este sentido para buscar alternativas que se encuentran fuera de lo que el mundo considera normal, legal o razonable.

La autoproducción de los asentamientos urbanos es ilegal porque no está contemplada en la normatividad urbanística, sin embargo esto no implica que las prácticas y saberes en los procesos de urbanización informal sean erróneos; en este mismo sentido se puede afirmar que la urbanización informal puede ser ilegal, pero no necesariamente es ilegítima. En términos de construcción de ciudad el saber popular se ha puesto en el último cajón del estante de las políticas públicas. Una forma de superar la dependencia y desconocimiento de la realidad propia, implicaría crear un distanciamiento teórico y

epistemológico con la tradición occidental hegemónica (De Sousa Santos, 2010). Este distanciamiento posiblemente permitiría reconocer la urbanización informal no solo como un proceso urbano legítimo sino también legal (bajo marcos legales menos excluyentes y más aterrizados a la realidad local). En un escenario hipotético así la informalidad urbana dejaría de ser una rebelión urbana puesto que no sería un levantamiento contra el estado de cosas.

La legalidad y legitimidad en la ciudad informal se muestran ahora como conceptos difusos y con gradientes que tienden a replantearse continuamente. En el caso de la provisión de vivienda, el Estado opera corriendo los límites de la legalidad hacia donde la legitimidad está dada, los procesos de autoconstrucción responden a una lógica de la necesidad que no puede ser cubierta por el Estado social de derecho. Ante la presencia de amplios sectores de desarrollo informal en la ciudad, el Estado se ha enfrentado a la pregunta de cómo llevar infraestructura y provisión de servicios a los barrios informales; también a reconocer la legitimidad de estos trayendo hacia la legalidad los asentamientos informales como un proceso mismo de restitución de derechos, asociado principalmente a dos derechos constitucionales, el derecho a la vivienda y a un ambiente sano (SDHT, 2011).

Luego de varios años de haberse iniciado un asentamiento urbano informal y haber alcanzado un grado de consolidación, el Estado actúa de manera ex post interviniendo con programas legalización y mejoramiento de barrios así como con programas de títulos de propiedad a los hogares habitantes de los barrios. La intervención del Estado en la ciudad informal, los programas de legalización y mejoramiento de barrios se analizarán en los capítulos 4 y 5 de esta investigación.

1.5. Características urbanas de los barrios informales

Como ya se mencionó la informalidad urbana en Bogotá no es un elemento anecdótico de su desarrollo urbano, dos de cada diez habitantes en la ciudad viven en un asentamiento urbano de origen informal¹⁷, los barrios informales son un elemento característico del orden urbano bogotano. El orden urbano en la ciudad de Bogotá se caracteriza tanto por la producción formal, que también puede ser llamada producción capitalista como también por la producción informal o producción no capitalista¹⁸. A continuación se muestran algunas de las características urbanas de los barrios informales.

- Los barrios informales son urbanizaciones de origen no legal o “extralegal” producto de la compra-venta, ocupación o invasión de tierra urbana vacante.
- Responde a la suma de prácticas y acciones colectivas e individuales a lo largo del tiempo. La consolidación de los barrios tarda entre 15 y 20 años.
- Las viviendas son construidas en un inicio con materiales muy precarios como cartón, tablas y lata; posteriormente se levantan con materiales más duraderos como ladrillo concreto y varilla. En la investigación ciudad informal colombiana, se hizo una indagación sobre los materiales de la vivienda en unidades urbanas informales en Colombia desde los años noventa al 2005, allí se encuentra que los materiales predominantes son madera con 21%,

¹⁷ Los cálculos y análisis de la magnitud de la informalidad urbana en Bogotá se muestran en el capítulo 2 de esta investigación.

¹⁸ También puede llamarse producción urbana mercantil simple según la aproximación marxista que se vio en la sección anterior.

- latas con un 13% y otros materiales como paroy, sólo un 20% de la viviendas inician su construcción con materiales permanentes como ladrillo y cemento. (Torres C. , 2007).
- Los barrios de origen informal son muy densos en cuanto a número de viviendas y población. El suelo se destina intensivamente a la provisión de vivienda, dejando espacios residuales para el espacio público.
 - Por lo general los habitantes del barrio informal se dedican a actividades propias de la economía informal y trabajos poco calificados en los cuales no hay seguridad social.
 - Una gran parte de los habitantes son inmigrantes de otras partes del país. Los primeros pobladores de los barrios provienen de zonas rurales, particularmente.
 - Una proporción importante de la población está constituida por mujeres madres y cabeza de hogar.
 - Los habitantes de los barrios informales encuentran en muchas ocasiones la estigmatización social de otros sectores de la sociedad con calificativos como informales, ilegales, piratas, invasores, clandestinos y marginales, etc.
 - La informalidad urbana guarda una estrecha relación con la pobreza urbana y la desigualdad económica, los resultados de caracterizaciones socioeconómicas de los habitantes de asentamientos informales encuentran que en estos sectores vive mayoritariamente población de bajos ingresos (menos de 2 SMLV). (Abramo & Parias, 2006) (Camargo & Hurtado, 2013).
 - En los barrios informales las actividades económicas son muy dinámicas, las viviendas autoconstruidas además de cumplir con la función del alojamiento de familias pueden tener una doble función como generadoras de ingresos para estas personas al agregarse algún tipo de actividad económica en su interior.

La informalidad se configuró como la respuesta más racional ante la vulnerabilidad socioeconómica y la precariedad, los habitantes de los barrios de origen informal llegados de todas partes del país a Bogotá a principios de la década de los sesenta, necesitaban un lugar donde asentarse. Medio siglo después, en lo que lleva de avance el siglo XXI, la vivienda sigue siendo una necesidad primordial que no da espera. Bien sea con la ayuda del Estado o sin ella, los habitantes de la ciudad han procurado encontrar un lugar de alojamiento para resguardarse a sí mismos y a su familia.

1.6. Causas de la rebelión urbana informal

La génesis de la urbanización informal se encuentra perdida en el tiempo y en el espacio, este fenómeno no ocurrió de forma instantánea, fue un proceso urbano y no precisamente surgió por primera vez en las ciudades latinoamericanas. Bogotá no fue la única ciudad en el mundo que creció desmesuradamente por la explosión demográfica. Sin pensarlo la informalidad urbana se convirtió en una forma de proveer ciudad para los más necesitados. En diferentes momentos la vivienda formal se ha convertido en una utopía inalcanzable para muchos de los ciudadanos, por esta situación ellos han sabido proveerse de un urbanismo modesto que durante décadas ha arrojado resultados interesantes en la provisión de vivienda para familias de bajos recursos.

Los habitantes y los diferentes actores que intervienen en la configuración de los barrios de origen informal reconocen que el acceso al suelo por la vía informal muy seguramente es la única posibilidad que les permite contar con un lugar para edificar un espacio para la familia. Con la compra u ocupación

del lote se tiene la posibilidad de iniciar una construcción para resguardarse de la intemperie con materiales temporales mientras que con el paso de los años se consolida una edificación más segura en términos constructivos. A continuación se presentan algunas de las razones por las cuales se dio el surgimiento del mercado informal de suelo y vivienda como una rebelión urbana y a su vez la persistencia de este como un mecanismo para acceder a la vivienda y el suelo urbano.

1.6.1. Pobreza y desigualdad

La pobreza y la marginación de amplios sectores de la población ha sido uno de los factores principales en la explicación del origen y las causas del urbanismo popular. La configuración de la ciudad informal obedece a la suma de los barrios que son autoconstruidos y autogestionados por sus propios habitantes los cuales actuando bajo la lógica de la necesidad realizan diferentes acciones para proveerse de una unidad habitacional o vivienda en la dónde puedan albergar a sus familias y así mismos. Probablemente la principal causa generadora de la informalidad urbana y la autoconstrucción de la ciudad por fuera de los marcos normativos de urbanismo es la necesidad y la precariedad de las condiciones sociales y económicas de las familias; la pobreza, la desigualdad y los bajos niveles en los salarios son razones que alimentan y perpetúan el surgimiento de asentamientos urbanos informales. El aumento de la desigualdad y la concentración del ingreso han provocado que exista una gran masa de la población que se encuentra desposeída; sus posibilidades de ingreso se encuentran en tal grado de deterioro que el acceso a la vivienda no puede ocurrir sino por la vía de la autoconstrucción. Para comprar una vivienda, el mercado formal exige varios requisitos que se convierten en filtros de acceso que deja a la población más pobre por fuera; entre esos encontramos que para comprar una vivienda se debe tener un nivel de ahorro mínimo que permita garantizar los recursos para financiarla, además de esto poder acceder a un crédito en el sector financiero para acceder a un crédito hipotecario, condicionantes que difícilmente pueden cumplir los hogares de más bajos ingresos en Colombia.

1.6.2. Flexibilidad del mercado informal de vivienda

En segundo lugar encontramos el factor de la flexibilidad del mercado informal de vivienda y por esta misma vía, la inflexibilidad o rigidez del mercado formal de vivienda y suelo urbano. El submercado informal de vivienda y suelo urbano, dentro de sus particularidades presenta una estructura de acceso mucho más flexible.

La vivienda informal no corresponde a la tipología casi universal de la producción capitalista de vivienda popular que tradicionalmente ha sido llamada, vivienda de interés social. Por el contrario la vivienda autoproducida se adapta a las condiciones y necesidades particulares de quien la autoconstruye, la financiación misma de la vivienda al ser de construcción progresiva permite a la familia inyectar recursos en la construcción según el hogar los consiga y pueda disponer de estos. En este sentido, la vivienda no impone condicionantes al sujeto sino que esta responde a las necesidades del sujeto; el pago de un crédito hipotecario exige obligatoriamente un flujo de recursos constante durante los años que dure el préstamo, una familia que se sustenta con un trabajo informal difícilmente podrá demostrar a un banco un flujo de recursos constante que le permita obtener un crédito.

La mayor flexibilidad se deriva de la búsqueda de un mejor precio en la vivienda; como lo afirma Jaramillo (2012), el autoconstrutor actúa bajo una racionalidad económica al evadir las prácticas formales de

acceso al suelo en tanto sabe que tiene posibilidades de obtener un vivienda ahorrando costos que tendría que pagar irremediabilmente en el sector formal de mercado de vivienda y suelo urbano.

1.6.3. Relación con la informalidad económica

En tercer lugar tenemos la estrecha relación con la informalidad económica. La informalidad urbana bajo su propia naturaleza como submercado (al no ser un mecanismo coyuntural) genera un círculo en torno a la informalidad económica y laboral, que se outoreproduce. La economía informal en la región latinoamericana alcanza un porcentaje considerablemente alto. Según mediciones de la CEPAL América Latina es una de las regiones del mundo con más alto porcentaje de economía informal, el promedio para la región es de 48.5%, en Brasil el sector informal es del alrededor de 42%, en Venezuela del 50%, en Ecuador del 55% y Bolivia 62.5%. (Tokman, 2011). Para el caso colombiano, según cifras del DANE, la tasa de informalidad se registra en 49.4%¹⁹ y para Bogotá, la económica informal es del 43.9%. Así como los habitantes de estos países resuelven su situación laboral por medio de la informalidad económica (laboral), en América latina un porcentaje importante de la población en sus ciudades resuelve sus necesidades habitacionales por fuera del mercado formal del suelo y vivienda.

1.6.4. Crecimiento demográfico, migración rural y desplazamiento forzado

El crecimiento demográfico y la tendencia de cambio estructural sobre la transición de población de lo rural a lo urbano siguen presionando las ciudades por nuevos proyectos de vivienda, entre el 2011 y el 2014 el número de hogares en Bogotá creció el 11.5% según las encuestas multipropósito realizadas en esos años. El crecimiento demográfico alimenta el desequilibrio histórico entre escasez de oferta de vivienda para familias pobres (VIS y VIP) y la alta demanda; para el año 2014 la EMB arrojo que el número de hogares con déficit de vivienda era de 220.801 hogares, esto representa un déficit del 9.1% y un aproximado de un millón de personas con necesidades habitacionales.

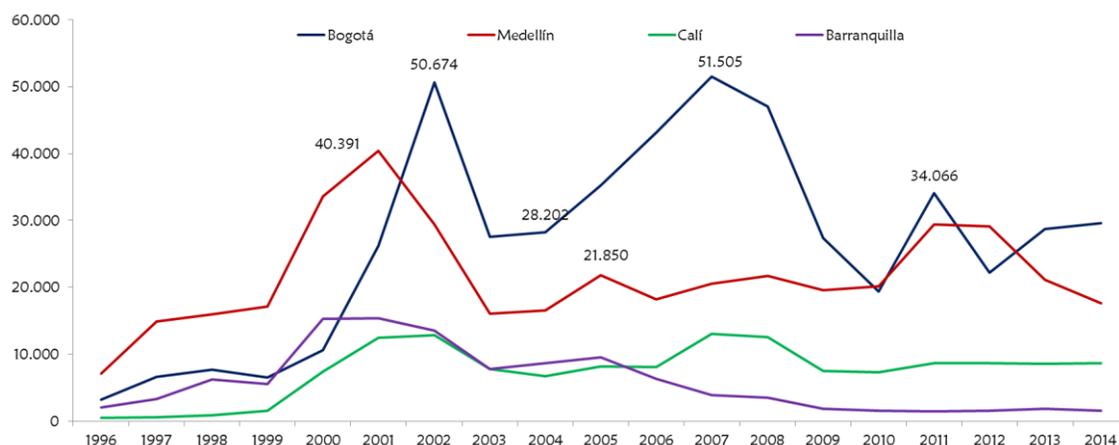
Por su parte la migración de diferentes zonas del país a las principales ciudades en Colombia sigue siendo un componente que presiona la demanda de vivienda y más aún cuando esta población llega en contra de su voluntad por el fenómeno de desplazamiento forzado. Colombia es el segundo país a nivel mundial en desplazamiento forzado seguido de Siria (IDMC, 2015). Como se ha mencionado el surgimiento de asentamientos urbanos informales se da en los sectores de la población que se encuetaran más desposeídos y este es el caso de la población desplazada que llega a las principales ciudades del país huyendo de la violencia y las altísimas condiciones de vulnerabilidad.

Las ciudades que más reciben personas víctimas del desplazamiento forzado son Bogotá, Medellín y Cali, de las 3 ciudades principales Bogotá es la ciudad con la mayor cantidad de víctimas recibidas entre el año 1996 y el 2014, con un total de 505.559 personas (40.2% del total de las 3 ciudades en mención) le sigue la ciudad de Medellín con 410.474 víctimas recibidas, con un 35.1%. Entre los años 2000 y 2010 hubo una fuerte recepción de desplazados en cada una de las ciudades principales (ver gráfica 4). Para el caso de Bogotá, en los años 2002 y 2007 se presentan los mayores niveles de recepción de victimas en los últimos quince años, estos periodos coinciden con la política de seguridad democrática de gobierno de

¹⁹ En el cálculo se toman sólo las trece principales áreas metropolitanas del país.

Uribe, el primero con la retoma de la zona de distención y el segundo con las fuertes oleadas de violencia de los grupos paramilitares.

Gráfica 4. Personas recibidas como víctimas en Bogotá y otras ciudades 1996-2014



Fuente: RUV. Información tomada el 04 de octubre de 2015.

La presión que tiene esta situación sobre el crecimiento de la ciudad tanto formal como informal es considerable, muchos logran acceder a una vivienda por diferentes medios y mecanismos, muchos no logran dar el paso hacia la propiedad e inician con el alquiler de un apartamento o cuarto en arriendo. El crecimiento de la demanda por vivienda y el mercado de alquiler es un factor que presiona el surgimiento y dinamismo de nuevas formas de informalidad urbana en la ciudad. Mercedes Castillo y Carlos Torres, en una investigación sobre asentamientos informales desarrollados en la década de los 90 en Bogotá, Medellín, Cali y otras ciudades, muestran una relación cercana entre los nuevos habitantes de las ciudades que llegan por desplazamiento forzado y los procesos de urbanización informal. Los autores anotan que las técnicas constructivas utilizadas en la autoconstrucción de vivienda son similares a las usadas en los lugares de origen de los habitantes, encuentran también que los desplazados llegan primero a otros sectores de la ciudad antes de llegar al asentamiento informal definitivo o el sector que invaden; sin embargo, en algunos barrios donde casi todos los pobladores son desplazados, la tendencia es a llegar directamente al nuevo lugar a través de procesos organizativos y en ocasiones acompañados por ONG. Para estos autores, el desplazamiento forzado, como expresión del conflicto armado está dejando *habitantes rurales, con costumbres rurales, viviendo en las ciudades*. (Castillo & Torres, 2005).

1.6.5. Escasez de suelo urbano a precios accesibles

Durante los procesos de urbanización acelerados de mitad del siglo pasado ocurrió que grandes terrenos de la ciudad se encontraban desvinculados del mercado de suelo en tanto se mantenían como terrenos de engorde o simplemente grandes y antiguas haciendas que pasaron de propiedad muchas veces sin la intención de ser incorporadas al desarrollo inmobiliario de la ciudad. Por otro lado la explosión de las manchas urbanas dio paso a un mercado del suelo cada vez más estrecho y con precios del suelo más y más altos, presionando para que la periferia urbana se perfilara como un posible espacio residencial (muchas veces sin siquiera ser habitable). En estas zonas de periferia sin desarrollo urbanístico se podía

obtener un precio de suelo más accesible, a sabiendas de que las condiciones de accesibilidad y la oferta de servicios públicos y urbanos son mucho más difíciles. (Cravino, 2006).

Si bien la escasez de suelo en Bogotá es un fenómeno reciente, este es uno de los de los nuevos causantes de la informalidad urbana reciente en la ciudad, la tierra urbanizable para uso residencial para familias de bajos ingresos ha disminuido y esto ha causado un aumento considerable de los precios de la vivienda social y de la informalidad urbana. La informalidad urbana hoy en día, es muy diferente a la de hace dos o tres décadas, el hecho de que ya no haya suelo urbanizable ha conllevado en la ocupación de suelo de manera informal en zonas no aptas para la urbanización, que ponen en riesgo la integridad física de las personas que lo ocupan, la informalidad urbana ahora se hace por ocupaciones ilegales predio a predio, uno a uno.

1.6.6. Otras causas de la informalidad urbana

Otras causas y problemáticas de las cuales se nutre la informalidad urbana en Bogotá son las siguientes²⁰:

- La escasez e inequitativa distribución espacial de la infraestructura urbana. Como se mencionó anteriormente la ciudad padece de fenómenos de desigualdad y segregación socio espacial. En las periferias urbanas se localizan los barrios más pobres, allí los mercados urbanos informales son más activos, los precios del suelo son menores y terminan siendo en muchos casos la única posibilidad de acceso a la vivienda para las familias.
- La falta de producción de vivienda social y las dificultades que tiene las familias en el acceso a esta, por motivos como los bajos niveles de bancarización y el escaso nivel de ahorro de la población más pobre, lo cual dificulta el acceso al crédito.
- La ausencia de una planeación inclusiva que garantice suelo y vivienda para los pobres en la ciudad. Como lo afirma Harvey, el derecho a la vivienda se ha supeditado a la capacidad de compra. Los programas y esquemas relacionados con la vivienda social de los anteriores gobiernos como el subsidio a la demanda, no han logrado frenar los procesos de urbanización informal en tanto no logran conformar una oferta de vivienda amplia y adecuada como para acabar con el déficit de vivienda.
- Los altos costos de la formalidad, la regulación urbanística en Bogotá es tan estricta que termina siendo excluyente para una familia de escasos recursos; debido a los altos costos en términos monetarios y de tiempo, poder llevar a cabo todos los trámites de licencias y permisos de construcción resulta difícil para las familias de escasos recursos.

²⁰ Debido a lo amplio del tema, se aclara que estas son todas las causas que han llevado a los procesos de desarrollo informal en la ciudad de Bogotá, por lo cual esta lista no agota la discusión sobre las causas de esta problemática. Esta sesión se basa en los aportes realizados por en diferentes investigaciones sobre informalidad urbana por autores como: (Fernandes, Regularization of Informal Settlements in Latin America. Policy Focus Report, 2011), (Cravino M. C., 2006), (CENAC, 2012),

1.7. La informalidad urbana no es la mejor opción, efectos y consecuencias

Así como el proceso de urbanización informal trae una serie de externalidades positivas y beneficios para el usuario y autoconstructor de la vivienda informal, también trae costos y consecuencias negativas tanto ambientales como económicas y sociales para los mismos moradores de los asentamientos y para la ciudad. En primer lugar, la informalidad urbana tiene barreras de entrada y no es accesible para todas las familias. Al igual que la compra de una vivienda en el mercado formal, iniciar un proceso autoconstructivo demanda un capital inicial del cual no siempre dispone los hogares que necesitan una vivienda. La urbanización informal en la mayoría de los casos es un proyecto que no se emprende de manera individual, regularmente el autoconstructor no está sólo, es un hogar conformado por dos o más personas que en compañía de otros hogares deberán haber conseguido un capital mínimo con el cual puedan emprender el proyecto de autoconstrucción.

Cuando no se dispone de un capital suficiente para iniciar el proceso autoconstructivo es frecuente que las familias recurran a la modalidad de arrendamiento; algunos de los proyectos de autoconstrucción inician con un periodo de arrendamiento al interior del barrio informal donde posteriormente se intenta levantar la construcción de una vivienda propia. Cuando se logre iniciar el desarrollo del proyecto autoconstructivo su éxito dependerá mucho de las redes y lazos con los vecinos y vecinas que se hayan establecido durante la trayectoria que se vivió en el barrio como arrendatario.

Adicionalmente tenemos que el proyecto de autoconstrucción es un proyecto de largo plazo caracterizado por la progresividad en la construcción de la vivienda. Según se disponga de recursos económicos y de fuerza de trabajo entre otros, una familia podrá llevar a feliz término su vivienda en mayor o menor tiempo mientras que otras familias y hogares podrán atravesar por momentos de crisis económicas que les impidan durante muchos años continuar la construcción y mejoramiento de la vivienda que alguna vez iniciaron, condenándose a sobrellevar condiciones habitacionales y de calidad de vida precarias.

Los productos que se obtienen bajo el proceso autoconstructivo y de autourbanización no se ajustan generalmente a los requerimientos físicos y técnicos establecidos en la normatividad urbanística y en las normas de uso del suelo urbano. Algunos de los aspectos que frecuentemente entran en conflicto con esta normatividad tienen que ver con la localización de la vivienda en lugares no permitidos para los asentamientos humanos, los riesgos de las construcciones por sismicidad, los materiales, la cesión de espacio público, los aislamientos, la cesión de espacios para los servicios domiciliarios, urbanos y de infraestructura.

Dependiendo de la magnitud de la informalidad con respecto a la ciudad, pueden ser diversos los efectos y consecuencias que esta tiene sobre la misma y sus moradores, algunos de los efectos más recurrentes son la precariedad de las condiciones habitacionales, la inseguridad jurídica y el riesgo del patrimonio al no estar clara la propiedad que se tiene sobre el bien inmueble, también podemos mencionar la inseguridad por riesgos geomorfológicos de los asentamientos populares pues estos no cuentan con estudios técnicos de suelos y sismicidad previos a la construcción. A continuación se señalan los efectos más comunes y conocidos de la informalidad urbana:

1.7.1. Efectos sobre el Medio Ambiente

- Los procesos de asentamientos y urbanización informal por lo general se sitúan en predios y zonas de poco o menor valor comercial para la urbanización como las zonas más periféricas de la ciudad, algunas de estas zonas son de difícil o restringido uso residencial por sus aspectos ambientales y geomorfológicos tales como las zonas de reservas ambientales como las rondas de los ríos y las zonas de laderas y pendiente espinadas como las faldas de montaña que pueden inclusive estar clasificadas como zonas de riesgo por remoción en masa. Esta situación genera un riesgo latente para sus pobladores pues ante una emergencia ambiental por lluvias, inundaciones y terremoto etc., las vidas y la integridad de los ciudadanos que habiten estos lugares puede estar en peligro.
- La ubicación de los asentamientos humanos informales puede generar problemas de contaminación ambiental, principalmente en los ríos y afluentes de agua puesto que en las primeras etapas de desarrollo no cuentan con sistemas de drenaje adecuados.
- Los asentamientos de origen informal pueden rivalizar y ocupar zonas de la ciudad que son consideradas como de propiedad pública, pues se necesitan para realizar una obra o reserva para la ciudad como la ampliación de una vía, la construcción de un parque, etc.
- En ocasiones la ausencia de planeación de los asentamientos informales y la máxima necesidad por acceder al suelo para la construcción de vivienda termina generando espacios urbanos con déficit de espacio público para la recreación, la movilidad y transporte, etc. Así como deficiencias en el acceso a los servicios públicos domiciliarios.
- La informalidad urbana genera en la ciudad en efecto de segregación social y espacial en tanto que diferencia la ciudad construida desde lo formal de la ciudad informal o auto-producida por sus propios moradores. Esta segregación se traspa al ámbito social en el cual se configura una estigmatización y marginalización de estos habitantes que tienden a ser tachados como ilegales, invasores y peligrosos para el común de los ciudadanos.

1.7.2. Efectos sobre las condiciones sociales

- Algunos estudios han encontrado que al interior de los barrios de origen informal se encuentra una mayor incidencia de la pobreza, lo cual afecta considerablemente más a la población vulnerable como madres solteras, mujeres cabeza de hogar, discapacitados, jóvenes en riesgo y especialmente a los niños y adolescentes. La existencia de barrios marginales con condiciones inadecuadas en las ciudades empeora la calidad de vida de los habitantes y limita el potencial que ofrecen las ciudades a la población de bajos ingresos para superar la pobreza (Glaeser, 2011).
- En los barrios informales los niveles de ingreso de sus habitantes son menores en tanto las situaciones laborales de estas personas guardan una estrecha relación con la informalidad económica y el subempleo. Sin embargo la situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica por bajos niveles de ingresos puede ser diferente según el grado de consolidación y antigüedad del barrio. Como se verá en el capítulo tres, en los barrios más consolidados los niveles de ingresos son más altos y esto se da por que el proceso de consolidación de la vivienda y el barrio va acompañado de una mejoría en las condiciones económicas de los hogares.

- Los habitantes de los barrios informales han sufrido de estigmatización social y discriminación de otros sectores de la sociedad por su condición de pobreza, la localización de sus viviendas y la connotación ilegal del acceso a la misma. Este estigma afecta psicológica y económicamente a los habitantes de los barrios. Incluso algunos autores argumentan que la estigmatización conlleva a una mayor dificultad para acceder a un buen trabajo; Jaitman & Brakarz (2003) proporcionan evidencia de barrios pobres en Río de Janeiro (Brasil) que sugieren que el estigma de poseer una dirección residencial en un asentamiento informal afecta negativamente la probabilidad de encontrar un empleo.

Existe también una serie de problemáticas que guardan estrecha relación con la informalidad urbana y que se acentúan en estos barrios; a pesar de que no se podría afirmar que son una causa directa de la misma, sí son problemáticas sociales que se incrementan en este tipo de entornos urbanos. Algunas de ellas son: las malas condiciones de higiene para la primera y segunda infancia, el abandono y la deserción escolar, el embarazo precoz, la violencia doméstica, la inseguridad, la delincuencia y el tráfico de drogas, etc.

1.7.3. Efectos sobre la ciudad

La informalidad urbana genera unos costos mayores para la ciudad, los efectos son básicamente la mayor inversión que debe hacerse para llevar a cabo la provisión de servicios públicos e infraestructura de redes y accesibilidad. Esta inversión se realiza de manera ex post, es decir cuando la ciudad informal ya está construida, generando así unos mayores costos de inversión. Para el caso de la ciudad de Bogotá se estima que el costo de corrección (mejoramiento) de un asentamiento de origen informal es 2.7 veces el costo de lo que correspondería a su fuera un áreas desarrollada con planeación previa (Aristizabal y Ortiz, 2001 citado por Smolka, 2003).

Además de esto, todas las problemáticas sociales y ambientales mencionadas anteriormente demandan acciones e inversiones específicas a la administración y gobierno de la ciudad pues se tiene que diseñar políticas, programas y proyectos para hacer frente a la contaminación de las fuentes hídricas, a mejorar las condiciones de accesibilidad en los barrios y atender problemáticas de delincuencia, de drogadicción etc.

Si bien la urbanización informal ha logrado cada vez una mejor provisión de unidades de vivienda para sus moradores, no se puede decir lo mismo de la provisión de los bienes colectivos que requiere toda agrupación de viviendas. La provisión de equipamientos públicos, la construcción de las redes de servicios y la construcción del espacio público en general son una limitación presente en el urbanismo popular.

El hecho de mantener sectores urbanos precarios en la ciudad a la larga genera mayores costos de atención a las problemáticas que estos contengan. El efecto de la informalidad en los recursos públicos se hace mayor cuando los asentamientos informales se ubican en sectores ambientalmente conflictivos para la urbanización como las rondas de río, las zonas de conservación ambiental o las zonas de remoción en masa pues se deben adelantar programas de reasentamiento de familias, allí se pierde todo el capital privado y público invertido en la construcción de los espacios habitacionales.

Por otro lado, la ausencia de propiedad y titulación sobre las viviendas provoca que las familias de estos barrios se sientan en situación vulnerable jurídicamente frente a los demás ciudadanos aumentando la condición de marginalidad y discriminación. La informalidad urbana es una de las formas que más profundizan la segregación socioespacial; como se verá en el siguiente capítulo, los barrios de origen informal en Bogotá se ubican en su mayoría en las periferias urbanas de la ciudad y generalmente lo hacen de manera contigua, generando amplias zonas urbanas desarticuladas del resto de la ciudad.

La urbanización informal generalmente se ha asociado con la pobreza, se ha pensado inclusive que uno de los efectos y consecuencias la informalidad urbana es la pobreza urbana, esto no es así necesariamente. Como se ha mostrado, la informalidad urbana es más un reflejo, una consecuencia de problemas estructurales de la económica como la pobreza y la desigualdad económica propias del sistema de producción capitalista, autores como Smolka (2003) advierten sobre el error de tratar la informalidad urbana y la pobreza urbana como fenómenos equivalentes, no toda urbanización informal es pobre y tampoco no todas las familias pobres de ciudades como Bogotá, habitan asentamientos informales. Si bien la informalidad y la pobreza están altamente correlacionadas no necesariamente la urbanización informal es un fenómeno que reproduce la pobreza, en esta investigación se parte de una idea contraria, la informalidad se convierte en un mecanismo que utilizan las familias para superar la pobreza y tener con el tiempo mejores condiciones de vivienda y hábitat. Al respecto en el capítulo 3 de esta investigación se verá a partir del análisis y evolución en 18 barrios de origen informal de la ciudad de Bogotá, que los barrios de origen informal no presentan las precarias condiciones de vida que generalmente se argumentan. Por el contrario lo que se encontró en el trabajo de campo es que la familias que habitan estos barrios con el tiempo han alcanzado mejores niveles de desarrollo y calidad de vida a partir de los procesos autoconstructivos de sus viviendas, viviendas muchas veces con mejores calidades de las que podrían llegar a comprar en el mercado formal de vivienda para población de bajos recursos, nos referimos a viviendas tipo VIS y VIP.

1.8. Las ventajas de los procesos de urbanización informal

Los procesos de urbanización informal son la respuesta lógica y racional ante una realidad caracterizada por la necesidad y la ausencia de una oportunidad real de acceder a la vivienda por medio del mercado formal. La construcción del barrio informal como una alternativa habitacional requiere de mucho esfuerzo, la adaptación a vivir en un barrio de estos no es algo sencillo, en las primeras fases de su desarrollo la vivencia se ve marcada por la precariedad y la falta de los servicios domiciliarios. Sin embargo, a pesar de lo precario de las condiciones iniciales de su desarrollo, en la construcción de los barrios informales se pueden identificar aspectos positivos que podrían ser tenidos en cuenta en las políticas de vivienda y hábitat.

- La autoconstrucción suele hacerse *progresivamente*, lo cual permite un *flujo de financiación* en el desarrollo de la vivienda *más acorde con la disponibilidad de ingresos de las familias pobres de la ciudad*. Esto es una ventaja frente al mercado formal puesto que las familias de estos barrios por lo general no tienen un flujo de ingresos constantes como para garantizar el pago del crédito hipotecario que se necesita para comprar una vivienda.
- Durante el proceso de auto-abastecimiento, de auto-construcción y auto-urbanización es donde *se tejen y fortalecen las redes de cooperación y aprendizaje* que resultan ser tan importantes para el futuro

desarrollo del barrio. El barrio informal como alternativa se va construyendo en el tiempo como una “experiencia formativa” (Cravino, 2006). La existencia de desarraigo por el lugar que se habita impediría que un barrio informal llegara a su proceso de consolidación.

- El barrio informal se constituye como *un sistema social en términos sociológicos*, pues en el transcurso de su desarrollo se generan rasgos de identidad geográfica, demográfica, económica, política, jurídica y social; sus habitantes tienen luchas en común (inconscientemente participan en una rebelión urbana) y a partir de allí se generan un conjunto de relaciones sociales entre el espacio construido y las personas que lo habitan conformando elementos de pertenencia y arraigo por la vivienda y su entorno territorial.
- La *cooperación y trabajo comunitario* son una de las principales virtudes de la informalidad urbana; en los procesos autoconstructivos y en los mercados informales de vivienda y suelo urbano se crean unas redes locales de solidaridad y reciprocidad entre los vecinos y vecinas. Al conjunto de redes comunitarias de trabajo y ayuda endógenas en los asentamientos informales se les ha denominado “*externalidad comunitaria*” (Abramo, 2012); esta externalidad positiva se da como resultado de una red de economía local en donde las familias y comunidades que desarrollan un asentamiento urbano informal se intercambian bienes y servicios sin que exista una intermediación de dinero sino más bien un intercambio recíproco de favores según las experiencias y saberes de cada individuo.
- En los procesos de urbanización informal *se generan mecanismos de autoorganización y aprendizaje colectivo*; el conocimiento que se inscribe en los procesos autoconstructivos no se mantiene constante en el tiempo, por el contrario va evolucionando. Desde los años sesenta, el arquitecto inglés John F.C. Turner evidenció que la autoconstrucción a pesar de estar ligada a condiciones precarias y de imposibilidad de acceso a una vivienda a través del mercado, tiene la capacidad de acumular saberes y conocimientos en búsqueda de mejores y más eficientes prácticas constructivas. Turner estudió los asentamientos informales en Perú, la autoorganización, el aprendizaje y el ingenio propio que los procesos de urbanización informal y de la construcción espontánea de viviendas en estos asentamientos. Con esta investigación empírica, Turner evidenció que dentro del proceso de urbanización informal al interior de los barrios se dan situaciones de retroalimentación, aprendizaje y mejoramiento en las prácticas de construcción. Con el paso de los años, los autourbanizadores introducen nuevas y mejores prácticas constructivas que llevan a tener viviendas más adecuadas en términos físicos y arquitectónicos; adicionalmente las redes sociales al interior de los barrios permite que estas innovaciones y mejoras se permeen hacia otros habitantes que inician o se encuentran en proceso de autoconstrucción de sus viviendas. (Turner & Fichter, 1976) (Turner J. , 1977)
- La autoconstrucción tiene *una virtualidad intrínseca en la promoción de movilización colectiva, de movilización ciudadana y desarrollo político*, etc. (Jaramillo, 2012 p. 42). Cuando se autoconstruye una casa en un predio sin urbanizar en las periferias de la ciudad, nuevas casas y vecinos van ocupando el sector; el reciente barrio entra en un proceso de desarrollo que con el tiempo permitirá la consolidación del mismo y por consiguiente unas mejores condiciones de habitabilidad e imagen. Es en este proceso donde se encuentran las mayores virtudes existentes en los desarrollos urbanos informales. En estos barrios se encuentran experiencias del saber popular en la construcción social de hábitat y además de esto, dichos saberes se encuentran en retroalimentación y creatividad continua. Tradicionalmente el Estado se ha olvidado de uno de los recursos más grandes que existen en un país, la iniciativa individual. De aprovecharse, la iniciativa individual en la construcción del hábitat, esta podría convertirse en uno de los insumos

más valiosos para la política pública de vivienda y hábitat en Colombia. La ciudad y los barrios de origen irregular se encuentran cobijados por una red informal de aprovisionamiento e información ya que los autoconstructores se aconsejan y ayudan mutuamente; estas redes pueden ser potenciadas con servicios estatales y de ONG en la asesoría y ayuda técnica para la construcción de viviendas y el reforzamiento a la construcción de viviendas que ya han sido creadas.

- En el mercado informal de vivienda y suelo urbano *las relaciones de confianza entre compradores, arrendadores y vendedores son indispensables para que exista el intercambio mercantil*. La confianza entre los habitantes del barrio se lleva también a nivel contractual, un proceso de racionalidad económica lleva a los autourbanizadores a buscar mayor flexibilidad contractual en los procesos de compra y venta realizados al interior de los barrios de origen informal, allí se privilegiarán las relaciones de confianza y las transacciones de hecho entre iguales, sin “papeles legales” tan solo legitimadas por el pacto. *El mercado informal se constituye como un mercado de normas propias* (Cravino, 2006). Los contratos sin trámites legales en los barrios de origen informal operan como una forma de disminuir costos de transacción y costos económicos.
- Otra de las virtudes de la urbanización informal tiene que ver *con el progreso económico de las familias* y en como la construcción progresiva puede convertirse en un *mecanismo de desarrollo y consolidación económica para ellos*. La vivienda para los hogares informales es una fuente de ahorro y a su vez es el objeto patrimonial familiar que permite inyectar y valorizar los ahorros que se consiguen durante largos periodos de tiempo y trabajo. Como se mencionó, la vivienda informal se caracteriza no solo por tener un valor de uso sino también por tener y generar un valor de cambio potencial; el usuario de la vivienda informal se permite así mismo un proceso de acumulación a través del tiempo gracias a la ausencia de la planificación urbana y la regulación, pues evade cargas impositivas como el impuesto predial (durante el inicio del barrio) y costosos tramites como el de la licencia de construcción. Además de esto, las familias del sector informal generalmente presentan una situación económica caracterizada por la inestabilidad laboral, los bajos niveles de ingresos y en ocasiones la ausencia de las prestaciones sociales y seguridad social en tanto que existen una correlación alta con el mercado laboral informal. Estas condiciones llevan a que las familias consideren la tenencia de una vivienda más allá de una forma de consumo (valor de uso), sino también como un activo económico, como una forma de inversión a largo plazo y de generación de ingresos (valor de cambio) que de alguna manera subsanara las inestabilidades y les proporciona seguridad económica para su futuro.
- La posibilidad de mejoras en la situación de los hogares que autoconstruyen tiene que ver con la *mayor libertad presente en el proceso urbanístico y constructivo*. La libertad urbanística es un término acuñado por el economista Pedro Abramo, para referirse a una externalidad positiva endógena de los mercados urbanos informales y que permite al tenedor de un lote o inmueble informal, ejercer un derecho de uso de suelo que no está regulado normativamente en términos urbanísticos y de propiedad (Abramo, 2005). Lo anterior quiere decir que el usuario urbanizador informal tiene a discreción hacer un uso más intensivo del suelo sin la interferencia del Estado, tiene la facultad de aprovechar el área del lote para la construir por etapas su vivienda de acuerdo a sus necesidades y a la disponibilidad de recursos. En este caso la familia no se somete a la rigidez que impone el mercado formal de VIS y VIP y que por el contrario aprovecha la posibilidad de construir la vivienda para satisfacer su necesidad habitacional en primer lugar, pero también para ir más allá de la satisfacción de una necesidad básica y ejerciendo su derecho de uso del suelo, transforma la autoconstrucción en un motivo de inversión familiar como por

ejemplo con la incorporación de un espacio para el trabajo y el autoempleo dentro de la vivienda (local comercial, taller, microempresa etc.) o mediante la construcción de un nuevo piso para arrendamiento.

- Otra de las libertades de las que disponen los usuarios autoconstructores se refiere al hecho de poder *invertir el orden en la producción del espacio construido*, en este caso los usuarios controlan el proceso habitacional y operan de manera distinta a la construcción formal (capitalista) de la ciudad en donde primero se urbaniza el suelo de modo que sea apto para la habitación de personas y luego sí es ocupado por estas. En el desarrollo informal primero se habita u ocupa el suelo y posteriormente se realizan los procesos de adecuación de infraestructuras, de provisión de servicios y de urbanismo en general. Esta lógica y racionalidad en la forma como se ocupa el suelo no se da necesariamente porque se considere la mejor forma de hacerlo, de hecho en términos urbanísticos primero ocupar el suelo y luego urbanizar no es la estrategia más eficiente y adecuada de intervenir el territorio; esta situación se da precisamente porque la necesidad obliga a los autoconstructores a procurarse prontamente un lugar habitacional, la urgencia de una vivienda no les da espera de realizar primero acciones de urbanismo del suelo.
- Por último tenemos una de las ventajas mejor valoradas por los urbanizadores informales, *el tamaño de la vivienda*. Tradicionalmente el tamaño de las parcelas de los barrios de origen informal es de 72 m², que son los resultantes de un lote de 6 m de frente por 12 de fondo. Comparativamente en la producción de vivienda social en Colombia difícilmente una unidad habitacional puede llegar a cumplir estos tamaños y esto se debe a que las disposiciones normativas en Colombia desde la década de los 70 han establecido que una vivienda social, es decir una vivienda para familias de bajos ingresos es una vivienda pequeña. El Acuerdo 7 de 1979 definió las políticas y normas sobre el uso de la tierra en Bogotá, allí se estableció que la vivienda social debería tener un área mínima 60 m² y máxima 90m² con un frente mínimo de 5m, luego en la norma urbana establecida en el Acuerdo 6 de 1990 se definió que la vivienda social unifamiliar debería tener un frente de 5m y un área mínima 60m², posteriormente los decretos 619 de 2000, 469 de 2003 y el Decreto 190 de 2004 que corresponde al Plan de Ordenamiento Territorial vigente para la ciudad establecieron que la vivienda social unifamiliar debería tener un frente de 4.5m y un área mínima 54 m². Por su parte desde la normatividad nacional el Decreto Nacional 2060 del año 2004, una norma de mayor jerarquía y de obligatorio cumplimiento para Bogotá, estableció que la parcela para la vivienda unifamiliar debería contar con un área mínima de 35m² y un frente mínimo de 3.5 m.

Una vivienda de 35 m² no alcanza a ser ni la mitad del promedio del tamaño de una vivienda construida informalmente. Adicionalmente a esto se debe tener en cuenta que la vivienda social producida por el mercado está regulada por topes máximos en su precio, la vivienda de interés prioritario (VIP), hoy tiene un límite 70 salarios mensuales mínimos legales vigentes –SMMLV–, mientras que el valor máximo de la vivienda de interés social (VIS) es de 135 SMLMV. Regular la producción de vivienda social por su precio tiene repercusiones fuertes en el tamaño y calidad de las mismas,

“En la medida en que se definen los precios del suelo, los costes de infraestructura, las formas de producción y financiación de la vivienda, haciéndose inamovibles, lo que le queda al promotor/constructor por intervenir es el del tamaño de la vivienda y la calidad de sus componentes” (Torres, 2011: 249).

*“La gente llegó a Ciudad Bolívar a asegurarse una vivienda, algo “donde meter la cabeza”.
 Los unos porque sencillamente no la tenían.
 Los otros, porque carecían de dinero para pagar arrendamiento, en piezas de los barrios paupérrimos.
 Los terceros, porque la de acá sería una base en la cual afianzarse
 y penetrar en la ciudad concebida por ellos como el único lugar
 donde realmente se es, se vive y se imagina un futuro propio y para los hijos”*
 Gabriel Cabrera,
 Ciudad Bolívar: Oasis de miseria. 1985

Capítulo 2

BOGOTÁ UNA CIUDAD PERSISTENTEMENTE INFORMAL

Bogotá es la capital y a la vez la ciudad más grande de Colombia; según cifras de la Encuesta Multipropósito de Bogotá al 2014 la ciudad alberga una población de 7'451.231 habitantes²¹, que conforman 2'437.996 de hogares residentes en 2'381.129 viviendas. Lo anterior muestra una relación de 1,03 hogares por vivienda y 3.2 personas por hogar. La estructura administrativa de la ciudad es la de Distrito Capital, lo cual la convierte en una entidad territorial con mayor autonomía frente al resto de los municipios en el país. En relación a aspectos de calidad de vida, la ciudad posee relativamente buenos indicadores de desarrollo como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) más bajo del país, 4.2 en el 2014²², así como el mayor PIB per cápita a nivel nacional USD 12.219,08 al 2013 y coberturas de servicios públicos domiciliarios que para el año 2015 son cercanas al 100%.

Se puede decir que Bogotá es una buena ciudad para vivir, Bogotá es una de las ciudades más prosperas y ricas del país, sin embargo también es una de las más desiguales. Según el boletín anual de pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015, en materia de distribución del ingreso medido por el coeficiente de Gini, Bogotá es la cuarta ciudad más desigual del país solo superada por ciudades como Medellín, Riohacha y Quibdó. Según este reporte, para el año 2015 el coeficiente del Gini para Bogotá fue de 0.498, el de Medellín es de 0.489, el de Riohacha es de 0.522 y el de Quibdó es de 0.528. (DANE, 2015). Al interior de la ciudad también se evidencian marcados niveles de desigualdad, Según la EMB 2014, en la localidad de Ciudad Bolívar y Usme se localizan la mayor cantidad de pobres²³, los porcentajes de personas pobres en estas localidades fueron de aproximadamente el 29%; en Santafé, San Cristóbal y Bosa es de alrededor del 23%, mientras que en otras localidades como Chapinero, Engativá y Suba, las

²¹ Esto representa el 15.6% de total de población del país.

²² El indicador de Necesidades Básica Insatisfecha (NBI) permite captar la disponibilidad y el acceso a los servicios básicos mediante la evaluación de un conjunto de condiciones de vida (vivienda inadecuada, vivienda con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, vivienda con alta dependencia económica, vivienda con niños en edad escolar que no asisten a la escuela). Un hogar se clasifica como pobre por NBI si presenta al menos una de esas condiciones.

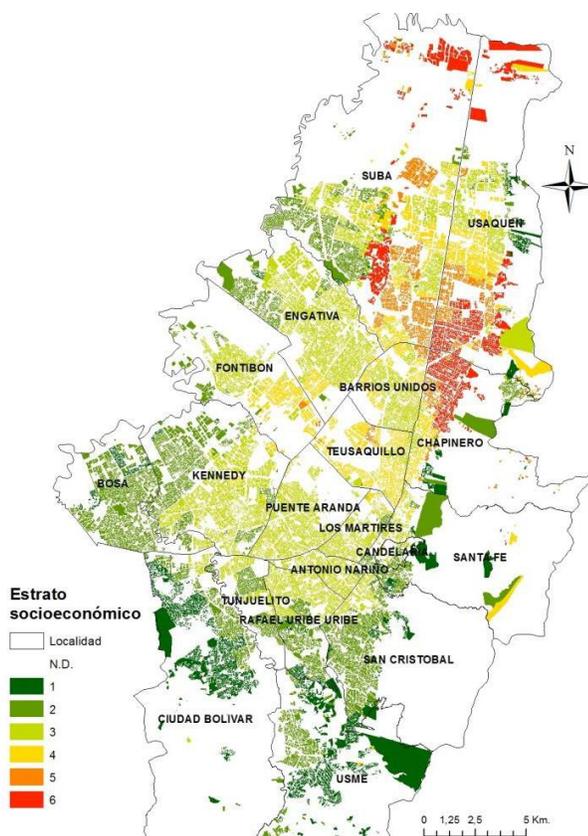
²³ Los datos se obtienen calculando la *pobreza monetaria* la cual se obtiene según la metodología del DANE, con base en la definición de unas líneas de pobreza e indigencia que son comparadas con el ingreso per cápita de la unidad de gasto.

cantidades relativas fueron muy inferiores, 9,1%, 9,0% y 8,1%, respectivamente; la localidad con menor cantidad de pobres fue Teusaquillo 4,3%. (SDP, Encuesta Multiproposito de Bogota 2014, 2015).

La configuración segregada de la ciudad muestra una muy escasa mezcla entre población de bajos ingresos y la población de ingresos altos, así como una mala distribución del espacio público, de equipamientos colectivos y enormes distancias en tiempos y altos costos de desplazamiento urbano entre los lugares más centrales de la ciudad y los amplios sectores donde vive la población de bajos ingresos. Adicionalmente a esto las viviendas en la ciudad están clasificadas por estratos socioeconómicos del 1 al 6 como un mecanismo de facturación diferenciada de la tarifa de servicios públicos domiciliarios según el sector de la ciudad dónde se viva y la disponibilidad de ingresos que los usuarios tengan²⁴.

La desigualdad económica en la ciudad de Bogotá se ve reflejada en su estructura urbana (ver mapa 1), la organización socioespacial de la ciudad se caracteriza por una marcada segregación socioespacial, la cual se observa en la forma como se distribuye la localización de la población y las viviendas en la ciudad. Como se observa en el siguiente mapa las viviendas de estratos más altos y por consiguiente las familias más adineradas viven en el sector nororiental de la ciudad (estratos 4, 5 y 6), mientras que las familias más pobres se ubican en toda la periferia occidental y el sector sur de la ciudad (estratos 1 y 2).

Mapa 1. Distribución espacial de la estratificación socioeconómica en Bogotá



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Catastro Digital. 2014

²⁴ Una explicación más detallada de la estratificación socioeconómica y su relación con la informalidad urbana se explicara en el siguiente capítulo.

En Bogotá, cerca del 50% de las viviendas se encuentran clasificadas a 2014 en los dos estratos socioeconómicos más bajos (estratos 1 y 2) mientras que sólo el 6.2% de las viviendas se clasifican en los estratos más altos, 5 y 6. El estrato predominante en la ciudad es el estrato 2 con un porcentaje del 38.1 %. Esto muestra que la inmensa mayoría de la población de la ciudad es de nivel socioeconómico medio-bajo. Además de esto, los sectores de la población de condiciones socioeconómicas más bajas, se localizan en los sectores periféricos de Bogotá y particularmente en las zonas sur en donde se encuentran a su vez los sectores más distantes de los principales centros de generación de empleo y de oferta de bienes y servicios urbanos. Las localidades más densas y con mayor número de personas son Kennedy, Suba, Engativá, Ciudad Bolívar y Bosa; estas mismas localidades, con excepción de Suba, tienen la mayor cantidad de viviendas clasificadas en los estratos socioeconómicos más bajos, según se muestra en el Mapa 1.

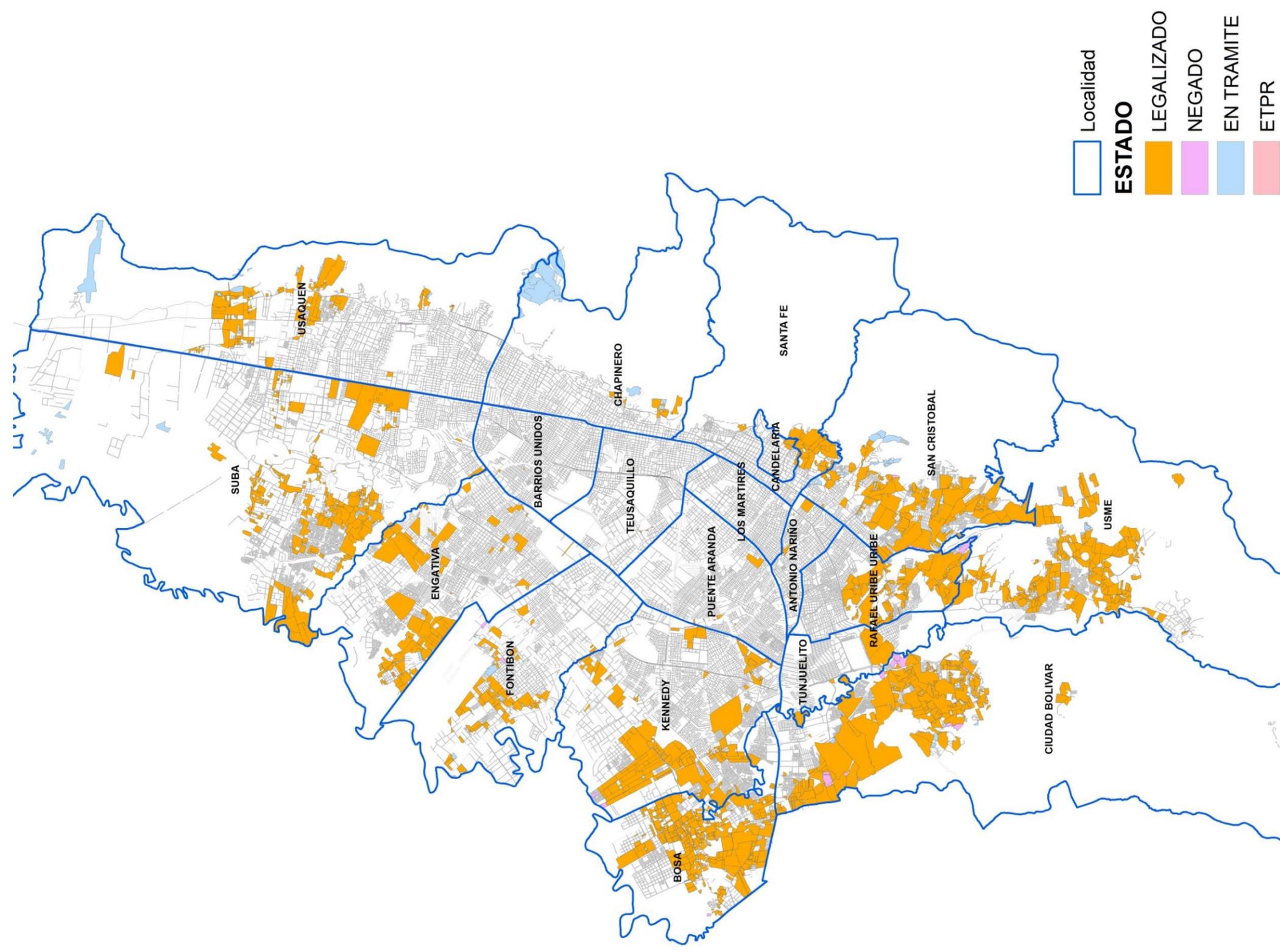
Esta segregación espacial por estratos se relaciona a su vez con la disponibilidad, cobertura y calidad diferencial de la infraestructura de servicios, de equipamientos comunitarios, de accesibilidad y de calidad habitacional, con situaciones notablemente deficitarias en la zona sur y occidental del área urbana y donde precisamente se concentran los estratos socioeconómicos más bajos. Los factores de clasificación socioeconómica por estratos contribuyen en la ampliación de la segregación socioespacial de la ciudad y dificultan la interacción de hogares con diferentes condiciones socioeconómicas en los mismos sectores de la ciudad.

2.1. Magnitud de la informalidad urbana en Bogotá.

La marcada segregación socioespacial de la ciudad se refleja también en la materialización de dos de los procesos de producción del espacio urbano residencial determinados históricamente en la configuración urbana de Bogotá: la producción formal e informal de los asentamientos. Por un lado encontramos la ciudad formal, con sectores de la ciudad planificados, reglamentados, autónomos y localizados en las zonas más accesibles y mejor apreciadas. Por otro lado encontramos la ciudad informal con su ubicación periférica, deficitaria en equipamientos y servicios urbanos y aislada de los principales centros y lugares afluentes de la ciudad.

Como se observa en el siguiente mapa, la localización de los asentamientos urbanos informales en Bogotá se ubica en las periferias de la ciudad de manera casi coincidente y superpuesta con los sectores clasificados como estratos 1 y 2 presentados en el anterior mapa. Se debe tener en cuenta que la estratificación socioeconómica en Colombia corresponde a una clasificación de las viviendas en función de tres grupos de características principalmente: a). Físicas como materiales de las fachadas, de las puertas o ventanas, antejardines y garajes; b). De entorno inmediato como vías de acceso, andenes y focos de contaminación, etc. y c). De contexto urbanístico como las características de la zona y la cobertura de servicios públicos domiciliarios. El hecho de que las zonas de asentamientos urbanos informales coincidan con los sectores de estratos 1 y 2, implica que los barrios informales en la ciudad de Bogotá con frecuencia tienen condiciones urbanísticas deficitarias, como la ausencia de espacio público, la inadecuada infraestructura vial y el déficit de equipamientos. En el mapa de localización de asentamientos urbanos informales en Bogotá se hace evidente el hecho de que casi toda la periferia de la ciudad ha sido urbanizada de manera informal (ver mapa 2).

Mapa 2. Localización de los asentamientos humanos informales en Bogotá, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Legalización y Mejoramiento Integral de Barrios, SDP. 2014

La magnitud de la informalidad urbana en Bogotá se encuentra entre el 24 y el 33,8 % según como se mida; para esto puede ser tomando el porcentaje de barrios informales con respecto al total, o el porcentaje de población que allí reside con respecto al total de población de la ciudad o la proporción de terreno urbana residencial construido bajo esta lógica. Según datos oficiales de la SDHT (2011) al 2011, de los 5145 barrios que tiene la ciudad, existen 1737 barrios de origen informal, lo cual significa que el 33.8% de los barrios de la ciudad son informales.

Con respecto al porcentaje de la población que vive en la ciudad informal el cálculo se puede hacer a partir una aproximación a partir de las bases de datos de los barrios que han adelantado procesos de legalización con la SDP y la SDHT, pues son estos los que ya se encuentran caracterizados y que tiene datos de población estimada. En este sentido, de los 1737 barrios informales que hay en la ciudad, 1667 barrios han entrado en procesos de legalización (ver tabla 1), en estos barrios habita una población estimada de 2'143.293 de personas, lo cual representaría aproximadamente un 29% de la población total que viven en la ciudad (tabla 1).

Tabla 1. Asentamientos de origen informal por localidades y población estimada en Bogotá, 2014.

Localidad	No. de Asentamientos	No. de Lotes	Población estimada ²⁵
Usaquén	109	11.868	63.995
Chapinero	21	1.148	6.199
Santa Fe	24	6.828	36.871
San Cristóbal	154	29.163	155.380
Usme	182	43.538	235.105
Tunjuelito	6	5.507	29.738
Bosa	280	54.963	296.800
Kennedy	133	53.201	287.286
Fontibón	70	10.687	57.705
Engativá	103	30.711	165.839
Suba	247	50.121	270.653
Barrios Unidos	2	77	416
Teusaquillo	1	28	151
Los Mártires	1	10	54
Antonio Nariño	4	872	4.709
Puente Aranda	9	401	2.165
La Candelaria	1	425	2.295
Rafael Uribe	122	26.496	143.079
Ciudad Bolívar	198	71.269	384.852
Total	1667	397.313	2.143.293

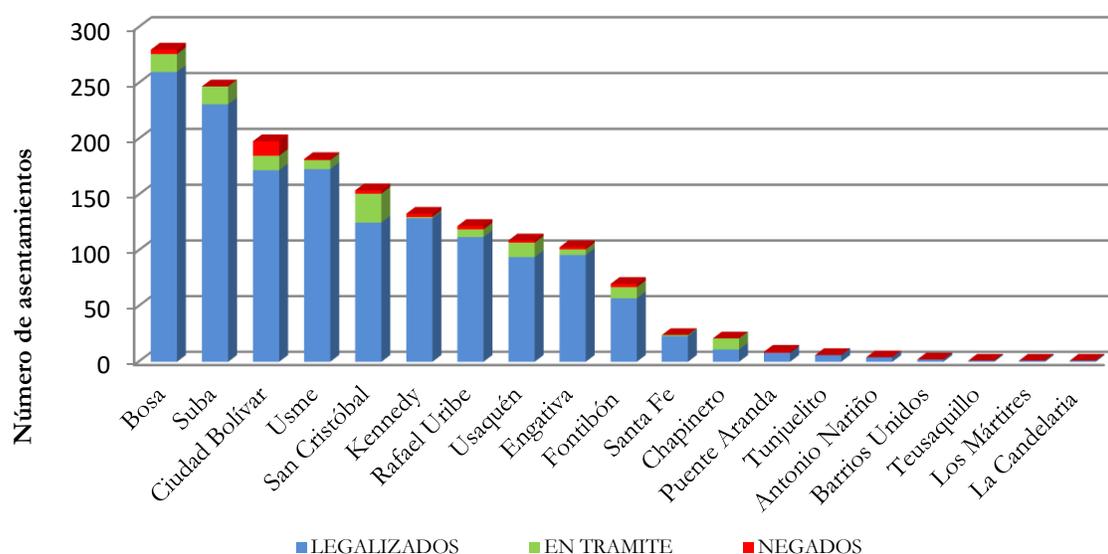
²⁵ Cálculos de la Secretaria Distrital de Planeación (2014). La estimación de la población habitante de barrios legalizados por el Distrito, se basa en la hipótesis de que en promedio cada lote es ocupado por 5,4 habitantes.

Fuente: Dirección de Legalización y Mejoramiento Integral de Barrios, SDP. 2014

De nuevo se advierte que se puede calcular la magnitud de la informalidad dependiendo de la variable que se quiera medir: a). Numero de barrios, b). Población residente y c). Extensión urbana. Ya vimos los resultados del cálculo para los dos primeros. Ahora bien, el cálculo más utilizado para medir la magnitud de la informalidad urbana en una ciudad es con el tercer indicador, es decir, la extensión de la informalidad urbana frente al total del área urbana de una ciudad. Los resultados de este dato son los siguientes: de las 41.389 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, cerca de 9.755 hectáreas aproximadamente habían sido generadas por procesos de urbanización informal hasta el año 2011²⁶, esto quiere decir que el 24% del área urbana de la ciudad es informal (SDHT, 2011). Nos quedaremos con este último dato por su mayor precisión.

Ahora podemos ver como se distribuye la magnitud de la informalidad por localidades. En la gráfica 5 se observa que las localidades con mayor número de barrios de origen informal son Bosa con 280 barrios informales, Suba con 247 barrios, Ciudad Bolívar con 198 barrios, Usme con 182 y San Cristóbal y Kennedy con 154 y 133 barrios informales respectivamente. Se aclara que estas localidades no son necesariamente en el mismo orden las localidades con mayor extensión de asentamientos informales. Medidas por extensión de tierra informal, la localidad de Ciudad Bolívar ocuparía el primer lugar.

Gráfica 5. Acumulado de barrios de origen informal con proceso de legalización en Bogotá por localidades 1941-2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Legalización y Mejoramiento Integral de Barrios, SDP. 2014

²⁶ Los cálculos se hacen a partir de Sistemas de Información Geográfica SIG y la georreferenciación de los asentamientos a partir de polígonos. Las bases de datos SIG se realizan a partir de la información de los planos de loteo de los barrios informales que han realizado procesos de regularización, y de visitas a campo para los que no han iniciado dicho trámite, por lo anterior se tiene certeza de que los resultados del cálculo de áreas a partir de la sumatoria de polígonos realizados por la SDHT son bastante acertados.

Agrupando todos estos barrios según su situación de regularización, tenemos como resultado los datos que se muestran en la siguiente tabla, allí se puede ver que a la fecha la mayoría de los barrios informales en la ciudad, ya están legalizados. Del total de barrios informales que han adelantado procesos de legalización, el 90% se encuentran legalizados, a muy pocos de los barrios se les ha negado la legalización (2 %). El restante 8% de los barrios se encuentran en trámite de legalización (tabla 2). Recordemos que son 1737 barrios informales en total y 1667 que han adelantado procesos de regularización, por lo anterior tenemos que en Bogotá hay 70 barrios que no han realizado el inicio del procesos de legalización, esto se debe principalmente a que son asentamientos originados posteriormente al año 2004, fecha en la cual se puso el límite de fecha de origen para poder iniciar trámites de legalización. La mayoría de los barrios a los que se les niega el proceso de regularización es porque estos asentamientos están localizados en zonas de alto riesgo no mitigable o se ubican en una zona de reserva ambiental o de obra pública.

Uno de los argumentos que más descalifican a los asentamientos informales es su supuesta localización en zonas de riesgo, sin embargo encontramos que este no es el caso de Bogotá, en esta ciudad son muy pocos los barrios que se encuentran asentados en zonas no aptas para la urbanización, los existentes no son todos de origen informal.

Tabla 2. Situación de los asentamientos de origen informal para 2015.

Situación de Regularización	No. Barrios	Porcentaje
Negada su regularización	35	2%
Legalizados	1506	90%
En trámite	126	8%
Total barrios de origen informal	1667	100%

Fuente: Dirección de Legalización y Mejoramiento Integral de Barrios, SDP. 2014

2.2. Evolución de los asentamientos de origen informal en Bogotá 1950 – 2015

El acceso al suelo en la ciudad informal opera de manera ilegal y su propósito en últimas, al igual que el proceso autoconstructivo, se direcciona a reducir los precios que se deberían pagar para acceder al suelo por la vía legal. (Jaramillo, 2012). En el acceso al suelo de manera informal existen dos tipos de formas ilegales de acceso principalmente, el primero es cuando se realiza por invasión u ocupación ilegal, es decir, violando los derechos de propiedad de una persona se toma posesión de un predio sin ningún tipo de transacción o contrato –esta modalidad representa la forma más riesgosa de acceso al suelo puesto que puede estar mediada por la violencia –cuando ésta se presenta, sucede generalmente en suelo de propiedad pública; la otra forma de acceso es cuando se realiza por loteo, allí un loteador o también llamado “urbanizador pirata” (que puede ser o no propietario del terreno) fracciona de manera ilegal la tierra para producir vivienda, evadiendo la normatividad urbanística y la vende a las familias que

autoconstruirán su barrio. Esta última es la vía de acceso al suelo de manera informal más frecuente en Bogotá a diferencia de otras ciudades de AL, se estima que cerca del 95% de las viviendas autoconstruidas en la ciudad se construyeron en un lote comprado.

En Bogotá una y otra forma de acceso al suelo son características en la formación y configuración espacial de la ciudad, sin embargo la mayor parte de la ciudad informal ha crecido producto de la venta ilegal del suelo urbano o lo que se ha llamado también *urbanización pirata*. Los procesos de urbanización informal en la ciudad se han dado en menor medida por invasión de predios, sin embargo como se mencionó anteriormente los nuevos procesos de urbanización informal en la ciudad se están realizando por invasión de predios uno a uno en donde quedan intersticios de suelo disponible (no necesariamente urbanizable) lo que ha conllevado en un detrimento de las condiciones de seguridad física por riesgo en los desarrollos informales más recientes.

El crecimiento de la ciudad en las últimas seis décadas ha estado fuertemente determinado por el crecimiento de la ciudad informal, los procesos de urbanización informal y la autoprovisión de vivienda han sido una constante en el desarrollo de la ciudad desde mediados del siglo pasado. En el periodo comprendido entre el año 1950 y el año 2000 observamos que la tendencia de urbanización informal es creciente, durante este medio siglo, década tras década el número de hectáreas de desarrollo informal que se adherían al crecimiento de la ciudad fue aumentando, mientras que en la década de los años 50 se incorporaron 960 hectáreas de desarrollo informal en la década de los 90 este fenómeno aumentó a 2119 hectáreas incorporadas (ver tabla 3). La década de los 90 precisamente ha sido el periodo en el que la urbanización informal ha tenido mayor dinamismo e importancia en la ciudad, superando incluso el número de hectáreas de vivienda incorporadas de manera formal (SDHT-CENAC 2012).

Tabla 3. Total de hectáreas informales nuevas por década.

Década	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010
Crecimiento informal (Ha)	960	1.510	1.564	1.315	2.119	538

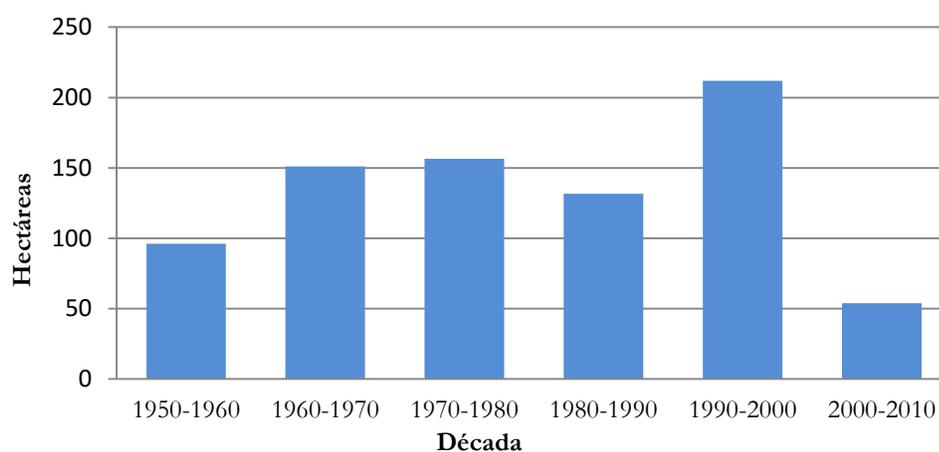
Fuente: Development Planning Unit, DPU (2006) y SDHT – CENAC (2012).

A partir del año 2000 observamos una disminución en la tendencia de desarrollo informal en la ciudad, si bien en la década anterior la expansión informal de la ciudad se llevó a su máxima expresión, la tendencia ha cambiado de manera dramática entre el año 2000 y el 2015; en la primera década del siglo XXI el número de hectáreas de vivienda informal incorporadas al crecimiento de la ciudad se redujo a 538 hectáreas aproximadamente. La disminución del desarrollo informal en Bogotá en los últimos 15 años se debe a diferentes factores, entre ellos la intensificación en los controles policivos y monitoreo preventivo de ocupaciones ilegales por parte de las entidades distritales, también a la escasez generalizadas de suelo de expansión que vive la ciudad, esta última razón se evidencia también en una disminución de la producción formal de vivienda. Los límites geográficos de la ciudad de Bogotá se han cerrado y la expansión urbana se hace cada vez más difícil, hacia el oriente la expansión de la mancha urbana se limita por los cerros orientales, hacia el occidente el río Bogotá es otro de los límites naturales que impiden el crecimiento urbano y finalmente hacia el sur y el norte de la ciudad, la urbanización se controla desde lo normativo y la regulación de los usos del suelo. A pesar de que la informalidad urbana ha sido menor en la ciudad por sus condicionantes de crecimiento, está ahora está obediendo a un *fenómeno de metropolización de la ciudad informal* y se ha extendido sobre otros municipios cercanos como

Soacha, Mosquera y Funza; lo cual implica también paulatinamente un fenómeno de *metropolización de la segregación socioespacial*, pues los sectores hacia donde crece la informalidad urbana son los municipios de renta baja localizados en las inmediaciones sur-occidental de la ciudad, mientras que hacia el lado opuesto, los municipios aledaños a la zona nor-oriental de la ciudad como Chia, La Calera y Cota se vienen urbanizando de manera acelerada con residencias suburbanas de alta factura para familias con mayor poder adquisitivo.

En consecuencia, en Bogotá los procesos de ocupación y desarrollo de los asentamientos de origen informal en las periferias de la ciudad han disminuido considerablemente en los últimos años frente a los altos niveles registrados en la década de los noventa; mientras que el promedio de hectáreas informales agregadas por año a la ciudad en la década de los 90 fue de 212, desde el año 2000 al 2010 el promedio fue de 58 hectáreas por año, la incorporación de ciudad informal se redujo a una cuarta parte (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Hectáreas promedio anuales ocupadas por desarrollos informales, Bogotá 1950-2010



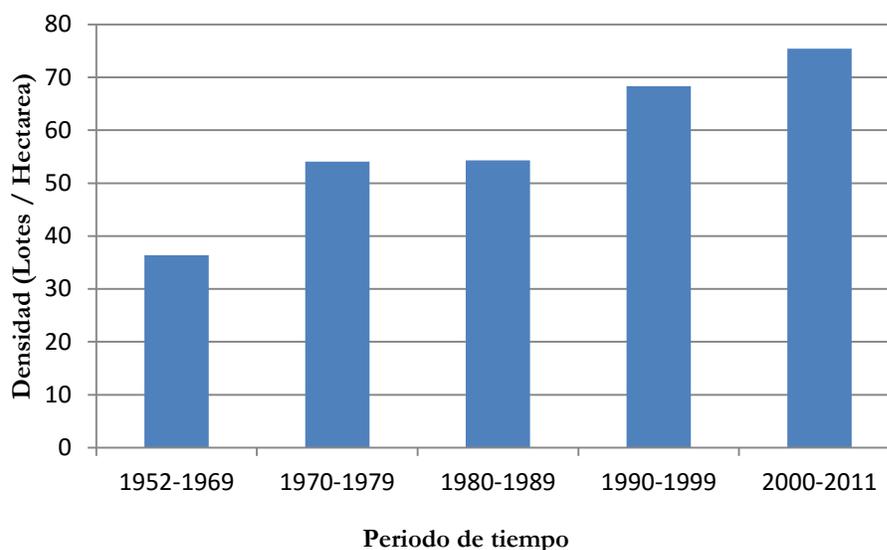
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Development Planning Unit, DPU (2006) y SDHT – CENAC (2012).

El control sobre los terrenos y tierras de posible ocupación informal ejercidas por instituciones como la Secretaría Distrital de Hábitat a pesar de que no han funcionado como se esperaba, sí han constituido una restricción a la entrada de posibles nuevas urbanizaciones informales cerrando prácticamente la puerta de acceso a la tierra para urbanizar que usualmente obtenían los urbanizadores informales. Las nuevas formas del crecimiento de la ciudad informal se refieren a la incorporación de una mayor cantidad de lotes construidos en los barrios de origen informal ya existentes, a las invasiones no ya de grandes terrenos, sino a lo que se podría llamar como “*microinvasiones*” y a la construcción en altura sobre las mismas edificaciones que en décadas anteriores se instalaron en estos barrios mediante la adición de nuevos pisos.

En la gráfica 7 se hace un análisis de la densidad promedio de los barrios informales que han sido legalizados desde la década de los años 50 al año 2011, allí se observa que la densidad promedio de estos barrios legalizados, entendida como el número de lotes por hectárea en sectores de urbanización informal, ha presentado un crecimiento continuo en los últimos 60 años, esto demuestra que la ciudad informal crece no solo por adición de nuevas extensiones autourbanizadas sino que también en los barrios se van construyendo todos aquellos lotes y espacios libres sin construir y porque al igual que

ocurre con la producción formal de vivienda para población de bajos ingresos como la VIS ocurre en la informalidad urbana también un disminución del tamaño de los lotes que aunque menos drástica que la del sector formal, conlleva a que en los barrios informales quepan más lotes por hectárea.

Gráfica 7. Densidad promedio en barrios informales legalizados Bogotá 1952- 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría Distrital de Planeación, Legalización y mejoramiento integral de barrios.

Como se mostró anteriormente, en la última década la incorporación de nuevas hectáreas de desarrollo informal a la ciudad ha disminuido, sin embargo observamos que la densidad en los barrios ha seguido en aumento inclusive desde al año 2000 al presente. El número de lotes en promedio por hectárea en barrios informales paso de 68.3 en la década de los años 90 a 75.2 a inicios de la segunda década del presente siglo, esto es un incremento en el número de lotes promedio por hectárea de más del 10%.

Para comprender de mejor manera como operan los procesos de densificación de construcciones en los barrios de origen informal a continuación se analiza la secuencia histórica del crecimiento de algunos barrios en Bogotá por medio de aerofotografías tomadas de Google Earth. En las siguientes imágenes satelitales se observa como el proceso de consolidación de un barrio se lleva a cabo paralelamente con un proceso de densificación del mismo. Allí se observa la evolución de los barrios Puerta al Llano I y II ubicados en la localidad de Usme, al sur de la ciudad en un periodo de 15 años trascurridos desde el año 2000 al 2015; como se puede observar este es un sector de la ciudad que pese a tener suelo disponible no sufre un proceso de expansión urbana informal pero si de densificación, recordemos que la densificación en este caso se refiere al número de lotes por hectárea en sectores de urbanización informal.

En el año 2000 los dos barrios ya se encontraban prácticamente delimitados en su extensión y no sufren mayores cambios en los años posteriores al observar el croquis de la zona urbana en las tres fotografías (tres periodos diferentes) se encuentra que son casi exactamente los mismo, sin embargo la primera imagen que corresponde al año 2000 deja ver bastantes espacios y lotes sin construir entre una y otra edificación por lo cual se puede afirmar que este barrio tenía una densidad de edificaciones baja para esta época, hacia el año 2005 la aerofotografía de este mismo sector de la ciudad muestra que sin expandirse

los barrios han aumentado las viviendas construidas quedando menos lotes y predios desocupados. En la tercera fotografía que corresponde al año 2015 observamos que en los barrios Puerta al Llano I y II ya no se encuentra casi ningún lote por construir dentro de los perímetros de los barrios, la propia imagen satelital deja ver una mayor densidad y compactación de la mancha urbana al hacerse más intenso el color gris del cemento que se extiende sobre un área rodeada de zonas de desarrollo agrícola a diferencia de la primera imagen que muestra muchas grises sobre manchas verdes en una extensión geográfica atravesada por líneas de color amarillo (arena) que dejaban ver para entonces las calles aun sin pavimentar.

Ilustración 1. Secuencia de imágenes satelitales sobre procesos de densificación informal en Bogotá. Sector Puerta al Llano - Usme, 2000 - 2015



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes de Google Earth (2000 - 2005 - 2015).

El aumento de la densidad medida por el número de lotes y el aumento de los pisos (esto último parece lo más importante) en las construcciones implica también el aumento de la densidad poblacional y también el aumento de familias de arrendatarios que viven en los barrios de origen informal. Como se verá en el siguiente capítulo, para las familias propietarias de viviendas de origen informal, aumentar el número de pisos implica la posibilidad de crear un espacio para el arrendamiento y por consiguiente la

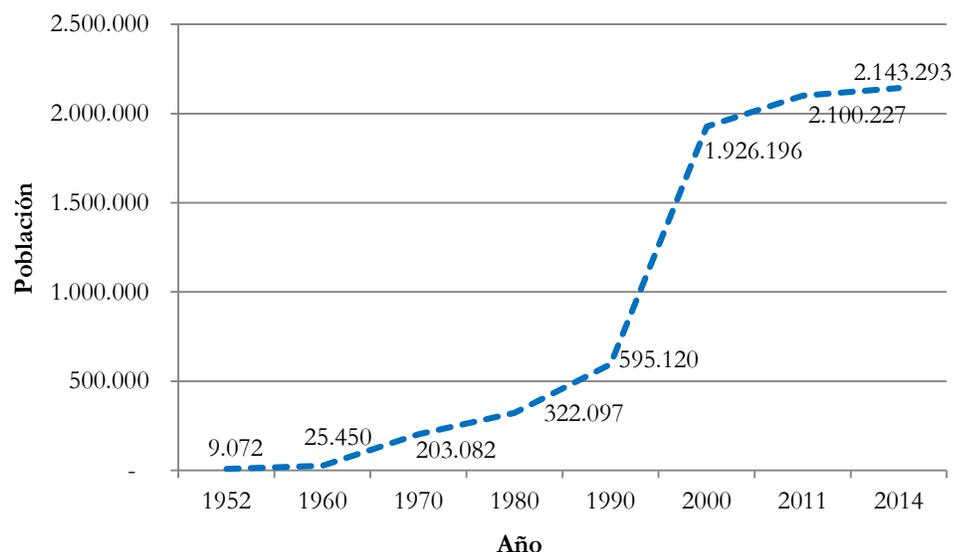
generación de ingresos. Como ya se dijo, una de las características esenciales de las urbanizaciones informales es precisamente el modo incremental de la construcción, las viviendas en los barrios de origen informal se construyen progresivamente en el tiempo por medio de un proceso de consolidación del barrio que conlleva asimismo un proceso de densificación. Ese proceso de consolidación no termina hasta cuando el barrio ya ha alcanzado unos 30 o 40 años (Cannolly, 2012, p. 401), En el caso colombiano el proceso de consolidación de un barrio es menor en tiempo, tardando entre 15 y 25 años aproximadamente. Así mismo la consolidación de los barrios implica una gran cantidad de metros cuadrados de construcción que se agregan a los barrios y también el aumento de la población en los mismos.

Como se mencionó más arriba, según cifras de la SDP, actualmente en los barrios informales de la ciudad de Bogotá viven aproximadamente 2'143.293 personas, esto representa cerca de un 29% de la población total de la ciudad²⁷. Con base en las estimaciones de la población habitante de los barrios legalizados en el distrito de la SDP se puede inferir el comportamiento y la evolución de la población en los barrios informales de Bogotá desde la década de los 50²⁸. Hacia el año 1952 la población estimada de los barrios informales era de 9.072 personas, en la gráfica 8 se observa el progresivo aumento de habitantes en barrios informales durante todo el periodo analizado; desde el año 1990 ocurre un aumento considerable de la población pasando de cerca de 600 mil habitantes a casi 2 millones de personas, esto se debe principalmente a que, como se mencionó anteriormente, durante esta década se dio el mayor crecimiento de asentamientos urbanos informales y también porque durante estos años se llevó a cabo una agresiva política de legalización de barrios lo que permitió reflejar la población que vivía en estos sectores de la ciudad. Así mismo se observa que desde el año 2000 ocurre nuevamente un cambio en el comportamiento del crecimiento de población pues este disminuye considerablemente y tiende a hacerse constante, para el año 2014, la población estimada que habita en barrios de origen informal es de 2'143.293 personas (29% de la población total de la ciudad). (Ver gráfica 8).

²⁷ Estas cifras de población son estimativas y contemplan solo los asentamientos de origen informal que han adelantado trámites de legalización urbanística, por lo cual no contempla la población de los asentamientos más recientes que no han iniciado trámites de legalización o que no pueden hacerlo.

²⁸ La estimación de la población, habitante de barrios legalizados por el Distrito, realizada por la Secretaría Distrital de Planeación, se basa en la hipótesis de que en promedio cada lote es ocupado por 5,4 habitantes.

Gráfica 8. Evolución de la población en asentamientos urbanos de origen informal, Bogotá 1952-2014²⁹

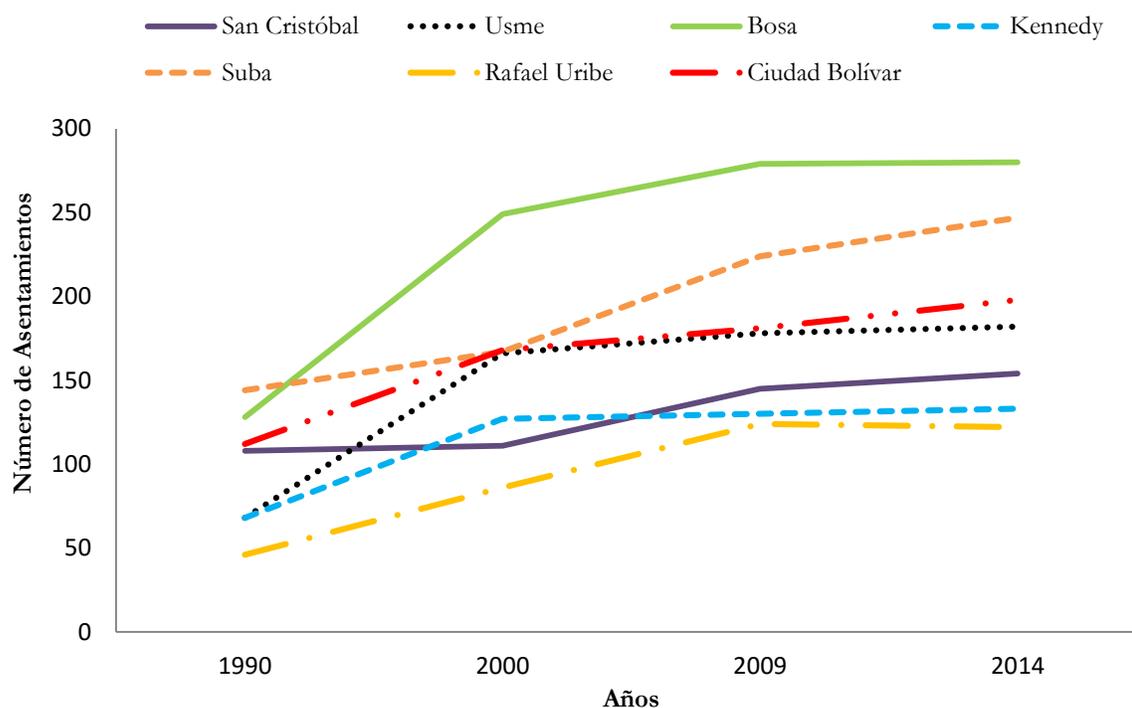


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría Distrital de Planeación, Legalización y mejoramiento integral de barrios 2014.

2.3. Crecimiento reciente de la informalidad en Bogotá

El mayor crecimiento de asentamientos de origen informal en Bogotá se ha dado en la zona sur y sur occidental de la ciudad principalmente en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, Kennedy y San Cristóbal. Si sumamos la extensión informal de estas cinco localidades encontramos que representan el 61% del total de hectáreas de desarrollo informal del Distrito Capital. La localidad que tiene una mayor extensión de hectáreas informales en la ciudad es Ciudad Bolívar; esta sola localidad representa el 18% de la ciudad informal bogotana. En la siguiente gráfica se observa el comportamiento reciente de barrios informales en estos sectores de la ciudad; allí observamos que Bosa, Suba y Ciudad Bolívar desde inicios de la década de los 90 siguen siendo las localidades que tienen el mayor número de barrios informales. En general para todas las localidades a excepción de San Cristóbal, la década de los 90 tuvo un crecimiento más dinámico de asentamientos urbanos informales, sin embargo nuevamente se ve que a partir del año 2000, el aumento de barrios informales ha disminuido considerablemente pues la línea de crecimiento tiende a hacerse horizontal (ver gráfica 9).

²⁹ Estimada a partir de cálculos sobre población en barrios informales que han adelantado procesos de regularización.

Gráfica 9. Localidades con mayor crecimiento de asentamientos informales en Bogotá 1990 -2014

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría Distrital de Planeación, Legalización y mejoramiento integral de barrios 2014.

De nuevo se debe advertir que la disminución en la urbanización y expansión informal de la ciudad se debe también a una disminución generalizada de la expansión urbana. El crecimiento en superficie de la ciudad disminuyó en un 70% en la primera década del siglo XXI con respecto a la década anterior. (Camargo & Hurtado, 2013). Ante la ausencia de suelo de expansión en la capital del país, este crecimiento menguado de la ciudad tanto formal como informal se ha traspasado a su área metropolitana llegando a los municipios vecinos y generando un fenómeno de “metropolización de la informalidad” que refleja a su vez un crecimiento segregado en sentido norte-sur. Hacia el norte en municipios como Cota, Chía y Cajicá se observa un desarrollo inmobiliario de casas y condominios lujosos para familias de altos ingresos, mientras que hacia el sur en municipios como Soacha, Mosquera y Funza, etc. se produce vivienda para familias pobres, dentro de las cuales también se encuentra la producción informal de vivienda.

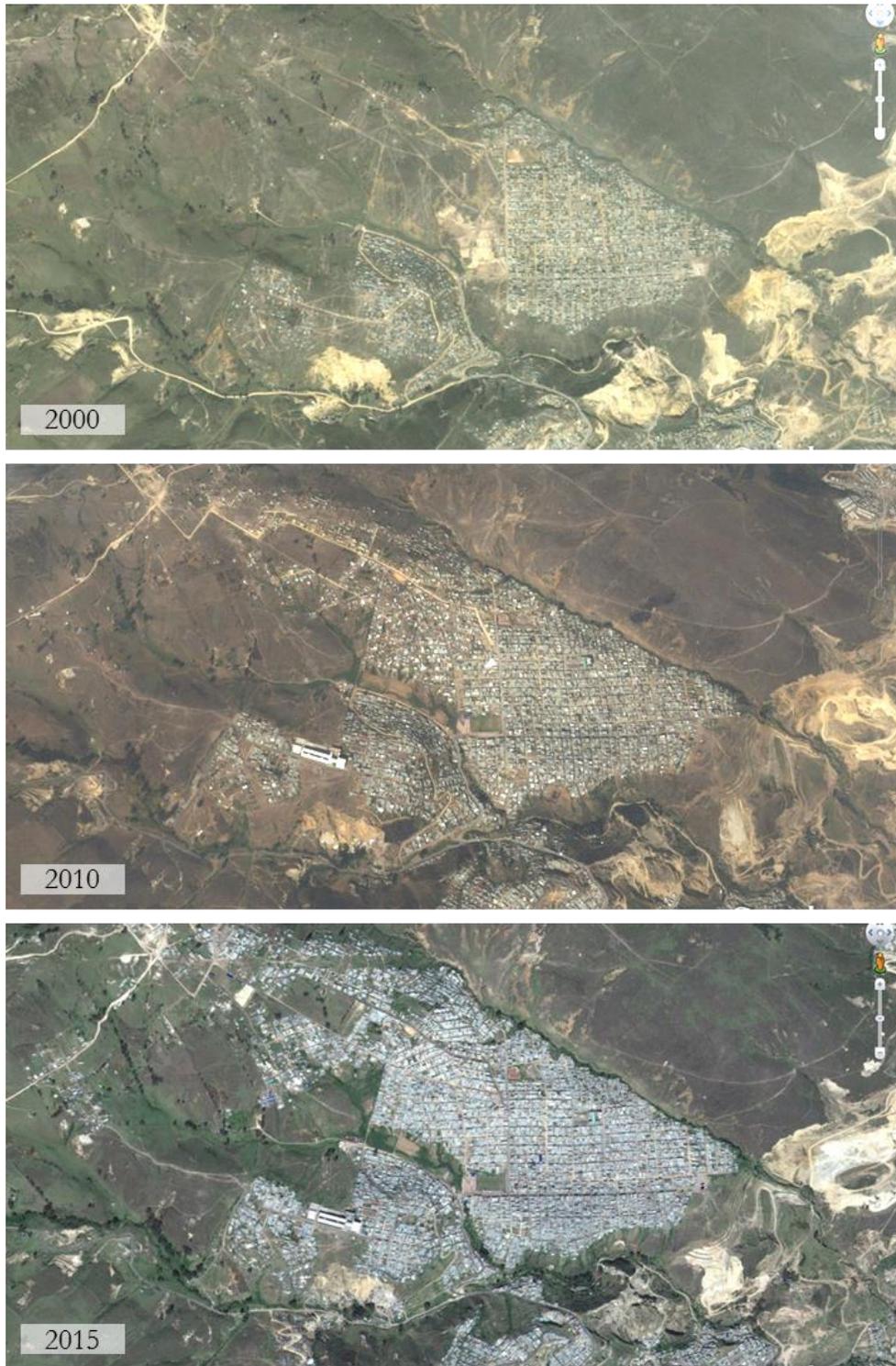
Si bien el desarrollo informal en la ciudad está fuertemente controlado por las entidades distritales, la localidad de Ciudad Bolívar continúa aumentando el número de asentamientos informales en la ciudad. Ciudad Bolívar sigue siendo una de las localidades que mayor dinámica presenta en cuanto al crecimiento informal en los últimos diez años; desde el año 2005 al 2015 las zonas de mayor crecimiento en esta localidad han sido los barrios El Paraíso, Bella Flor, El Mochuelo y Belén entre otros barrios.

Adicional a las cifras sobre el aumento de hectáreas, número de barrios y población en zonas de origen informal, otra forma de comprobar la permanencia y persistencia de la urbanización informal en el siglo XXI como una forma de provisión de vivienda empujada por la necesidad de sus habitantes, se puede

hacer analizando la secuencia histórica del crecimiento de diferentes sectores en Bogotá por medio nuevamente de aerofotografías tomadas de Google Earth. En las ilustraciones 2 y 3 se muestran secuencias históricas de crecimientos de algunos barrios en la localidad de Ciudad Bolívar.

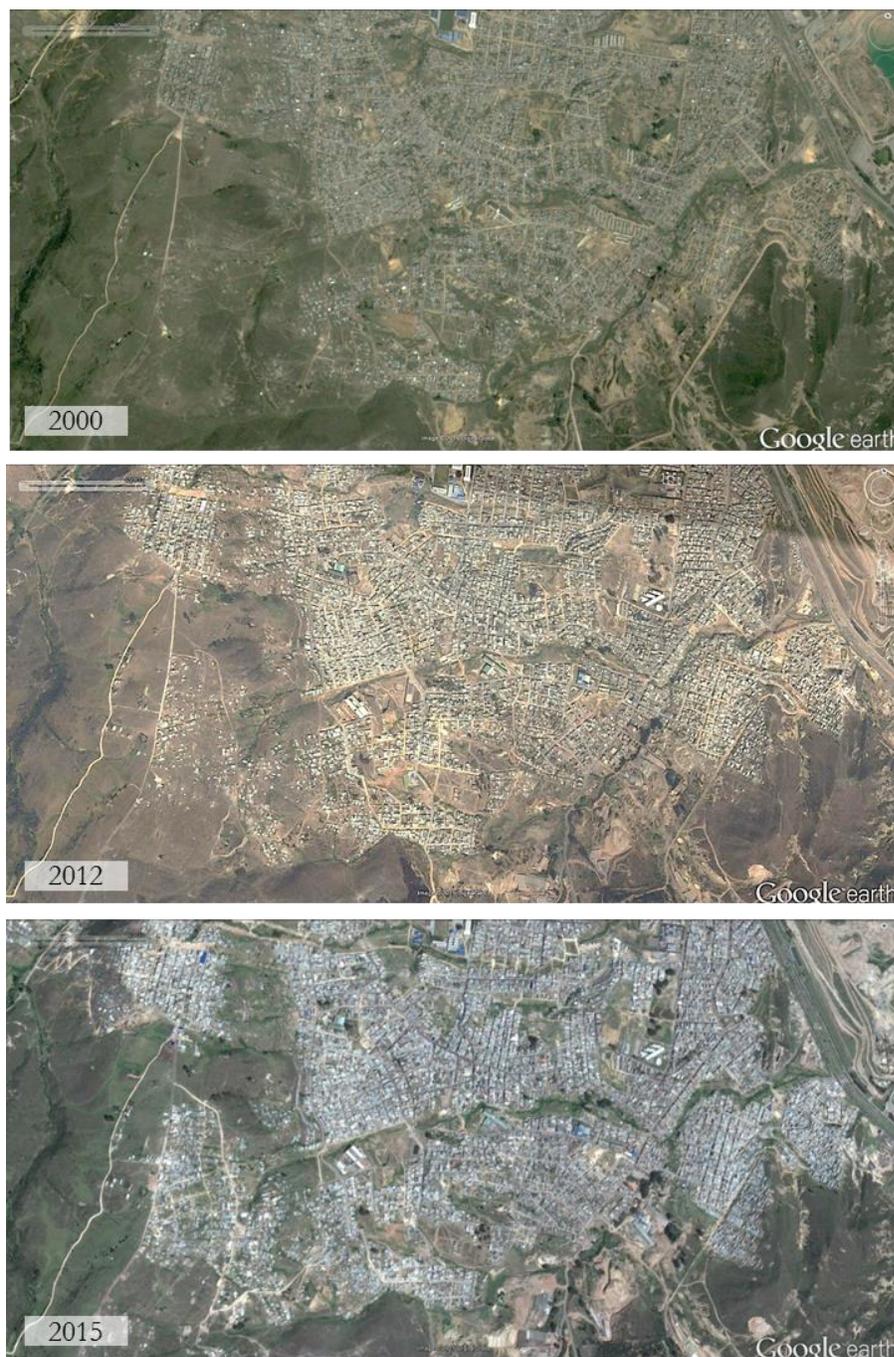
Entre el año 1900 y 2010 en Ciudad Bolívar se han incorporado aproximadamente 500 hectáreas, lo cual equivale a 41% de la extensión urbana de esta localidad (Camargo & Hurtado, 2013). En las imágenes satelitales se observa la expansión de asentamientos urbanos informales en algunos sectores de Ciudad Bolívar desde el año 2000 al 2015, pero particularmente en los últimos 5 años, lo cual demuestra que al año 2015 esta forma de crecimiento de ciudad continua siendo vigente en Bogotá como una forma alternativa con la cual las familias más pobres resuelven de alguna manera su acceso a la vivienda.

Ilustración 2. Secuencia de imágenes satelitales sobre expansión urbana informal reciente en Bogotá, 2000 - 2015. Sector El Paraíso – Bella Flor (Ciudad Bolívar).



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes de Google Earth (2000 – 2010 - 2015).

Ilustración 3. Secuencia de imágenes satelitales sobre expansión urbana informal reciente en Bogotá, 2000 - 2015. Sector El Recuerdo Sur, El Tesorito y Mochuelo (Ciudad Bolívar).



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes de Google Earth (2000 – 2010 - 2015).

2.4. Perspectivas futuras de la informalidad urbana en Bogotá.

El 27 de Junio del 2003 mediante el Decreto Nacional 564 de 2006 se definió como la fecha límite de existencia de los asentamientos de origen ilegal objeto de reconocimiento, es decir todos aquellos

asentamientos informales que se conformaran posteriormente a esta fecha no contarían con los programas de legalización de barrios y no serían reconocidos por la administración Distrital. Esta medida se tomaba como una forma drástica de frenar los asentamientos informales dado la altísima cantidad de estos generados en la década anterior a la expedición del decreto. Si bien esta medida ha sido probablemente uno de los causantes de la disminución de nuevos barrios informales en la ciudad, no ha logrado frenar el crecimiento informal de manera completa como se evidencia en la serie de imágenes satelitales vistas en la sección anterior.

Las perspectivas futuras sobre el crecimiento urbano informal se pueden ver a partir de análisis del programa de identificación, control y seguimiento de las posibles zonas susceptibles de desarrollo informal de vivienda en Bogotá realizados por la Secretaría Distrital de Hábitat. La SDHT realiza control y seguimiento preventivo en 13 localidades de la ciudad en las cuales hay una dinámica creciente de nuevos asentamientos informales, en estas localidades se monitorean un total de 248 polígonos que equivalen a 3.673 hectáreas. La mayor parte de estas zonas de monitoreo se encuentran por fuera del perímetro urbano de Bogotá y es precisamente allí, por fuera del perímetro, donde se están dando los mayores aumentos en ocupaciones informales. Como se observa en la siguiente tabla, en todos estos polígonos monitoreados existen ya ocupaciones informales; a septiembre del 2015 se han identificado 19.005 ocupaciones de las cuales se encuentran habitadas 11.660 con una población estimada de 54.337 personas³⁰.

Como se observa en la tabla 4, Ciudad Bolívar es nuevamente la localidad que tiene una mayor cantidad de “ocupaciones ilegales” con un total de 6.948 (36% de las 19.005), esto indica que la mayor disposición de crecimiento de la ciudad informal en Bogotá se encuentra en esta localidad, seguido de otras localidades como Bosa, Rafael Uribe Uribe y Usme.

Tabla 4. Extensión número de polígonos y ocupaciones ilegales monitoreadas por la SDHT (2015)

Localidad	Número de Polígonos	Número de ocupaciones	Área (Ha)
Bosa	27	2.117	194
Chapinero	19	589	269
Ciudad Bolívar	33	6.948	502
Engativá	4	63	19
Fontibón	3	119	39
Kennedy	10	844	88
Rafael Uribe Uribe	11	2.669	96
San Cristóbal	23	793	361
Santa fe	17	485	334

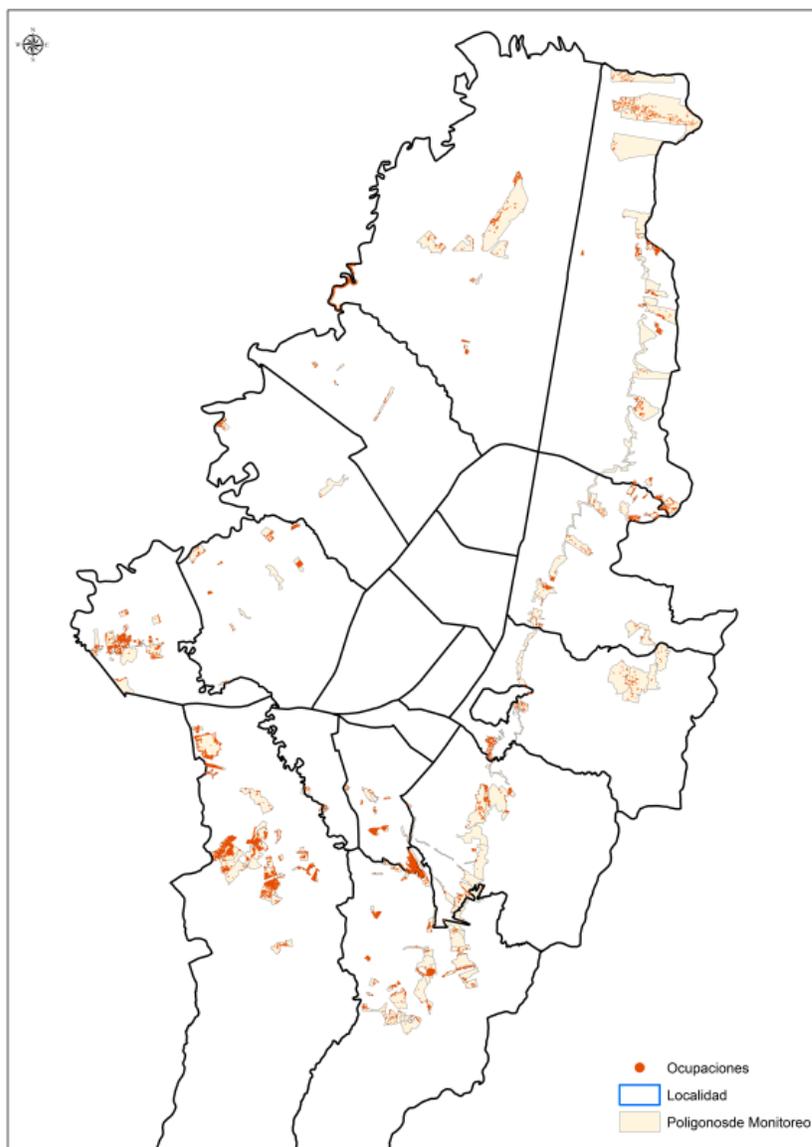
³⁰ Estos datos se obtienen con cálculos realizados a partir de la caracterización de ocupaciones ilegales, contratada por la SDHT con Yanhaas, en el año 2012, los resultados de la consultoría no se han publicado aun en un documento oficial, reposan en el archivo documental de la SDHT.

Suba	12	670	317
Tunjuelito	6	48	12
Usaquén	33	1.572	989
Usme	50	1.964	452
Total general	248	19.005	3.673

Fuente: Secretaría Distrital de Hábitat, Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda

A pesar de que la informalidad urbana crece de manera más lenta hoy en día frente a otros periodos analizados como la década de los 90, la perspectiva de crecimiento en Bogotá se desarrolla hacia los sectores localizados en el plano de ocupaciones ilegales en los cuales la SDHT realiza el monitoreo a través de la Subdirección de Prevención y Seguimiento. En el mapa, los sectores de monitores corresponden a los polígonos sombreados de color que se extienden por casi la totalidad de la periferia urbana de la ciudad y las ocupaciones que se identificaron dentro de estos polígonos se representan como una nube de puntos.

Mapa 3. Perspectivas territoriales de crecimiento urbano informal en Bogotá 2015, a partir de localización de polígonos de monitoreo y ocupaciones recientes SDHT



Fuente: Subdirección de Prevención y Seguimiento, SDHT. 2015

Si bien la SDHT adelanta monitoreo y seguimiento a sectores susceptibles de desarrollo informal y en particular sobre estas nuevas ocupaciones que se adhieren a la ciudad, no existen medidas precisas de control que permitan frenar el surgimiento de nuevas ocupaciones o medidas coercitivas y de otra índole que logren revertir la condición de ocupación e ilegalidad que presentan las viviendas que se construyen en estos sectores, por lo cual es previsible que en estos sectores o polígonos de monitoreo seguirán apareciendo nuevos asentamientos y consolidándose los existentes.

La SDHT en un documento técnico para la formulación de los lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral en Bogotá, reconoce que su mismo programa de monitoreo y seguimiento

a nuevas ocupaciones ha resultado ineficaz a la hora de frenar los asentamientos urbanos de origen informal. En dicho estudio se afirma lo siguiente:

“Al crecimiento de la ciudad informal... se le suman otros problemas como la incapacidad administrativa y la inoperancia de un sistema de seguimiento y monitoreo para la ciudad informal para la prevención y control de la expansión no planificada.” (SDHT, 2011: 25)

Querer frenar los procesos de urbanización informal “controlando” y “monitoreando” las zonas de mayor susceptibilidad de nuevas ocupaciones en Bogotá no está funcionando, no ha funcionado en el pasado y no va a funcionar en el presente, toda vez que el problema de la vivienda sigue estando vigente, sigue siendo el mismo inclusive más agudo, como lo vimos en la primera parte de esta investigación, el crecimiento de la desigualdad en los países capitalistas del mundo va intrínsecamente ligado al crecimiento económico y además de esto la pobreza es un problema estructural de la economía de mercado. La informalidad urbana, además de muchas cosas descritas aquí, es también una forma de revelarse a un sistema de provisión de vivienda excluyente (rebelión urbana) en este sistema, ni por el lado del Estado, ni por el lado del mercado se ha logrado encontrar una respuesta óptima en materia de vivienda. La falencia puede estar en el hecho de no vincular en la política de vivienda y hábitat, de manera integral, el tercer actor fundamental en la construcción de la ciudad, me refiero a la ciudadanía.

El primer capítulo de esta investigación inicio con una frase que resume el argumento sobre un pronóstico que se acaba de lanzar (querer frenar los procesos de urbanización informal “controlando” y “monitoreando”... no va a funcionar). Este tipo de políticas inclusive más severas ya se han intentado en el pasado³¹:

“No es raro oír el caso de algún asentamiento que ha sido levantado por la noche, destruido por la policía al día siguiente, vuelto a levantar por la noche y vuelto destruir, hasta que las autoridades abandonan la lucha” (Davis, 2007).

Como se vio en la sección anterior, entre el año 2000 y el 2015 el número de hectáreas nuevas de desarrollo informal agregadas en Bogotá se redujo considerablemente. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que la ciudad informal no continúe creciendo, si bien la expansión urbana no es la principal forma de crecimiento de la ciudad informal en este momento, otras formas de crecimiento de la ciudad han tomado mayor importancia como la densificación de los barrios informales.

Al respecto Mike Davis (2006) afirma lo siguiente:

“la restricción de las oportunidades para ocupar terrenos en las periferias han tenido una repercusión muy importante sobre la estabilidad de las ciudades pobres. Acompañando al aumento creciente de los arrendatarios, la especulación del suelo en un contexto de estancamiento o declive del empleo formal, han disparado la densidad de la población en las áreas urbanas hiperdegradadas”. (p. 127).

Los nuevos procesos de la informalidad urbana como el aumento por densificación de zonas urbanizadas informalmente es un fenómeno característico de la ciudad informal del siglo XXI, que aún no ha sido estudiado a fondo. Evidentemente la escasez de suelo urbanizable ha tenido repercusiones no solo en la

³¹ En este justo instante de la lectura se recomienda al lector pasar las hojas y llegar hasta el capítulo 4 y leer las primeras líneas del mismo (el encabezado del capítulo), luego, regrese acá y continúe con la lectura, lea las últimas palabras – ideas que restan a este capítulo.

producción formal de la ciudad sino también en la producción informal. Nuevas investigaciones sobre estos temas deberían dar cuenta de lo que se podría llamar como “las formas subversivas” que puede tomar la rebelión urbana para dar respuesta a la vivienda a los más necesitados; es claro que el problema de la vivienda en Colombia no ha sido resuelto lo que implica en que la informalidad urbana está tomando nuevos mecanismos de crecimiento para resolver el tema de la vivienda para la población de bajos ingresos, como la densificación en altura y los procesos de invasión predio a predio “microinvasiones” en terrenos no aptos para la urbanización en zonas que generalmente están por fuera del perímetro urbano.

Las implicaciones y consecuencias de estas nuevas formas y proceso de informalidad urbana no están claras y en un futuro cercano caracterizado por los fenómenos naturales relacionados con el cambio climático, por la metropolización de la ciudad de Bogotá y la agudización de la desigualdad y la pobreza, los habitantes urbanos informales pueden verse abocados en condiciones que afecten considerablemente su calidad de vida y aquellas posibles virtudes o ventajas que había tenido la informalidad urbana hasta el momento, queden desvirtuadas.

La mejor forma de prevenir el surgimiento de asentamientos urbanos informales es consolidando una política de vivienda social realmente efectiva para las poblaciones más vulnerables que logre llegar de manera acertada a atender sus necesidades de alojamiento y bienestar asociadas a la vivienda; de lo contrario seguiremos viendo, como viene ocurriendo durante los últimos 65 años, la persistencia de la urbanización informal (expandiendo la ciudad y con la densificación de los barrios de origen informal) como una forma alternativa de autoprovisión de ciudad y de vivienda, en donde las familias más pobres realmente son, viven y se imaginan un futuro propio y para los hijos.

*“Arévalo adquirió el lote con promesa de venta, por aproximadamente cincuenta mil pesos, en cuotas de diez y siete mil pesos, y ladrillo a ladrillo armó una pieza para la madre, y rebuscó paroi para él.
Es un cuartucho con retazos de malla en las puertas y en las ventanas.
Todo indica que linda con la felicidad”*

Gabriel Cabrera,
Ciudad Bolívar: Oasis de miseria. 1985

Capítulo 3

CARACTERIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS INFORMALES CONSOLIDADOS DE BOGOTÁ

Como vimos en el capítulo la informalidad urbana en Bogotá continúa siendo una de las principales formas de urbanización y auto-garantía del derecho a la ciudad para una gran cantidad de familias de escasos recursos. Como lo afirma Carlos Torres (2010), en Bogotá ha predominado la formación de los barrios de la ciudad informal por los procesos de loteamiento derivados de la urbanización pirata, es decir compra y venta ilegal de lotes y posteriormente urbanización, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras ciudades del país donde el crecimiento informal se da por invasión de propiedad privada, principalmente.

El objetivo principal de este capítulo se refiere a lo empírico, busca comprender la informalidad urbana desde el interior de los barrios, sus calles, las viviendas y sobre todo desde la caracterización de sus habitantes. Los procesos de autoconstrucción son un vivo ejemplo de cómo ante la urgente necesidad de un lugar donde meter la cabeza, se debe recurrir a las acciones, a lo pragmático para encontrar una respuesta a una necesidad específica: la necesidad del alojamiento. Alejándose del formalismo y de la normatividad los habitantes de la ciudad informal decidieron en un momento del tiempo (en medio de la desesperación o del entusiasmo) llevar a cabo acciones y autoproverse un espacio habitacional que les permitiera satisfacer una necesidad humana vital para ellos y sus familias, la vivienda. Es por esto que desde una perspectiva empírica se debe conocer y así mismo transformar en mejoramiento la realidad propia que se vive en los asentamientos informales. En este capítulo mediante la organización y síntesis de los resultados del trabajo de campo realizado en 7 de las localidades de Bogotá que presentan mayor concentración de informalidad urbana en Bogotá, se pretende conocer más a profundidad y entender la realidad social, económica y ecológica de la informalidad urbana.

Las consideraciones y desarrollos en este capítulo presentan los resultados de la aplicación de un dispositivo de caracterización de los barrios de origen informal en los que trabaja la Caja de la Vivienda Popular en conjunto con la Secretaría Distrital de Hábitat para su respectivo mejoramiento, con lo que se pretende brindar una visión más completa sobre el entendimiento de la ciudad, el hábitat, los barrios y la vivienda de origen informal en Bogotá, al igual que en las lógicas contenidas en su construcción y consolidación.

El trabajo empírico se refiere a la aplicación de dos encuestas de caracterización realizadas en 18 barrios de origen informal ubicados en 7 localidades de Bogotá, barrios antiguos (con una trayectoria de fundación mayor a 20 años) que han alcanzado un mayor grado de consolidación y desarrollo y que para el año 2015 se encontraban en proceso de intervención en mejoramiento de barrios por parte del Gobierno de la Ciudad³². La aplicación de los dos instrumentos de caracterización suma un total de 1429 encuestas realizadas; por medio de estas encuestas se busca conocer como es la realidad actual de las familias que viven en barrios de origen informal, conocer los principales aspectos en términos sociales, poblacionales y demográficos de los habitantes de estos barrios, sus características socioeconómicas, la forma de tenencia de la vivienda y otras cuestiones relacionadas con la calidad de vida de los habitantes asociada a la vivienda. Así mismo, los resultados mostrados dan cuenta de las condiciones físicas y habitacionales de los barrios de origen informal, en este aspecto indagamos sobre la antigüedad de las viviendas, el tamaño de los lotes donde se construyen las viviendas de origen informal, la composición de usos de los predios ubicados en estos barrios, el tamaño y calidades de las viviendas construidas y el grado de consolidación y desarrollo constructivo de las mismas.

3.1. Los barrios objeto de estudio

Se tomaron como objeto de estudio para esta investigación 18 barrios de origen informal que fueron priorizados por la administración distrital durante el 2013 para adelantar programas de Mejoramiento Barrial. Los 18 barrios se ubican en siete de las localidades de la ciudad que tienen una mayor incidencia de procesos de urbanización informal, estas son: Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Suba, San Cristóbal, Rafael Uribe y por último la localidad de Santa Fe. Así mismo tenemos que los barrios están localizados dentro de las 6 Áreas Prioritarias de Intervención API y el Sector Chiguaza³³ identificadas por la Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT) de Bogotá para intervención desde el año 2013; cada uno de estos barrios cumplen con los criterios establecidos por la SDHT como ser barrios de origen informal que a la fecha ya se encuentren legalizados, que alberguen población de los estratos 1 y 2 principalmente y presentar situaciones de vulnerabilidad social y déficit de infraestructura física a escala barrial.

³² El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios obedece a una política Distrital desarrollada y formulada por la Secretaría Distrital de Hábitat y ejecutada por la Caja de la Vivienda Popular; un abordaje a profundidad sobre los programas de mejoramiento de barrios y sus impactos sobre la producción y transformación del espacio urbano residencia en Bogotá se analizará en el capítulo cuatro y cinco de la presente investigación.

³³ Las Áreas Prioritarias de Intervención corresponde a la territorialización del proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios que atiende las problemáticas y necesidades de las zonas urbanas asociadas a la informalidad urbana y que requieren de intervenciones integrales por parte de las entidades del Distrito para mejorar las calidades urbanísticas del entorno y generar la apropiación del territorio por parte de las comunidades, en estos territorios se desarrollan componentes de mejoramiento de accesibilidad como andenes, vías peatonales y escaleras; equipamientos para actividades cívicas y culturales como parques, zonas verdes y espacios públicos, e intervenciones ambientales en la recuperación de quebradas y acciones de mitigación. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013)

Tabla 5. Datos de los barrios seleccionados para el trabajo de campo como referentes de la informalidad urbana en Bogotá

Localidad	Barrios	Población por barrio	Superficie del Barrio (Ha)	Año de legalización	Número de Viviendas por barrio
Santa Fe	El Mirador	1258	3,11	Dic de 1996	233
San Cristóbal	San Rafael Sur Oriental	2241	14,12	1961	415
Usme	Puerta al Llano y Puerta al Llano II ³⁴	4821	12,09	Oct de 1998	949
Bosa	San Joaquín	2225	4,46	Dic de 1997	412
	San Bernardino sector Villa Emma	956	2,03	Julio de 1998	177
Suba	Berlín	6901	11,52	Enero de 1999	1278
	San Pedro de Tibabuyes	9126	19,68	Enero de 1999	1690
Rafael Uribe	El Portal	2884	8,01	Dic de 1996	534
	La Paz	9866	20,43	Mayo de 1996	1827
	La Reconquista	1118	2,38	Dic de 1996	207
	La Reconquista (Villa Esther)	594	1,23	Dic de 1996	110
	Palermo Sur	3105	12,54	Sep de 1981	575
Ciudad Bolívar	Tesoro	5357	17,84	Dic de 1993	992
	Cordillera Sur	1409	3,55	Enero de 1999	261
	Naciones Unidas (Sector Chaparro)	783	3,99	Dic de 1996	145
	Naciones Unidas (Sector Santa Rosa)	594	2,5	Dic de 1996	110
	Tierra Linda	778	1,96	Enero de 1999	144
	Vista Hermosa	11740	45,39	Dic de 1993	2174
Total	18	65.756	186,83	1961 - 1999	12.233

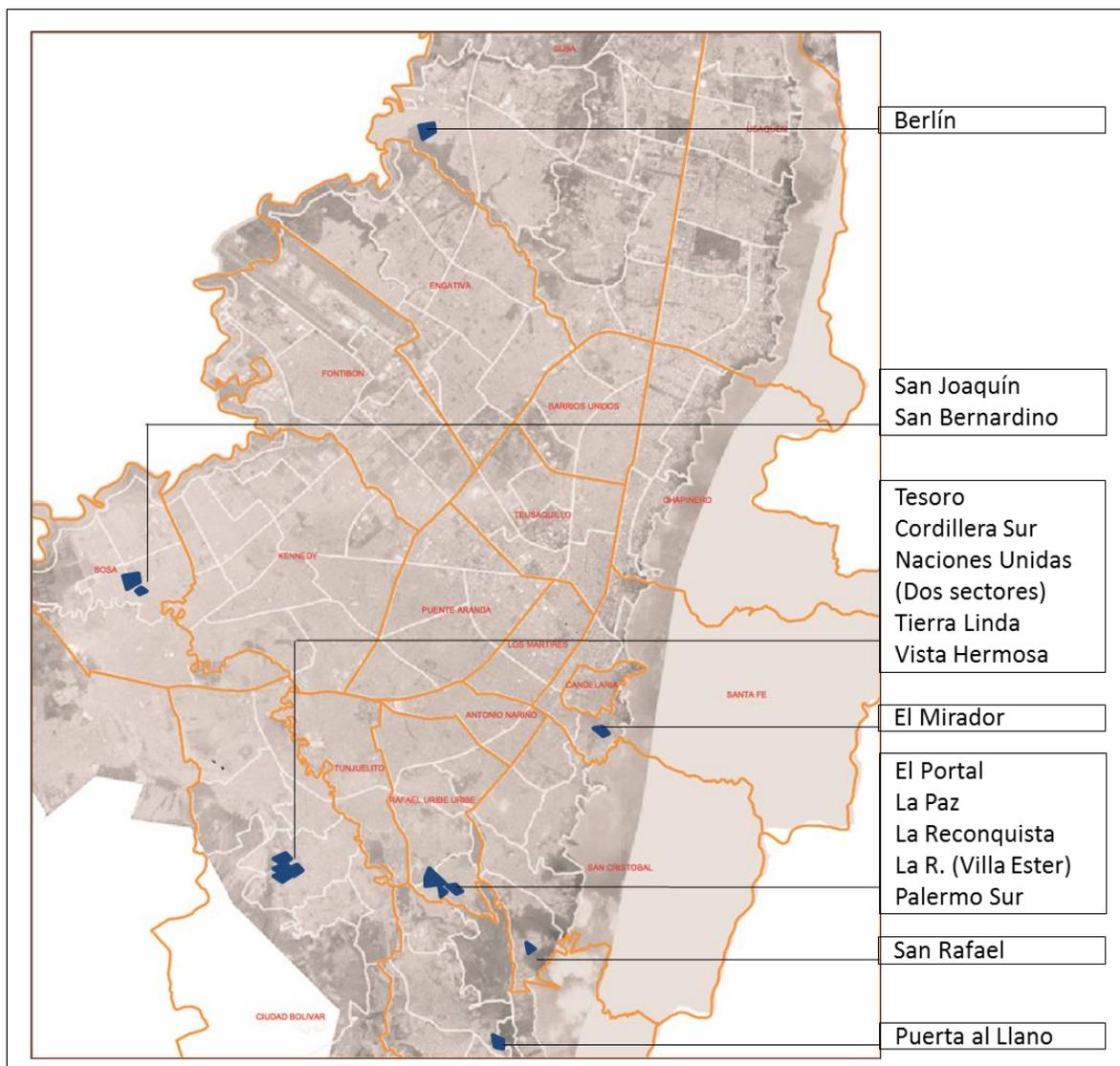
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Dirección de Legalización y Mejoramiento Integral de Barrios de la SDP (Dic de 2013)

Al realizar los cálculos respectivos con base en la información a diciembre de 2013 de la Dirección de Legalización y Mejoramiento Integral de Barrios de la SDP, encontramos que el conjunto de los 18

³⁴ Cabe aclarar que administrativamente y según la división establecida por Catastro Distrital y la SDP Puerta al Llano y Puerta al Llano II son dos barrios diferentes por lo cual la investigación en esta parte de la tesis de Maestría esta desarrolla en base a 19 y no 18 barrios, sin embargo durante el trabajo de campo realizado en estos dos barrios y en las conversaciones y talleres realizados con estos habitantes entendimos que en la realidad esta división de barrios no es marcada y los habitantes conciben los dos sectores como un mismo barrio.

barrios tienen una población estimada de 65.756 habitantes, así mismo encontramos que estos barrios tienen un estimado de 12.233 unidades de vivienda y una extensión total de 187 hectáreas. Los años de legalización de cada uno de los barrios dejan ver que el conjunto de áreas escogidas para la presente investigación ya han alcanzado un grado de consolidación amplio debido a la antigüedad de los mismos, en la tabla 5 podemos observar que el periodo de legalización va desde el año 1961 hasta enero de 1999 lo cual muestra que estos asentamientos tiene al menos dos décadas de fundación. En el siguiente mapa se observa la localización de los barrios objeto de la investigación, como se puede observar estos se ubican en las periferias de la ciudad.

Mapa 4. Bogotá D.C. Localización de los barrios objeto de estudio de la caracterización.



Fuente: Elaboración propia

3.2. Descripción y metodología de los Instrumentos de Caracterización de la Ciudad Informal³⁵

Para el trabajo de campo y la verificación empírica de las condiciones y características propias de los barrios informales de la ciudad de Bogotá, se recurrió de manera estratégica a las fuentes documentales y el archivo de trabajo de campo realizados recientemente por la Caja de la Vivienda Popular sobre los barrios de origen informal en Bogotá. El autor de esta investigación participó en el diseño, formulación e implementación de estos mismos instrumentos de caracterización.

La Caja de la Vivienda Popular es una de las entidades más antiguas de la ciudad, fue creada mediante el Decreto 380 de 1942 y lleva más de 70 años trabajando para mejorar las condiciones habitacionales y la calidad de vida de la población de bajos ingresos, es la única institución en el país que se dedica exclusivamente a garantizar el derecho a la vivienda de la población más pobre. Gran parte del trabajo de esta institución se desarrolla en las zonas de origen informal de Bogotá. Recurrir a los archivos documentales de esta institución es una forma de reconocer y promover el trabajo que desde allí realiza, así como una manera de difundir información sobre su valiosa labor para la ciudad.

Los instrumentos de obtención de información sobre los dieciocho barrios son 2 encuestas de caracterización, una indaga sobre los temas socioeconómicos de las familias que viven en los barrios y la otra recoge información sobre los aspectos físicos y habitacionales de las viviendas. La descripción detallada de cada una de estas encuestas se desarrolla a continuación. Teniendo en cuenta la heterogeneidad que caracteriza a los hogares asentados en los diferentes barrios de origen informal a lo largo y ancho de la ciudad (en términos socioeconómicos y geográficos, así como en las características propias de las viviendas), se tomó la decisión de involucrar los datos obtenidos en todas las localidades del área de cobertura del estudio para comprender a nivel de la ciudad las características propias de estos barrios y de las familias que residen allí; los resultados obtenidos se consideran como representativos de la población de cada uno de los barrios que hacen parte de este estudio y se toman entonces como referentes de la ciudad informal en Bogotá.

3.2.1. Encuesta de Caracterización Sociodemográfica 2013 (ECS 2013)

Esta encuesta hace parte del proceso de previabilidad social de obras que permite justificar la necesidad de la intervención en obras de infraestructura urbana en los barrios de origen informal, además permite conocer la magnitud de la población beneficiada directamente por el programa de Mejoramiento de Barrios de la Caja de vivienda Popular. La encuesta la aplican funcionarios de área social de la CVP

³⁵ Los dos Instrumentos mencionados fueron diseñados y elaborados por el autor de esta investigación, la aplicación y el trabajo de campo fue realizado por el autor de la investigación en conjunto con el equipo de Gestión Social de la Dirección de Mejoramiento de Barrios de la Caja de la Vivienda Popular, lo anterior enmarcado en un contrato de prestación de servicios que estableció el autor de la presente tesis de investigación con esta institución entre el año 2013 y 2014. Algunos de los datos de la ECS 2013-2014 fueron presentados en un informe publicado internamente en la CVP que se puede consultar con las siguientes referencias. CVP (2013) “Encuesta de Caracterización Sociodemográfica 2013”. Dirección de Mejoramiento de Barrios. SDHT.

puerta a puerta en las viviendas más cercanas a las zonas a intervenir³⁶. Se realiza directamente a un habitante de la vivienda preferiblemente el jefe de hogar o cabeza de familia que sea mayor de edad. Contiene alrededor de 53 preguntas divididas en cuatro bloques principales:

1. Datos de identificación básica del predio.
2. Datos del encuestado (por hogar).
3. Características sociodemográficas de los hogares
4. Datos de la vivienda y el barrio.

El instrumento de aplicación de esta encuesta se puede encontrar en el anexo 1. La ficha técnica de la Encuesta de Caracterización Sociodemográfica 2013 (ECS 2013), contiene la información básica del proceso de muestreo. El universo poblacional es de 65.303 personas, las cuales corresponden a la población total que vive en los 18 barrios objeto de mejoramiento barrial según cifras de la Secretaría Distrital de Planeación para el año 2013. Se realizaron un total de 667 encuestas (667 hogares), de las cuales se logró obtener información directa para 2486 habitantes de los barrios. El error muestral calculado para este proceso fue de 1.93% para un nivel de confianza del 95 % lo cual indica que el tamaño de la muestra es bastante robusto para ese universo de población indicado.

Tabla 6. Ficha técnica de la Encuesta de Caracterización sociodemográfica 2013

Características	Encuesta de caracterización sociodemográfica de barrios de origen informal	
Universo	65.303 Habitantes	
Unidad muestral	Habitante por unidad de hogar en barrios de origen informal	
Ámbito geográfico	18 Barrios de origen Informal de la ciudad de Bogotá	
Método de recogida de información	Encuesta personal por unidad de hogar	
Técnica de muestreo	Muestreo aleatorio estratificado (por barrio) ³⁷	
Número de Encuestas	667	
Tamaño de la muestra	2.486 ³⁸	
Nivel de confianza	95% Z=1,96	
Error muestral	$e=Z \sigma/\sqrt{n} \sqrt{((N-n)/(N-1))}$	3,33%
Fecha de trabajo de campo	Agosto - Septiembre de 2013	

Fuente: Elaboración propia con base en la ECS 2013 (CVP)

³⁶ No son aplicadas en la totalidad de los barrios sino en las arreas circundantes a las obras de intervención física del programa de mejoramiento de barrios, en el componente de accesibilidad.

³⁷ Se clasifica la población en grupos (estratos) cada barrio representa un estrato. Se asegura que todos los estratos de interés queden correctamente recogidos y por tanto, representados en la partición.

³⁸ Corresponde al total de población a la cual se le obtuvo información por medio de las encuestas.

3.2.2. Encuesta de Condiciones Habitacionales 2014 (ECS 2014)

Ésta encuesta al igual que la anterior hace parte del proceso de previabilidad social de obras. La encuesta es aplicada por los funcionarios del grupo social de la CVP puerta a puerta. Se realiza directamente al jefe de hogar o cabeza de familia que sea mayor de edad, y preferiblemente al propietario del inmueble puesto que la encuesta implica una visita al interior del inmueble por medio de la cual el encuestador verifica personalmente las condiciones físicas y habitacionales la vivienda y genera un concepto al respecto. La encuesta contiene 33 preguntas divididas en cuatro bloques principales:

1. Datos generales y de ubicación
2. Características externas de la vivienda
3. Condiciones internas de la vivienda y acabados

El instrumento de aplicación de esta encuesta se puede encontrar en el anexo 2. La ficha técnica de la Encuesta de Condiciones Habitacionales 2014 (ECS 2014) muestra la información básica del proceso de muestreo. El universo poblacional es de 12.233 viviendas, que corresponde al total de viviendas construidas en los 18 barrios objeto de estudio, esta cifra es calculada con base en datos de la SDP. Con este instrumento se realizaron un total de 762 encuestas de las cuales se logró obtener información directa para 762 viviendas de los 18 barrios. El error muestral calculado para este proceso fue de 3.43% para un nivel de confianza del 95 % lo cual indica que el tamaño de la muestra es robusto para ese universo de población.

Tabla 7. Ficha técnica de la Encuesta de Condiciones Habitacionales 2014

Características	Encuesta de condiciones habitacionales en barrios de origen informal	
Universo	12.233 Viviendas ³⁹	
Unidad muestral	Unidad de vivienda en barrios de origen informal	
Ámbito geográfico	18 Barrios de origen Informal de la ciudad de Bogotá	
Método de recogida de información	Encuesta personal por unidad de vivienda	
Técnica de muestreo	Muestreo aleatorio estratificado (por barrio) ⁴⁰	
Número de Encuestas	762	
Tamaño de la muestra	762	
Nivel de confianza	95% Z=1,96	
Error muestral	$e=Z \sigma/\sqrt{n} \sqrt{((N-n)/(N-1))}$	3,43%
Fecha de trabajo de campo	Diciembre de 2013 – Marzo de 2014	

Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2014 (CVP)

³⁹ Corresponde al total de viviendas construidas a diciembre de 2013 en los 18 barrios objeto de estudio.

⁴⁰ Se clasifica la población en grupos (estratos) cada barrio representa un estrato. Se asegura que todos los estratos de interés queden correctamente recogidos y, por tanto, representados en la partición.

A continuación se presenta un resumen del número de encuestas realizadas y su distribución por localidad, se debe tener en cuenta que el tamaño de la muestra por localidad depende en primera instancia del número de barrios analizados dentro de cada una de las localidades (mientras que para la localidad de Santa Fe solo se está estudiando un barrio, para Ciudad Bolívar se están estudiando seis barrios), y a su vez de manera indirecta depende del tamaño, extensión y capacidad del barrio en albergar tanto familias residentes como unidades habitacionales o viviendas construidas:

Tabla 8. Resultados de la fase de recolección de información

(Encuesta de hogares y encuesta por unidad de vivienda)

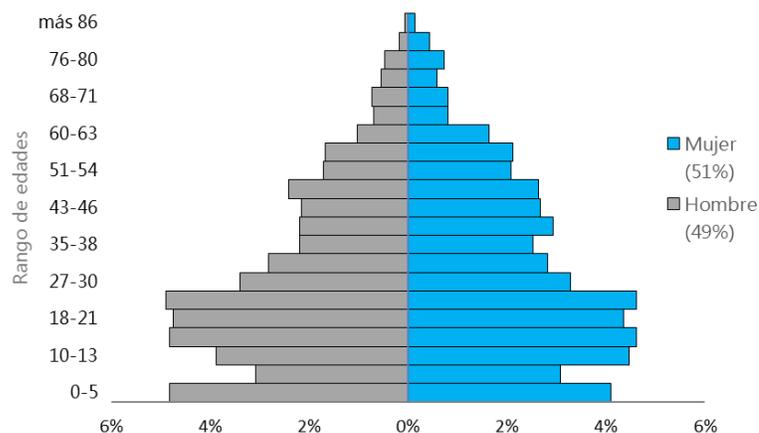
Localidad	No. de Barrios analizados	Muestra – No. de encuestas ECS 2013 (unidad de hogar)	Muestra – No. de encuestas ECH 2014 (unidad de vivienda)	Total encuestas / localidad
Santa Fe	1	34	40	74
San Cristóbal	1	27	58	85
Usme	1	23	61	84
Bosa	2	133	70	203
Suba	2	62	71	133
Rafael Uribe	5	113	190	303
Ciudad Bolívar	6	275	272	547
Total	18	667	762	1429

Fuente: Elaboración propia con base en la ECS 2013 y la ECH 2014 (CVP)

3.3. Resultados de la caracterización

3.3.1. Quiénes son los habitantes de los barrios de Origen Informal

El análisis de la composición por sexo y edades de la población que habita en los barrios de origen informal en Bogotá nos arroja que el 51 % de la población que habita en estos sectores de la ciudad son mujeres, mientras que el 49% son hombres. Por su parte el análisis de la estructura por edades de la población nos arroja una pirámide poblacional con distribución normal con forma progresiva, lo cual indica una pirámide que muestra una base ancha y una cima pequeña. La población económicamente activa (17 a 60 años) corresponde al 59% de la población total, encontramos que cerca de un 9% de la población son adultos mayores (más de 60 años). Así mismo se observa que la mayor parte de la población se encuentra en edades entre los 0 y 26 años de edad (el 51%), lo cual muestra una alta proporción de población joven y particularmente población en edad estudiantil desde los 13 a los 27 años de edad dentro del total (Gráfica 10).

Gráfica 10. Estructura por sexo y edades de la población en barrios informales en Bogotá

Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

Con respecto a las características de los jefes de hogar encontramos que el promedio de edad de la persona cabeza de hogar es de 45 años, además de esto se encuentra que el 55% de los hogares tiene jefatura masculina mientras que en un 45% de los hogares la cabeza de familia es una mujer. Al hacer una comparación con respecto al total de la ciudad encontramos que la proporción de hogares por tipo de jefatura según la EMB 2014 encontramos que al 2014 el 61% de los hogares en Bogotá tenían a un hombre como jefe del hogar y el 38,1% a una mujer, como podemos ver, en los hogares de los barrios informales hay una proporción mayor de mujeres jefes de hogar.

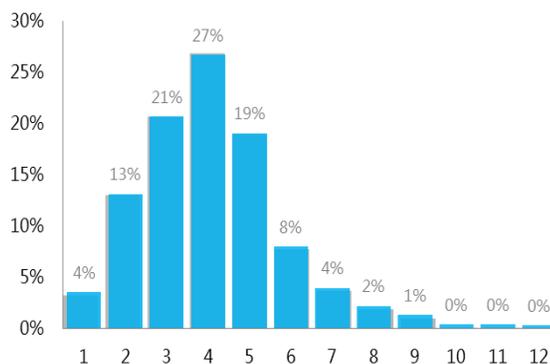
3.3.2. Las condiciones habitacionales de los barrios de Origen Informal.

Las condiciones habitacionales de los barrios de origen informal tradicionalmente se han relatado como un listado de penurias de diversa naturaleza, debido a que supuestamente muchos de estos asentamientos surgen y se consolidan en zonas de riesgo de inundación o de deslizamiento. Además de que el origen ilegal de los mercados de suelo produce grandes precariedades y desigualdades en términos de provisión de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos, que contrastan con las condiciones de la ciudad formal y los barrios de origen legal. A continuación se muestran algunas de las características referentes a las condiciones habitacionales que fueron encontradas en los 18 barrios objeto de estudio de esta investigación.

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de habitantes que hay por cada hogar; como se observa, el tamaño de los hogares va desde un miembro por hogar y llega hasta 12 miembros; el promedio de personas por hogar encontrado en el conjunto de los barrios es de 3,9, esto es un 18% más alto que el promedio registrado para el total de la ciudad de 3,2 personas por hogar, según la EMB 2014. Al comparar el número de habitantes por hogar según el estrato socioeconómico tenemos que para Bogotá los hogares que viven en estratos 1 y 2 albergan 3,6 y 3,4 personas por hogar respectivamente según la EMB 2014 (DANE, 2015). Lo anterior muestra que los hogares de los barrios de origen informal son

un 18% más grandes que el promedio del total de hogares de la ciudad, esto se da incluso si tenemos en cuenta solo los hogares que habitan en zonas estratos 1 y 2.

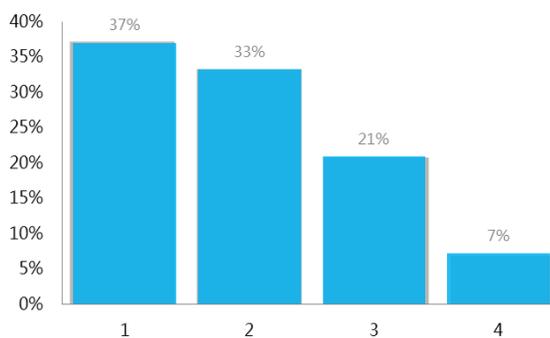
Gráfica 11. Distribución de personas por hogar en barrios informales



Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

Por otro lado, para entender las dinámicas de los hogares de los barrios informales nos interesaba conocer cuántos hogares habitan una misma edificación (casa). En promedio esto nos arroja que en cada edificación conviven 1.7 hogares. En la gráfica 12 vemos la distribución porcentual de hogares por vivienda, el dato más interesante es que el 63% de las viviendas albergan a más de un hogar, y esto se diferencia bastante de la producción de vivienda social la cual está destinada para albergar una sola familia. Además de esto, lo anterior indica que en el al menos el 63% de las edificaciones de los barrios de origen informal se destinan no solo para la residencia del hogar propietario de la vivienda sino también para el arrendamiento a otro hogar. Al menos el 63% de las viviendas son productivas bajo la modalidad del mercado de alquiler de vivienda.

Gráfica 12. Hogares por vivienda en barrios de origen informal



Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

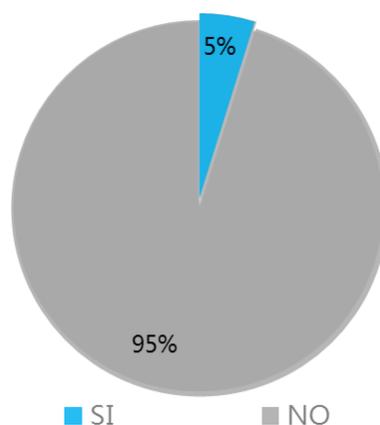
Si bien la vivienda informal se produce bajo un modo de producción no capitalista (en dónde predomina el valor de uso) para albergar una familia y satisfacer sus necesidades de alojamiento, la familia que autoproduce con el tiempo agrega a la vivienda espacios para alojamiento de otras familias. Con el paso de los años y la consolidación de la vivienda, esta se amplía progresivamente para albergar la formación de nuevos hogares que se ramifican del grupo nuclear principal o para arrendamiento a familias externas, como se indicó en el primer capítulo. El arrendamiento de espacios permite la generación de ingresos

complementarios a la familia propietaria de la vivienda. Como se observa en la gráfica 12, el 37% de las viviendas están habitadas por un solo hogar, mientras que en el 33% de las viviendas conviven dos hogares y en el 21% tres hogares. Encontramos también que en el 7% de estas viviendas llegan a convivir entre 4 o más hogares, generalmente esto corresponde a aquellas edificaciones que llegan a tener más de un piso de altura y donde cada piso cuenta con uno o más apartamentos.

Como vimos el 63% de los hogares comparten la vivienda con una o más familias, sin embargo el hecho de compartir la vivienda no necesariamente significa que los hogares se encuentren en precarias condiciones habitacionales, una forma de medir esto es realizando el cálculo sobre la situación de hacinamiento de las familias. Esta situación depende del número de personas que comparten el cuarto para dormir, de los espacios compartidos y del número de hogares por vivienda, con la medición de las condiciones de hacinamiento se busca captar los niveles críticos de ocupación de los recursos de la vivienda para el grupo que la habita. Según el DANE se considera que el hacinamiento se presenta en la vivienda cuando más de tres personas comparten un cuarto para dormir⁴¹.

La situación de hacinamiento es uno de los componentes para la medición del déficit cuantitativo a nivel nacional, del mismo modo que se relaciona con el atributo de habitabilidad de una vivienda digna y adecuada según se estableció en la primera parte de esta investigación. En la ECS-2013 se realizó la pregunta ¿en cuántos cuartos duermen las personas de este hogar? y con base en esta respuesta y el dato del número de habitantes por hogar se calculó si en el hogar existía hacinamiento mitigable (cuando más de tres personas comparten el mismo cuarto-dormitorio). Encontramos que el 4.8% de los hogares que habitan en estos 18 barrios de origen informal presentan condiciones de hacinamiento mitigable, mientras que un 95,2% no presentan problemas de hacinamiento. Para el total de barrios se encuentra que el promedio es de dos (2) personas por cuarto. Según Torres (2010) la situación de hacinamiento en los barrios de origen informal tiende a disminuir conforme se hace un mejoramiento progresivo en las viviendas y se agregan nuevos espacios.

Gráfica 13, Población en condición de hacinamiento



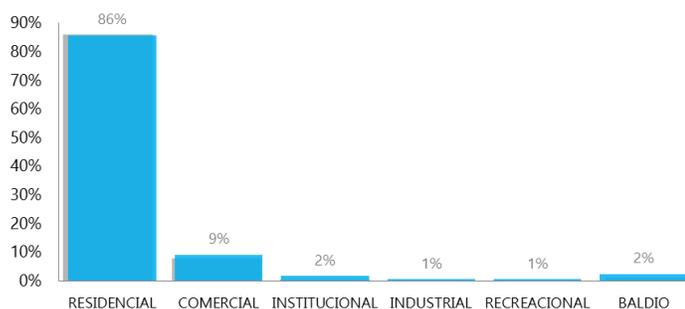
Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

⁴¹ Excluyendo cocina, baño y garaje.

Al hacer un comparativo a nivel de la ciudad tenemos que según la EMB-2014 en Bogotá, el 4,8 % presenta hacinamiento mitigable y para el año 2011 este indicador era de 5,4% según la EMB 2011. Si bien un nivel de 4,8% de hacinamiento en los barrios de origen informal no es del todo aceptable, se evidencia que este indicador no está por encima del promedio de la ciudad que también es de 4,8%; sin embargo al tomar los datos de la EMB-2014 únicamente para las siete localidades en la cuales se realizó el proceso de encuestamiento de la ECS-2013, encontramos que el promedio de nivel de hacinamiento para estas localidades es 6,6%, este dato si es muy superior al encontrado en los barrios informales, esto se puede explicar teniendo en cuenta que en estas localidades, si bien existe un alto porcentaje de urbanizaciones informales, también se concentra una gran cantidad de vivienda de interés social, la cual debido a su escaso tamaño tiene mayores probabilidades de presentar situaciones de hacinamiento.

En cuanto a los tipos de usos de las edificaciones en los barrios, con los datos obtenidos del trabajo de campo por medio de las encuestas de caracterización se pudo constatar la importancia de la concepción de la vivienda informal como un elemento que no solo se constituye como valor de uso es decir como un bien que satisface una necesidad, sino también como un valor de cambio. Cuando la vivienda ha alcanzado algún grado de desarrollo constructivo y consolidación es susceptible de convertirse en un elemento productivo y generador de ingresos para la familia propietaria bien sea por la adición de un espacio para alquiler o para el desarrollo de una actividad económica dentro de la vivienda. En la siguiente gráfica observamos que al menos un 13% de las viviendas identificadas en los barrios de origen informal tiene asociado una actividad económica comercial o industrial dentro de su predio, mientras el 86% de las viviendas se destinan exclusivamente para uso residencial⁴².

Gráfica 14. Tipos de uso de los predios en barrios de origen informal en Bogotá



Fuente: Encuesta de Condiciones Habitacionales CVP 2014

Fuente: Encuesta de condiciones habitacionales DMB CVP 2013

Según Martín M. (2000) la adquisición de la vivienda por los mecanismos de la urbanización informal se caracteriza por tres tipos de motivaciones particularmente: en primer lugar tenemos la satisfacción de la necesidad del alojamiento y por consiguiente la búsqueda de la vivienda que lleva a los pobladores a aunar esfuerzos y recursos hacia la autoproducción de ésta; la segunda motivación se refiere a la posibilidad de hacer productiva la vivienda a través del alquiler o en el uso comercial/industrial en la medida en que se concreta la consolidación de la misma (esta motivación se ve reflejada en la gráfica 14

⁴² Sin embargo es claro que dentro de algunas viviendas se ubican pequeños negocios como taller de costuras, cuidado de niños y demás actividades económicas que no se pueden identificar fácilmente, por lo que es posible que el porcentaje de usos asociados a actividad económica (vivienda productiva) pueda estar subestimado.

que resume los usos de los predios de los barrios informales); y una tercera acción que es la reivindicatoria y consiste en la oportunidad de demandar la provisión de servicios públicos, inicialmente y con posterioridad de equipamientos comunitarios a los organismos estatales dado que en un principio es por la falencia de la provisión y garantía de una vivienda adecuada que las familias se embarcan en el proceso autoconstructivo.⁴³ Referente a la tercera motivación se debe tener en cuenta que la mayor parte de los barrios de origen informal se clasifican en los estratos 1 y 2 y por lo tanto reciben un “subsidio” por parte del Estado en la facturación de los servicios públicos domiciliarios, lo que lleva a que paguen una menor tarifa por este concepto; sobre este tema en SDHT-CENAC (2011) se afirma lo siguiente:

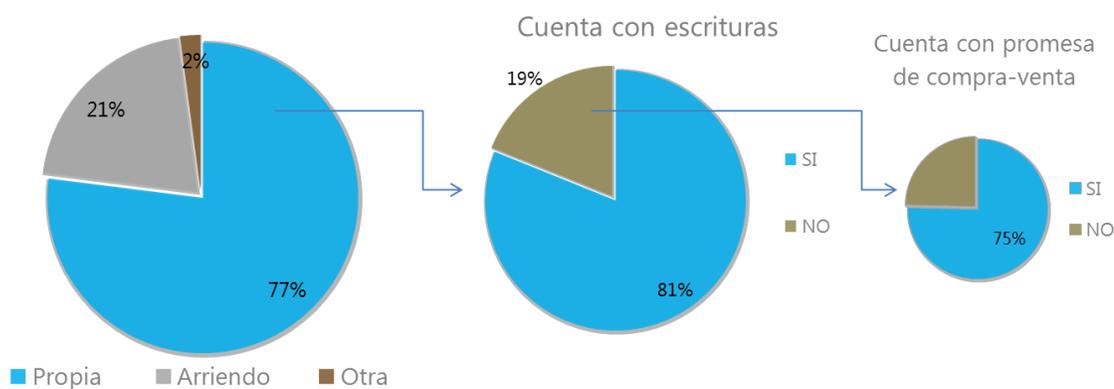
“En promedio, los hogares asentados en sectores informales pagan por servicios públicos \$49.870, Mientras que, el gasto promedio mensual de los hogares bogotanos por este mismo concepto asciende a \$127.427 (EMB 2011). Lo anterior muestra que vivir en sectores informales representa para los hogares asumir un costo de servicios públicos casi tres veces más bajo de lo que le significaría en la ciudad formal. No obstante, en términos del esfuerzo económico que representa este ítem para los hogares, se tiene que el gasto promedio en servicios públicos como proporción del ingreso del hogar es mayor en los sectores informales (9,3%) con respecto al total de la ciudad (2,5%) e incluso con respecto a los estratos uno y dos (3,5% y 3,7%, respectivamente)” (SDHT-CENAC, 2011: 50).

De otra parte se encontró que solo un 2% de los lotes estaban desocupados (baldíos) al momento de realización de la encuesta, lo cual demuestra que son barrios altamente consolidados y con una alta densidad en dónde quedan espacios muy residuales para nuevas construcciones; se encontró también que tan solo un 3% de los lotes tienen una destinación institucional y/o recreacional en los barrios lo cual evidencia una carencia en infraestructura y servicios urbanos.

3.3.3. Forma de tenencia de la vivienda

A la pregunta sobre la forma de tenencia de la vivienda un 77% de las familias respondieron que habitan una vivienda de su propiedad y un 21% de las familias afirmaron vivir en arriendo; sólo un 2% de los hogares manifestaron vivir en una condición de tenencia diferente como usufructo o posesión sin propiedad legal. Por otra parte se le pregunto a los que argumentaron ser propietarios si cuentan con un documento legal como la escritura pública que acreditara su propiedad sobre la vivienda, de estos el 81% de las personas respondieron que actualmente cuentan con las escrituras de la vivienda, del 19% que no contaban con escrituras el 75% afirmaron contar con otro tipo de garantía como la promesa de compraventa es decir que al vivienda está en proceso de adquisición.

⁴³ Citado por Torres Tovar, (2011) Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de las políticas Neoliberales (1990-2010), p. 392.

Gráfica 15. Tenencia de la vivienda en barrios de origen informal

Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

La tenencia de la vivienda ha sido establecida como uno de los determinantes del bienestar de los individuos en relación a la satisfacción de este derecho (SDP, 2011). Como vimos en la primera parte de esta tesis, en la definición del *derecho a una vivienda adecuada* la garantía y seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda constituye uno de sus atributos fundamentales⁴⁴. Los datos de las encuestas de caracterización de los barrios informales en Bogotá nos dejan saber que al menos el 75% de los habitantes de los barrios de origen informal consolidados viven en una vivienda propia y cuentan con un documento legal como la escritura pública o la promesa de compraventa que acredite la propiedad sobre el inmueble. Se observa también que para algunas familias en estos barrios (cerca del 2%) la propiedad de la vivienda no está asociada a un documento legal, sino simplemente al hecho de haberla construido y habitado por muchos años.⁴⁵ Si hacemos una comparación con los datos obtenidos de la EMB-2014 para Bogotá tenemos que el 48,1% de los hogares que conforman a Bogotá tiene vivienda propia; de ellos el 39.9 % la han pagado en su totalidad y el 8,3% la están pagando; los hogares que viven en arriendo o subarriendo representan al 46,8%; las otras formas de disfrute de la vivienda como son el usufructo, la posesión sin título, la ocupación de hecho se dan en un 5,1% de los hogares.

En lo referente a la tenencia de la vivienda encontramos que los habitantes de los barrios informales consolidados tienen una mejor posición de bienestar frente al total de la ciudad, al hacer una comparación con los datos de la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2014, esto se debe principalmente a que a nivel Distrital desde la década de los 60 el gobierno de la ciudad ha venido impulsando, en parte por la presión de las organizaciones barriales en la lucha por la legalización, diferentes programas para la legalización urbanística de los asentamientos de origen informal y de titularidad de la tenencia de la vivienda. Para

⁴⁴ Según la Observación General No.4 del Comité de DESC, este atributo se relaciona de una manera importante con la protección frente a desalojos forzosos, hostigamientos, expropiaciones, especulaciones en los arrendamientos o en los costos relacionados con la ocupación de la vivienda. De tal manera que al reconocerse las diferentes alternativas de tenencia que pueden existir, se hace necesaria una protección jurídica por parte del Estado a quienes ocupen un inmueble bajo cualquiera de ellas, sin distinción alguna.

⁴⁵ Como se planteó en la primera parte de esta tesis, la Corte Constitucional en la Sentencia T-894 de 2005, manifiesta que el derecho a la vivienda digna no incluye solamente el derecho a la propiedad o dominio sobre un bien inmueble, sino que dicho derecho también implica otras formas de tenencia o de acceder a un lugar en donde una persona pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad.

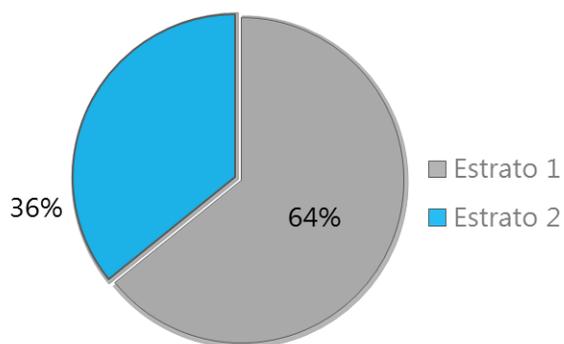
los pobladores informales la tenencia de la parcela constituye un factor que les proporciona seguridad económica y garantía sobre el patrimonio personal así como contribuye con el desarrollo progresivo de la vivienda pues disminuye los temores al desalojo y el despojo de sus viviendas. En el capítulo cuatro de esta tesis se profundizara sobre la necesidad y consecuencias que traen los programas de regularización y titulación predial, a la luz de las discusiones de algunos autores latinoamericanos.

3.3.4. Características socioeconómicas de los hogares

Para describir las características socioeconómicas de la población que reside en los barrios de origen informal de Bogotá, se seleccionaron algunos indicadores como el estrato socioeconómico de las viviendas en las que residen los habitantes de estos barrios, los tipos de ocupación y empleabilidad de los integrantes de las familias y de la persona cabeza de hogar, el rango de ingresos de los hogares y finalmente el estado de afiliación a la seguridad social.

Con la caracterización realizada en los barrios de origen informal se encontró que el 64% de la población encuestada habita unidades de vivienda clasificadas en el estrato 1 y el 36% de las viviendas se ubican en el estrato 2⁴⁶ (ver gráfica 16).

Gráfica 16. Composición de estrato socioeconómico en barrios de origen informal



Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

Como se mencionó en el segundo capítulo, en Colombia la estratificación socioeconómica se refiere a la clasificación en seis estratos de las viviendas según sus características, las condiciones y calidades del entorno y las condiciones propias del hábitat cercano. Esta clasificación se usa para realizar un procedimiento de subsidios cruzados en el pago de los servicios públicos domiciliarios (SPD) en donde los estratos 1, 2 y 3 es decir los sectores de la ciudad con condiciones habitacionales más precarias reciben un subsidio y por tanto pagan un menor valor proporcionalmente según el estrato, mientras que los estratos 5 y 6 en donde existen condiciones socioeconómicas más altas, se paga una contribución, un

⁴⁶ Se debe tener en cuenta que la encuesta fue aplicada en barrios de origen informal exclusivamente y casi la totalidad de estos barrios se ubican en estratos 1 y 2, de hecho uno de los prerrequisitos para la realización de programas de mejoramiento de barrios es que los barrios estén clasificados en estratos 1 y 2, pues son precisamente estos los que tienen condiciones de la vivienda y el entorno más precarias y por consiguiente una mayor necesidad de mejoramiento barrial.

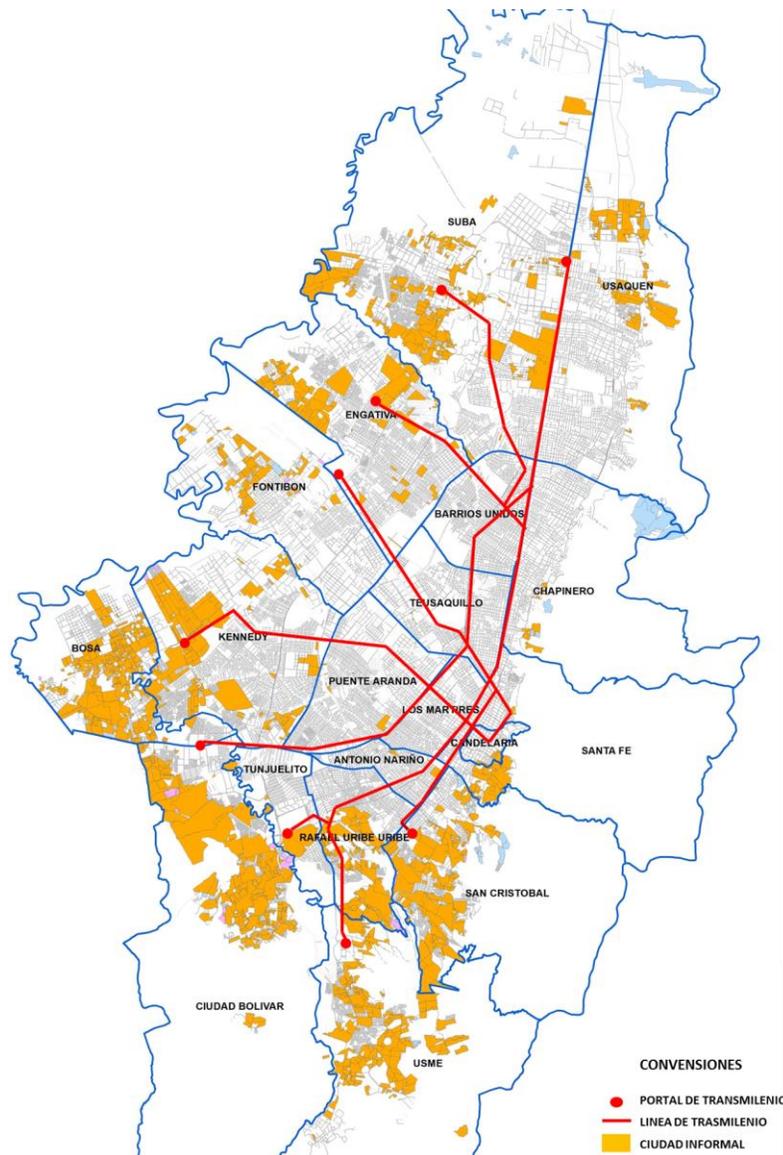
mayor valor en los servicios públicos; con este mayor valor se complementa, en parte, la tarifa de servicios públicos subsidiada en los estrato inferiores.

Lo anterior explica de manera más clara porque, vivir en sectores informales representa para los hogares asumir un costo de servicios públicos casi tres veces más bajo de lo que le significaría en la ciudad formal. A pesar de que en términos relativos los estratos bajos comprometen una mayor proporción del ingreso en el pago de SPD que los residentes de estratos altos (son más pobres), vivir en barrios de origen informal pueden entenderse como una estrategia de racionalidad económica en tanto que la decisión de localización incidirá en la cantidad de ingresos que deben destinarse al pago de SPD. Según la EMB-2014 en el Distrito Capital predominan las viviendas clasificadas en los estratos dos (38,1%) y tres (37,0%), en las cuales habita el 73,33% de la población (6.027.453 personas) que conforman el 75,4% de los hogares. En viviendas estrato uno vive el 10,4% de la población y en estrato cinco y seis el 4,52% de los habitantes.

Como se vio en el segundo capítulo de esta investigación la ciudad informal se ha construido principalmente en las zonas periféricas de la ciudad, además de esto, encontramos también que la población que habita en sectores clasificados como estrato 1 y 2 coincide con la localización periférica de los asentamientos urbanos informales; sin embargo como lo hemos visto en este capítulo, las condiciones socioeconómicas de las familia y físicas de las viviendas nos son tan precarias como se ha pensado. Lo que sí incide en la menor calidad de vida urbana de los habitantes de la ciudad informal es que en la mayoría de los casos la localización y accesibilidad a estas zonas de la ciudad no es la mejor, sus lugares de residencia están distantes de los principales centros de generación de empleo y de la mayor oferta de bienes y servicios de la ciudad.

Aunado a la mala localización de los asentamientos urbanos informales en Bogotá, encontramos que el transporte masivo de la ciudad Transmilenio S.A. que en teoría permitiría llevar rápidamente a la población que vive en las zonas periféricas hacia las zonas centrales de manera rápida, no llega efectivamente a los barrios de origen informal, aumentando la situación segregada de estos sectores de la ciudad, de hecho, como se observa en el siguiente plano, el transporte masivo en la ciudad llega hasta donde la ciudad informal empieza, lo cual implica que en estos barrios se debe usar diferentes modos de transporte para llegar a cualquier otro destino en la ciudad haciendo transbordos entre uno y otro y aumentando los tiempos promedios de viaje.

Mapa 5. Líneas de transporte masivo y localización de asentamientos urbanos informales en Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SDP (2015)

Los anteriores factores, la mala localización, las dificultades de transporte u el déficit de servicios urbanos, contribuyen en un aumento de la segregación socioespacial en estos sectores de la ciudad; que el 64% de la población objeto de estudio habite una vivienda de estrato 1 nos permite una aproximación sobre las condiciones desfavorables físico espaciales y de segregación socioespacial en las que viven. Tradicionalmente los asentamientos informales se han desarrollado donde el precio del suelo es el más bajo de la ciudad y por lo tanto tiene menores características de localización, disponibilidad de servicios y pueden estar en zonas de ladera o pendiente donde la construcción se hace más difícil.

Por otra parte tenemos la situación de ocupación y empleabilidad de los hogares que habitan los barrios informales. En la tabla 9 se muestra el estado actual de la ocupación de los miembros de las familias

encuestada en el trabajo de campo, de esta información se obtuvo que 72% de las personas cabeza de hogar se encuentran trabajando, el 18% se dedican al cuidado del hogar y el 5% están buscando trabajo al momento de ser encuestados; con estos datos se realizó el cálculo respectivo de la tasa de desempleo de la población que residen en los asentamientos de origen informal. El resultado es que la tasa de desempleo es del 11,3%,⁴⁷ el estadístico de desempleo para la ciudad en este mismo periodo analizado (entre diciembre de 2012 y febrero de 2013) fue de 10,4% a nivel distrital y a nivel nacional el 11,1% (SDDE, 2013). lo anterior muestra que la situación laboral de los habitantes de los barrios informales medida por la tasa de desempleo no es considerablemente mayor con respecto al resto de la ciudad, en lo que se refiere a empleabilidad o a la capacidad potencial de incorporarse y permanecer en el mercado laboral. Sin embargo con la encuesta elaborada no se pudo obtener información suficiente que diera cuenta sobre la calidad del empleo; al respecto se ha documentado sobre la estrecha relación del trabajo informal y los trabajos por cuenta propia con los habitantes de los barrios de origen informal; se aclara que el trabajo informal no cuenta con garantías en cuanto a seguridad social y condiciones laborales adecuadas.

Tabla 9. Ocupación de los habitantes de los barrios informales en Bogotá

Ocupación	Todos miembros del Hogar	Cabeza de Familia	Población en edad escolar (5 a 17 años)	Población en edad educación superior (18 a 24)
Trabajando	39%	72%	5%	44%
Oficios del hogar	17%	18%	3%	10%
Buscando trabajo	5%	5%	1%	10%
Estudiando	29%	0%	85%	30%
Incapacitado para trabajar	1%	1%	0%	1%
Otra	4%	3%	2%	2%
Ninguna	4%	1%	4%	2%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

Al tener en cuenta el total de miembros de los hogares encontramos que el 39% de la población se encuentra trabajando, mientras que el 29 % está realizando alguna actividad educativa. El 17% de las personas se dedica a actividades del hogar, un 5% de los encuestados se encuentra buscando trabajo, mientras que el resto de la población no tiene ninguna actividad específica, o indica que se dedica a otras

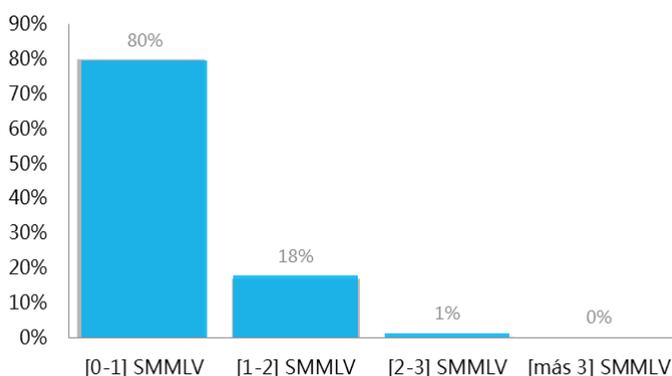
⁴⁷ La tasa de desempleo esta expresada por el número de personas desempleadas (D) como porcentaje de la fuerza laboral (FL) también llamada población económicamente activa (PEA). Esta fuerza laboral o población económicamente activa es la suma de las personas empleadas y las desempleadas. El cálculo se realizó teniendo en cuenta esta definición que es la aceptada por el DANE.

actividades. Un análisis más desagregado por edades y tipos de ocupación para la población menor de edad en edad escolar establecida en el rango de 5 a 17 años muestra que el 85% se encuentra estudiando, resulta preocupante que el 5% de la población menor de edad que vive en estos barrios se encuentra trabajando según los resultados de las encuestas (ver tabla 9) y otro 5% no realiza ningún tipo de actividad o está buscando trabajo. Así mismo sobre la educación se advierte una deserción temprana en los estudios pues de la población con edades entre 18 y 24 años (edad promedio de realización de estudios superiores y/o universitarios) sólo el 30% se encontraban estudiando, por lo cual se deduce que un escaso porcentaje de jóvenes en los barrios de origen informal entran a una universidad o culminan estudios superiores (uno de cada tres aproximadamente).

Otro de los indicadores de las condiciones socioeconómicas de los hogares es el nivel de ingresos que recibe. La gráfica de rango de ingresos por hogar arroja que la mayor parte de las familias de estos barrios se sustentan con lo que les proporciona un salario mínimo mensual vigente⁴⁸, generalmente esto ocurre porque en la familia sólo trabaja una persona, que para muchos casos es el padre de familia, mientras que la madre o cónyuge se dedica a los oficios del hogar y al cuidado de los hijos, como se vio en la tabla anterior el 18% de las personas cabeza de hogar se dedican a oficios del hogar; como se ve en la gráfica 17 el restante 20% de las familias sobrevive con un ingreso mayor a dos salarios mínimos mensuales vigentes.

En este aspecto se debe tener en cuenta que la exactitud del indicador de ingresos para estas familia puede no estar tan cercana a la realidad, por el contrario puede estar subvalorado pues durante el encuestamiento se percibió que un porcentaje importante de las personas no se encontraban dispuestas a entregar información veraz sobre su nivel de ingresos, algunos encuestados por temor a recibir cargas tributarias o pérdida de subsidios de algún tipo no respondían la pregunta sobre el rango de ingresos con el cual cuenta la familia o daban un dato subestimado.

Gráfica 17. Rangos de ingresos de los hogares que habitan en barrios de origen informal



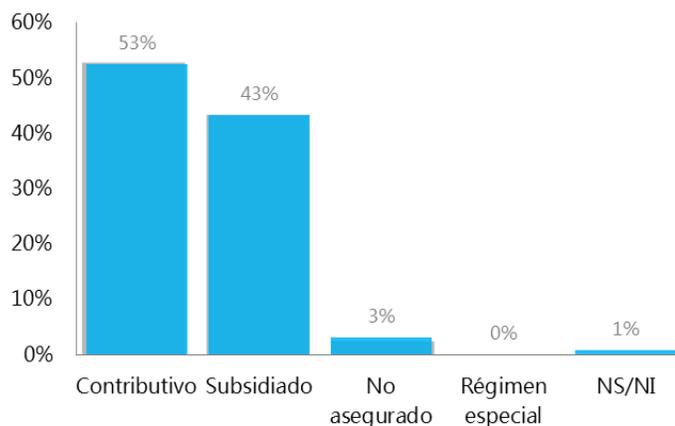
Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

Otro de los datos que permite ver las condiciones socioeconómicas de los hogares en los barrios de origen informal es el estado de afiliación al régimen de seguridad social esta información se observe en la gráfica 18, allí se muestra que el 96% de estas familias se encuentran afiliadas al sistema de Seguridad

⁴⁸ El salario mínimo mensual Vigente SMMV para el año 2013 en Colombia fue de \$566.700, lo cual corresponde aproximadamente a 306 dólares por mes.

Social y Salud. El 53 % de la población se encuentra en calidad de contributivo lo cual indica que un porcentaje cercano al 53% de la población económicamente activa posee un empleo formal y puede tener seguridad social para sí mismos y su núcleo familiar.

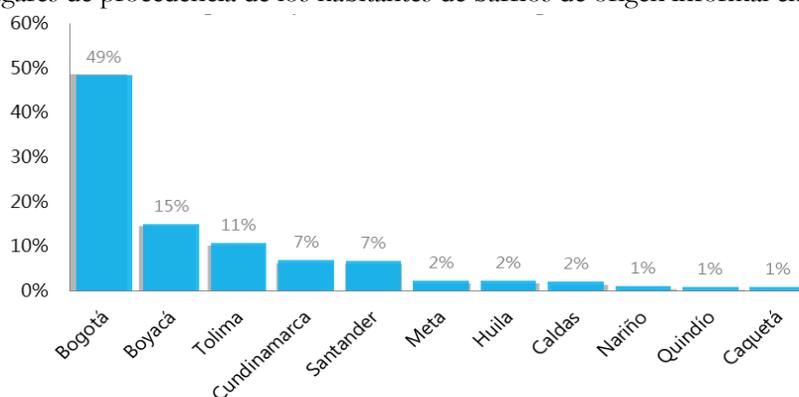
Gráfica 18. Estado de afiliación a seguridad social



Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

En la gráfica 18 encontramos también que el 43% se encuentra en régimen subsidiado; el Régimen Subsidiado es el mecanismo mediante el cual la población más pobre, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado; este dato permite deducir que cerca de un 43% de las personas que viven en los barrios de origen informal no tienen un empleo formal y estable que garantice prestaciones de seguridad social y por eso recurren al subsidio estatal en salud⁴⁹. Por último tenemos que un 4% de la personas en estos barrios se encuentra por fuera del sistema de salud o no tiene la información para responder a esta pregunta. 3.3.5. Movilidad Residencial en los barrios de origen informal

Gráfica 19. Lugares de procedencia de los habitantes de barrios de origen informal en Bogotá.



Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

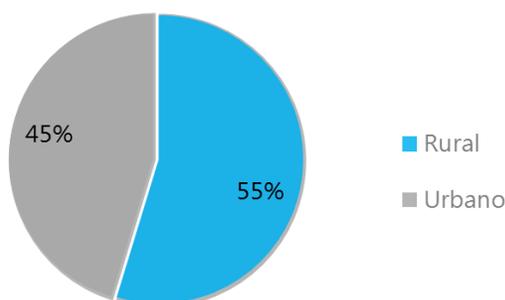
⁴⁹ Para poder acceder a los Subsidios de Salud del Régimen Subsidiado no se puede tener un vínculo laboral vigente, tampoco lo pueden hacer quienes perciban ingresos o renta suficientes para afiliarse al Régimen Contributivo, o quienes estén pensionados, o quienes como beneficiarios de otra persona estén afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Cuando hacemos un análisis de los lugares de procedencia de los habitantes encuestados nos encontramos con datos sorprendentes, más de la mitad de las personas cabeza de familia en estos barrios son inmigrantes de otros lugares de Colombia. En el gráfico 19 vemos que la población residente en estos barrios y que nació en esta misma ciudad corresponde al 49%, el resto es población que proviene de otros municipios y departamentos del país.

La migración a estos barrios de origen informal ha sido bastante alta, la migración poblacional de otros municipios a Bogotá se concentra en barrios de origen informal en proceso de crecimiento. Una vez asentada la población allí, tenemos que las familias generalmente inician arrendando un cuarto o una vivienda para luego a través de los años autoconstruir su casa generalmente en el mismo barrio donde ya han construido redes colaborativas con sus vecinos y un entramado social con familias en condiciones socioeconómicas similares.

Encontramos una gran diversidad de procedencia en los habitantes originarios que llegaron a conformar los barrios; de los departamentos que aportan mayor cantidad de población migrante a los 18 barrios de Bogotá son Boyacá y Tolima con el 15% y 11% de la población seguido por municipios de los departamentos de Cundinamarca y Santander, ambos con un 7% de la población total. Adicionalmente a lugar de procedencia se preguntó si el entorno de su vivienda de origen era urbano o rural a lo cual el 55% de los encuestados respondieron que provenían de municipios y zonas rurales en donde se dedicaban a labores del campo. Lo anterior confirma en parte algo que ya se había dicho y es que una parte considerable de los flujos migratorios campo ciudad que se dieron desde la segunda mitad de siglo pasado fueron absorbidos por los asentamientos de origen informal, el fenómeno del desplazamiento y la violencia han contribuido fuertemente con la llegada de un gran contingente de población rural de todas partes del país a la ciudad de Bogotá. En la gráfica 20 se observa también que el 45% restante proviene de entornos urbanos, esto coincide con los habitantes que son originarios de Bogotá y no tuvieron un flujo migratorio.

Gráfica 20. Entorno de Origen de los primeros habitantes de los barrios de origen informal



Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

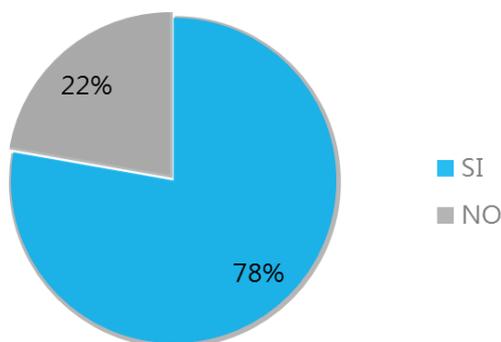
Exceptuando regiones en el mundo como el sureste asiático la urbanización en los países en proceso de desarrollo se ha producido totalmente al margen de la industrialización y el desarrollo, (Davis, 2007, p. 26). Las grandes ciudades en los países en desarrollo han crecido producto de la degradación de las condiciones de vida en el campo del crecimiento demográfico y los desplazamientos del campo a la ciudad producidos por la agudización de la violencia como fue el caso colombiano. En los países en desarrollo el proceso de crecimiento de las ciudades desde mediados del siglo pasado se dio en medio de un proceso de crecimiento del desempleo y agudización de la pobreza.

El número de víctimas del conflicto armado en Colombia es superior a los 7 millones de personas. Gran parte de esta población debe migrar hacia otros sitios, en busca de oportunidades y refugio. Cifras de la Unidad de Víctimas muestran que las grandes ciudades, como es de esperar, reciben la mayor parte de las migraciones desde todo el territorio nacional. Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, en el periodo 1990 – 2014, registran 1.168.994 víctimas recibidas, las cuales corresponden a un 17.5% del total nacional registrados para el mismo periodo (6.655.010)⁵⁰.

De las 4 ciudades principales, Bogotá es la ciudad con la mayor cantidad de víctimas recibidas en el periodo en mención, con un total de 505.559, lo cual representa el 43.2% del total de las 4 ciudades en mención (1.168.994), seguido de cerca por la ciudad de Medellín con 410.474 víctimas recibidas, con un 35.1% (Unidad para las Víctimas, 2015). Proporcionalmente estas dos ciudades son las que tienen mayor cantidad de población viviendo en zonas de origen informal.

El siguiente gráfico muestra la situación de movilidad relacionada con los propietarios de las vivienda, encontramos que 8 de cada 10 propietarios reside en el barrio, la mayoría de los propietarios conciben su vivienda como el patrimonio familiar y generan una relación de arraigo por la vivienda y el barrio que se visibiliza con el mejoramiento progresivo, adecuación y ampliación de la vivienda. Sin embargo el 22% de los propietarios no habita la vivienda, esta situación puede darse por diferentes razones, puede ser que aquellas familias que han logrado alcanzar un mayor desarrollo económico, se hayan mudado a zonas más centrales de la ciudad, o por el contrario puede ser que vivan en otros barrios de origen informal o en otras ciudades, durante el levantamiento de las encuestas, las personas encuestadas afirmaban también que los propietarios de las viviendas vivían dentro del mismo barrio pero en otra vivienda también de su propiedad.

Gráfica 21. ¿El propietario habita la vivienda?



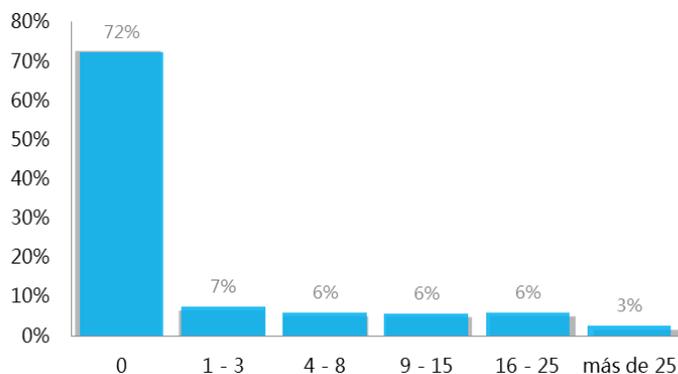
Fuente: Encuesta de condiciones habitacionales DMB CVP 2013

Otro análisis que permite ver la situación referente la movilidad residencial que se vive al interior de los barrios de origen informal se encuentra al preguntar el tiempo que han vivido las familias en la vivienda que habitan y verlo comparativamente con el tiempo que llevan viviendo en el barrio. En la gráfica 22 se puede observar que un 28% de los encuestados llevan viviendo en el mismo barrio una mayor cantidad de años que en la vivienda que en ese momento estaban viviendo, esto muestra que cuando las familias en algún momento decidieron cambiarse de vivienda lo hicieron sin salir del barrio, es decir se trasladaron

⁵⁰ Cifras tomadas de la página del Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y reparación integral de las víctimas. <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php>, fecha de consulta 28 de Octubre de 2015.

a una casa diferente pero dentro del mismo barrio. Algunas explicaciones referentes a la movilidad residencial al interior del barrio tiene que ver con que los residentes generan un arraigo por el mismo que le impide marcharse a un lugar diferente. Esto es más frecuente cuando se trata de madres cabeza de familia, pues se ha demostrado que ellas se valen de las redes y capital social construido dentro de los barrios para acceder a trabajos remunerados y otro tipo de servicios como el cuidado de los hijos, etc.

Gráfica 22. Diferencia tiempo de residencia entre el barrio y la vivienda actual en años



Fuente: Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

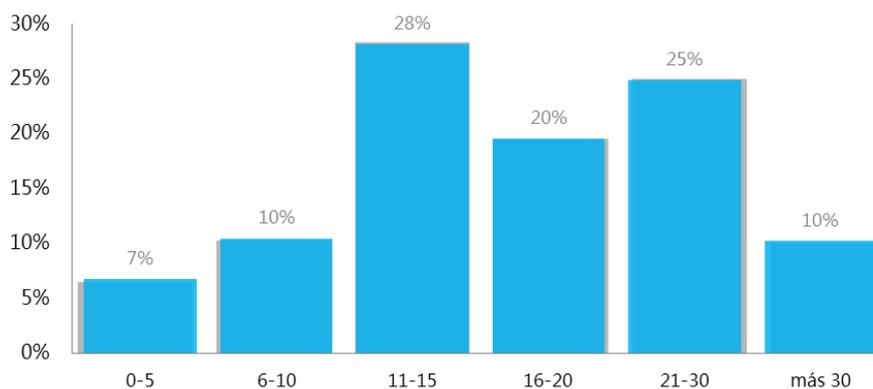
En la gráfica 22, lo que se muestra es resultado de calcular la resta del número de años que la persona encuestada lleva viviendo en el barrio, respecto de los años que lleva vivienda en donde fue encuestado. La primera columna muestra que el resultado es 0 esto quiere decir que el 72% de estas personas encuestadas ha vivido siempre en la misma vivienda desde que llegó al barrio de origen informal. Sin embargo en el trabajo de campo observamos que las familias que llevan viviendo más tiempo en estos barrios por lo general más de 10 años, no llegaron a esa vivienda sino anteriormente vivieron en otra u otras viviendas pero en ese mismo barrio. Esto nos da cuenta de la forma como los habitantes se arraigan a su barrio y crean una serie de redes sociales y de trabajo que genera un mayor apego por su lugar de residencia, para ellos el lugar de residencia supera la individualidad de la vivienda y se proyecta en el barrio en general. Por otro lado al indagar más con los habitantes de los barrios comprobamos que muchas veces la movilidad residencial implica el cambio de vivir en arriendo a vivir en una casa propia o al comprar un lote e iniciar una construcción que con el paso de los años y la constante inversión de recursos termina en una casa familiar. El resto de las columnas de la gráfica 22 se muestran que el 28% de los residentes del barrio ha vivido en más de una vivienda dentro del mismo barrio.

3.4.6. Características de las viviendas autoconstruidas

En este apartado dejamos de un lado ahora las cuestiones sociales y económicas de las familias que habitan en los barrios de origen informal y buscamos examinar las cuestiones físicas de las viviendas que fueron construidas en estos barrios, así pues, en esta sección se mostrarán los resultados de la información que se obtuvo referente a la antigüedad de las construcciones, de los materiales y calidades mismas de la vivienda como también las cuestiones referentes a su tamaño, número de pisos y tamaño de los lotes. Al respecto en la gráfica 23 se muestran los resultados referentes a la antigüedad de las

viviendas construidas en los barrios informales que son objeto de estudio de esta investigación, por medio de esto podemos ver que estos son barrios antiguos que ya han alcanzado un grado avanzado de consolidación, el 48% de las viviendas tiene más de 21 años de construidas, así mismo el 83% de las construcciones llevan más de 10 años. Sólo el 7% de las viviendas tiene una edad de construcción menor a cinco años.

Gráfica 23. Años de antigüedad de la vivienda informal



Fuente: Encuesta de condiciones habitacionales DMB CVP 2013

Como vimos anteriormente referente al uso de los predios en los barrios, solo un 2% de estos se encuentran baldíos o si construir, esto muestra que en los barrios de origen informal antiguos, la mayoría de los predios están construidos, el crecimiento al interior de estos barrios no se da entonces por expansión, el mercado de construcción de vivienda nueva es muy reducido. Su crecimiento se da principalmente por densificación de los barrios por medio de la construcción de nuevos pisos en las edificaciones ya existentes, que constituyen así mismo nuevas unidades habitacionales utilizadas para la renta o alquiler de vivienda.

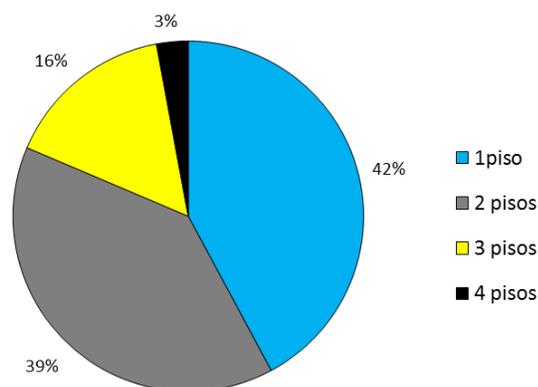
Sobre el tamaño de las viviendas dos datos dan cuenta de este aspecto, especialmente en lo referente a las calidades de la vivienda y a su tamaño y disponibilidad de espacios. El primero de estos datos es el tamaño del lote donde se realizó la construcción. Al respecto encontramos que el tamaño del lote que más se repite (la moda) en el conjunto de datos de las viviendas de origen informal analizadas en el trabajo de campo es de 72m². En los años 70 se realizó un *estudio de normas mínimas de urbanización, servicios públicos y comunitarios* (ICT, 1973) en el cual se definió que 72 m² era el tamaño mínimo del lote para una vivienda digna. Hoy en día encontramos que el tamaño de las viviendas de interés social y de interés prioritario que se entregan en Bogotá no superan los 45 m² e inclusive muchas de las viviendas entregan con tamaños inferiores a los 35 m² lo cual no alcanza a ser ni la mitad del tamaño mínimo del lote que se establecía hacia los años 70 acerca de la vivienda mínima (Maldonado, 2012, p 176). En contraparte encontramos que los procesos de desarrollo informal en la ciudad de Bogotá han adoptado y mantenido el tamaño promedio de 72 m² del tamaño del lote que entregan los loteadores o urbanizadores piratas; Al hacer una análisis interno de los datos obtenidos en el trabajo de campo con las encuestas encontramos que el tamaño promedio del total de los lotes en los 18 barrios analizados es de 87.7 m² e inclusive se encuentran viviendas cuyos lotes en donde están construidas pueden superar los 100 m² de terreno.

En Colombia la norma se ha vuelto totalmente permisiva con el sector de la construcción para vivienda social, a nivel distrital se ha definido un lote mínimo de 54m² para vivienda unifamiliar popular en el Plan de Ordenamiento Territorial y peor aún a nivel nacional se definió un mínimo de 35 m² para la misma tipología de vivienda (Decreto Nacional 2060 del año 2004). Esta situación ha permitido que el sector mercantil informal de vivienda tenga ventajas comparativas frente al sector formal y que siga siendo competitivo frente a las características de las viviendas que ofrece, más accesible e inclusive más aceptable para las familias de bajos ingresos en Colombia.

El segundo sobre el tamaño de las viviendas en los barrios de origen informal se refiere a la altura o número de pisos de la vivienda construida. En la gráfica 24 se muestra el estado de la edificabilidad de la vivienda, allí se puede ver que el 58% de las viviendas tienen más de un piso de altura y un 19% tiene entre 3 y 4 pisos de altura. En este aspecto al analizar internamente los datos por localidades encontramos que existen algunas diferencias sobre estos datos entre las localidades y barrios de analizados. Mientras que en localidades como Suba en el barrio Berlín las edificaciones casi en su totalidad tienen tres pisos de altura, en Bosa en los barrios San Bernardino y San Joaquín las edificaciones son generalmente de 2 pisos, mientras que en la mayor parte de los barrios de San Cristóbal y Ciudad Bolívar las edificaciones son de 1 piso; se debe tener en cuenta que el tamaño promedio de los lotes en San Cristóbal es mayor que en Suba y Bosa.

El número de pisos promedio del total de viviendas en los 18 barrios de origen informal es de 1,8 pisos. Si hacemos un cálculo teniendo en cuenta el tamaño de los lotes construidos que vimos anteriormente y el número promedio de pisos construidos tenemos que el promedio de los metros calculados para las edificaciones en los 18 barrios es de a 157,8 m² construidos⁵¹, en la base de datos se pueden llegar a encontrar viviendas con más de 300 m² de construcción.

Gráfica 24. Estado de edificabilidad de las viviendas informales en Bogotá



Fuente: Encuesta de condiciones habitacionales DMB CVP 2013

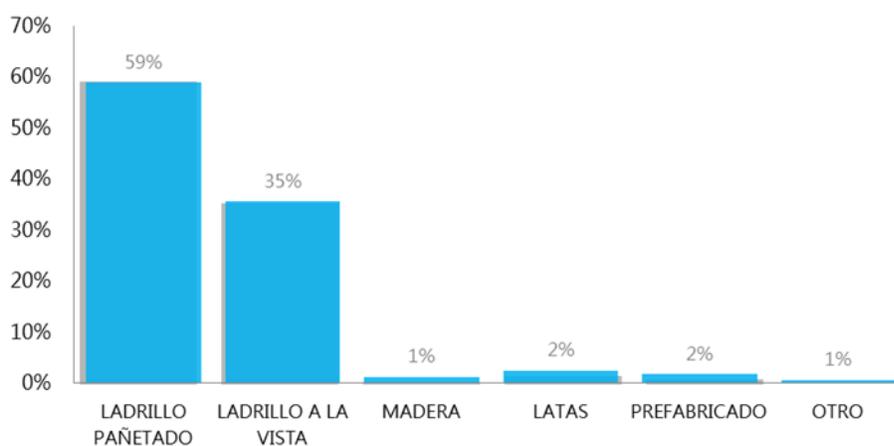
Lo que se puede ver con los dos anteriores datos es que las viviendas construidas informalmente son considerablemente mejores en cuanto a tamaño y posibilidades de crecimiento constructivo frente a las que se ofrecen en el mercado formal de vivienda bajo la tipología de vivienda social tipo VIS y VIP que

⁵¹ Este dato no contempla una característica de las construcciones de las viviendas autoconstruidas en Colombia y es que a medida que se agrega un nuevo piso, las construcciones se salen del perímetro original del predio mediante un “voladizo” que incrementa la dimensión de espacio a construir con cada piso que se agrega.

generalmente no superan los 45 m² y un piso de altura. En definitiva esto representa una de las ventajas de la urbanización informal mejor valorada por sus usuarios que se comentaron en el capítulo 1, nos estamos refiriendo al *tamaño de la vivienda*. Este aspecto lleva relacionado en sí mismo otros aspectos bien valorados por los informales urbanos, el hecho de que el tamaño de la vivienda les puede permitir rentar un espacio o acomodar un negocio para generar ingresos, además de esto la libertad urbanística les permite construir la vivienda según sus necesidades, la progresividad de la construcción les permite levantar la edificación en diferentes tiempos según se dispongan de los recursos. Sin importar el tamaño y la altura de la vivienda en estos barrios, sus propietarios están seguros de que siempre podrán ir haciendo mejoras a su vivienda, pues esta para ellos es su patrimonio familiar, su forma de ahorro.

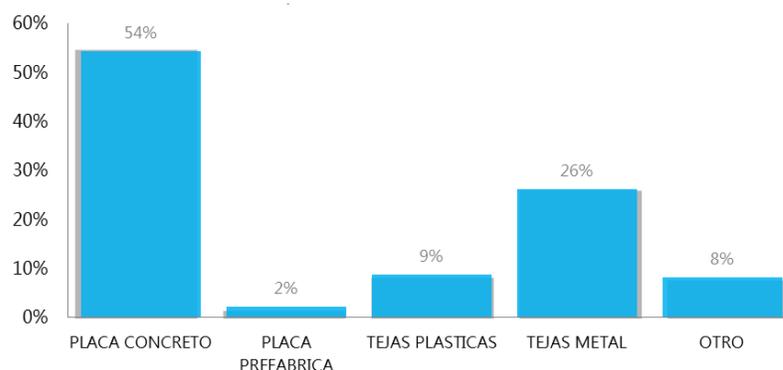
Aunado a la dimensión y tamaño físico de la vivienda, nos interesa ver cómo se encontraba el estado de la vivienda en cuanto a acabados y materiales de construcción. Al respecto encontramos que el material predominante de la fachada y paredes exteriores es el ladrillo pañetado representado en un 59% de los casos, sólo un 5% de las viviendas mantiene un material precario no durable en la fachada y paredes exteriores como latas y madera etc. Ver gráfica 25. Si consideramos el ladrillo a la vista como materiales aceptables para construcciones seguras, tenemos que el 94% de las 762 edificaciones estudiadas estaban construidas en su fachada y paredes exteriores con materiales seguros y duraderos.

Gráfica 25. Materiales predominantes de la fachada de las viviendas informales en Bogotá



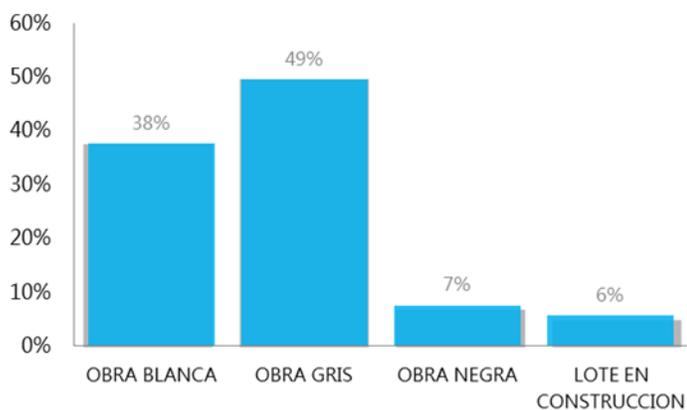
Fuente: Encuesta de condiciones habitacionales DMB CVP 2013

Otra de las partes de la vivienda tenida en cuenta fue la cubierta o tejado, en este aspecto se encontró que el material o tipo de cubierta más frecuente en estas viviendas es la placa en concreto, con un 54% de los casos, seguido de tejas metálicas con un 26% y tejas plásticas con un 9%; en general se puede afirmar que en el 92% de los casos el material de la cubierta es durable y resistente ante las inclemencias del clima, lo cual permite afirmar en este aspecto que son viviendas seguras y confortables en este aspecto para sus residentes (ver gráfica 26).

Gráfica 26. Materiales predominantes de la cubierta de las viviendas informales en Bogotá

Fuente: Encuesta de condiciones habitacionales DMB CVP 2013

El último de los aspectos a analizar sobre la calidad y estado constructivo de la vivienda se refiere al acabado general de la misma, para este caso se establecieron cuatro categorías según las clasificaciones típicas empleadas en el estado de desarrollo de un proyecto de construcción estas categorías son: lote en construcción, obra negra; obra gris y obra blanca. El lote en construcción se refiere al inicio del proceso mismo de construcción cuando se realiza la cimentación, se levantan columnas y demás pero aún no se encuentra o no es posible habitar la vivienda, la obra negra comprende los cimientos o bases, vigas, columnas, placas y tejado; la obra gris comprende muros en ladrillo, pisos, pañete de muros, servicios públicos domiciliarios y cubierta; la obra blanca se refiere a la edificación con la totalidad o mayoría de los acabados, enchapes, estuco, pintura y demás.

Gráfica 27. Acabados generales de las viviendas de origen informal en Bogotá

Fuente: Encuesta de condiciones habitacionales DMB CVP 2013

Al respecto se encontró que el 38% de las viviendas están totalmente terminadas, es decir en obra blanca con todos los acabados, un 49% de las viviendas se encuentra en obra gris, es decir con la estructura totalmente construida, los tejados y paredes pañetadas; se puede decir que una vivienda que tenga un acabado en obra gris u obra blanca es una vivienda habitable y adecuada pues le restaría cuestiones de acabados, estilos y algunos agregados que pueden ser suntuosos más que necesarios. De lo anterior se establece que el 87% de las viviendas de origen informal en estos barrios presentan condiciones

adecuadas o aceptables para la habitabilidad en cuanto a las condiciones físicas y constructivas de la misma. Un 7% de las viviendas presentan condiciones constructivas y de habitabilidad aun precarias y un 6% de estas se encuentran en inicio del proceso de construcción y aún no están habitadas. De las edificaciones restantes al 38% de las que ya se encuentran terminadas se deduce que hay un 62% de edificaciones que se encuentran en proceso de construcción en diferentes estados del mismo. Lo anterior muestra que en estos barrios al momento de la elaboración del trabajo de campo la adecuación de la vivienda ha alcanzado un grado de consolidación considerable, es decir son barrios que ya se encuentran legalizados y a su vez han logrado a través de los años desarrollar sus edificaciones de manera que estas han pasado de ser casas construidas con materiales livianos y temporales a ser en su mayoría casas de dos pisos con paredes y cubiertas durables y acabados en su mayoría aceptables para garantizar y satisfacer la necesidad de vivienda y alojamiento de sus habitantes. Esto contrasta con los resultados encontrados por Torres (2007) en donde se encontró que solo un 20% de las viviendas en los barrios informales en Colombia inician con materiales permanentes como ladrillo y cemento. Lo que se contrasta acá es que esto no se mantiene así indefinidamente como se puede ver el 87% de las edificaciones en los barrios informales objeto de estudios, ya han alcanzado un estado constructivo sobresaliente, el 94% tienen materiales durables en sus fachadas y paredes exteriores y el 92% tiene una cubierta construida con materiales seguros.

Durante la caracterización de los barrios y relacionado con el nivel de desarrollo de la vivienda constatamos que en el barrio, dependiendo de del tamaño de la vivienda, de la antigüedad y de lo avanzado de la construcción, se marca una cierta estratificación social. Generalmente las primeras familias que llegaron al barrio tienen hoy en día construcciones más consolidadas y por lo tanto un estatus mayor o un reconocimiento de los demás habitantes del barrio, durante las visitas a los barrios y el contacto con los miembros de las Juntas de Acción Comunal (JAC), encontramos que hay una relación cercana en cuanto a que los miembros de las JAC, generalmente son propietarios de alguna o algunas de las casas más consolidadas del barrio. Por otra parte encontramos también que las viviendas donde hay actividad comercial propia o arrendamiento de local muestran un estado constructivo mayor; contrario a esto y como es de esperar, las viviendas más recientes mantienen condiciones más precarias.

Hasta aquí y con la caracterización y el trabajo de campo realizado en los barrios de origen informal que ya han alcanzado algún grado de consolidación, se evidencia la existencia de una amplia y diversa forma de proyección de ciudad. Allí al interior de los barrios confluye una amplia red de actores y de formas de producción de la vivienda, no todos los habitantes construyeron con sus manos su propia vivienda, muchos contratan mano de obra para ello, otros realizaron intercambio de favores, etc.; se evidencia también una capacidad evolutiva y flexible en los barrios tanto en las condiciones socioeconómicas de los habitantes como en las condiciones físicas de la vivienda, no todas las edificaciones tienen un desenvolvimiento constructivo simultáneo, allí ocurre la autoproducción de distintos hábitats humanos, en un principio muy precarios y empujados por la necesidad, con el tiempo la esperanza y el trabajo transforma lo precario en la consolidación de un hábitat propio. Como lo afirma María Clara Echeverría hablando de los barrios informales: *“Gran parte de la producción fáctica de estos no se limita a la intervención estatal y privada, sino que se deriva de la acción de habitantes, familias, vecinos, comunidades, patrones, entidades solidarias, organizaciones no gubernamentales o actores políticos, los cuales confluyen en un sistema abierto y flexible que produce una multiplicidad de hábitats.”* (Echeverría, 2015)⁵².

⁵² Hábitat y vivienda, sin base social en el PND. <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/habitat-y-vivienda-sin-base-social-en-el-pnd.html#.VYbPyriCw-g.facebook>

CONJURO

1.

Bogotá, martes 25 de febrero de 1969, el periódico El Vespertino titulaba lo siguiente:

*“Desalojada invasión hoy en Bogotá”,
en el cuerpo de la noticia se resumía lo que paso ese día:
“una choza ardió esta mañana en predios de la invasión ‘Juan XXIII’, en momentos en que el inspector 28 de policía, Iván Campo,
adelantaba la diligencia de lanzamiento de un centenar de personas que habían levantado sus ‘ranchos’ de la calle 63 con carrera 1°.
Durante varias horas se intentó dar un plazo para desocupar,
pero el funcionario hizo cumplir la orden de desocupar los terrenos con el apoyo de la Policía”.*

En la portada de ese periódico se coloca una fotografía de dos policías incendiando una humilde casa,
mientras que una mujer —al parecer quien la construyo—
observa con una mirada deshabitada como los funcionarios adelantan su “diligencia”.

2.

Bogotá, viernes 26 de abril de 2013, el periódico El Tiempo titulaba lo siguiente:

*“Juan XXIII, el colorido barrio hecho a pulso por los vecinos”,
en el cuerpo de la noticia se resumía lo que ha paso con ese barrio 44 años después:
“Llegaron a finales de los 50 a poblar un lote baldío en Chapinero...”*
El artículo periodístico coloca fragmentos de entrevistas hechas a algunos de los habitantes del barrio Juan XXIII
Luis López, hijo de José López, uno de los fundadores del barrio, comenta lo siguiente
“En ese entonces se vivía con unas necesidades apremiantes.

No teníamos casa,
*dormíamos en una pieza tres personas y no éramos los únicos.
A mi papá lo llamaron algunos vecinos para empezar a poblar ese lote baldío”.*
Sofía, hablando de un padre que ayudo y oriento a estas familias pobres a poblar el barrio, dice lo siguiente:
“Él sacaba un megáfono para llamar a la gente a que ayudara a construir los caminos y la escuelita. Cada vecino tenía una misión”
Bejarano —se puede entender que es otro vecino del barrio —, en el mismo artículo dice:

“Así creamos un tejido social humano en esta comunidad”
Y en un fragmento más, de las palabras de Sofía se finaliza el artículo de El Tiempo:
*“Valoro donde vivo, nos ha costado construirlo.
Aquí conservamos nuestra historia y la riqueza ecosistémica que nos rodea,
como las quebradas y los cerros orientales.
Lo que hace de este lugar el mejor sitio para vivir”*

Capítulo 4

LOS TRATAMIENTOS DE POLÍTICA SOBRE LA CIUDAD INFORMAL, DE LA ERRADICACIÓN A LA FORMALIZACIÓN DE LO INFORMAL

En los últimos quince años para la administración distrital en Bogotá el tratamiento sobre la ciudad informal ha sido una de las preocupaciones centrales en la definición de políticas públicas. La magnitud y la persistencia de los procesos de urbanización informal han planteado la urgencia de una política de intervención para la ciudad informal (SDHT, 2011); como vimos en el capítulo 2, cerca del 24% de la extensión urbana de Bogotá se ha desarrollado de manera informal y allí viven más de dos millones de personas. Además de esto la informalidad urbana sigue siendo vigente como uno de los mecanismos principales de acceso a la vivienda para muchas familias de bajos ingresos que viven en la ciudad y que llegan de otros sectores del país.

Los tratamientos de política frente a la ciudad informal han cambiado radicalmente desde mediados del siglo pasado cuando el objetivo central era evitar a toda costa la urbanización informal y erradicar estos asentamientos urbanos mediante el desalojo y el uso de la violencia; en ese momento no había una alternativa clara de vivienda para los más pobres. Hoy en día, para el año 2015 un amplio stock de vivienda informal se ha acumulado en la ciudad de Bogotá; ante esta situación es casi imposible pensar desde la política pública en tratamientos que vulneran los derechos humanos como lo fue la erradicación de barrios informales, además porque este tipo de actuaciones no dio resultado; a pesar de la presión policiva, una y otra vez, después de los desalojos, los barrios informales se levantaban de nuevo hasta que las autoridades abandonaron la lucha.

A partir de los años 70 y 80 se entendió que los barrios de origen informal no debían ser erradicados. Después de varias décadas el Estado ha ejercido la administración de la ciudad reconociendo la existencia y magnitud de la informalidad urbana y “aceptando” esta como un elemento característico del orden urbano; el tratamiento de política urbana ha pasado de la erradicación hacia la formalización de lo informal y posteriormente el mejoramiento urbano de estos sectores. La administración distrital tiene actualmente dos tipos de política frente a los asentamientos de origen informal; por un lado tiene una política de tipo “correctivo” enmarcada en el programa de Mejoramiento Integral de Barrios el cual busca mejorar y corregir las deficiencias que ha dejado el proceso de urbanización informal en la ciudad. Por otro lado tiene una política de tipo preventivo ante el surgimiento de posibles nuevos desarrollos informales, esta política preventiva consiste básicamente en ejercer la custodia e intervención directa del Estado en áreas de posible ocupación informal a través de acciones de prevención, inspección, vigilancia y control a la ocupación de suelo informal⁵³. El propósito de este capítulo es indagar sobre las características principales de las políticas públicas de tratamiento sobre la ciudad informal y reconocer que los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios son parte fundamental de la producción y transformación del espacio residencial urbano en Bogotá para familias de bajos ingresos. En el último capítulo de esta investigación se muestra la forma como se da la implementación del PMIB en un territorio específico de Bogotá y una aproximación a sus principales resultados e impactos y la relación que tienen los PMIB en su actuación sobre la ciudad informal para así garantizar y caminar hacia la construcción de una ciudad de derecho.

4.1. Las políticas preventivas de la urbanización informal⁵⁴

Como se mencionó en la sección introductoria de este capítulo, la administración distrital de Bogotá actualmente viene enfrentando el surgimiento de nuevos asentamientos informales en la ciudad y ejerciendo el control respectivo sobre los asentamientos ya existentes que aún no han sido legalizados; esta política se debe fundamentalmente al reconocimiento por parte del Estado de que la urbanización

⁵³ Existe una tercera actuación sobre el tratamiento de la ciudad informal para familias que se encuentran ubicadas en zonas no aptas para desarrollo de asentamientos humanos, bien sea por su condición de riesgo o porque normativamente tienen un tratamiento prioritario para la ciudad como reserva vial o manejo de cuerpos hídricos etc., esta actuación es el programa de Reasentamiento de familias, en este capítulo será desarrollada como un componente dentro de la política de Mejoramiento Integral de Barrios, ya que en Bogotá desde el 2012 este programa se ha manejado dentro de uno de los seis componentes del MIB.

⁵⁴ Parte de la información desarrollada en esta sección es tomada del documento manual de actuación del área de monitoreo aportado por la Subdirección de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat, SDHT.

informal, pese a su existencia, no es la mejor opción, por el contrario trae consecuencias serias para la ciudad, es costosa y genera condiciones inadecuadas en la calidad de vida urbana de sus habitantes, al menos en la primera fase del desarrollo de los asentamientos. Las funciones de control, seguimiento y prevención de asentamientos urbanos informales iniciaron en el año 2003 a cargo del entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, DAMA y hoy en día están a cargo de la Secretaría Distrital de Hábitat por medio de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda. Estas acciones constituyen la política preventiva de la urbanización informal en Bogotá⁵⁵.

La prevención de la urbanización informal se logra realizando el monitoreo continuo (vigilancia y seguimiento) a las diferentes zonas en la ciudad susceptibles de ser ocupadas o que ya están en proceso de desarrollo informal, ya sea por asentamiento o enajenación. Estas diferentes zonas en la ciudad se subdividen en polígonos de monitoreo, los polígonos son áreas o territorios identificados como susceptibles o en proceso de desarrollo ilegal y se caracterizan por localizarse en grandes extensiones de terreno con indicios de ocupación, urbanización o enajenación ilegal, además de presentar afectaciones normativas, ambientales, urbanísticas o restricciones de uso del suelo para desarrollo habitacional (son zonas no aptas para construcción de vivienda). En consecuencia, estos polígonos de monitoreo pueden estar ubicados en zonas donde hay estructura ecológica principal, suelo rural, afectación por fenómenos de remoción en masa o inundación (alto riesgo no mitigable), afectaciones viales, afectaciones ambientales, afectaciones por espacio público, áreas no legalizadas o áreas que fueron objeto de reasentamiento.

La Subdirección de Prevención y Seguimiento de la SDHT desarrolla una labor de trabajo de campo que consiste en realizar visitas de control a los polígonos de monitoreo establecidos, a fin de identificar, georreferenciar, caracterizar y actualizar las ocupaciones existentes en el mismo, y a su vez prevenir la aparición de nuevos desarrollos en estas áreas. Para ello, define los polígonos de monitoreo de conformidad con unas variables técnicas y normativas clasificándolos en dos categorías, polígonos de control y polígonos de prevención:

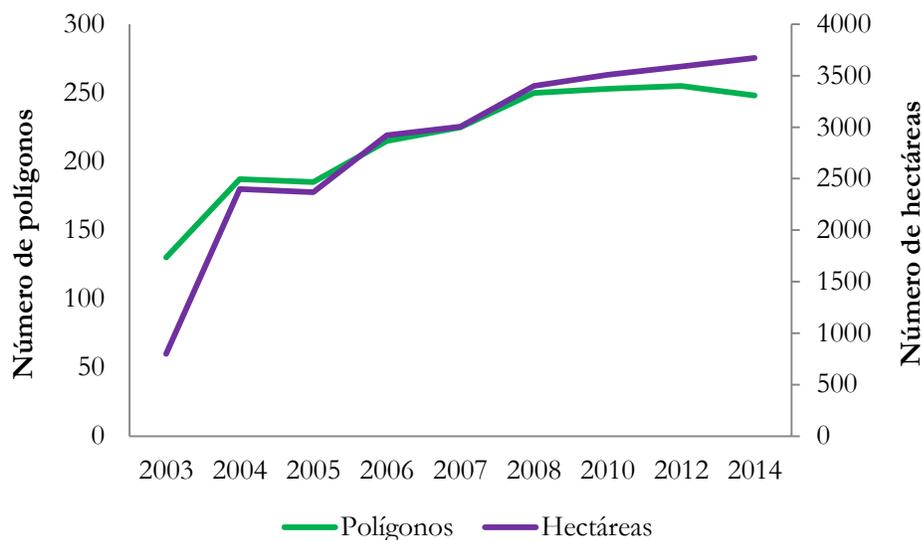
- Los **polígonos de control** son aquellos que presentan alta dinámica de ocupación y/o enajenación ilegal o aquellos en los cuales se adelanta algún proceso de intervención por parte del Distrito.
- Los **polígonos de prevención**, corresponden a aquellos polígonos que presentan baja dinámica o ausencia de actividades de enajenación y de ocupación informal, pero que son susceptibles de desarrollo informal por su localización y cercanía con otros asentamientos informales.

El programa de Prevención y Seguimiento de la SDHT ha tenido un crecimiento desde su inicio en el año 2003. Como se observa en la siguiente gráfica, el número de hectáreas y polígonos que son monitoreados presentó un comportamiento creciente entre los años 2003-2008. Durante estos años la SDHT se concentró principalmente en la identificación preliminar de las posibles zonas susceptibles de

⁵⁵ Desde inicios de la década de los 90 la política de vivienda social a nivel nacional y distrital se ha considerado el principal mecanismo para enfrentar y disminuir los procesos de urbanización informal al ser esta la alternativa más clara desde el mercado formal de acceso a la vivienda para familias de bajos ingresos, sin embargo debido a las características propias de la oferta y las condiciones de acceso a la vivienda formal, entre otras cosas, esta política no ha logrado tener un efecto real y contundente en la disminución de la vivienda informal. El tratamiento sobre la política de vivienda social (VIP y VIS) y su relación con la informalidad urbana no se desarrollan en esta investigación puesto que este tema desborda los objetivos del presente documento.

desarrollo informal de vivienda. Después de este periodo el número de hectáreas y polígonos monitoreados se ha estabilizado; esto se debe también a las pocas posibilidades de expansión urbana (formal e informal) que tiene la ciudad de Bogotá. En consecuencia desde el año 2008 la entidad a cargo se ha dedicado ya no tanto a la identificación de nuevos polígonos sino más en el control y seguimiento a las ocupaciones informales relacionadas con estos.

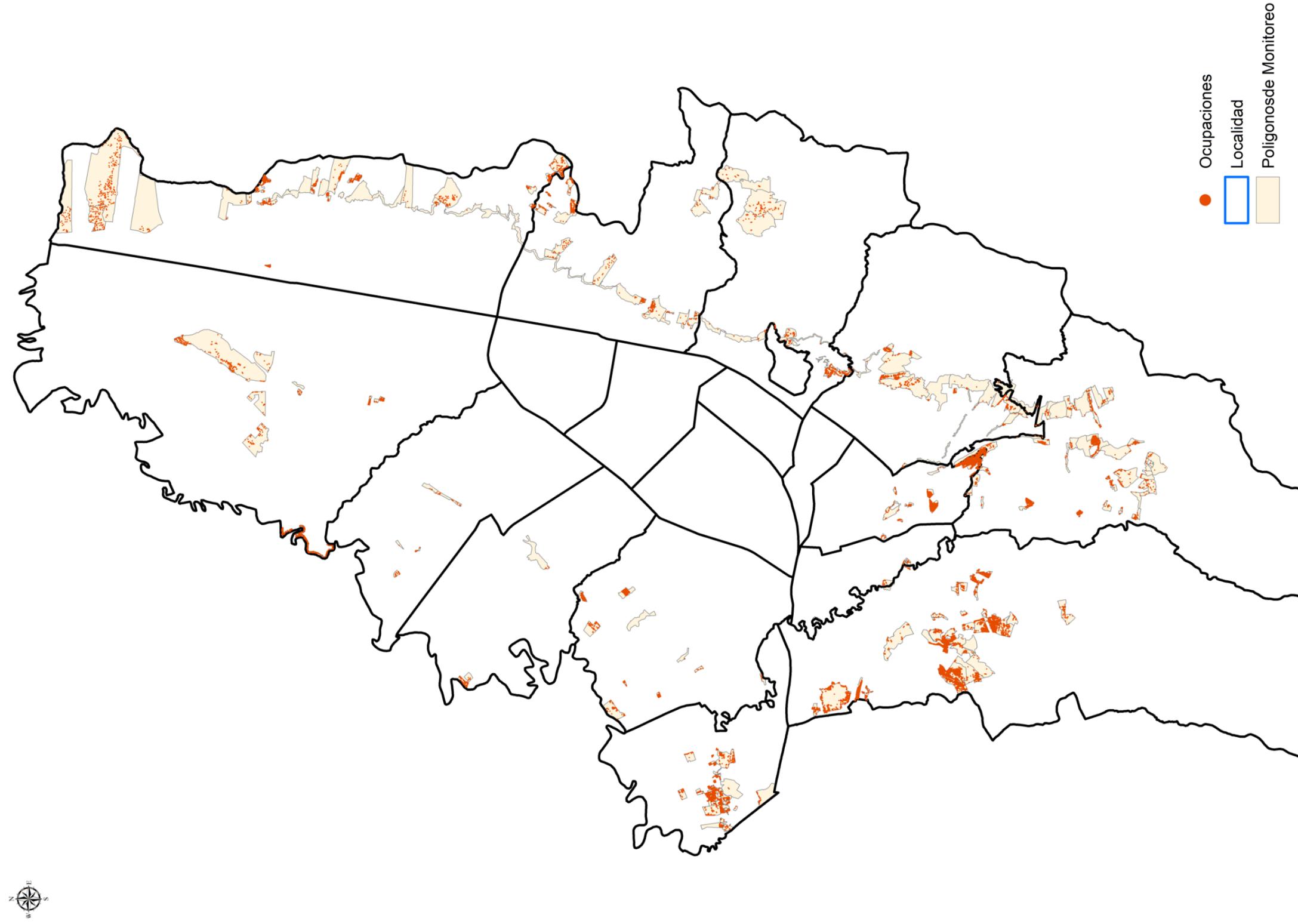
Gráfica 28. Evolución del número de polígonos y hectáreas monitoreadas por la SDHT



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Secretaría Distrital de Hábitat, Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda.

Como se vio en el capítulo 2, a septiembre de 2015 la SDHT tiene identificados y caracterizados 248 polígonos de monitoreo que abarcan una área de influencia de 3.673 hectáreas; en el siguiente mapa se observa el área de influencia de las labores de control y prevención de asentamientos informales, esta abarca 13 localidades del Distrito: Usaquén, Ciudad Bolívar, Chapinero, Kennedy, Santa Fe, Bosa, San Cristóbal, Fontibón, Usme, Engativá, Rafael Uribe Uribe, Suba y Tunjuelito. El 28 % de estos polígonos son de control, lo cual indica que ya tienen desarrollos informales, el 72% restante son polígonos de prevención por su alta posibilidad de desarrollo informal. En estos polígonos de monitoreo se han identificado 19.005 ocupaciones de las cuales se encuentran habitadas 11.660; se estima que allí habita una población de 54.337 personas.

Mapa 6. Localización de los polígonos de monitoreo y ocupaciones en Bogotá, 2015



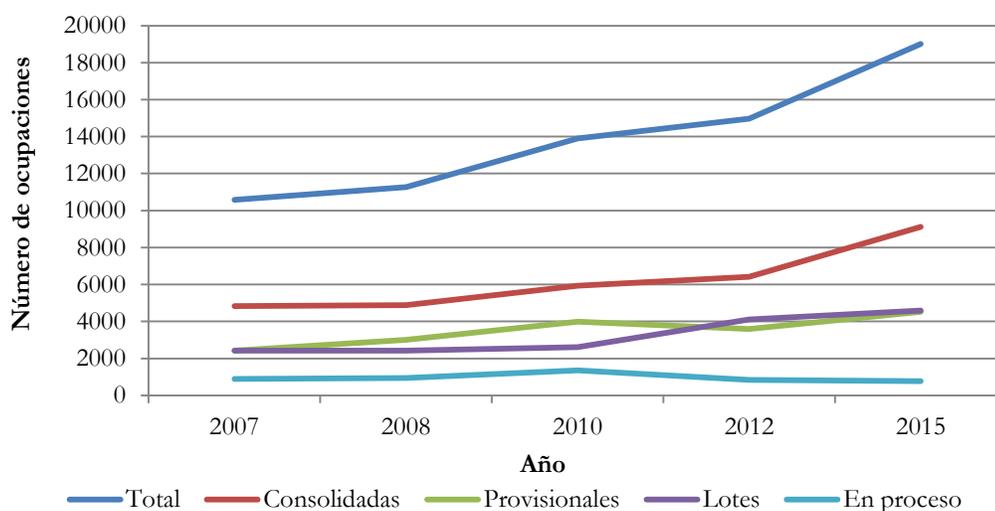
Fuente: Elaboración propia con datos de la Subdirección de Prevención y Seguimiento, SDHT. 2015

Las ocupaciones –construcciones o indicio de construcciones– que se identifican en los polígonos no necesariamente implican la existencia de personas habitando en la ocupación, estas pueden tener características y estados de ocupación físicos y constructivos diferentes, existen cuatro tipos de ocupaciones según la SDHT:

1. Es **ocupación consolidada** si la edificación se encuentra construida en materiales definitivos como concreto, piedra, ladrillo, bloque, adobe, losas prefabricadas, etc.
2. Es **ocupación provisional** si la construcción es en materiales provisionales como madera burda o blanda (aglomerados), latas, plástico, lona, polisombra, bahareque o cualquier tipo de material provisional. Este tipo de ocupaciones se encuentran en los asentamientos informales recientes.
3. Es **ocupación en proceso** si se encuentra en proceso de construcción, ya sea activo o detenido. Este debe evidenciar la presencia o utilización de materiales de construcción (vigas de amarre, bloques, ladrillos, placas de piso, etc.).
4. Es **ocupación tipo lote** si el predio presenta algún indicio de una futura construcción o desarrollo y muestra algún tipo de evidencia física en el predio como cerramiento, delimitación, descapote o excavación, pero sin presencia de materiales de construcción, en cuyo caso sería de tipo “en proceso”.

En la siguiente gráfica se evidencia la evolución de las ocupaciones por cada una de estas calificaciones desde el año 2007 hasta el año 2015, en estos últimos ocho años el total de ocupaciones ha crecido en un 80% pasando de 10.572 a 19.005; como se registra en la gráfica el mayor peso por tipo de ocupaciones está en las consolidadas que al 2015 son 9112 ocupaciones.

Gráfica 29. Ocupaciones por tipo y total en Bogotá 2007- 2015.



Fuente: Secretaría Distrital de Hábitat, Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda.

Si bien el comportamiento creciente del número de ocupaciones en los últimos años se explica más por el esfuerzo ampliado para la detección e identificación de los asentamientos informales en los polígonos de monitoreo (algunas edificaciones ya existentes) que por el surgimiento de nuevas construcciones, se observa que todos los tipos de ocupaciones a excepción de las ocupaciones en proceso tiene un

comportamiento creciente en todo el periodo analizado. Como se advirtió en el capítulo 2 de esta investigación, la prevención de las ocupaciones a partir de la identificación de polígonos de monitoreo ha sido poco efectiva pues los mecanismos coercitivos y policivos sobre las eventuales nuevas ocupaciones son muy limitados y por esto la ciudad informal se sigue expandiendo, aunque ahora con menor velocidad.

4.2. Las políticas correctivas de la urbanización informal: El Mejoramiento Integral de Barrios.

Como se ha visto en esta investigación, en Colombia el problema de la vivienda se resumen en que gran parte de la población de nuestro país no puede acceder a una vivienda digna y adecuada, por no tener el nivel de ingreso necesario y no cumplir con las exigencias propias del mercado para poder comprarla; por otro lado tenemos que un porcentaje significativo de las familias que no pueden acceder a la vivienda de manera formal, se aventuran en la provisión de una vivienda por medio de la autoconstrucción y la informalidad. Según datos de Economía Urbana y el DANE, la composición de las viviendas incorporadas al stock habitacional durante el último período intercensal en Colombia (1993-2005) fue de 3.134.114 viviendas, de las cuales el 64,9% se produjeron en la informalidad urbana es decir 2.033.566, del restante 35,1% producido de manera formal, sólo el 17,4% fue producida por el sector formal específicamente para población de bajos ingresos es decir vivienda VIS y VIP con un total de 546.522 unidades (Torres J. E., 2016). Esta situación ha llevado a que en Bogotá actualmente el 24% de su extensión urbana sea de origen informal.

A pesar de que en Colombia el stock habitacional y la producción de unidades nuevas siguen estando rezagados con relación al tamaño de su población, la definición de políticas de vivienda nueva no basta para superar el déficit de vivienda, pues mucho del stock existente tiene problemas de déficit cualitativo y se encuentra en zonas de desarrollo informal. La informalidad urbana como una característica del orden urbano en Bogotá ha llevado a la definición de programas y políticas que pretenden atender las necesidades de la población que habita en estos asentamientos en términos habitacionales y territoriales y a establecer lineamientos de focalización y coordinación para la intervención en las áreas de origen informal en la ciudad, en este sentido el programa más destacado ha sido el Mejoramiento Integral de Barrios.

4.2.1. Marco de Política Pública y funcionamiento del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá

En Colombia la definición de programas de tratamiento para la ciudad informal ya construida se han concentrado en los denominados Programas de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), la mayor experiencia de estos programas en Colombia se ha dado en Bogotá y Medellín. El desarrollo de manera sistemática de los PMIB en Bogotá se dio a partir del año 2000 con la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial⁵⁶. En el artículo 109 del POT (Decreto 619 del 2000) se estableció la política de vivienda y como uno de sus objetivos se encuentra el Mejoramiento integral como una estrategia para

⁵⁶ Decreto 619 del 2000

reducir el déficit cualitativo de vivienda asociado a condiciones estructurales, de hacinamiento, infraestructura y habitabilidad. Es así como se planteó como uno de los programas estructurantes del POT el “Programa de Vivienda de Interés Social” este programa incluía no solo la gestión de vivienda nueva para familias en vulnerabilidad socioeconómica sino también el mejoramiento integral, el fortalecimiento y consolidación de barrios residenciales y el reasentamiento de familias ⁵⁷. El mejoramiento integral quedo establecido en el artículo 286 como uno de los subprogramas cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida urbana en los sectores informales. Como instrumento para la gestión de estos sectores se creó y estableció en el artículo 374 el tratamiento de “mejoramiento integral” en donde se establecería la delimitación y lineamientos generales de norma urbanística a ser definidos por la reglamentación de las UPZ.

Posteriormente en el Decreto compilatorio del Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto Distrital 190 de 2004) se realizó una división normativa de Bogotá en 112 Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ, la cuales contenían ocho tipologías diferentes de acuerdo con el tratamiento urbanístico. Una de estas ocho clasificaciones es la de Mejoramiento Integral establecida para las zonas con predominio de procesos de urbanización informal (principalmente en la periferia urbana). De las 112 UPZ que tiene el distrito, 26 UPZ (el 23%) se definieron como UPZ tipo 1 caracterizadas como Residencial de Urbanización Incompleta debido a que en su agregado presentan mayores deficiencias cuanto a servicios públicos, accesibilidad, equipamiento, espacio público, deterioro de las áreas de la estructura ecológica, precariedad de títulos y de habitabilidad de las viviendas. Estos serían los sectores que a partir de entonces recibirían tratamiento para el Mejoramiento Integral (MI). A continuación se muestra el listado y la localización de las UPZ de MI de la ciudad.

Tabla 10. UPZ de Mejoramiento Integral en Bogotá:

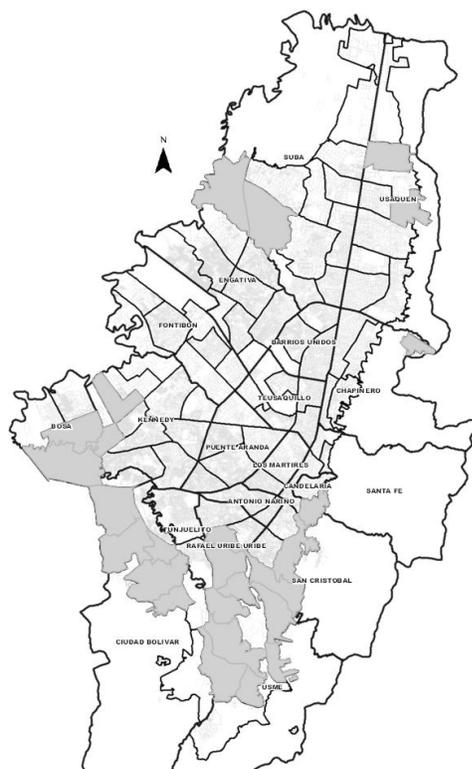
Localidad		UPZ – MI	
1	Usaquén	9	Verbenal
		11	San Cristóbal Norte
2	Chapinero	89	San Isidro - Patios
3	Santa Fe	96	Lourdes
4	San Cristóbal	50	La Gloria
		32	San Blas
		51	Los Libertadores
5	Usme	59	Alfonso López
		58	Comuneros
		56	Danubio
		52	La Flora
		57	Gran Yomasa
6	Bosa	84	Bosa Occidental
		85	Bosa Central
7	Kennedy	81	Gran Britalia
		82	Patio Bonito
11	Suba	71	Tibabuyes
		28	El Rincón
18	Rafael Uribe Uribe	55	Diana Turbay
		54	Marruecos
		53	Marco Fidel Suárez
19	Ciudad Bolívar	66	San Francisco
		67	Lucero
		68	Tesoro

⁵⁷ En este marco normativo el reasentamiento no hacia parte del PMIB.

	69	Ismael Perdomo
	70	Jerusalén

Fuente: Decreto Distrital 190 de 2004

Mapa 7. Localización de las UPZ de Mejoramiento Integral



Fuente: Subdirección de Barrios, SDHT. 2015

En el decreto compilatorio del POT de Bogotá se definió el objetivo principal del programa de Mejoramiento Integral de Barrios relacionado con: *“orientar las acciones de complementación, reordenamiento o adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda que conforman los asentamientos de origen ilegal ubicados en la periferia de la ciudad. Lo anterior para corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales generadas por su origen fuera de las normas urbanas y permitir que sus habitantes accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad.”* (Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 295). Así mismo, en el artículo 298 de este decreto, se establecieron los componentes y subcomponentes del programa de mejoramiento integral de la siguiente manera:

Tabla 11. Componentes del Subprograma de Mejoramiento Integral

Componente principal	Componente secundario
1. Servicios públicos	Cobertura Calidad del suministro

2. Accesibilidad	En relación con la ciudad En relación con la escala local El transporte público
3. El equipamiento para programas sociales	Educación Salud Bienestar
4. El equipamiento para actividades cívicas y culturales	Los centros de atención administrativa Los espacios públicos de encuentro Los espacios para la recreación activa y pasiva Los programas sociales de apoyo
5. Las condiciones ambientales	Las condiciones de riesgo del asentamiento: Acciones de mitigación Reasentamiento por alto riesgo no mitigable. Los componentes del sistema metropolitano
6. Las condiciones individuales de la unidad de vivienda	La condición física de la vivienda: El desarrollo progresivo La condición de la tenencia La titularidad de los predios

Fuente: Tomado del artículo 298 del Decreto Distrital 190 de 2004

Hasta aquí podemos ver que el PMIB se realiza en las UPZ de Mejoramiento Integral establecidas por el POT y se desarrolla en seis componentes que le apuntan a revertir y corregir las principales deficiencias urbanísticas y ambientales que ha dejado el proceso de urbanización informal. En cada uno de estos componentes se aplican programas y proyectos específicos por parte de la SDHT, la CVP y otras entidades a nivel distrital.

Con la reforma administrativa distrital reglamentada en el Acuerdo 257 de 2006 se creó el Sector Hábitat y la Secretaría Distrital del Hábitat como entidad cabeza de sector, a esta entidad se le asignaron las funciones de formulación de la política de gestión integral de hábitat y la coordinación de las entidades que realizan actividades relacionadas con el desarrollo del hábitat en Bogotá, dentro de estas actividades están las concernientes al Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB. De otra parte, mediante el Decreto 546 de 2007, se crearon las comisiones intersectoriales del Distrito Capital, entre ellas la Comisión Intersectorial para la Gestión Habitacional y el Mejoramiento Integral Asentamientos Humanos del Distrito Capital y la Mesa de trabajo para el Mejoramiento Integral de asentamientos humanos –MMI-. Estas instancias de participación han permitido coordinar y articular la gestión intersectorial en materia de prevención de los desarrollos informales y el mejoramiento de las condiciones de los asentamientos humanos. En el distrito son 24 en total, las entidades que actúan en el PMIB⁵⁸.

Una serie de normativas posteriores permitió consolidar un marco de política pública para el MIB e inclusive convertir este programa ya no en una actuación de carácter distrital sino llevarlo como una estrategia a nivel nacional y ser aplicado de manera regular en otras ciudades y municipios del país. Con la Política Integral de Hábitat 2007 – 2017 de la SDHT se definieron como principios del PMIB la

⁵⁸ La 24 entidades Distritales que participan en el PMIB son: CVP, CODENSA, DADEP, DPAE, EAAB, ETB, GAS NATURAL, IDU, IDPAC, IDRD, ERU, JBB, METROVIVIENDA, SDA, SDIS, SCRDI, SDG, SDM, SDS, SDP, SED, UAECI, UAESP, UMV, y SDHT.

ciudadanía y la participación. A nivel nacional, mediante la estrategia de Visión Colombia – Ciudades Amables y el CONPES 3604 de 2009 se formulan los lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios MIB en Colombia, con ello se reconocen los avances hechos en ciudades como Medellín y Bogotá frente al mejoramiento de las condiciones de hábitat de los asentamientos humanos informales y se adopta como una estrategia de política nacional que se retoma nuevamente en el PND, Prosperidad para todos 2010 -2014. Finalmente en el año 2011 en el Distrito se formulan los lineamientos de política de intervención para el PMIB con objetivos como Reducción del déficit cualitativo de vivienda, mejorar la calidad de vida urbana de la ciudad de origen informal, garantizar el derecho a la vivienda (en sentido amplio de acuerdo con el PIDESC) y la disminución de la pobreza multidimensional (particularmente en la dimensión habitabilidad que se refiere a la vivienda y el entorno).

En la siguiente sección se explican los diferentes subprogramas existentes en la SDHT sobre el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, según los componentes establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial⁵⁹.

4.3. Subprogramas del Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá

4.3.1. Legalización de Asentamientos Humanos Informales

Una de las principales actuaciones de política de vivienda en América Latina frente a los asentamientos de origen informal ha sido la legalización de barrios y la titulación de predios; México, Perú y Colombia han sido los países que proporcionalmente han aplicado en mayor cantidad los programas de legalización durante los últimos 35 años. A pesar de que este tipo de política ya existía en países como México desde de los años 70 (Fernandes, 2012), fue en los años 90 cuando estos programas se profundizaron, en base a recomendaciones del Banco Mundial y a la luz de la reflexiones de un economista peruano, Hernando de Soto, quien teorizó y planteó diferentes cuestiones referentes a los beneficios que puede traer la regularización de tierras en las áreas de origen informal de las ciudades de América Latina. El trabajo de De Soto ha impulsado la aplicación de la legalización de barrios y la titulación de predios en diferentes ciudades latinoamericanas como estrategia institucional para formalizar lo informal en términos normativos y urbanos.

En Colombia el proceso de legalización, se enmarca en un contexto normativo específico, que ha surgido desde la expedición de la ley 388 de 1977 a partir de una estrategia administrativa distrital por el desarrollo de instrumentos normativos y jurídicos para la mitigación y disminución de la ilegalidad urbana en la ciudad. Actualmente el proyecto de legalización de barrios en la ciudad se plantea en el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, de Bogotá⁶⁰, dentro del programa *Mejoremos el Barrio* y en búsqueda del cumplimiento del objetivo estructurante *derecho a la ciudad*. El procedimiento para la legalización

⁵⁹ Para el componente de servicios públicos y de equipamientos para programas sociales, por ejemplo, no existe un subprograma de mejoramiento específico y por eso no se muestran en esta sección como subprograma, estos componente se desarrollan según la necesidad específica de un territorio y es aportado por la empresa o las empresas de servicios públicos o entidades distritales que estén involucradas. Sin embargo en el siguiente capítulo a partir de un estudio de caso se mostraran las diferentes acciones y programas específicos que se adelantan en cada uno de los componentes.

⁶⁰ Decreto 190 de 2004 Compilación POT

urbanística de los barrios, a nivel distrital se reglamenta en el decreto distrital 510 de 2010. En la siguiente tabla se recoge un resumen sobre la legislación de mayor relevancia frente a la legalización de asentamientos humanos.

Tabla 12. Legislación vigente sobre legalización de barrios informales

Legislación	Régimen	Descripción
Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997	Nacional	Establece los instrumentos del ordenamiento territorial, así como todo lo relacionado con las licencias
Decreto 190 de 2004 Compilación POT	Distrital	Define y brinda los lineamientos generales para adelantar el proceso de legalización urbanística
Decreto Nacional 564 de 2006	Nacional	Regula el proceso de legalización a nivel nacional. En los artículos 122 a 131 se establecen expresamente las disposiciones generales, el proceso y el trámite para la legalización de asentamientos humanos realizados clandestinamente.
Decreto 510 de 2010	Distrital	Por el cual se reglamenta el procedimiento para la legalización urbanística de los asentamientos humanos en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones entre las cuales se establecen las funciones, competencias para adelantar el procedimiento para la legalización de los asentamientos realizados clandestinamente destinados a la vivienda de interés social, localizados en suelo urbano, de expansión y rural de Bogotá D.C., constituidos antes del 27 de junio de 2003.

Fuente: Leyes y Decretos referenciados. Compilación CENAC – SDHT 2012.

Actualmente el programa de legalización de asentamientos humanos informales se encuentra a cargo de la SDHT, este programa se realiza mediante el instrumento de legalización urbanística. La legalización urbanística se define como el procedimiento mediante el cual la administración distrital reconoce la existencia de un asentamiento humano informal, sin perjuicio de responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos. El proceso de legalización urbanística se realiza para obtener la aprobación del plano de loteo, la definición de reglamentación urbanística y arquitectónica y el establecimiento de responsabilidades y compromisos entre interesados. Si bien la legalización urbanística no constituye la licencia de reconocimiento de la construcción de las edificaciones y tampoco otorga el derecho de propiedad sobre los inmuebles o el terreno a favor de los poseedores, esta hace las veces de licencia de urbanismo y es uno de los primeros pasos para poder acceder a tramites de titulación de predios.

Para que un asentamiento de origen informal pueda iniciar el trámite de legalización urbanística, este debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Haberse constituido o desarrollado antes del 27 de junio de 2003.
- Los predios que conforman el desarrollo deben estar destinados principalmente a vivienda de interés social (VIS).
- Tener alto grado de consolidación urbanística, es decir, que presente una estructura urbana con vías y que los predios estén construidos con edificaciones destinadas a vivienda VIS y habitadas.
- No estar ubicados en zonas con algún tipo de afectación en la normatividad urbanística como pertenecer a la estructura ecológica principal, ser suelo de protección, áreas de reserva, áreas de afectación, áreas de alta amenaza, y/o alto riesgo no mitigable por remoción en masa

- La comunidad debe estar interesada en legalizar su barrio y participar en los talleres de inducción y socialización dentro del proceso.

El trámite de legalización del barrio puede ser solicitado a la SDHT por el urbanizador, el enajenante, la comunidad y/o los propietarios de terrenos dentro de barrio⁶¹. Una vez solicitada la legalización, la Subdirección de Barrios de la SDHT asesora y determina la viabilidad técnica y jurídica para iniciar el proceso de legalización urbanística. En caso de existir la viabilidad para la legalización se abre un expediente de legalización de asentamientos humanos con el cual se compila una información técnica para el proceso de legalización; una vez se tiene esta información, se consolida en un documento técnico denominado *expediente urbano de legalización*, el cual es presentado a la Secretaría Distrital de Planeación quien es la esta entidad competente para emitir un concepto referente a la pertinencia o no de la legalización del asentamiento humano informal investigado. Esta entidad se encarga de los siguientes pasos: 1). hacer convocatorias y citaciones a los interesados, 2). Definir las obligaciones urbanísticas respecto de cesiones, reservas para futuras afectaciones, compensaciones en dinero o relocalización de zonas verdes y comunales, teniendo como base los lineamientos urbanísticos señalados en la respectiva UPZ y demás normas vigentes aplicables a la zona donde se encuentre el barrio. 3). Realizar el estudio de actualización vial de cada uno de los planos correspondientes a los desarrollos en proceso de legalización y 4).Elaborar y publicar el estudio urbanístico establecido según en el artículo 129 del Decreto Nacional 564 de 2006. Finalmente cuando se han realizado estos estudios y pasos previos, la SDP expide un acto administrativo mediante el cual se legaliza el asentamiento humano ilegal.

Para el año 2015 la mayoría de los barrios de origen informal se encuentran legalizados, de los 1667 barrios que han realizado trámites de legalización, el 90% de los barrios tienen acto administrativo de legalización, es decir 1506 barrios. El 8% se encuentra en trámite para la legalización y solo al 2% de los barrios, es decir a 35 barrios se les ha negado la legalización, ver tabla 13.

Tabla 13. Situación de los asentamientos de origen informal para 2015

Situación de Regularización	No. Barrios	Porcentaje
Negada su regularización	35	2%
Legalizados	1506	90%
Con trámite	126	8%
Total barrios de origen informal	1667	100%

Fuente: Dirección de Legalización y Mejoramiento Integral de Barrios, SDP. 2014

El resultado de este subprograma es que con los procesos de regularización de barrios y de titulación de predios se benefician las familias propietarias de viviendas construidas en barrios de origen informal y por supuesto el Estado en tanto que estas al insertarse en el mercado formal contribuyen con el pago de impuestos especialmente el impuesto predial y de esta manera mejora el presupuesto de la administración

⁶¹ Según lo estipulado en el artículo 125 del Decreto Nacional 564 de 2006

municipal. Según la SDHT los barrios que son objeto de legalización, se benefician entre otras cosas de los siguientes aspectos:

- Realización del levantamiento topográfico sin costo alguno, aprobación de planos e incorporación de los predios que hacen parte del desarrollo legalizado en la cartografía oficial del Distrito.
- Aumento de la inversión pública en proyectos integrales de acciones de mejoramiento, uno de los requisitos para el MIB es que el barrio este legalizado (servicios públicos, equipamientos, vías locales)
- Incorporación de predios a oferta inmobiliaria de vivienda, los inmuebles adquieren una mejor disposición para la venta cuando el barrio está legalizado puesto que la incertidumbre ante desalojos y erradicación del barrio se disminuyen considerablemente.
- Control y administración del espacio público, ofreciendo garantías a los proveedores de servicios públicos.
- Oportunidad para acceder a subsidios para mejoramiento de vivienda y al programa de titulación predial.
- Los programas de legalización inciden en un incremento de la valorización y comercialización de la propiedad

Si bien con los programas de legalización de barrios se evidencian una serie de beneficios para la ciudadanía, como el efecto de aumento de los precios del suelo y las construcciones informales, encontramos también que estos programas pueden resultar contraproducentes en diferentes circunstancias tanto para los pobladores como para la ciudad. La regularización puede no necesariamente beneficiar a los pobladores informales si estos programas inducen procesos de aburguesamiento o gentrificación. Una vez que la propiedad se reconoce legalmente en los barrios de origen informal, principalmente en los barrios situados en las zonas centrales de la ciudad o que tengan mayor reconocimiento simbólico de localización se da una fenómeno de especulación de los precios del suelo y el incremento de los precios de los alquileres que afecta a los hogares que viven en arriendo principalmente, lo que puede generar procesos en alzas de los precios del alquiler y expulsión de residentes arrendatarios Salazar (2012).

Por su parte Fernández (2012) advierte sobre las consecuencias negativas que se han encontrado en la evaluación de las políticas de regularización y titulación de predios en algunos países latinoamericanos. Algunos de estos son: el aumento del clientelismo político caracterizado por la transacción de títulos de propiedad a cambio de votos; también se ejerce una presión por parte de las constructoras y sectores inmobiliarios por la compra de terrenos para desarrollo inmobiliario y de renovación Urbana, que a su vez influyen procesos especulativos y de incremento de los precios del suelo.

Además de lo anterior, cuando los programas de legalización de barrios se desarrollan muy temprano, se condena a la familia al pago de impuestos sin antes haber hecho algún otro tipo de intervención física, social y económica que mejore las condiciones urbanas del barrio y la vivienda. En realidad lo que se realiza es una formalización e inserción en la economía de mercado desconociendo el contexto de vulnerabilidad socioeconómica de las familias que viven en los asentamientos de origen informal y desconociendo las consecuencias que conlleva la tributación y el pago de impuestos como el impuesto predial. Mientras el barrio de origen informal entra en un proceso de consolidación y desarrollo, la informalidad opera como un fenómeno que protege del pago de impuestos a familias que difícilmente estarían en condiciones de pagar, pues estas dedican la mayor parte de sus ingresos a la sobrevivencia y

una parte residual al mejoramiento y desarrollo progresivo de la vivienda. La tributación en estas etapas entraría a competir con los ingresos que una familia destina al desarrollo de su vivienda y prolonga aún más, en el tiempo, las difíciles condiciones habitacionales en estos barrios.

4.3.2. Titulación de predios

Una de las características comunes de los habitantes de barrios informales es que viven en casas sin derechos de propiedad (Jaitman & Brakarz, 2013). Durante el desarrollo urbano informal los procesos autoconstructivos agregan una gran cantidad de predios construidos que carecen de un documento jurídico formal que garantice la propiedad del suelo. Una vez se ha dado la autoconstrucción de la vivienda, el autoconstructor informal recurre al Estado para procurar la garantía jurídica sobre la pertenencia del inmueble que ha autoconstruido y el suelo donde se localiza. En este sentido, la titulación de predios, como el proceso que permite acceder a la propiedad del suelo, debe ser comprendida como parte del proceso de urbanización informal. Como se dijo anteriormente, en América Latina los programas de titulación predial han sido fuertemente impulsados por los trabajos académicos e institucionales del economista peruano De Soto⁶², para este autor, la virtud de la política pública basada en la titulación de predios se centra en la garantía de la seguridad jurídica de los asentamientos informales de la propiedad pues con esto las familias que autoconstruyen sus viviendas pueden insertarse en la economía formal y acceder a los "beneficios" propios de la economía formal y el mercado tales como la bancarización y el acceso a créditos formales. Para De Soto, los procesos de desarrollo informal en las ciudades, durante décadas han acumulado billones de pesos de capital muerto que no se pueden insertar a la economía formal en tanto no existiese la regularización y titulación de los predios.

En este discurso teórico, una vez ocurre la titulación, las familias pobres de la ciudad se insertan en el mercado y esto se constituye en un círculo virtuoso que les permite salir de la pobreza. De Soto sostiene que otorgar títulos de propiedad formal en los asentamientos que provienen de autoconstrucción permite el acceso de recursos a los hogares que obtienen la propiedad de sus inmuebles, eso se debe principalmente a que las familias que obtienen el título de propiedad agregan valor a su patrimonio y a su vez se insertan en el mercado formal para una eventual comercialización. (De Soto, 2001).

En el año de 1998 mediante el Acuerdo 6, el distrito dejó en manos de la Caja de la Vivienda Popular (CVP), empresa del sector hábitat, la responsabilidad de coordinar las acciones requeridas para la titulación predial en Bogotá, esta responsabilidad se materializó con el Programa de Titulación Predial y se desarrolla en concordancia con la normatividad legal vigente para los procesos de legalización de la tenencia de los predios y el programa de legalización de barrios. El programa de Titulación Predial tiene por objeto brindar a comunidades con desarrollo urbano informal el acompañamiento y asesoría técnica, jurídica y social en las alternativas de legalización de la propiedad que conduzcan a la obtención del título de los predios ocupados. Estas comunidades se ubican en barrios de estrato uno (1) y dos (2) y en sectores de la ciudad que no tienen título legal sobre el predio que ocupan.

⁶² Las ideas de De Soto han tenido una gran acogida internacional en el mundo de los economistas puesto que sus ideas han calado en la administración de diferentes figuras influyentes como Milton Freadman, Fukuyama, Clinton, Thatcher y otros. En el 2006 Hernando de Soto creó dentro de la estructura de la ONU la alta comisión sobre el empoderamiento legal de los pobres para trabajar a nivel latinoamericano y otros países como Camboya y Vietnam el tema de la legalización de predios en asentamientos de origen informal. Al respecto véase Edesio Fernández (2012. p. 216).

El Programa de Titulación Predial se desarrolla mediante tres procedimientos: Cesión a Título Gratuito, Proceso de Negociación Directa o Proceso de Pertenencia, según la condición jurídica específica de los predios que se vayan a titular.

Para iniciar el proceso de titulación, se deben cumplir los siguientes requisitos básicos:

- Que el predio no se encuentre ubicado en zona de alto riesgo.
- El inmueble ocupado debe corresponder a Vivienda de Interés Social, VIS.
- Comprobar mediante certificado de estratificación que el predio objeto de titulación se encuentre ubicado en estrato 1 o 2.
- El barrio debe encontrarse legalizado por la Secretaría Distrital de Planeación.

A Junio del 2012, el número de predios incorporados a la base catastral del Distrito Capital que carecían de título de propiedad era de 84.403, esto es cerca de un 5% del total de predios de la base catastral. De estos, 54.229 predios sin título se encuentran ubicados en las UPZ clasificadas como UPZ de mejoramiento integral. Entre al año 2012 y 2015 la CVP ha entregado cerca de 2600 títulos de propiedad en zonas de urbanización informal de Bogotá, quedando todavía por titular más de 80.000 predios⁶³.

La titulación de predios trae una serie de beneficios para los habitantes de los barrios de origen informal. Los programas de titulación logran incidir en la valorización misma de la vivienda y el suelo; según Calderón (2012), los precios de los terrenos en barrios de origen informal consolidados en la ciudad de Lima son tres veces más altos en promedio de los que se ofrecen en los predios sin título de propiedad (Calderon, 2012); la titulación de predios, promueve la seguridad jurídica de la propiedad y a la vez ofrece una protección y seguridad contra el desalojo forzado; fortalece el empoderamiento de las comunidades en tanto ofrece un proceso de restitución de derechos sobre la garantía del derecho a la vivienda; mejora los registros en las entidades públicas sobre los terrenos y edificaciones y la población que habita en la ciudad de origen informal y por último contribuye con los recursos para la financiación del desarrollo urbano como los impuestos prediales.

Similares a los anteriores beneficios planteados por diversos autores, para la CVP el programa de Titulación Predial ofrece las siguientes las posibilidades:⁶⁴

- Permite consolidar el patrimonio de las familias a través de la adquisición del título de propiedad y el reconocimiento de las mejoras construidas en el predio.
- Elimina conflictos, genera ciudadanía y contribuye a construir un ambiente de mejor convivencia ciudadana.
- Permite el acceso al crédito con garantía real (propiedad) y permite acceder al mercado inmobiliario formal.
- Genera incentivos para el ahorro y la inversión (el título de propiedad representa un activo).
- Produce seguridad en la permanencia de las familias ocupantes, propiedad segura y sentido de pertenencia.

⁶³ Información tomada de la página web de la CVP, fecha de consulta octubre de 2015.

⁶⁴ Tomado de la página web de la Caja de la Vivienda Popular, consultado el 04 de Octubre de 2015 en la siguiente dirección: <http://www.cajaviviendapopular.gov.co/index.php/urbanizaciones-y-titulacion>,

- Permite acceder a los demás programas del Distrito entre otros, al programa de Mejoramiento de Vivienda.

Cuando se da el empoderamiento legal de los pobres por medio de la restitución de los derechos de propiedad y la titulación del suelo es el momento en el cual se pasa de la ciudad informal hacia la construcción de una ciudad de derecho. De Soto llamo en un primer momento a su libro “la revolución invisible en el tercer mundo” y esto tenía mucho que ver con la revolución y la forma diferente como se hacen las ciudades en las economías en desarrollo. En un estudio sobre la evaluación del programa de titulación de predios realizado por la SDHT junto con CENAC en el 2011 se encontró que el 63,9% del total de hogares vinculados al programa entre los años 2008 y 2011 manifestaron que el programa de Titulación predial contribuyó a mejorar su calidad de vida. En este mismo estudio ocho de cada diez hogares vinculados al programa consideró que haber participado en el programa ayudó a resolver la necesidad habitacional del hogar (SDHT - CENAC, 2011).

Sin embargo no todos los supuestos beneficios identificados por De Soto y otros autores a los programas de titulación se cumplen en la práctica, existen también algunas críticas sobre los programas de titulación predial por parte de algunos autores latinoamericanos. Edesio Fernández haciendo una evaluación crítica de las ideas de De Soto, muestra que los programas de titulación de predios a la fecha no han tenido un impacto real sobre la inserción a la economía formal por medio del acceso al crédito y al sistema financiero. Esto debido principalmente a que el sistema bancario generalmente no acepta el título de propiedad de una vivienda de origen informal como garantía suficiente para otorgar un crédito hipotecario. En este aspecto, el estudio sobre los beneficiarios del programa de titulación de la CVP entre el 2008 y el 2011, encontró que sólo el 4.1% de los hogares consideraron la obtención del título de la vivienda como un mecanismo para acceder a créditos dando como garantía el inmueble o hipotecando la vivienda (SDHT - CENAC, 2011). Además de esto, es característico que muchas de las familias de los barrios de origen informal acceden a los créditos a través de mecanismos diferentes al sistema financiero; el acceso al crédito informal (familiares, compañeros de trabajo, vecinos y amigos) es más alto que el acceso al crédito formal por parte de las entidades bancarias (Jaitman & Brakarz, 2013).

La titulación de los predios es probablemente uno de las primeras intervenciones que realiza el Estado en los barrios de origen informal junto con la legalización del barrio y la provisión de servicios públicos básicos como el agua y la energía eléctrica. Sin embargo teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas y la vulnerabilidad social en la que se encuentran las familias que viven en asentamientos de origen informal en los primeros años del proceso autoconstructivo, resulta incoherente pensar que estas familias pueden insertarse en la economía formal por medio de la titulación de predios, con las implicaciones tributarias que esto conlleva. Es importante replantearse la temporalidad en la cual deben llegar los procesos de titulación a los barrios de origen informal. Desde el análisis socioeconómico de las familias, se pensaría que el mejor momento en el cual se puede insertar un proceso de titulación de predios en la ciudad es cuando el barrio de origen informal se le ha hecho una gran inversión en adecuación de infraestructura urbana y de servicios públicos pues la titulación y seguridad jurídica de los predios debería ser el último de los pasos en el proceso de consolidación un barrio.

Por otro lado Fernández (2012) muestra que la titulación de predios no tiene un efecto real sobre el mejoramiento progresivo y consolidación de la vivienda, la titulación puede ayudar, pero el mejoramiento de la vivienda empieza desde el mismo momento en que se ocupa o accede al predio y

aumenta aún más cuando se tiene la garantía a nivel político sobre la imposibilidad de un proceso de desalojo. Para el caso de Bogotá, de los hogares beneficiados por el programa de titulación de la CVP entre el 2008 y el 2011 se concentró que a partir de la titulación de la vivienda, solo el 18,9% reportó haber realizado algún tipo de mejora, ampliación o reparación sobre su vivienda, esto evidencia que el efecto de la titulación sobre las mejoras a la vivienda a pesar de ser real es muy lento (SDHT - CENAC, 2011). Así mismo Fernández (2012) afirma que los programas de titulación no han tenido un efecto real y estructural sobre la disminución de la pobreza, en tanto que éstas no se enmarcan en procesos de redistributivos de la riqueza sino que por el contrario insertan en la economía a las familias de los barrios informales por medio del pago de impuestos.

Generalmente ocurre que los procesos titulación de predios se quedan como el único elemento en el proceso de mejoramiento del barrio y desconocen el avance en otros frentes como el mejoramiento del espacio público, la provisión de servicios urbanos y de servicios públicos domiciliarios así como el mejoramiento interno de la vivienda; concentrarse en la titulación de predios y dejar de lado esos otros programas dentro del mejoramiento integral de barrios tiene serias consecuencias sobre la sustentabilidad ambiental urbana en los barrios y la consecución de lo que sería avanzar a una hacia una ciudad de derecho. Los programas de mejoramiento de barrios no pueden cerrarse sólo a lo que abarquen los programas de titulación pues como ya se comentó insertar a las familias en la economía de mercado, en la economía formal implica cargarlos impositivamente. La titulación de los predios como único programa implica salirse de la sombra del manto de la informalidad que cobija a las familias más pobres para pasar a una situación de mayores costos y pagos de impuestos. (Calderón 2012).

Hasta acá se puede decir que la legalización y titulación de Barrios por sí misma no es un programa suficiente dentro del espectro de programas relacionados con el mejoramiento integral de barrios, es necesario integrar este programa con muchos otros de manera que se garantice la integración social espacial de los barrios de origen informal a la ciudad consolidada. Además de esto como se dijo en el capítulo 1 se debe trabajar por un replanteamiento del sistema legal urbano de derecho a la vivienda y al suelo dado que sus restrictivas regulaciones han fomentado la informalidad urbana y tienden a ser ilegítimas, toda vez que una gran parte de la población las evade para acceder a la vivienda, "*la propiedad de la tierra es también un valor de uso (y no solo un valor de cambio) que permite el acceso a valores de uso adicionales, como la infraestructura, la localización, la cercanía de amigos, las redes sociales colaborativas, etcétera*" (Calderón 2012: p. 262); la sumatoria de esos valores de uso mejora la calidad de vida. La reivindicación de la ciudad como un valor de uso es un derecho de sus habitantes y a la vez una expresión de la rebelión urbana.

4.3.3. Reasentamiento de familias

El Decreto Distrital 190 de 2004 POT estableció en su diagnóstico que en Bogotá existían cerca de 14.200 familias ubicadas en asentamientos en zonas de alto riesgo. De estas familias, cerca de 4.200 se encontraban ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable por fenómenos de remoción en masa y cerca de 10.000 familias se encontraban ubicadas en zonas de alto riesgo por inundación e invasión de zonas de preservación de las rondas de los cuerpos de agua. Además de esto se debe tener en cuenta que la clasificación de alto riesgo es dinámica y puede cambiar en el tiempo según las afectaciones geomorfológicas de la tierra, un sector de la ciudad que hoy en día no esté clasificado en alto riesgo, por diferentes circunstancias como olas invernales o movimientos sísmicos y el mismo proceso de urbanización puede conllevar a que estos sectores pasen a ser clasificados como zonas de alto riesgo.

En Bogotá la mayor parte de los fenómenos de remoción en masa se presentan a lo largo de los cerros orientales y en zonas de ladera (localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Usme, Ciudad Bolívar y Suba) estas zonas coinciden los límites urbanos de la ciudad y a su vez con la mayor parte de localización de asentamientos urbanos informales.

Los procesos de reasentamientos son altamente costosos para la administración de la ciudad. La situación de riesgo y con el agravante de tener una ocupación informal es una situación que afecta en forma eslabonada al individuo, familia, sociedad y ciudad, generando que la situación sea preocupante para el Estado, el cual es la única fuente de recursos para la solución de la problemática. El Distrito Capital ha asumido la responsabilidad administrativa del reasentamiento de las familias de estratos 1 y 2 que habitan predios localizados en zonas de alto riesgo no mitigable.

En el año de 1996, mediante Acuerdo No. 026, se determinó que una de las funciones primordiales de la Caja de la Vivienda Popular era la oferta de vivienda para la ejecución de los planes de reubicación de familias que se encontraran en zonas de alto riesgo o en afectaciones. Posteriormente desde el año 2003, la CVP se ocupa totalmente del proyecto de reasentamiento de hogares en cumplimiento de lo dispuesto en el POT y el Decreto 230 de julio 25 de 2003 "Por el cual se asignan funciones para la ejecución del programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en Bogotá" a través de la Dirección de Reasentamientos.

El programa de Reasentamientos actualmente es implementado a través de la CVP y su propósito principal consiste en garantizar el derecho fundamental de la vida de las personas que componen los hogares que requieren ser reasentados por tener sus viviendas inestables en sectores con suelos inadecuados y que presentan alta amenaza de deslizamiento por fenómenos de remoción en masa, inundación o que corresponden a las rondas de cuerpos de aguas. La identificación de las zonas de riesgo se hace por parte del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER)⁶⁵; a su vez la CVP debe garantizar una alternativa habitacional legal, económica, segura y saludable en dónde reasentar a la familia.

Para explicar cómo funciona el programa de reasentamientos de Bogotá, en seguida se resumen en orden los pasos que sigue un expediente de reasentamiento de una familia en el Distrito y las fases establecidas por la Caja de la Vivienda Popular quien es la entidad encargada de llevar a cabo este proceso:

Fase I

- Identificación del predio y familia al programa de Reasentamientos por parte del IDIGER
- Evacuación y ayuda temporal para familias evacuadas por IDIGER. Dependiendo el nivel de riesgo de las viviendas, la DPAE evacúa las familias a una vivienda temporal segura.
- Diligenciamiento y estudio de la Ficha Socioeconómica
- Estudio de Títulos para determinar el propietario o poseedor del predio
- Vinculación al programa de reasentamientos de la CVP

⁶⁵ Antes llamado Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, DPAE.

Fase II

- Avalúo del predio en alto riesgo
- Notificación del avalúo y oferta por parte de la CVP
- Escritura pública o contrato de cesión del predio en alto riesgo a la CVP
- Selección alternativa habitacional: Vivienda nueva o usada
- Viabilidad técnica y jurídica de la alternativa habitacional
- Asignación del instrumento económico (Valor Único de Reconocimiento, VUR) para comprar la vivienda en alto riesgo que posteriormente será demolida
- Negociación y compra de la alternativa habitacional
- Escrituración y registro de la vivienda de reposición
- Desembolso del VUR al vendedor
- Entrega del predio en alto riesgo a paz y salvo en servicios públicos
- Traslado a la nueva vivienda
- Entrega del predio en alto riesgo debidamente saneado

Fase III

- Acompañamiento técnico y social a la familia en la nueva vivienda

El programa Reasentamientos de la CVP entre 2008 y junio de 2011 concretó el traslado definitivo de 2.428 hogares (SDHT - CENAC, 2011). Entre los años 2012 y 2016 mediante el Plan de Desarrollo se asignó la meta de reasentar 3.232 hogares de alto riesgo no mitigable, en el cumplimiento de esta meta la CVP, ha asignado 4.792 VUR que corresponde a los recursos destinados para la compra de la vivienda en alto riesgo y ha reubicado transitoriamente a 1.800 familias; 2092 se encuentran con selección de una alternativa de vivienda y se ha reubicado definitivamente a 375 hogares.

A partir de una caracterización de los hogares con procesos de reasentamientos durante los años 2008 al 2011 realizada por parte de la SDHT y CENAC (2011) podemos identificar los principales beneficios que trae el programa de reasentamientos como parte de la política de vivienda y hábitat para el tratamiento de zonas de urbanización informal ubicadas en zonas de alto riesgo, los principales beneficios se describen a continuación:

- La disponibilidad de servicios públicos domiciliarios mejoró en todo sentido con el traslado a la vivienda de reposición.
- El nivel de espacio disponible en la vivienda de reposición frente a la inicial aumentó, (el número promedio de cuartos a disposición del hogar se incrementó pasando de 2,8 a 3,1); a su vez esto influyó en la disminución de la condición de hacinamiento que afectaba los hogares objeto de este programa en cerca de 12 puntos porcentuales.
- Respecto de la vivienda inicial, la posibilidad de un negocio en la vivienda se duplicó.
- A nivel de servicios, equipamientos y espacios colectivos la situación de los hogares mejoró.
- Así mismo los hogares percibieron mejoras en aspectos como alumbrado público, existencia de vías, transporte público y arborización
- Se encontró que uno de cada dos hogares vinculados al programa de Reasentamientos entre 2008 y 2011 realizaron algún tipo de mejora, ampliación o reparación sobre la vivienda de

reposición. Un porcentaje alto de las mejoras realizadas corresponde a obras de gran envergadura que implicaban mayores costos.

Por su parte a partir del estudio sobre el programa de reasentamientos realizado por la SDHT y CENAC (2011), se pueden identificar los siguientes aspectos problemáticos sobre este programa:

- La familias destinan una mayor cantidad de sus ingresos al pago de servicios públicos, El cálculo del pago promedio ratifica esta situación en la medida en que los hogares gastan 2,3 veces más en el pago de servicios cuando se relocalizan de forma definitiva (pagan \$128.576 en promedio frente a \$55.556), lo anterior afecta las condiciones socioeconómicas de las familias puesto que con la reubicación, los ingresos mensuales del hogar difícilmente aumentan en un mediano plazo.
- Contrario a lo que se esperaría, la percepción sobre la cercanía a factores de contaminación por parte de los hogares se aumentó en el lugar al que fueron reasentados.
- A pesar de que la existencia de organizaciones sociales en el nuevo lugar de vivienda era mayor, el sondeo realizado por la SDHT encontró que la participación de los hogares en las mismas se disminuyó, eso tiene que ver principalmente con que las familias llegan a un territorio desconocido en dónde no existen las redes sociales que tenían anteriormente, se espera que con el tiempo se avance en un proceso de adaptación y arraigo social de estas familias.
- Las familias experimentaron incremento en los gastos por el efecto tributario en la nueva vivienda adquirida. El 93.3% de los hogares efectuaron los pagos correspondientes al impuesto predial, el 6.7% no lo pagaron.

Recuadro 1. El proceso de reasentamientos en Altos de la Estancia, Ciudad Bolívar Bogotá⁶⁶.

El proceso de reasentamientos en Altos de la Estancia, Ciudad Bolívar Bogotá

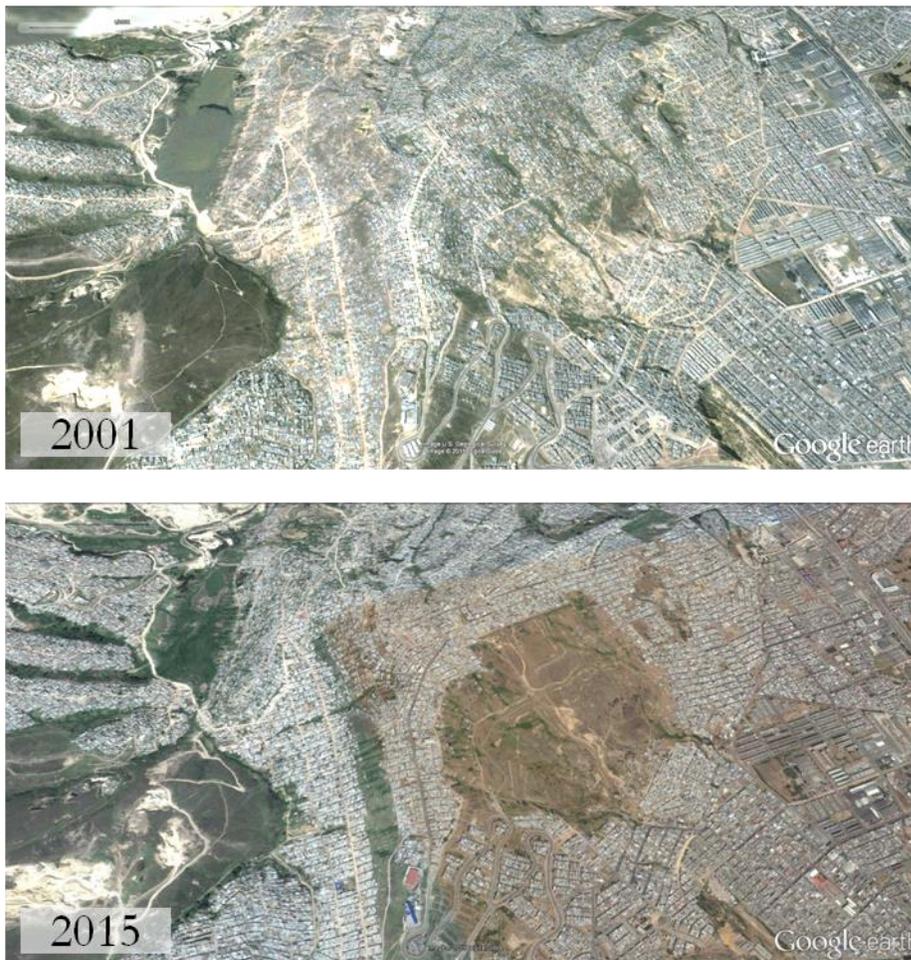
En Bogotá se ha presentado el fenómeno de reasentamientos por remoción en masa más grande de América, esto se ha dado en un sector conocido como Altos de la Estancia en la localidad de Ciudad Bolívar en la UPZ Ismael Perdomo. En esta UPZ entre los años 1999 y 2000 se presentaron fuertes deslizamientos de tierra que afectaron a la población que habitaba en muchos barrios de la zona, entre ellos los barrios Santa Viviana, Espino, San Antonio y Santa Helena, lo cual conllevó a iniciar procesos de reasentamientos de más de 500 familias. Las emergencias ambientales ocurridas llevaron a que en el año 2002 la DPAAE iniciara la delimitación de una zona de alto riesgo no mitigable para frenar la ocupación de esta zona por procesos de urbanización informal y congelar la legalización de barrios que se venía llevando a cabo. (Joya, 2009)

Después de varios estudios por parte de entidades del distrito, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) determinó en el 2007 que en ese sector se debía reasentar cerca de 3.177 familias por concepto de alto riesgo no mitigable (Contraloría de Bogotá, 2013). Para el año 2012, de la población incluida al programa de reasentamiento se habían reubicado 2.940 familias y faltaban por reasentar más de 282 familias, al 2016 aún se siguen reasentando familias de esta zona,

⁶⁶ A manera de ejemplo se muestra un caso de reasentamientos en la ciudad.

sin embargo ya se ha adelantado la mayor parte del saneamiento predial de Altos de la Estancia y la demolición de las construcciones existentes (ver ilustración 4).

Ilustración 4. Secuencia de imágenes satelitales sobre la re-transformación del espacio urbano producto del reasentamiento de familias en Bogotá. Sector Altos de la Estancia (Ciudad Bolívar), 2001 – 2015



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes de Google Earth (2001- 2015).

Las anteriores imágenes muestran la enorme magnitud del proceso de reasentamientos que ha tenido el sector de Altos de la Estancia en Ciudad Bolívar en los últimos 15 años, en este sector se ha hecho una fuerte inversión por parte del Estado en obras de mitigación y reubicación de familias. La extensión de la zona de tratamiento es de aproximadamente 73 hectáreas de suelo clasificadas como suelo de protección por riesgo, en donde se han extraído cerca de 2.000.000 m³ de material desplazado; esto ha implicado la reubicación de 3.305 familias, con un aproximado de 15.000 personas en 16 barrios afectados por el programa de reasentamiento.

Por último, mencionamos que el tratamiento sobre la ciudad informal que ha sido construida en zonas de alto riesgo genera unos altos costos para la ciudad; por un lado el capital que las familias han invertido en el desarrollo de sus casas y sus barrios se pierde, en tanto que la localización es inadecuada y por otro

lado se pone en riesgo la vida e integridad de las familias y el Estado debe intervenir haciendo una reubicación de las familias a viviendas en zonas que no tengan afectación por riesgo con los altísimos costos que esto implica.

4.3.4. Mejoramiento de Infraestructura de Espacio Público

La experiencia del Distrito Capital a lo largo del desarrollo urbano de la ciudad en el mejoramiento de barrios de estratos 1 y 2, ha sido permanente a través de diversas acciones de las entidades distritales. En la década de los 70 se llevaron a cabo algunos de los primeros programas estructurados completamente al mejoramiento de zonas coincidentes con las áreas de desarrollo de origen informal⁶⁷. Estas acciones han permitido que muchos de los desarrollos urbanísticos de origen informal de la ciudad se hayan legalizado a la fecha y además se les haya dotado de servicios públicos, de infraestructura vial y se haya construido la adecuación del espacio público equipamientos sociales y comunitarios.

Actualmente la coordinación del programa de mejoramiento de barrios referente a la adecuación de espacio público está a cargo de la SDHT y esta entidad en convenio con la Caja de Vivienda Popular y el IDRD realizan la ejecución de las obras de mejoramiento de espacio público. Estas instituciones cumplen con este propósito de priorizar, contratar y gestionar obras de intervención física a escala barrial, e implementar planes de gestión social con las comunidades que participan en el proceso de mejoramiento de barrios involucrándolos en un ejercicio participativo. Dichas acciones se realizan mediante actividades conjuntas, articuladas y sostenibles, que contribuyen a complementar el desarrollo urbano y que permiten su integración a la ciudad formal, buscando en últimas reducir los índices de pobreza y mejorando la calidad de vida de las poblaciones que habitan en estos sectores de la ciudad.

El subprograma de mejoramiento de infraestructura y espacio público, se puede entender como una política de tipo social que está basada en intervenciones urbanas que contribuyen al acondicionamiento del territorio en zonas que por su característica propia de urbanización, tienen déficit de elementos de espacio público y equipamientos. Algunos de los tipos de obras ejecutados son parques y zonas de recreación en los barrios, vías, andenes, escaleras, alamedas y salones comunales, así como recuperación de zonas verdes y rondas de quebradas etc. Mediante la ejecución de estas obras, se pretende una intervención integral e incluyente que involucre a las comunidades y que vaya más allá de la intervención de un espacio físico, fortaleciendo las redes de participación, el trabajo comunitario por el barrio y la construcción social del hábitat. Lo anterior se consigue garantizando los derechos de los ciudadanos relacionados con el bienestar colectivo, mejorando condiciones sociales y materiales del entorno; fortaleciendo igualmente la relación existente entre las personas y su territorio y promoviendo la cultura del hábitat al permitir a las comunidades reconocerse como actores del cambio social y gestores de su propio desarrollo.

En el último capítulo de esta investigación se realizará un mayor tratamiento sobre los beneficios e impactos que traen los PMIB para la ciudad sin embargo se puede adelantar que proyectos de MIB como la pavimentación de las vías en un barrio tiene múltiples funciones positivas para sus habitantes: facilita el movimiento de vehículos, peatones y ciclistas; permite a los vehículos comerciales entregar bienes y tiene un impacto significativo en la imagen urbana y apariencia visual del barrio. La SDHT en una

⁶⁷ Uno de los programas más destacados en esta época fue el Programa Integral para el Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá, PIDUZOB desarrollado entre 1971 y 1978.

encuesta de satisfacción sobre las obras entregadas en el periodo de 2008 – 2012 encontró que el 70,9% del total de hogares vinculados manifiestan que el programa de Mejoramiento de Barrios (se refiere al componente de mejoramiento de espacio público) contribuyó a mejorar su nivel de calidad de vida. Por su parte en una evaluación de programas de mejoramiento de infraestructura en barrios de origen informal en Acayucan (México), González y Quintana (2010)⁶⁸ encuentran que la inversión en obras como la pavimentación de calles trae varios efectos positivos como un aumento en las iniciativas individuales para realizar mejoras en las viviendas aledañas a las vías intervenidas (el número de mejoras se duplica, frente a sectores que no fueron intervenidos), además de esto encuentran que el consumo de vehículos motorizados aumenta. Encuentran también que hay un impacto estimado de un aumento en 25% del valor de las viviendas posteriormente al mejoramiento de las vías, así como un incremento de los alquileres en un 31 % en las viviendas con calles pavimentadas.

4.3.5. Mejoramiento de Vivienda

La administración distrital creó el subsidio distrital de mejoramiento de vivienda durante el PDD *Bogotá Positiva*, 2008-2012 con el fin de mitigar las necesidades de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas de estratos uno y dos en déficit cualitativo. En el 2011 según la Encuesta Multipropósito de Bogotá (EMB), la ciudad tenía 141.517 hogares con déficit cualitativo, para el 2014 hubo una disminución en este indicador a 133.538 hogares en déficit cualitativo según la EMB (2014). El programa de Mejoramiento de Vivienda como parte integral del PMIB, le apunta a la continua disminución de esta problemática.

El programa de mejoramiento de vivienda consiste en la entrega de un subsidio monetario y el acompañamiento técnico y social del Distrito a hogares que viven en un barrio de origen informal, propietarios o poseedores legales de un lote vacío, de una vivienda construida en materiales provisionales o de una vivienda construida - hasta dos pisos, con cubierta liviana para que un constructor ejecute una obra de mejoramiento al interior de la vivienda.

Las obras de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad realizadas están destinadas a la solución de carencias básicas de saneamiento, especialmente reparaciones locativas en baños, cocina, cubiertas, pisos y techos. La Caja de Vivienda Popular es la entidad a cargo de la operación del proyecto. Para la ejecución de las obras se cuenta con la supervisión técnica de una interventoría delegada por la administración y el acompañamiento para el manejo de los recursos financieros del subsidio.

Este subsidio de alguna manera se relaciona con el subsidio de vivienda que se entrega para que una familia pueda comprar una vivienda nueva en el mercado formal; lo diferente acá es que este se entrega de manera ex post, es decir cuando la familia ya “posee” una vivienda y se entrega con el fin de mejorar las condiciones precarias que esta vivienda pueda tener. Visto así, el subsidio de vivienda es una política pública de vivienda que debió aplicarse en el pasado pero que por la incapacidad del Estado de absorber los contingentes de población que llegaron de manera masiva en las décadas anteriores y otras circunstancias de las que ya se hablaron es este documento, deben ahora aplicarse para mejorar las

⁶⁸ Citado por Jaitman & Brakarz (2013)

viviendas de origen informal, es un subsidio a posteriori. Lo anterior implica que las administraciones actuales y futuras en la ciudad de Bogotá, no solo deben encargarse de la demanda de vivienda actual, sino también corregir las deficiencias causadas por ausencias en las políticas de vivienda precedentes.

Para acceder al subsidio el hogar debe postularse ante la SDHT, la postulación de los hogares al subsidio de Mejoramiento de Vivienda obedece por supuesto al interés de ellos mismos por mejorar o arreglar la vivienda, y por ende, sus condiciones de habitabilidad. Según la SDHT, aproximadamente tres de cada diez hogares ha realizado una inversión para el desarrollo de la vivienda por su cuenta, después de recibir el subsidio de mejoramiento de vivienda (SDHT - CENAC, 2011). Lo cual indica que el mejoramiento de la vivienda no termina con los recursos que entrega la administración distrital para esto, sino que el mismo programa fomenta el continuo mejoramiento.

Como se verá en el siguiente capítulo, los programas de mejoramiento de vivienda tienen un impacto importante en la salud y el bienestar de sus residentes, particularmente en términos de aumento de la satisfacción y efectos positivos sobre la salud de los niños y niñas (Jaitman & Brakarz, 2013). Además de esto, los programas de vivienda pretenden dar una mayor dignidad a los habitantes de asentamientos precarios en tanto que se parte de reconocer que el hecho de vivir en una vivienda mejor es una fuente de satisfacción, de dignidad y orgullo para el hogar; después del mejoramiento de la vivienda, las familias manifiestan estar mucho más felices con sus casas y con sus vidas. En el estudio de la SDHT y CENAC (2011), se encontró que el 83,2% de los hogares beneficiarios el subsidio de Mejoramiento de Vivienda manifestó que este programa contribuyó a mejorar su bienestar y calidad de vida. Estos resultados indican que la vivienda tiene un efecto significativo en el bienestar. La pobreza urbana y la calidad de vida están estrechamente asociadas a las condiciones de la vivienda (Torres J. E., 2016).

Así como ocurre con el programa de titulación de predios, se debe tener en cuenta que en cuanto al programa de mejoramiento de vivienda es que este por sí solo no es suficiente. Al igual que los demás subprogramas del PMIB, cada uno de estos contribuye con mejorar diferentes aspectos de la calidad de vida de los habitantes en la ciudad, sin embargo es solo cuando se da un tratamiento integral que los incluya a los diferentes programas en todos los territorios a los que se dirigen.

Es precisamente esta integralidad de los PMIB lo que potencia los resultados, los logros y los impactos que pueden generar cada uno de los subprogramas. En una evaluación sobre programas de mejoramiento de vivienda en diferentes países realizada por Jaitman & Brakarz (2013), los autores muestran que estos programas por si solos no son suficientes para producir grandes cambios en las condiciones de vida de la población por lo cual deben manejarse simultáneamente con otros programas: al respecto afirman:

“... limitarse a mejoras in situ en la vivienda no es suficiente para producir cambios significativos en las condiciones de vida de los pobres urbanos. Proporcionar mejores viviendas mejora el bienestar de los habitantes de los barrios y su satisfacción con la vida, pero no reduce las diversas precariedades de las que sufren debido a que viven en barrios marginales. Lo anterior lleva a que estos programas de mejoras en la vivienda deben complementarse con más intervenciones integrales que combinen la infraestructura y los componentes sociales de modo que hagan frente a los otros grandes problemas que afectan las vidas de la gente en los barrios marginales. (Jaitman & Brakarz, 2013: p 27).⁶⁹

⁶⁹ Traducción propia

Para usted, ¿Qué significa “mejoramiento integral de barrios”?⁷⁰

“Integrar la comunidad para arreglar el barrio”
Janeth Lis Arias, 25 años. Usme

“Arreglo de viviendas, valorización, vivir mejor.”
Felipe Herrera, 60 años. Bosa

“Es un proyecto que va dirigido al mejoramiento del barrio, desde el arreglo de las casas hasta el pensamiento de la gente”.
Alejandro Ladino, 27 años. Santa Fe

“Integración comunitaria, Intervención de todas las entidades para mejorar la calidad de vida”
Blanca Gómez, 73 años. San Cristóbal

“Mejorar donde se vive el entorno las calles, las vías y la casa”
Ruth Ríos, 37 años. Ciudad Bolívar

Capítulo 5

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS EN BOGOTÁ

En el capítulo anterior mostramos las diferentes políticas de tratamiento y prevención para la ciudad informal que se desarrollan en Bogotá; dentro de estas se abordó el PMIB, la formulación de este programa como una política a nivel distrital, las zonas de aplicación de esta política en la ciudad, los componentes y los diferentes subprogramas que combinados hacen parte del mejoramiento integral. En este capítulo se mostrara la aplicación del programa de mejoramiento integral desarrollado en el marco del Plan de Desarrollo *Bogotá Humana* 2012 – 2016 a partir del estudio de caso de una zona de intervención en la ciudad de Bogotá y a manera de aproximación para futuras investigaciones se hará una revisión de los principales resultados y beneficios de los PMIB tomando como caso la intervención en Bogotá realizada por la SDHT y la CVP. A la fecha se ha estudiado muy poco acerca de la evaluación de impacto y resultados que tienen estos programas.

⁷⁰ Corresponde a algunas de las respuestas de pobladores beneficiarios-participantes del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, esta encuesta fue realizada en el 2015 por la SDHT en diferentes localidades como una parte del proceso de sistematización y evaluación del PMIB en la cual participó el autor de esta investigación. Se retoman algunas respuestas en este documento a manera de referencia sobre la precepción de la comunidad del PMIB.

5.1. La intervención de PMIB en Bogotá 2012 al 2016

A partir del 2011 las actuaciones del PMIB en Bogotá se concentraron a escala local en zonas dentro de las 26 UPZ con tratamiento de Mejoramiento Integral que se ubican en 10 localidades de la ciudad; esta focalización de las actuaciones se debió principalmente a dos razones: en primer lugar encontramos que debido a motivos presupuestales las actuaciones en el PMIB entre el 2011 y el 2016 se focalizaron en las áreas más críticas y de mayor vulnerabilidad de la ciudad⁷¹. Por otro lado tenemos que en años anteriores las intervenciones de MI fueron de gran escala (como la construcción de redes matrices de servicios públicos, de circuitos de movilidad local – vías intermedias y grandes equipamientos de educación y bibliotecas etc.), con esto se logró una cobertura casi total a servicios públicos y otros avances a escala zonal, sin embargo pese a que aún la ciudad cuenta con deficiencias en otros servicios urbanos como colegios, jardines infantiles y demás; el nuevo programa de gobierno decidió concentrarse en lo local, lo local entendido por las delimitaciones de barrio, hasta el momento había sido poco atendido.

5.1.1. Focalización para la realización de proyectos de Mejoramiento Integral

Como estrategia de focalización para la realización de proyectos de MI, la administración de la ciudad mediante el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016 priorizó unos territorios a partir del diagnóstico realizado desde la Subdirección de Barrios de la SDHT y utilizando un modelo de priorización el cual se estableció en el documento de Lineamientos de Política de Intervención para el Mejoramiento Integral (SDHT, 2011). Allí se establecieron unos territorios para la aplicación del PMIB en el periodo de gobierno en mención; estos territorios se denominaron Áreas Prioritarias de Intervención (API). Según el documento de lineamientos de política las API se definen como:

“un sector localizado al interior de los Espacios Estratégicos de las UPZ de mejoramiento integral, en el marco de un Proyecto Integral, donde se concentran, por una parte, las necesidades más sentidas de la comunidad (demanda), y por otra, los programas y proyectos del sector Hábitat y de las demás entidades distritales del nivel central y local (oferta)” (SDHT, 2011: p 67).

La definición de las áreas de nivel de actuación o espacios estratégicos para la delimitación de las áreas prioritarias de intervención se realiza teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a. Zonas con los más altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas.
- b. Áreas cuya población está por debajo de la línea de pobreza.
- c. Zonas con población en situación de desplazamiento.
- d. Áreas localizadas en zonas de alto riesgo.
- e. Áreas con un alto grado de vulnerabilidad física, dado por altos déficit en zonas verdes, equipamientos y condiciones de movilidad en términos viales.
- f. Áreas con problemas de conectividad, dada su condición periférica y de aislamiento de las vías principales.

⁷¹ No obstante la vulnerabilidad en términos físico-espaciales y socioeconómicos, el conjunto de zonas deben cumplir una serie de requisitos previamente. En la ciudad con seguridad existen sectores con mayor precariedad, sin embargo por no estar legalizados los asentamientos o no estar dentro del perímetro urbanos no son intervenidos.

- g. Zonas involucradas con los elementos de la estructura ecológica principal que han sido objeto de invasión o son vulnerables a su ocupación.
- h. Áreas con mayor dificultad para la articulación física con otras UPZ y el resto de la ciudad.
- i. Áreas que requieren y demandan acciones e intervenciones simultáneas de tipo vial, espacio público e infraestructura de equipamientos sociales y culturales.
- j. Territorios que tienen menos del 40% del área en consolidación urbanística, de acuerdo a la reducción del déficit establecido por norma en los componentes vial, espacio público, zonas verdes y equipamientos.

Según estos criterios, para la intervención del PMIB durante los años 2012 al 2016, se definieron 24 sectores a intervenir llamados Áreas Prioritarias de Intervención API las cuales tienen un año específico de intervención, además de estas 24 áreas se definió un sector de mayor tamaño de intervención permanente (API extendida) llamado Sector Chiguaza. En la siguiente tabla se muestra el listado de API y el año de intervención que quedó establecido en el Plan de Desarrollo de Bogotá 2012 – 2016; los nombres de cada una de las API corresponden al mismo nombre de la UPZ donde se ubica, así por ejemplo el API Lucero se ubica dentro de la UPZ Lucero de la localidad de Ciudad Bolívar. La única diferencia está en la “API extendida” denominada sector Chiguaza, la cual tiene una extensión mayor que abarca sectores de 3 UPZ diferentes en dos localidades, Rafael Uribe Uribe y la localidad de Usme. (Ver tabla 14 y mapa 8).

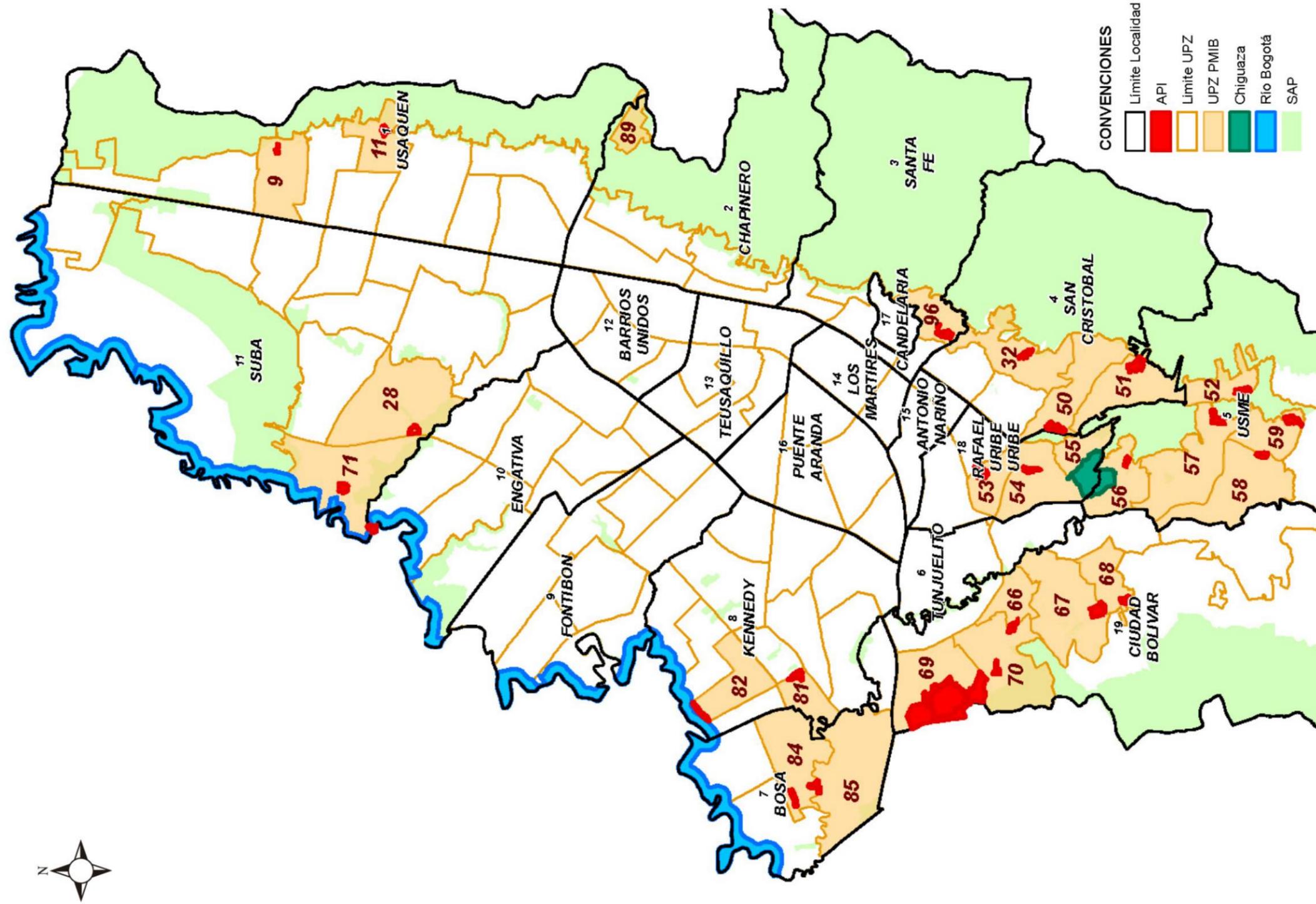
En el siguiente mapa se muestra la localización de las API en la ciudad en donde se realizaron las intervenciones y programas de mejoramiento de barrios entre los años 2012 y 2016. Como se puede observar durante los años 2012 a 2016 el número de API correspondió casi exactamente al número de UPZ de Mejoramiento integral contempladas por el POT. Es así como de las 26 UPZ de MI se logró intervenir en 25 de ellas, exceptuando la UPZ Patios de la localidad de Chapinero que por motivos normativos no se pudo intervenir. No obstante a pesar de una aparente cobertura del programa de MIB se debe advertir que la extensión de las API es reducida frente al tamaño de las UPZ de MI (aproximadamente el 10%) y por lo tanto el tamaño de la zona intervenida es pequeño frente a la extensión total de la ciudad informal en Bogotá. Si tenemos que durante los cuatro años en mención se intervino un 10% aproximadamente del área urbana informal, continuando con este esquema de intervención deberán pasar al menos cuatro décadas para alcanzar una cobertura del 100% de intervención en el total de las áreas de origen informal legalizadas que existen hoy (2016) en la ciudad de Bogotá, este periodo se aumentaría aún más si se tiene en cuenta que la ciudad informal continúa creciendo y que existen también una amplia extensión periférica de asentamientos origen informales dispersos que no han sido legalizadas por sus condiciones de riesgo y ubicación, estas zonas son las que se vieron en el mapa 7 de ocupaciones ilegales que están en monitoreo por parte de la SDHT. La dificultad en ampliar la intervención del PMIB y abarcar integralmente el total de zonas de desarrollo informal en la ciudad sin esperar tantos años para alcanzar una cobertura aceptable en últimas se define por la escasez de recursos para los programas de mejoramiento de barrios. La ciudad informal es la ciudad periférica donde generalmente viven los más pobres de la ciudad, en una mega ciudad de cerca de ocho millones de personas las prioridades de inversión en desarrollo urbano difícilmente se han concentrado en mejorar el hábitat de los asentamientos urbanos informales; en términos financieros estos programas a pesar de sus evidentes resultados no han tenido el nivel de recursos que deberían.

Tabla 14. Listado de Áreas Prioritarias de Intervención (API) del PMIB de Bogotá y año de intervención 2012 – 2016

Año de Intervención	UPZ	API	Localidad
2012	69	Ismael Perdomo	Ciudad Bolívar
	82	Gran Yomasa	Usme
	57	Patio Bonito	Kennedy
	54, 55 y 56	Chiguaza	Rafael Uribe y Usme
2013	51	Los Libertadores	San Cristóbal
	96	Lourdes	Santa Fe
	59	Alfonso López	Usme
	68	Lucero	Ciudad Bolívar
	71	Tibabuyes	Suba
	84	Bosa Occidental	Bosa
54, 55 y 56	Chiguaza	Rafael Uribe y Usme	
2014	11	San Cristóbal Norte	Usaquén
	50	La Gloria	San Cristóbal
	52	La Flora	Usme
	56	Danubio	Usme
	81	Gran Britalia	Kennedy
	68	Tesoro	Ciudad Bolívar
54, 55 y 56	Chiguaza	Rafael Uribe y Usme	
2015	66	San Francisco	Ciudad Bolívar
	58	Comuneros	Usme
	54	Marruecos	Rafael Uribe Uribe
	32	San Blas	San Cristóbal
	85	Bosa Central	Bosa
	9	Verbenal	Usaquén
54, 55 y 56	Chiguaza	Rafael Uribe y Usme	
2016	70	Jerusalén	Ciudad Bolívar
	28	El Rincón	Suba
	53	Marco Fidel Suarez	Rafael Uribe Uribe
	54, 55 y 56	Chiguaza	Rafael Uribe y Usme

Fuente: Subdirección de e Barrios, SDHT. 2015

Mapa 8. Localización de las Áreas Prioritarias de Intervención API del PMIB de Bogotá 2012 – 2016.



Fuente: Subdirección de e Barrios, SDHT. 2015

5.1.2. Resultados de la ejecución del PMIB 2012 – 2015

Entre los años 2012 a 2015 el PMIB de Bogotá realizó un total de 14.488 intervenciones puntuales de mejoramiento de diferente tipo⁷², estas intervenciones están distribuidas en los seis componentes que conforman el programa y en las 21 API que al 2015 se han intervenido más el Sector Chiguaza que lleva una intervención permanente año tras año. La ejecución del PMIB implicó la inversión de \$ 182.094.929.244⁷³ lo cual es aproximadamente 57 millones de dólares⁷⁴. Teniendo en cuenta que el total de población que vive en los 22 sectores intervenidos hasta el momento es de 143.474 personas, la inversión per cápita para los años que lleva de ejecución del programa sería de \$ 1.269.184,17. Con esta intervención se ha llevado mejoramiento de barrios de 112 barrios de la ciudad.

En la siguiente tabla se observa el total de intervenciones y presupuesto ejecutado por cada uno de los componentes. En esta tabla observamos que el 36% de los recursos ejecutados fueron destinados en las acciones del componente de condiciones ambientales, el 8% de los recursos fue destinado al componente de equipamientos para programas cívicos y culturales, el resto de los componentes recibió una inversión similar que van entre el 10 y 16%. Para el caso del componente de condiciones de accesibilidad que agrupa los estudios, diseños, construcción y adecuaciones de tramos viales peatonales, vehiculares, vehiculares restringidos y escaleras, la inversión fue cercana a los 30 mil millones de pesos.

⁷² La contabilidad de las intervenciones de mejoramiento mostradas acá difiere de la cifra oficial contabilizada por la Subdirección de barrios de la Secretaría de Hábitat, puesto que según las cifras de la SDHT el total de intervenciones durante este periodo fue 995 intervenciones y no 14.488, la diferencia radica en que la SDHT contabiliza de manera poco acertada las intervenciones según su tipo; así por ejemplo en el año 2013 la intervención de 230 mejoramientos de vivienda que tienen un costo de \$ 2.440.530.000 cuentan en realidad solo como dos intervenciones en tanto que fueron hechas en dos fases una de 80 y una de 150 mejoramientos, cada uno de estos mejoramientos vale \$ 10.611.000 pero el total de 230 mejoramientos de vivienda cuentan solo como 2 intervenciones mientras que para el caso de las becas de estímulos culturales que entregadas por la Secretaría de Cultura que cada una cuesta \$ 9.825.000, cada una de estas cuenta como una intervención, lo cual evidencia una desproporción en la contabilidad de intervenciones en el programa por parte de la SDHT. Para poner otro ejemplo un proyecto de conectividad local de banda ancha que vale aproximadamente \$ 16.402.944 cuenta cada uno como una intervención en el sector Chiguaza en el 2013 se realizaron 6 proyectos de conectividad y cada uno cuenta como una intervención, mientras que la titulación de 457 predios es el sector Chiguaza en este mismo años solo cuentan como una intervención, el impacto que puede tener cada proceso de titulación es enorme frente a los proyectos de conectividad local que por supuesto también tiene efectos positivos para los habitantes de los barrios sin embargo la forma como se contabilizan uno y otros es bastante desproporcionada.

⁷³ Se debe tener en cuenta que para la contabilidad de recursos ejecutado la Caja de la Vivienda Popular no reporto la inversión realizada en dos de los subprogramas más relevantes dentro del PMIB que son la titulación de predios y el reasentamiento de familias por lo cual es evidente que la estimación del valor de la inversión del PMIB queda subestimado. El número de intervenciones realizado en estos subprogramas si fue reportado pero su valor no.

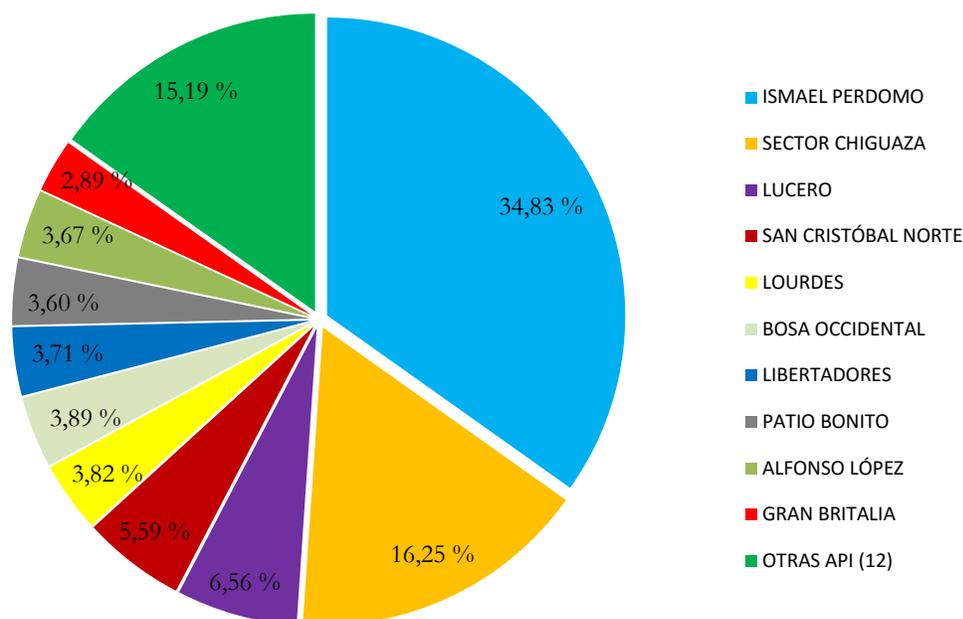
⁷⁴ Calculado en dólares a partir de una tasa de cambio que representa el promedio anual del valor del dólar en Colombia en lo corrido del año 2016 (el promedio anual de la tasa de cambio es de \$3.167 con corte a mayo 9 de 2016).

Tabla 15. Acciones y presupuesto ejecutado en el PMIB 2012 -2016

Componentes	No. de Acciones	Presupuesto ejecutado	Porcentaje
Componente de accesibilidad	387	29.319.913.581,01 ^{\$}	16%
Componente de servicios públicos	227	26.497.495.955,00 ^{\$}	15%
Componente de equipamientos para programas sociales	968	18.778.734.481,73 ^{\$}	10%
Componente de equipamientos para programas cívicos y culturales	76	14.240.277.184,37 ^{\$}	8%
Componente de condiciones individuales de la vivienda	11.614	27.747.958.226,64 ^{\$}	15%
Componente de condiciones ambientales	1.216	65.510.549.816,00 ^{\$}	36%
Total	14.488	182.094.929.244,75^{\$}	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SDHT- Subdirección de Barrios. (Corte a enero de 2016)

De otra parte, si observamos la distribución de la inversión por API encontramos que hay una desproporción entre unas y otras, es decir, algunas de ellas han tenido mayor inversión que otras (ver gráfica 30). Proporcionalmente las zonas de actuación con una mayor participación son el API Ismael Perdomo con 34,83% y el Sector Chiguaza con 16,25% sobre el total invertido. Sin embargo estas dos zonas son aquellas que cuentan con una mayor extensión, población y número de intervenciones, de manera que la proporción de inversión realizada es proporcional con la población atendida. En seguida, las API que han recibido mayor inversión son Lucero, San Cristóbal Norte, Lourdes y Bosa Occidental. En los caso de Lucero y Bosa Occidental esto es atribuible al alto número de intervenciones realizadas en todos los componentes, sin embargo en los casos de Lourdes y San Cristóbal Norte su participación está relacionada con la naturaleza de las mismas (componentes de servicios públicos y condiciones ambientales).

Gráfica 30. Inversión porcentual por API en el PMIB 2012 – 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Subdirección de Barrios –SDHT.

El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios benefició aproximadamente a 143.474 personas si tenemos en cuenta el número de personas que viven en las áreas prioritarias de intervención, sin embargo no existe una cifra oficial por parte de la SDHT sobre la población beneficiada por este programa. Al hacer un recuento por el número de programas y proyectos específicos, encontramos que entre muchas otras intervenciones, se ha ejecutado la construcción de 251 tramos viales entre vías, andenes, escaleras; se ha dejado para la siguiente administración los estudios y diseños realizados para iniciar con la construcción de otros 130 tramos viales; se realizó el mejoramiento de 2.245 viviendas; se ha realizado la pintura de 7.584 fachadas, se ha entregado 1.954 títulos de propiedad a familias de barrios informales que no contaban con la seguridad jurídica de la tenencia de sus viviendas, se ha realizado la construcción y mejoramiento de 18 parques barriales; se ha adelantado el reasentamientos de 1.135 familias, se ha realizado el embellecimiento de barrios por medio de la realización de alrededor de 30 murales.

Debido a lo extenso de las totalidad de las intervenciones, no se pueden presentar todas dentro del cuerpo del documentó, sin embargo en la siguiente sección se mostrará la totalidad de intervenciones realizadas en una de las API como caso de estudio y en el Anexo 3 se podrá encontrar el total de la ejecución del PMIB entre el 2012 y el 2015, las entidades que intervinieron y el presupuesto correspondiente.

Al analizar la inversión realizada por cada una de las entidades participantes en el PMIB, encontramos que la mayor participación en el total invertido es de la SDHT y la CVP con un 32%, seguido de la Empresa de Acueducto de Bogotá con un 18.57 %. La siguiente entidad que más ha invertido es la Unidad Administrativa Especial de Reparación y Mantenimiento Vial (UMV) con un 18% del total invertido. Vale la pena destacar la importancia de la inversión realizada también por los Fondos de Desarrollo Local de Usaquén, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Usme en el componente de condiciones ambientales y por otro lado, entidades como la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá,

la Secretaría Distrital de Educación, la Secretaría Distrital de Integración Social y la Secretaría de Cultura, Recreación (SDHT, 2015).

En el componente social el PMIB ha logrado involucrar a las comunidades no como beneficiarias sino como personas *participantes* en el desarrollo y mejoramiento de los barrios en un ejercicio de corresponsabilidad con sus barrios y la ciudad; cada uno de los programas llega a los barrios en un trabajo mancomunado con la Juntas de Acción Comunal, los vecinos y vecinas y las organizaciones de base en los barrios; el mejoramiento de barrios ha involucrado programas de carácter social como la ayuda a comedores comunitarios, la ampliación de cupos en jardines infantiles, programas de estímulos a becas y apoyo a propuestas culturales de jóvenes en estos barrios y talleres de formación artística; además de esto se ha realizado entrega de kits escolares, convenios con entidades del distrito para alimentación escolar, gestión de rutas escolares, apoyos en tecnología para la educación como banda ancha y modernización de equipos de cómputo, diferentes programas de salud a través del programa de la Secretaria de Salud llamado Territorios Saludables y subsidios educativos a estudiantes colegios distritales con excelencia académica. En los programas de pinturas de fachadas o “barrios de colores” se recurre a los aportes y trabajo comunitarios para que entre ellos mismos realicen el mejoramiento de barrio, esto mismo ocurre en las jornadas de siembra de árboles con el Jardín Botánico. En el programa de mejoramiento de vías y andenes la CVP gestiona un porcentaje de mano de obra en la contratación y empleo para habitantes cercanos al sector donde se realiza la construcción de las obras. Finalmente en la veeduría de las obras y programas se conforman comités de veeduría ciudadana en la cual los habitantes de los barrios ejercen su derecho a la veeduría sobre la ejecución de recursos públicos; estos comités son conformados al principio de todo el proceso cuando se realizan talleres de cartografía social con las comunidades para que ellas participen en la definición de las obras a intervenir así como en la identificación de otras problemáticas que afectan al barrio y la forma como desde las mismas comunidades se le puede dar solución a estas.

Es así como el programa de mejoramiento integral de barrios no se compone principalmente de intervenciones físico espaciales, también se desarrollan Planes de Gestión Social, en los cuales el componente principal es el fortalecimiento de las comunidades en los procesos de mejoramiento de barrios. El objetivo de dichos planes es involucrar la actuación de habitantes de los barrios y sectores priorizados por la Secretaría de Hábitat en todas las etapas del proceso de mejoramiento barrial de tal forma que se fortalezcan las capacidades locales en materia de ordenamiento del territorio y control urbanístico y se fomente el rol activo y protagónico de la comunidad, de las Juntas de Acción Comunal JAC y demás actores locales y regionales en el proceso de recuperación de los barrios.

En consecuencia el PMIB logra recuperar el tejido urbano de los barrios y el tejido social mediante el acompañamiento de profesionales sociales que desarrollan toda una serie de actividades participativas con los habitantes, como lo son los talleres de cartografía social, las entrevistas, las encuestas, la identificación de problemáticas, actividades recreo deportivas y otras serie de metodologías sociológicas y antropológicas de acercamiento y trabajo con comunidades. Todo esto genera una mayor identidad y arraigo de los habitantes por su barrio, mejora la convivencia en tanto se generan espacios para el esparcimiento, la recreación y la integración comunitaria.

Ilustración 5. Participación social realizada en los Talleres de Cartografía Social del PMIB.



Fuente: Fotografía tomada por el autor de esta investigación en un taller de Cartografía Social en noviembre de 2013 en el Barrio Naciones Unidas.

5.2. Caso de estudio: El mejoramiento integral del Área Prioritaria de Intervención Lucero en la Localidad de Ciudad Bolívar

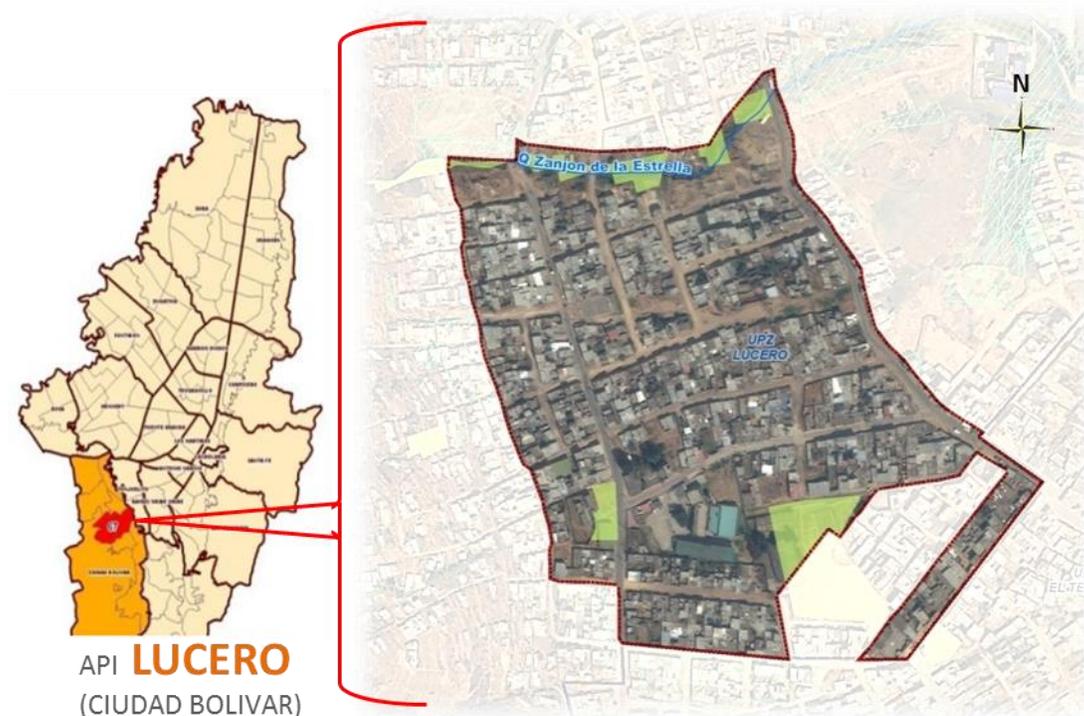
Para entender cómo funciona la intervención del PMIB en las Áreas Prioritarias de Intervención, más allá del número de acciones adelantadas y los recursos ejecutados, se hará una revisión a la propuesta, formulación e intervención de una de las 24 API que se programaron en la vigencia del PDD Bogotá Humana, 2012 – 2016.

5.2.1. Localización y Problemáticas del API Lucero

El Área Prioritaria de Intervención Lucero, se encuentra localizada al sur de la ciudad en la localidad de Ciudad Bolívar dentro de la UPZ No. 67 Lucero, está conformada por cinco barrios Tierralinda, Cordillera Sur y los barrios Naciones Unidas en los sectores: Chaparro, Santa Rosa y Vista Hermosa. La delimitación de la API Lucero es: por el Norte con la Calle 74C Sur y Calle 75 Sur y la Quebrada El Zanjón de la Estrella; por el Sur con la Calle 78BISA Sur, por el Oriente con Carrera 18K y por el Occidente con la Carrera 20.

El Área Prioritaria de Intervención Lucero tiene una extensión de 12.4 hectáreas, un total de 596 predios, todos clasificados en estrato socioeconómico 1. La población aproximada, según datos calculados con la base de datos del Sisbén de la SDP es de 3.545 personas. En el siguiente diagrama se puede ver la localización del API Lucero.

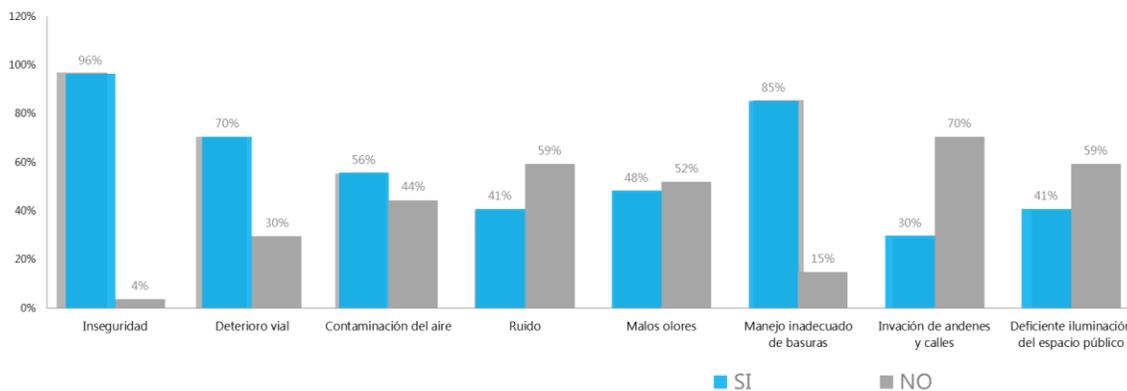
Ilustración 6. Localización Área Prioritaria de Intervención (API) 67 Lucero



Fuente: Elaboración propia

En términos sociales para este sector se observa una falta de oportunidades económicas, culturales y/o recreativas que repercuten en malas condiciones de seguridad y convivencia. En la encuesta de caracterización sociodemográfica realizada en la CVP por barrios, se identificó que en el API Lucero las tres principales problemáticas que tienen los 4 barrios que la componen, son las condiciones de seguridad, el estado deteriorado o inexistente de vías, andenes y escaleras de acceso y por último el problema de manejo y recolección inadecuada de basuras. Ver gráfica 31.

Gráfica 31. Principales problemáticas identificadas por los habitantes del API Lucero en su territorio.



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta sociodemográfica DMB CVP 2013

Por otro lado y según el Documento Técnico de Soporte (DTS) de formulación de la API Lucero, este sector se caracteriza por tener zonas de invasión por asentamientos de origen informal en los bordes de la quebrada El Zanjón de la Estrella, esto ha ocasionado un alto deterioro ambiental y de contaminación en la quebrada, lo cual repercute en la salud de los habitantes vecinos. Además de lo anterior en el sector hay un alto déficit de infraestructura física en términos viales y de conectividad local. En el DTS del API se afirma que la condición de localización periférica frente a la ciudad es uno de los factores que aumentan la segregación y exclusión socioespacial de esta zona que a la fecha ha contado con muy poca intervención por parte del Estado. Su condición urbana de segregación la convierte en una zona propensa a desencadenar nuevos procesos de invasión y asentamientos de origen informal, así como la hace vulnerable a la delincuencia y la inseguridad. La intervención en Mejoramiento Integral debía entonces no sólo concentrarse en la realización de proyectos de infraestructura sino también en el fortalecimiento comunitario y programas sociales.

5.2.2. Acciones adelantadas en el API Lucero en el marco del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

El API Lucero se intervino con una inversión cercana a los doce mil millones de pesos distribuidos en total de 1.132 acciones de diferente tipo, para ser exactos la inversión en esta API con cifras a corte de enero de 2016 fue de \$ **11.941.423.237** lo cual representa una inversión per cápita de \$ 3.368.526 teniendo en cuenta el estimado de población para la zona que se mencionó anteriormente (3.545 personas). Esta inversión fue realizada por la Secretaria Distrital de Hábitat principalmente pero también con el apoyo de otras 12 entidades e instituciones de carácter público y una fundación de carácter privado asociada a la empresa Pintuco S.A. con quien por medio de un convenio se realiza la consecución de pintura y materiales para que los funcionarios públicos del distrito y las comunidades de los barrios realicen la pintura de fachadas y el embellecimiento del barrio por medio de murales artísticos.

En el siguiente cuadro se resume el total de intervenciones que se realizaron en la API Lucero el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios de la Secretaria Distrital de Hábitat entre los años 2012 a 2015. Como vimos anteriormente la ejecución de los proyectos de mejoramiento de barrios según el Plan de Desarrollo inicio en el año 2013, sin embargo su formulación y planeación se realizó desde el año 2012; para el año 2016 la ejecución de los proyectos no ha finalizado completamente, en el cuadro se observa que hay aun algunos proyectos que están en obras como los segmentos viales a cargo del Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía de Ciudad Bolívar, las reparaciones y arreglos en el Salón Comunal del Barrio Cordillera Sur a cargo de la SDHT y la CVP y otros proyectos como el proceso de reasentamientos por parte de la CVP y las acciones de bioingeniería, paisajismo, renaturalización en las zonas de montaña de los barrios Cordillera Sur, Tierralinda, La Cumbre y el sector de Zanjón de la Estrella a cargo del IDIGER y el Jardín Botánico. Si bien aún hay proyectos en desarrollo, la totalidad ya fueron contratados por las diferentes entidades del distrito y un porcentaje grande de estos ya está ejecutado.

En la tabla 16 se muestran el total de acciones realizadas en Mejoramiento Integral de Barrios en el API Lucero, por cada uno de los componentes que según el Plan de Ordenamiento Territorial estructuran el PMIB en Bogotá, allí se realiza una descripción de la intervención y se relaciona el presupuesto total ejecutado por cada acción así como el estado de intervención y las entidades que participaron en ello.

Tabla 16. Ejecución de Intervenciones en el API Lucero con el PMIB 2012-2016

COMPONENTE	NÚMERO Y TIPO DE ACCIÓN ADELANTADA		PRESUPUESTO	ESTADO	ENTIDADES
Accesibilidad	33	Intervención de 33 segmentos viales	\$ 5.076.466.819	Ejecutado	SDHT - CVP
	7	Priorización de 7 Segmentos Viales para estudios y diseños	\$ 58.006.387	Ejecución	SDHT - CVP
	3	Intervención de 3 segmentos viales	\$ 271.192.683	Ejecutado	FDL Ciudad Bolívar
Equipamientos actividades cívicas y culturales	2	Intervención de 2 parques de bolsillo	\$ 668.288.141	Ejecutado	SDHT - IDRD
	1	Priorización del salón comunal del Barrio Cordillera Sur para reparaciones locativas	\$ 82.406.287	Ejecución	SDHT - CVP
	3	Estímulos prácticas y transformaciones culturales en territorios y áreas priorizadas	\$ 38.783.550	Ejecutado	SCRD
Servicios públicos	10	Implementación y modernización de infraestructura de proyectos de conectividad o telefonía y Banda Ancha	\$ 3.567.849	Ejecutado	ETB
Equipamientos para programas sociales	3	Ejecución en la Institución Educativa Distrital - IED José Jaime Rojas de 3 programas: Escuelas de formación (Material Didáctico), Conectividad (Proyecto 30 Megas Internet) y alimentación escolar	\$ 106.233.082	Ejecutado	SED
	1	Obras de mitigación en el IED José Jaime Rojas	\$ -	Ejecutado	FDL
	1	Jardín Infantil Naciones Unidas - Asignación de 148 cupos	\$ 304.466.414	Ejecutado	SDIS
	1	Comedor Comunitario - 300 personas atendidas	\$ 339.411.000	Ejecutado	SDIS
Condiciones ambientales	1	Construcción de interceptores de la Quebrada Zanjón de la Estrella desde el Barrio Los Alpes hasta el Barrio Las Quintas	\$ -	Ejecutado	EAB
	1	Estudios y diseños participativos para la recuperación morfológica y ambiental de la quebrada La Estrella	\$ 194.742.530	Ejecutado	EAB
	1	Acciones de bioingeniería, paisajismo, renaturalización en los sectores de Cordillera Sur, Tierralinda, La Cumbre y Zanjón de la Estrella	\$ 2.361.288.993	Ejecución	IDIGER - JJB - TEDEA
	1	Gestión e Inclusión de 1 intervención de embellecimiento verde	\$ 39.987.500	Por ejecutar	SDHT - JBB

	326	Proceso de reasentamiento de 326 hogares	\$ -	Ejecución	CVP
Vivienda	220	2 Proyectos de Mejoramiento de Vivienda: 150 y 70 hogares	2.334.420.000	Ejecutado	SDHT - CVP
	40	Embellecimiento de 40 fachadas en el marco del programa Barrios de Colores III	3.074.254	Ejecutado	SDHT- Fund Orbis
	172	Programa Barrios de Colores SDHT, intervención 170 pintura de fachadas y 2 Salones Comunales en los Barrios Tierralinda, Cordillera Sur y Naciones Unidas)	9.823.112	Ejecutado	SDHT- Fund Orbis
	300	Embellecimiento de 300 fachadas en el marco del programa Barrios de Colores IV	19.200.436	Ejecutado	SDHT- Fund Orbis
	4	En el marco de la Estrategia DOTE para el componente de Arte Urbano se ejecutaron en el Barrio Naciones Unidas cuatro murales artísticos, el primero de 30 M2, el segundo 20 M2, el tercero 29 M2 y el cuarto 71 M2.	30.064.200	Ejecutado	SDHT
	1	Realización de 300 m2 Mural Artístico de 300 m2	\$ -	Ejecutado	SDHT
TOTAL	1132	\$ 11.941.423.237		13 Instituciones	

Fuente: SDHT- Subdirección de Barrios. Matriz de seguimiento a intervenciones (corte a enero de 2016)

Ahora para entender más detalladamente estas intervenciones se realizará una descripción de las intervenciones realizadas por cada uno de los componentes para ver cómo responden estas acciones al diagnóstico y problemáticas identificadas en el Documento Técnico de Soporte de formulación de la API Lucero y adicionalmente a través de una secuencia de imágenes se muestra el avance y tipología de las intervenciones que se realizan con el Programa de mejoramiento de Barrios de Bogotá.

5.2.2.1. Componente de Accesibilidad.

En esta API se identificaron aproximadamente 22 tramos de vías vehiculares, peatonales y escaleras, sin pavimentar y que por estar en esta condición afectan la salud y seguridad personal de los habitantes en los barrios especialmente en épocas de invierno donde el agua de la lluvia baja por las empinadas calles formando barrizales y factores de riesgo. Además de esto, en el DTS elaborado por la SDHT se identificaron cerca de diez tramos de calzadas sin andenes construidos. Esta deficiencia no permitía tener una movilidad y accesibilidad segura para los habitantes de los barrios Tierralinda, Cordillera Sur y Naciones Unidas debido a que las rutas de transporte en muchas ocasiones no pueden entrar al barrio por la inexistencia de calzadas pavimentadas. En respuesta a esta situación, a través de un convenio interadministrativo entre la SDHT-CVP se apropiaron recursos para diseño y/o construcción de treinta y tres (33) tramos viales en lo concerniente a vías y andenes, algunas de estas vías quedaron de uso peatonal por tener la tipología de escaleras dado la pendiente inclinada de algunos sectores. Adicionalmente por parte del Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía de Ciudad Bolívar se realizó la construcción de tres (3) tramos viales en el barrio Naciones Unidas. El total de recursos destinados para

estas acciones fue de \$ 5.405.665.889. Las siguientes imágenes muestran un resumen de las obras realizadas.

Ilustración 7. Acciones de mejoramiento de barrios adelantadas en el API Lucero en el componente de accesibilidad.



Fuente: Elaboración propia con fotografías de la Subdirección de Barrios de la SDHT, 2015.

5.2.2.2. Componente de Servicios Públicos

En cuanto a servicios públicos domiciliarios se encontró que esta zona tiene una alta cobertura, superior al 97% para los servicios de agua, alcantarillado, aseo y energía eléctrica por lo cual no se adelantó ninguna intervención en este sentido. Sin embargo se decidió fortalecer la prestación de servicios de telecomunicaciones debido a la deficiencia encontrada en este aspecto. Para esto se promovió la optimización de tres (3) gabinetes de la Unidad Remota de Banda Ancha - URBA mediante la ampliación y/o mantenimiento de estos equipos. Esta acción estuvo a cargo de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) y tuvo una inversión de \$ 3.567.849.

Ilustración 8. Acciones de mejoramiento de barrios adelantadas en el API Lucero en el componente de Servicios Públicos.



Fuente: Subdirección de Barrios SDHT, 2015.

5.2.2.3. Componente de Equipamientos Sociales

El diagnóstico para esta API realizado por la SDHT se identificó la necesidad de priorizar y reforzar los temas de dotación e implementación de estrategias de formación en los siguientes equipamientos: La IED José Jaime Rojas y el Comedor Comunitario del barrio Naciones Unidas. Ante estas necesidades en el marco del PMIB y con la inversión y coordinación de la Secretaria de Educación Distrital –SED se realizó acciones de: provisión de materiales didácticos para los programas de escuelas de formación y provisión de un proyecto conectividad de 30 Megas Internet para estudiantes del sector así como realización de programas de alimentación escolar y la asignación de 148 cupos en Jardín Infantil Naciones Unidas. El conjunto de estas acciones demando recursos por \$ 750.110.496 y participaron instituciones como la SED, SDIS y el FDL.

Ilustración 9. Acciones de mejoramiento de barrios adelantadas en el API Lucero en el componente de Equipamientos Sociales.



Fuente: Elaboración propia con fotografías de la Subdirección de Barrios de la SDHT, 2015.

5.2.2.4. Condiciones Individuales de la vivienda

En cuanto al componente de condiciones de la vivienda en el API y su entorno, se encontró que las viviendas mantenían malas condiciones de habitabilidad como iluminación, ventilación, protección contra la intemperie, saneamiento básico y en general condiciones precarias que afectan la salud de sus habitantes. En consecuencia y para poder realizar aquellas obras tendientes a mejorar las deficiencias de habitabilidad en este sector de la ciudad, se planteó la entrega de subsidios distritales para el mejoramiento de las viviendas. En el caso del API 67 Lucero se programó un proyecto para el mejoramiento de 220 viviendas por un valor total de \$ 2.334.420.000 ejecutados por la CVP. Estos 220 mejoramiento de viviendas ya fueron ejecutados, algunos de estos como se observara en la ilustración 16 de más adelante se realizaron por fuera de API debido a que los postulantes dentro del territorio del API no fueron suficientes para cubrir la oferta⁷⁵. La motivación que hay detrás de este programa de subsidios es la mitigación del impacto de malas condiciones físicas de las viviendas en la salud de sus habitantes, de tal manera que a través de construcciones adecuadas de instalaciones sanitarias, desagües, enchapes, cubiertas y pisos, entre otros, se reduzca la morbilidad en familias de estratos 1 y 2 y la enfermedad en los menores de edad; en la última sección de este capítulo se mostraran los múltiples impactos que pueden tener este tipo de programas.

⁷⁵ El hecho de que en varias de las API no se logró la suficiente demanda para la entrega de subsidios de mejoramiento de vivienda y que hubo que administrativamente redefinir los territorios para la entrega de subsidios evidencia que la delimitación de las API fue en ocasiones muy reducida y termino limitando algunos programa, para luego crear otros proyecto como el denominado Mejoramiento de vivienda en territorios dirigidos para lograr conseguir los postulantes al subsidio de mejoramiento.

Ilustración 10. Acciones de mejoramiento de vivienda adelantadas en el API Lucero en el componente de Condiciones Individuales de la vivienda.



Fuente: Elaboración propia con fotografías de la Subdirección de Barrios de la SDHT, 2015.

También es importante destacar que la SDHT en compañía con los habitantes de los barrios y los líderes comunales a través de su programa *Barrios de Colores* realizó la intervención de 470 fachadas, de 2 salones comunales y adicionalmente se entregó un mural artístico de 300 m² aprox. generando apropiación en el territorio por parte de la comunidad de los barrios Tierralinda y Cordillera Sur (ver ilustraciones 11 y 12). El programa de *Barrios de Colores* es realizado por el conjunto de los habitantes del barrio en jornadas de embellecimiento y trabajo comunitario para mejorar la imagen urbana del barrio y las relaciones de convivencia. El total de las acciones en este componente involucró la inversión de \$ 2.396.582.002 y la actuación de la SDHT, la CVP y la Fundación Orbis Pintuco.

Ilustración 11. Acciones de Barrios de Colores adelantadas en el API Lucero en el componente de Condiciones Individuales de la vivienda.



Fuente: Elaboración propia con fotografías de la Subdirección de Barrios de la SDHT, 2015.

Ilustración 12. Acciones de Murales Artísticos y arte urbano en el barrio Naciones Unidas adelantadas en del API Lucero adelantadas en el componente de Condiciones Individuales de la vivienda.



Fuente: Mural Artístico en escaleras del barrio Naciones Unidas. SDHT, 2015.

5.2.2.5. Componente equipamientos de actividades cívicas y sociales

En este componente se destaca por parte de la Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte – SCRD, la entrega de tres (3) becas para transformaciones y prácticas culturales en territorios y áreas prioritarias, proyecto que busca a través de las prácticas artísticas y culturales fortalecer la convivencia, la construcción social y la apropiación comunitaria al interior del barrio.

Por otro lado en el DTS de formulación del API Lucero se mostraba la necesidad de la construcción y/o mantenimiento de los parques del barrio Naciones Unidas y el que colinda con la Urbanización La Serranía. En respuesta a esto, por medio del Convenio Interadministrativo N° 360 de 2013 suscrito entre la SDHT-IDRD se apropiaron recursos para Diseño y Construcción de los Parques: Naciones Unidas y Urbanización la Serranía.

Ilustración 13. Acciones de Mejoramiento y adecuación de parques adelantadas en el API Lucero en el componente de equipamientos de actividades cívicas y sociales.

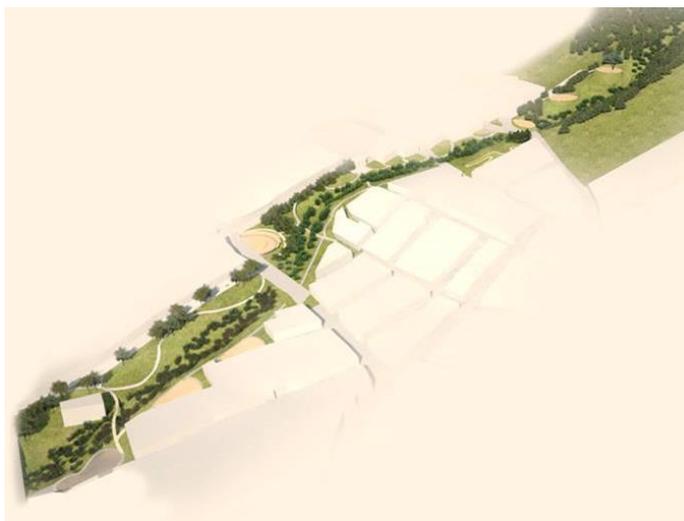


Fuente: Elaboración propia con fotografías de la Subdirección de Barrios de la SDHT, 2015.

5.2.2.6. Componente de condiciones ambientales

En este componente a enero de 2016 se continúa realizando la recuperación y adecuación de la ronda hídrica de la quebrada el Zanjón de la Estrella, la cual es uno de los elementos ambientales más valiosos y a su vez más deteriorados en el sector. La recuperación y adecuación se realiza mediante la construcción de los interceptores de aguas negras y la posterior revegetalización de acuerdo a la actualización de los diseños participativos con la comunidad entorno a la Quebrada. Esta acción es realizada por la Empresa de Acueducto de Bogotá y el monto total de la inversión no ha sido reportado por dicha empresa.

Ilustración 14. Avance de los diseños para la recuperación y adecuación de la ronda hídrica de la quebrada el Zanjón de la Estrella adelantadas en el API Lucero en el componente de condiciones ambientales.



Fuente: Subdirección de Barrios de la SDHT, 2015.

Como se observa en las siguientes imágenes, además de lo anterior, se vienen realizando acciones de bioingeniería, paisajismo y renaturalización en los sectores de Cordillera Sur, Tierralinda, La Cumbre y Zanjón de la Estrella, sectores en los cuales durante los años anteriores la CVP ha realizado procesos de reasentamientos de familias y demolición de las viviendas donde vivían estas familias reasentadas debido a las condiciones de riesgo por remoción en masa que presentan los sectores de ladera y la ronda de la quebrada. Estas obras tienen un costo de \$ 2.361.288.993 y participan instituciones como el IDIGER, el Jardín Botánico de Bogotá y la institución universitaria de Medellín Tecnológico de Antioquia, quien realizó asesoramiento técnico sobre bioingeniería y mejoramiento de barrios en la localidad de Ciudad Bolívar.

Ilustración 15. Acciones de bioingeniería, paisajismo, renaturalización adelantadas en el API Lucero en el componente de condiciones ambientales.



Fuente: Elaboración propia con fotografías de la Subdirección de Barrios de la SDHT, 2015.

Finalmente en el componente de condiciones ambientales encontramos el trabajo de reasentamientos adelantado por la Caja de la Vivienda Popular y el IDIGER, en la siguiente imagen se observa el resultado después de haber reasentado familias que vivían sobre la ronda de la Quebrada Zanjón de la Estrella y la parte alta del API Lucero.

Como lo vimos en el capítulo anterior, el programa de Reasentamientos presta el apoyo técnico para la liberación de los predios ocupados por las familias, priorizando salvaguardar sus vidas mediante la relocalización transitoria como la modalidad más rápida para cumplir con este objetivo y posteriormente con la reubicación definitiva cuando la familia consiga una vivienda para comprar y que alcance con los recursos que entrega la CVP y la SDHT en modalidad de subsidios.

Según el reporte de la CVP a enero de 2016 se ha adelantado procesos de reasentamientos a 326 hogares, esta entidad no reportó el monto total de la inversión realizada en tanto no se ha culminado dicho proceso.

En la práctica, llevar a feliz término un proceso de reasentamientos puede tardar entre uno y seis años pues después de que las familias son sacadas de sus anteriores casas muchas veces no logran encontrar o acceder a una nueva vivienda de manera rápida por varias razones: 1) porque los recursos entregados por el distrito no son suficientes para comprar una vivienda en reposición por la que tuvieron que abandonar; 2) porque los precios de las viviendas son altos y las familias no pueden acceder a ella, 3) porque las nuevas posibilidades de vivienda se localizan lejos de sus barrios de origen y las familias se rehúsan a perder el capital social y el arraigo por el lugar que construyeron y finalmente, sin agotar las lista de razones, 4) porque dentro de las nuevas posibilidades de vivienda, ninguna llena las expectativas de las familias reasentadas, pues ocurre que en sus anteriores viviendas a pesar de estar en condiciones de riesgo, muchas veces tenían mejores condiciones y calidad de vida de la que podrían tener una vivienda de interés prioritario VIP que es la alternativa que el Distrito ofrece a la construcción informal de viviendas.

Ilustración 16. Acciones de reasentamientos adelantadas en el API Lucero en el componente de condiciones ambientales.



Fuente: Subdirección de Barrios de la SDHT, 2015.

La anterior imagen es aterradora, dejar ver un previo desplazamiento de cientos de familias que habitaban en este barrio (Cordillera Sur en Ciudad Bolívar) muchas de estas familias están ahora viviendo subsidiadas en arriendo mientras consiguen un lugar donde vivir, el proceso de reasentamientos fue planteado como una forma de salvaguardar la vida de las personas que viven en condiciones de riesgo, sin embargo no ha sabido completar el proceso pues muchas de estas familias con las que se trabajó en campo en las jornadas de mejoramiento de barrios de la CVP durante el año 2013, manifestaron su inconformidad con los lugares habitacionales a donde llegaban con sentimientos de nostalgia sobre el barrio donde anteriormente vivían. Como si fuera poco la falta de oportunidades de vivienda digna para nuevas familias de bajos ingresos que se forman en la ciudad o familias desplazadas que continúan llegando a la ciudad lleva a que estos sectores que han sido reasentados sean ocupados nuevamente.

Movidos por la necesidad y una actitud rebelde frente a las falencias del Estado y las fallas del mercado, se levantan nuevas casas en estas mismas zonas, poniendo en riesgo de nuevo la vida de las familias que llegan a reocupar sectores que antes habían sido reasentados. Lo anterior evidencia también una falta de control y tratamiento sobre los zonas que se han reasentado, pues no basta con derrumbar a medias las viviendas y dejarlas sin custodia ni tratamiento. La necesidad seguramente terminará llevando nuevos ocupantes de estos terrenos, generando así, nuevas y terribles formas de rebelión urbana; esto no dejará de pasar mientras el derecho a la vivienda continúe estando condicionado a la disponibilidad de recursos para el acceso a la vivienda.

El problema de la ocupación reincidente de zonas que han sido objeto de reasentamiento se debe a una falla administrativa que deja sin una custodia efectiva a estos predios y a la vez incurre en una demora para su reutilización con usos distintos al residencial. Cuando son reasentados estos predios pasan a custodia de los Fondos de desarrollo Local, sin embargo existe una debilidad administrativa por una lado para ejercer un control policivo de estas zonas en riesgo para evitar que sean ocupadas nuevamente, los FDL no ejercen su tarea en este sentido; por otro lado, se evidencia una falla administrativa que alarga la intervención de recuperación ambiental y saneamiento predial de estas zonas lo cual genera un ambiente y un lapso de tiempo propicio para las nuevas ocupaciones, lo anterior teniendo en cuenta que las dinámicas de las ocupaciones y el surgimiento de asentamientos informales son mucho más rápidos y efectivos que los tramites y demoras administrativas para la ejecución de programas de recuperación y reutilización de estos terrenos como lo sería la construcción de un parque, o una reserva ambiental, etc.

Ilustración 17. Esquema completo de las intervenciones ejecutadas del programa de Mejoramiento Integral de Barrios en la API Lucero, localidad de Ciudad Bolívar 2012 – 2016.



Fuente: Elaboración propia según datos de la Subdirección de Barrios SDHT 2015.

Con un total de 1.132 acciones de diferentes tipos distribuidas en cada uno de los seis componentes que se contemplan en el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios de Bogotá, el acompañamiento y

trabajo social con las comunidades en los barrios y una inversión cercana a los doce mil millones de pesos, se puede afirmar que el API Lucero y los barrios que la componen: Tierralinda, Cordillera Sur y los barrios Naciones Unidas en los sectores: Chaparro, Santa Rosa y Vista Hermosa han recibido una atención integral en la cual se avanzó enormemente en la garantía del derecho a la vivienda y a la ciudad para la población de estos barrios de origen informal que tradicionalmente habían carecido de la atención por parte del Estado. En un trabajo conjunto entre comunidad, Estado y organizaciones del sector privado e inclusive la academia, el territorio de los cinco barrios que contempla el API Lucero, se ha transformado enormemente durante los últimos tres años avanzando hacia lo que se consideraría una ciudad de derecho que abandona su condición de informalidad y abandono y da un paso enorme para insertarse en la estructura urbana de una ciudad más incluyente y menos segregada, esto va mucho más allá de la simple regularización de lo informal, pues incide nos solo en lo normativo, jurídico, sino también en lo social, ambiental, físico espacial y cultural, etc.. La anterior ilustración muestra una infografía que resume las diferentes intervenciones que se adelantaron en el territorio del API Lucero.

Si bien los problemas de estos territorios no han sido del todo resueltos el PMIB ha contribuido enormemente en el mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de sus habitantes, el empoderamiento de las comunidades debe permitir llevarles a estas a entender que tampoco el Distrito puede resolver la totalidad de los problemas en los barrios, en los talleres de cartografía, los habitantes concluían que los principales responsables de las problemáticas como el mal manejo de las basuras y la contaminación por eses de mascotas en las calles y parques eran ellos mismos, así como la solución a dichos problemas estaban en sus propias manos con una respectiva organización comunitaria y respeto por sus barrios.

En la encuesta realizada a los pobladores beneficiarios-participantes del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, en el 2015 por la SDHT en diferentes localidades como una parte del proceso de sistematización y evaluación del PMIB se les preguntó a las comunidades sobre los aspectos que según sus criterios se deberían mejorar en el programa. Según los habitantes de los barrios el programa podría mejorar en los siguientes aspectos:

- *Ampliar la cobertura*; según lo mencionado anteriormente dada la alta magnitud de asentamientos urbanos informales en Bogotá (24 % de su extensión urbana) tardaría entre 40 y 50 años poder abarcar la totalidad de los barrios informales actuales (1.667 barrios a 2015) de la ciudad con el PMIB y aún más si tuviéramos en cuenta los barrios informales que continúan formándose.
- *Mejorar la focalización*; para los pobladores de los barrios algunos de los subprogramas no llegan efectivamente a los más vulnerables. En el programa de mejoramiento de vivienda por ejemplo existen quejas de los habitantes de los barrios que afirman que algunos subsidios se les dan a familias que poseen una casa en alto grado de consolidación frente a otras familias que poseen viviendas más humildes y no reciben el subsidio pese a que también se postularon.
- *Mejorar los tiempos de ejecución de las obras*; Ante la CVP y la SDHT se reciben oficios por parte de los ciudadanos afirmando la lenta o nula ejecución de las obras de mejoramiento de barrios. Un ejemplo claro de esto es la intervención de tres tramos viales en el barrio El Mirador de la API Lourdes en la localidad de Santa Fe, estas obras a enero de 2016 llevan más de dos años de retrasos, la CVP contrato en el 2013 los estudios, diseños y construcción de las mismas y por mala selección y adjudicación de los contratistas estas obras no han podido terminar su construcción.
- *Involucrar el tema de seguridad en el barrio*; La seguridad es el tema más preocupante para la mayoría de los habitantes de los barrios de origen informal en la ciudad como se mostró en la gráfica 31

en la cual el 96% de los habitantes encuestados en la API Lucero manifestaron que la inseguridad era el principal problema del barrio. Es así como los habitantes de los barrios insisten en que el PMIB involucre un componente de seguridad que permita construir CAI y centros de policía cercanos a los barrios, mejores formas de comunicación física con el resto de la ciudad, así como mayor pie de fuerza policial e intervenciones que mejoren la seguridad como la iluminación del espacio público etc.

- *Mejorar la calidad de los materiales de las obras;* Algunos de los habitantes de los barrios manifiestan que las obras de mejoramiento realizadas en los barrios con el tiempo tienden a deteriorarse rápidamente o que los materiales como la pintura para las fachadas es de mala calidad. Si bien esta no es la percepción de la mayoría de los habitantes, el PMIB y las entidades ejecutoras deben asegurarse de establecer las pólizas de estabilidad y aseguramiento contra los contratistas y constructores que incurran en la construcción de obras como vías, andenes y mejoramientos de vivienda de mala calidad.
- *Hacer más transparente y publica la información de presupuestos y ejecución de los recursos del programa;* Muchos de los habitantes de los barrios desconfían del gobierno y de la administración de la ciudad porque en muchas ocasiones esta ha demostrado estar cooptada por la corrupción y el desfalco de los recursos públicos. Es así como los habitantes consideran que la información de ejecución de recursos del programa debería ser más accesible para todos. En este caso el programa de MIB debería considerar la realización de talleres y reuniones con la comunidad que muestren la ejecución de los recursos en aras de un gobierno transparente que genere legitimidad hacia los ciudadanos.
- *Que se incluyan todas las cuadras en el barrio para evitar malestar entre los vecinos;* Los habitantes de los barrios mencionan algo que es una realidad, pese a que la intención es intervenir integralmente cada una de las API y por esto mismo y por el condicionamiento de los recursos disponibles se priorizan territorios no muy grandes como áreas prioritarias a intervenir, los recursos no son suficientes. En la intervención en las API, por ejemplo en la API Lucero en donde se realizó y financio la intervención de 36 tramos viales entre distintas entidades, no se logró lamentablemente abarcar la totalidad de vías que necesitaban ser intervenidas. Esta fue una de las API que mayor intervención en vías tuvo y sin embargo aún quedan vías sin pavimentar que requerirán de intervención por parte del Distrito en un futuro. Esta situación, unas vías con recursos para pavimentar, unas casas con subsidios para mejoramiento y otras no, generan malestar entre los vecinos como lo afirman ellos mismos, sin embargo todo se define por disponibilidad de recursos pero también muchas veces por voluntades políticas pues los gobiernos de turno cambian la orientación de las políticas urbanas dramáticamente de un periodo a otro según los caprichos de los partidos políticos y los financiadores de campañas. La ciudad informal, la ciudad donde viven las personas de menores recursos no siempre son la prioridad del gobierno.

En consecuencia se observa que hace falta aún mucho para lograr superar las necesidades que demanda la población de los barrios informales. El PMIB durante el 2012 al 2016 contribuyó con el mejoramiento de más de siete mil fachadas de casas en barrios informales; definitivamente la pintura de una fachada en una vivienda no lograr suplir las necesidades de una familia de bajos ingresos que opto por la informalidad urbana para conseguir un lugar de vivienda. Sin embargo detrás de la pintura de fachadas y el programa de barrios de colores y demás subprogramas hay un enorme trabajo social y de acompañamiento a las comunidades lo que consigue que estas apropien de mejor forma el arraigo y

afecto por sus territorios avanzando así en la construcción social de hábitat. Por otro lado la intervención de manera integral en estos barrios ha permitido una transformación real en estos territorios que avanza en la disminución de diferentes precariedades existentes en los barrios de origen informal. La construcción de tejido social y de hábitat van mucho más allá de la intervención física del territorio, la construcción social del hábitat es más que el levantamiento de un muro, una vivienda o un vía entre diferentes actores, implica una transformación tanto física como social, la diversidad social en estos barrios es muy grande y en ocasiones generan distanciamientos y la construcción de muros invisibles; los PMIB pueden ser una oportunidad para retomar la transformación de los barrios que han venido haciendo sus habitantes desde el inicio pero que muchas veces pierde el dinamismo, una jornada de pintura de murales en el barrio puede ser una excusa para construir sociedad, reconocerse en las diferencias y a partir de allí generar ambientes sociales benéficos para el mejoramiento del barrio.

5.3. Aproximación a los Impactos y externalidades identificados en los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios.

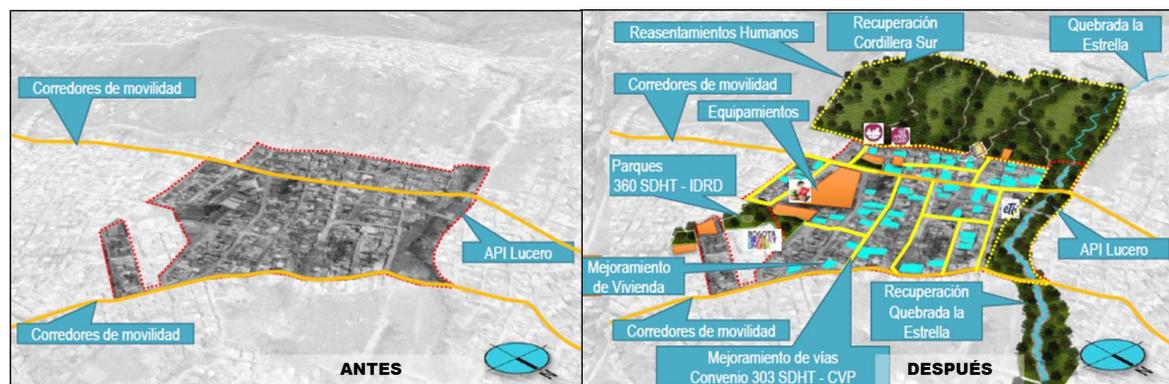
Vistos hasta acá, se puede afirmar que los programas de mejoramiento de barrios son una estrategia de desarrollo urbano integral que trae beneficios para la ciudad en general y específicamente para los sectores de desarrollo informal. En esta sección nos preguntaremos por cuales son los beneficios e impactos que trae el mejoramiento de los barrios para la ciudad, para sus pobladores y para los gobiernos. A la fecha los estudios de evaluación de impacto de los PMIB han sido desarrollados por el BID, pues este organismo ha financiado en diferentes continentes este tipo de programas, y a si mismo ha intentado encontrar los resultados de su aplicación para ver lo efectivos que pueden ser a la hora de enfrentar las problemáticas de la urbanización informal y la pobreza en los países en desarrollo. Es así como en diferentes estudios el BID ha demostrado que estos programas además de ser una herramienta en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, también generan impactos sobre la estructura espacial, económica y social de los asentamientos humanos (Brakarz, Greene, & Rojas, 2002). A continuación se hará una aproximación a los impactos no tan visibles que traen este tipo de programas, seguramente se mencionarán sólo algunos de ellos; debido a la amplitud del tema, la evaluación de impacto del programa de mejoramiento de barrios de Bogotá es en sí misma una investigación que puede surgir a partir de las aproximaciones y el desarrollo investigativo que se ha adelantado en esta tesis de maestría.

El principal resultado de los PMIB es el mejoramiento de la calidad de vida de la población que vive en sectores de desarrollo informal y que participa en estos programas; los beneficios sobre la calidad de vida se reflejan en aspectos como las mejoras en salud, la mayor y mejor disponibilidad de servicios urbanos, las mejoras en las condiciones materiales, los cambios positivos en convivencia y seguridad ciudadana entre otros. Cada uno de los componentes del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios de Bogotá le apunta a mejorar diversos aspectos de la calidad de vida urbana; estas acciones al ser integradas y complementarias (integrales) crean una sinergia entre los distintos componentes, generando un mayor impacto al que se llegaría si se desarrollaran individualmente. Por lo anterior resulta altamente recomendable que los PMB se desarrollen bajo un enfoque integral como el que se desarrolló en el API Lucero en donde se avanzó en todos los componentes del programa establecidos según el POT como se observa en la siguiente imagen.

Se deberá pensar si los componentes que establece el POT son todos los que deberían estar o faltan algunos como un componente de seguridad urbana, o un componente específico de gestión social y

apoyo a comunidades o un componente de desarrollo económico local relacionado con empleo y productividad, etc. El PMI en Bogotá, carece de algunos tipos de intervenciones particulares que se vienen realizando en otros países desde hace varios años en aspectos como los proyectos productivos y espacios para la generación de productividad y empleo así como la inserción de mecanismo más efectivos de participación ciudadana.

Ilustración 18. Importancia del enfoque integral en el Programa de Mejoramiento de Barrios de Bogotá



Fuente: Elaboración propia según datos de la Subdirección de Barrios SDHT 2015.

A continuación a partir de una revisión bibliográfica sobre el tema y algunos de los resultados encontrados en el programa de MIB en Bogotá se revisarán cuáles son los principales impactos y externalidades que trae este programa:

5.3.1. Disminución de la pobreza

Como ya se mencionó las intervenciones del PMIB en Bogotá se realizan en UPZ tipo 1, las cuales presentan situaciones críticas de agregación de condiciones de pobreza y mayores deficiencias en cuanto a servicios públicos, accesibilidad, equipamientos, espacio público, deterioro de las áreas de la estructura ecológica, precariedad de títulos y bajas condiciones de habitabilidad de las viviendas. Los impactos sobre las condiciones de pobreza se pueden medir llevando un seguimiento a indicadores de pobreza antes y después de la intervención como el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI. Al intervenir con la construcción de infraestructura, el mejoramiento de las viviendas y el acceso a servicios sociales se reducen los indicadores de pobreza, especialmente cuando los programas se dirigen a grupos vulnerables específicos (niños pobres, adolescentes fuera de la escuela, mujeres jefas de hogar) (Brakarz et al., 2002). Por lo anterior resulta conveniente establecer estos indicadores como uno de los elementos de la línea base para la evaluación de impacto, pues según los datos disponibles en la SDHT, para el PMIB de Bogotá no se construyó una línea base para medir los impactos del programa, antes de ser formulado y esto ha sido una de sus principales deficiencias, pues tampoco existe un mecanismo de evaluación de la política que permita identificar aciertos y errores.

5.3.2. Mejoras en la Salud

La falta de saneamiento adecuado es una de las causas principales de las infecciones y los vectores de transmisión de enfermedades (por ejemplo, la tuberculosis, la hepatitis, la fiebre del dengue, la neumonía,

el cólera y la malaria). De acuerdo con Lubby et al. (2004) citado por Jaitman y Brakarz (2013) las viviendas inadecuadas afectan negativamente la salud de los niños de una manera mucho más aguda. De igual forma los PMIB pueden generar resultados positivos sobre algunas enfermedades:

“La Tuberculosis (TB) puede considerarse un problema ambiental en el que los bacilos de TB, se extienden a raíz de casos contagiosos no diagnosticados o tratados de manera ineficaz, representando un contaminante que estropea la calidad del aire y que es poco saludable para todos los miembros de la comunidad. El Diseño de viviendas, la regeneración urbana y los programas de mejoramiento de los barrios tienen entonces un papel que desempeñar en la lucha contra la tuberculosis”. (Hargreaves et al, 2011, p. 7)

En este sentido los programas de mejoramiento de la vivienda, las mejoras en las condiciones ambientales como la recolección de basuras y pavimentación de vías tienen un impacto importante en la salud y el bienestar de los residentes de los barrios.

5.3.3. Seguridad y convivencia ciudadana

La violencia es una característica típica de los barrios más desfavorecidos, para el caso de Bogotá, en el año 2013 la Secretaría de Gobierno realizó un cruce de información para encontrar los sectores de la ciudad con mayor incidencia de delitos, allí se identificó que el 75% de los delitos en la ciudad se concentraban en 19 de las 112 UPZ en las que esta subdividida la ciudad y que de estas 19 UPZ, 13 están clasificadas como UPZ de Mejoramiento Integral, lo anterior implica que en Bogotá un porcentaje amplio de las zonas de desarrollo informal a las cuales se les aplica el programa de MIB sufren de inseguridad y delincuencia. Esto se corrobora con la percepción de inseguridad que afirman sus habitantes y que se mostró en secciones anteriores.

El programa de MIB de Bogotá se debe convertir en un mecanismo para disminuir la inseguridad en los sectores con mayor incidencia de delitos en la ciudad. En una evaluación de los programas de MIB, United Nations Human Settlements Programme, (2011) establece que estos programas pueden mejorar considerablemente la seguridad urbana cuando dentro de sus componentes se incluyen aspectos tales como: (i) el rediseño de la morfología y entorno urbano de los barrios de origen informal para favorecer la autoprotección, (ii) el fortalecimiento social de las comunidades que permita aumentar los vínculos sociales y reforzar la cohesión de los habitantes en los barrios, y (iii) reducir las desigualdades y la segregación social. Al respecto una de las principales teóricas del urbanismo, Jane Jacobs en su famoso libro de 1961, *muerte y vida de las grandes ciudades* ya había mencionado la necesidad y virtud de fomentar los espacios urbanos “autoprotegidos” por sus moradores cuando se dan elementos de diseño y calidad en los espacios urbanos, la siguiente cita resume este aspecto de la vigilancia ciudadana y la calidad de espacio urbano:

“Tiene que haber ojos en las calles, ojos pertenecientes a los que podríamos llamar los propietarios naturales de la calle. Los edificios deben estar orientados hacia la calle para garantizar la seguridad de los residentes y extranjeros. No pueden dar la espalda o tener lados en blanco y dejarlos ciegos” (Jacobs, 2011).

La inversión en infraestructura es una estrategia que busca integrar el barrio con la ciudad, es una medida que apunta a disminuir la segregación socioespacial, que a su vez es uno de los principales problemas de Bogotá. Los beneficios de generar áreas integradas socioespacialmente con la ciudad formal se traduce también en impactos sobre la seguridad mejorando los niveles de delincuencia y violencia social y

doméstica. Los programas de mejoramiento de la infraestructura urbana en barrios informales deben permitir, mejorar y facilitar el contacto social y el vínculo entre los edificios y las calles con espacios públicos atractivos, mejor iluminación y espacios amplios para caminar, así como también la promoción de la mezcla de usos y la construcción de lugares en los que convivan áreas comerciales con áreas residenciales que incentiven la circulación personas tanto en el día como de la noche. Si bien el PMIB realiza mejoramiento de infraestructura, a la fecha no se ha realizado una evaluación de su calidad a nivel de espacio público en estos aspectos.

Las intervenciones del programa de MIB de Bogotá que mejor inciden sobre la seguridad son aquellas que se enfocan a disminuir la segregación socioespacial tales como: la pavimentación y apertura de nuevas vías de acceso que facilitan la entrada de los servicios de bomberos, ambulancias y policía; la apertura de rutas de transporte que conecten la ciudad informal con el resto de la ciudad; el mejoramiento de las instalaciones de alumbrado público que permita un mayor control social de las propias comunidades sobre el espacio público; la construcción de instalaciones deportivas y áreas de recreación para jóvenes así como programas culturales para que estos se apropien y utilicen los espacios de manera adecuada; el trabajo y fortalecimiento con las comunidades que permita que estas se conviertan en un actor principal en el mejoramiento de los barrios, apropiándose de los espacios construidos para su sostenibilidad y mejorando las relaciones de convivencia y cohesión social entre los vecinos. Otras acciones que inciden en la seguridad en los barrios y que no están incluidas en el actual PMIB son la capacitación y oportunidades para el empleo a población joven en los barrios. Estos programas son una deuda que el Distrito tiene en la intervención de zonas de origen informal.

5.3.4. Equidad espacial e integración urbana

A nivel urbano la disminución de la segregación en sí misma es un impacto esperado por los PMIB, la integración de los barrios informales con la ciudad formal es una forma de garantizar la equidad espacial, estos aspectos se mejoran considerablemente cuando se invierte en la mejora de rutas de transporte y vías de acceso, también cuando se hace más equitativo la dotación de infraestructura y equipamientos urbanos en estos sectores de la ciudad que generalmente carecen de ellos, así como la provisión de servicios públicos domiciliarios; estos programas reducen las barreras entre las zonas pobres y ricas de la ciudad. Los programas de regularización y titulación de barrios a su vez contribuyen a disminuir la estigmatización social de “ilegalidad” que sufren los habitantes de barrios de origen informal, así como los propietarios de las viviendas asumen la responsabilidad ciudadana de efectuar el pago de impuestos, tarifas y contribuciones a la ciudad para contribuir al financiamiento de los servicios urbanos.

5.3.5. Incrementos en la valorización inmobiliaria

La mayoría de las intervenciones físicas y de infraestructura sobre el espacio urbano generan una plusvalía, la plusvalía en este caso se refiere al *mayor valor* que se genera a un bien inmueble o al suelo en un sector específico, por circunstancias de inversión en el entorno, exógeno e independiente de cualquier mejora realizada al mismo inmueble. Como se ha dicho, los programas de mejoramiento de barrios son principalmente una inversión en infraestructura urbana para zonas de desarrollo incompleto; por lo tanto uno de los impactos más evidentes será la valorización inmobiliaria y la generación de plusvalías en los predios adyacentes y cercanos a las intervenciones.

Sobre este aspecto y refiriéndose a los PMB, investigadores del BID (2002) afirman lo siguiente:

“El mejoramiento de las condiciones de acceso, la solución de los problemas de saneamiento, la mitigación de los problemas ambientales, la dotación de equipamiento urbano y el mejoramiento de las relaciones sociales en las comunidades beneficiadas por los PMB (que se traducen en mejores condiciones de seguridad) tienen un reflejo directo sobre la calidad y atractivo de las propiedades inmuebles en estos barrios y en su entorno inmediato”.
(Brakarz et al., 2002: p. 75)

A lo anterior se agrega que los programas de titulación de predios y regularización de barrios permiten jurídicamente insertar de manera formal los inmuebles de los barrios de origen informal al mercado inmobiliario y por lo tanto la comercialización estos, redundando en un incremento del valor (De Soto, 1987).

Por otro lado, dentro del PMIB, el programa de mejoramiento de vivienda implica una inyección directa de capital a los inmuebles para el mejoramiento físico y habitacional en diferentes aspectos como adecuación de baños, pisos, cocina, reforzamiento estructural de la edificación, en inclusive construcción en sitio propio. Para el 2015 el subsidio de mejoramiento de vivienda estaba establecido en 18 salarios mínimos (SMMV) lo que equivale a una inversión cercana a los US\$4.300⁷⁶ por cada vivienda a la cual se le ha efectuado el mejoramiento habitacional. Así las cosas, se puede decir que la totalidad de propietarios de viviendas que han recibido dicho programa verán un incremento de la valorización de su inmueble en una proporción del avalúo comercial, similar a la inversión realizada por el programa.

En la evaluación de impacto de valorización inmobiliaria por implementación de PMB en otros países, se han encontrado incrementos del valor de las propiedades que oscilan entre 30 y 60% en promedio, también casos donde los incrementos pueden ser superiores al 100% (Brakarz et al., 2002). Sin embargo para una evaluación acertiva del PMIB en Bogotá se debe plantear, al igual que en los otros resultados mencionados acá, una metodología que incorpore un territorio de control diferente a los territorios de tratamiento (API) y así evaluar con base en el avalúo catastral anualizado, los efectos reales en este aspecto. También se debe tener en cuenta que las posibilidades de valorización de un sector urbano se ven mayor o menormente impulsadas por las características propias de su entorno; para el caso de los asentamientos de origen informal y sus características de tipología urbana y edificatoria, los incrementos en los precios del suelo y la vivienda difícilmente pueden llegar a ser considerablemente altos, lo cual es positivo, pues de lo contrario el PMIB correría el riesgo de provocar gentrificación (expulsión de residentes)⁷⁷.

5.3.6. Actividades productivas y finanzas locales

⁷⁶ Este cálculo se realiza tomando el valor del salario mínimo mensual vigente (SMMV) en Colombia para el año 2015 y calculando el monto total del subsidio en dólares a partir de una tasa de cambio que representa el promedio anual del valor del dólar en Colombia en lo corrido del año (el promedio anual de la tasa de cambio es de \$2.693 con corte a noviembre de 2015).

⁷⁷ La principal ventaja de mejorar los barrios de origen informal es que hace posible mantener las redes sociales de los habitantes y la cohesión de la comunidad intacta mientras que se hace una mejora a los estándares de calidad de vida (Abdenur, 2009; citado por Brakarz et al., 2002).

El mejoramiento del espacio público y el entorno urbano generan externalidades positivas para la localización de actividades económicas; cuantos más transeuntes concurran por un lugar, tantos más ojos y posibilidades de compra tendrán los comerciantes locales y los potenciales comerciantes. Por otro lado se ha evidenciado lo dinámico de la actividad económica en los barrios de origen informal que se caracterizan por albergar pequeños comercios en las viviendas, talleres y pequeñas empresas, etc. (Torres C. , 2007). Las intervenciones y mejoramiento del espacio público contempladas en el PMIB están en virtud de economía local en los barrios, permitiendo mayores actividades económicas y el surgimiento de nuevas. Por ejemplo cuando se pavimenta una vía en una zona muy inaccesible vehicularmente, se generan incentivos para la colocación de nuevos establecimientos comerciales entre otras cosas, al permitir que los proveedores de mercancías y productos de consumo como los de una tienda de barrio puedan surtir estos potenciales nuevos establecimientos. Esta mayor actividad económica, genera encadenamientos que terminan beneficiando la administración local por medio del pago de impuestos cuando las pequeñas empresas alcanzan algún grado de consolidación; por otra parte los programas de titulación de predios insertan en la legalidad jurídica la propiedad de los inmuebles y con esto, en doble vía, se inserta a los hogares en el pago de impuestos como el impuesto predial en un ejercicio de responsabilidad ciudadana. El recaudo de estos impuestos genera entonces efectos positivos sobre las finanzas municipales.

5.4. Derecho a la vivienda y a la ciudad, avanzando hacia la construcción de una Ciudad de Derecho

Con el PMIB en Bogotá se realizan diferentes acciones que reconocen el derecho a la vivienda digna y adecuada entendiendo este derecho según las disposiciones legales adoptadas en Colombia con los lineamientos del PIDESC de acuerdo con lo visto en la parte introductoria de esta investigación. Recordemos que el derecho a la vivienda es un derecho que no se suple con el simple acceso a una unidad habitacional; además de esto la vivienda informal es una forma de auto provisión de vivienda que se da cuando la garantía del derecho no se logra por la vía formal. En respuesta, el PMIB en Bogotá actúa como una política pública de restitución de derechos (SDHT & CENAC, 2011), del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. A continuación vemos la relación del PMIB con la garantía de derecho a la vivienda:

Las disposiciones aportadas por la ONU y ratificadas por Colombia con el PIDESC establecen que el derecho a la vivienda incorpora dos componentes fundamentales para su garantía plena. En primer lugar incorpora las *condiciones físicas de la vivienda*, los elementos de estas condiciones fueron vistos en la primera parte de esta tesis, ahora veremos su relación con el mejoramiento de barrios y la vivienda informal:

- (i) *Habitabilidad*, se puede ver como el higiene, calidad y espacio los cuales se promueven en el programa de mejoramiento de vivienda, sin embargo se debe tener en cuenta que no es posible llevar este subsidio a todas las viviendas.
- (ii) *Disponibilidad de servicios e infraestructura* y (iii) elemento de *Lugar* asociado a la localización. Estos últimos dos aspectos del derecho se incorporan en la intervención de mejoramiento de vías, espacio público, parques y acceso a equipamientos.
- (iv) *Adecuación cultural*. Se puede asociar por un lado al reconocimiento de la autoconstrucción como una forma legítima de acceso a la vivienda y por otro lado al reconocimiento de la

utilización de la vivienda como un elemento generador de ingresos para las familias, lo que se conoce también como vivienda productiva.

El segundo componente se refiere a la *seguridad del goce de la vivienda* a partir de los siguientes elementos:

- (i) *Asequibilidad.* Se refiere a la posibilidad de acceso a la vivienda para las poblaciones más vulnerables como la población desplazada, las mujeres cabeza de hogar, etc.; con frecuencia la población de bajos ingresos y con otras condiciones de vulnerabilidad como la población desplazada y las madres cabeza de hogar han utilizado la informalidad como una forma de acceso a la vivienda, el PMIB busca mejorar las condiciones de la vivienda y hábitat en que viven estas poblaciones.
- (ii) *Gastos soportables.* Se refiere a que el acceso a la vivienda no puede estar condicionado por el nivel de ingresos. En este sentido los PMIB no implican ninguna contribución económica o pago por los programas de mejoramiento, por el contrario estos programas se focalizan en barrios de estratos 1 y 2 donde generalmente vive la población de más bajos ingresos en la ciudad. Sin embargo se debe tener en cuenta que con los PMIB se pueden incurrir en otros gastos de manera indirecta como las contribuciones por valorización en algunos casos y el pago de impuestos cuando el hogar no lo hacía recurrentemente. Por otro lado las viviendas en estratos 1 y 2 pagan una proporción menor por los servicios públicos y por aspectos como las contribuciones por valorización y pago de impuestos.
- (iii) Finalmente tenemos el elemento de *seguridad jurídica de la tenencia*, este precisamente es uno de los componentes del PMIB, que busca por un lado regularizar y reconocer legalmente los barrios de origen informal como parte de la ciudad construida y por el otro lado promover y garantizar efectivamente la propiedad y seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas a los poseedores que no tienen título de propiedad.

El derecho a la ciudad por su parte se considera como un derecho de tercera generación. Desde 1968 cuando el francés Henri Lefebvre planteó la noción del derecho a la ciudad como una forma de rescatar la sociedad como elemento principal y protagonista de la ciudad que esta misma había construido, rescatarla de un ambiente en el que la ciudad estaba tomada por los intereses del capital y dejaba de pertenecer a la gente. Hoy en día el derecho a la ciudad y a la vivienda, en un ambiente de neoliberalismo se ha condicionado a la disponibilidad o no de ingresos para la compra de un espacio habitable; los más pobres en la ciudad se han visto en la necesidad de recurrir a la informalidad urbana para hacerse a una vivienda en tanto que no cuentan con los ingresos y las condiciones para comprarla en el mercado por la vía formal. El PMIB es una forma de restituir el derecho a la vivienda y a la ciudad para la población que habita en zonas de origen informal, con este tipo de intervenciones se permite avanzar hacia el logro de una *ciudad de derecho* para la población de bajos ingresos.

Por otra parte, el derecho a la ciudad es la posibilidad y construcción efectiva de una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, participar en la transformación de esta y donde se dé una distribución equitativa de los diferentes tipos de recursos y servicios que provee una ciudad. El programa de MIB de Bogotá ha logrado superar la tradicional forma "asistencialista" del Estado; el gobierno de la ciudad va más allá de la entrega de subsidios o mejoramientos de vivienda y barrios; este programa ha apoyado y adoptado visiones amplias del derecho a la ciudad que involucran la participación ciudadana en la transformación de la ciudad, su enfoque no se basa sólo en "recibir programas del Distrito", la ciudadanía y los habitantes de los barrios de origen informal también ha

aportado mucho en la transformación de sus territorios. En este sentido el derecho a la ciudad se toma desde una perspectiva recíproca y de corresponsabilidad entre ciudadanía y Estado.

Ilustración 19. El derecho a la ciudad es también el derecho a transformar y mejorar la ciudad en la que vivimos.



Ciudad Bolívar, barrio Vista Hermosa. Agosto 2013

Fuente: Fotografía tomada por el auto de esta investigación en un taller de Cartografía Social en Agosto de 2013 en el Barrio Vista Hermosa de Ciudad Bolívar.

El derecho a la ciudad en el PMIB se concibe desde una perspectiva similar a la expuesta por David Harvey, para quien el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: como lo afirma este autor *“no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto”* (Harvey, 2013). Con las intervenciones físicas, espaciales y ambientales del PMIB se incorpora un componente de intervención, acompañamiento, aprendizaje y fortalecimiento social muy fuerte a las comunidades que habitan en los barrios objeto de mejoramiento integral, allí a partir de múltiples actividades se fomenta la apropiación y arraigo por el espacio urbano construido por ellos mismos y se promueven ejercicios de sostenibilidad y cuidado por las obras que se llevan a los barrios, en consecuencia y retomando de nuevo a Harvey, los PMIB implican el reconocimiento y legitimidad de la construcción social del hábitat que han realizado las comunidades en la construcción de sus territorios, estos programas se basan en la promoción del derecho a cambiarnos a nosotros mismos y a cambiar la ciudad; el cambio se da entonces en que la lucha por la transformación de los barrios ya no se realiza clandestinamente y bajo la incertidumbre que *“al final pese a todos los esfuerzos nos podemos quedar sin casa”* por situaciones como el desalojo, la transformación del barrio tiene ahora un acompañamiento y reconocimiento por parte del Estado, que tradicionalmente había estado ausente en estos procesos.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

La informalidad es una forma diferente a la forma capitalista de producir ciudad, lleva más de un siglo presente en la conformación del espacio residencial urbano no solo en Bogotá sino en muchas ciudades de los países en desarrollo dentro y fuera de Latinoamérica; se produce como una respuesta racional ante un sistema de producción excluyente con fuertes problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso. Los procesos de urbanización informal son la principal rebelión urbana ocurrida en el siglo XX. Han sido el lento y silencioso levantamiento ciudadano contra el Estado que no ha podido garantizar el derecho a la vivienda; *ladrillo tras ladrillo se ha levantado la rebelión en las periferias de la ciudad de Bogotá.*

Los resultados y aportes al conocimiento que deja esta investigación sobre el tema de la ciudad informal y el mejoramiento integral de barrios van hacia diferentes puntos. En primer lugar es claro que para esta investigación los aportes sobre el conocimiento referente a la informalidad urbana direccionan el tratamiento de esta como un elemento de aporte a la realidad de la planificación urbana y el urbanismo popular y no como una forma equivocada de construir ciudad.

En segundo lugar a lo largo del documento se abordaron las diferentes circunstancias y causas de las cuales deviene la rebelión urbana informal, estas son: la pobreza y desigualdad; la flexibilidad del mercado informal de vivienda; la estrecha relación que tiene la informalidad urbana con la informalidad económica (problema estructural); el crecimiento demográfico, la migración rural y el desplazamiento forzado; la escasez de suelo urbano a precios accesibles; la escasez e inequitativa distribución espacial de la infraestructura urbana; la falta de producción de vivienda social y las dificultades que tiene las familias en el acceso a esta; la ausencia de una planeación inclusiva que garantice suelo y vivienda para PBI, los altos costos de la formalidad; la excluyente regulación urbanística y por último las ventajas o externalidades que la informalidad urbana tiene para sus mismos habitantes.

Como tercer resultado, se puede hablar de las ventajas del proceso urbano informal, en esta investigación se identificaron algunas de ellas: 1) La autoconstrucción suele hacerse progresivamente y esto permite un flujo de financiación más acorde con la disponibilidad de ingresos de las familias pobres de la ciudad. 2) Durante el proceso se tejen y fortalecen las redes de cooperación y aprendizaje. 3) El barrio informal se constituye como un sistema social en términos sociológicos. 4) La cooperación y trabajo comunitario se dan de forma natural durante el proceso de consolidación de los barrios *“externalidad comunitaria”*. 5) Durante el proceso urbano informal se generan mecanismos de auto-organización y aprendizaje colectivo. 6) La autoconstrucción tiene una virtualidad intrínseca en la promoción de movilización colectiva, de movilización ciudadana y desarrollo político. 6) En el mercado informal de vivienda y suelo urbano las relaciones de confianza entre compradores, arrendadores y vendedores son indispensables para que exista el intercambio mercantil. El mercado informal se constituye como un mercado de normas propias y estas son importantes para su sobrevivencia. 7) El progreso económico de las familias, la construcción progresiva puede convertirse en un mecanismo de desarrollo y consolidación económica para ellos. 8) Existe una mayor libertad presente en el proceso urbanístico y constructivo, *la libertad urbanística*. 9) Existen otras libertades como la posibilidad de invertir el orden en la producción del espacio

construido, primero habitar luego urbanizar. 10) Por último se identificó que el tamaño de la vivienda y de los lotes son una ventaja, estos son considerablemente mayores a los que se ofrecen por la vía formal.

En cuarto lugar como resultado se encuentra que la informalidad urbana ha estado presente en la ciudad de Bogotá desde hace más de un siglo, continua estando presente y se ha ido convirtiendo con el paso del tiempo y las dinámicas económicas en una rebelión urbana, debido a un excluyente sistema formal de producción y acceso a la vivienda. Así mismo esta situación evidencia diferentes perspectivas futuras sobre el crecimiento urbano informal; si bien la expansión urbana no es la principal forma de crecimiento de la ciudad informal en este momento, otras formas de crecimiento urbano han tomado mayor importancia como la densificación de los barrios informales y los procesos de invasión predio a predio o “microinvasiones” en terrenos no aptos para la urbanización en zonas que generalmente están por fuera del perímetro urbano.

El quinto resultado más relevante de la presente investigación es que se hizo un recorrido de caracterización de los asentamientos urbanos informales en 18 barrios consolidados de Bogotá en donde encontramos que la población de los hogares de los barrios de origen informal analizados en este estudio mantiene una situación social y económica que no necesariamente evidencia la precariedad y marginalidad absoluta que generalmente se ha argumentado en la literatura.

- En promedio en cada edificación conviven 1.7 hogares, lo cual implica que una parte importante de las viviendas albergan, además del hogar propietario, también familias en arriendo.
- El promedio de personas por hogar encontrado en el conjunto de los barrios es de 3.9, esto es un 18% más alto que el promedio registrado para el total de la ciudad de 3.2 personas por hogar, según la EMB 2014.
- El 4.8% de los hogares que habitan en estos 18 barrios de origen informal presentan condiciones de hacinamiento mitigable, mientras que un 95,2% no los presentan, por otro lado en relación con la ciudad, el 4,8 % presenta hacinamiento mitigable y para el año 2011 este indicador era de 5,4%, según la EMB. Esto implica que el nivel del hacinamiento en las viviendas informales no es mayor al del sector formal, inclusive puede ser menor.
- Al menos un 13% de las viviendas identificadas en los barrios de origen informal tiene asociado una actividad económica comercial o industrial dentro de su predio. Lo cual indica nuevamente la importancia de la vivienda productiva. 1.3 de cada diez viviendas tiene asociado además de un uso habitacional un uso que genera ingresos, esto más el hecho de que la mayoría de las viviendas usan al menos uno de sus espacios para rentar a otras familias quiere decir que para las familias de los barrios *la vivienda en definitiva es un medio de subsistencia y desarrollo económico* que genera ingresos y permite ahorro en el tiempo.
- El tamaño de los lotes producto de la urbanización informal es considerablemente mayor que los lotes de las viviendas de interés social, se encontró que en promedio los lotes de las viviendas informales en los barrios analizados es de 87 m² y el tamaño de lote que más se repite (la moda) es de 72 m². El tamaño de las viviendas tipo VIS y VIP, siendo terriblemente generoso, es a lo sumo de 45 m².
- Pese a la deficiencia en elementos del espacio público y vialidad, la mayoría de los barrios han alcanzado un grado de consolidación y desarrollo considerable; la disposición de servicios público es casi del 100% en la mayoría de los casos, el estado de las edificaciones es bueno, en los barrios de la localidad de Suba como Berlín y San Pedro de Tibabuyes más del 90% de las

edificaciones son de 2 pisos, casas bastante grandes en la que la familia generalmente adiciona algún tipo de establecimiento comercial, garaje o taller para la generación de ingresos.

- El número de pisos promedio del total de viviendas en los 18 barrios de origen informal es de 1,8 pisos.
- El promedio de los metros calculados para las edificaciones en los 18 barrios es de a 157,8 m² construidos por cada edificación.
- En los barrios analizados se encontró una dinámica significativa de desarrollo progresivo que ha permitido que a la fecha las viviendas tengan un buen estado constructivo, en cuanto a materiales de las paredes exteriores, cubierta y acabados.

Como sexto resultado tenemos que se hizo una aproximación a los impactos y externalidades identificados en los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios, estos son: 1) La disminución de la pobreza; 2) mejoras en la salud; 3) mejoras en la seguridad y convivencia ciudadana; 4) Una mejor equidad espacial e integración urbana; 5) Incrementos en la valorización inmobiliaria; 6) incentivos y mejoras en actividades productivas y finanzas locales. El conjunto de estos beneficios permiten complementar las deficiencias o falencias que hayan dejado los procesos de urbanización informal en cuanto al derecho a la vivienda y a la ciudad y así ir avanzando hacia la construcción de una Ciudad de Derecho.

Así las cosas, podemos concluir:

En Latinoamérica el problema de la vivienda se materializa como una manifestación de la desigualdad en la distribución de la riqueza, y este a su vez como un problema estructural de la economía. Como lo mencionaba un autor citado en este documento, *“Empujados hacia las ciudades por fuerzas irresistibles, los pobres hicieron valer su derecho a la ciudad, aunque esto solamente significara un tugurio a las afueras”*. El problema de la vivienda consiste en que gran parte de la población de nuestro país no puede acceder a una vivienda digna y adecuada, puesto que no cuentan con el umbral de ingreso necesario y no cumplen con las exigencias propias del sector financiero para comprarla en el mercado formal de vivienda; además de esto, la provisión de vivienda para la población de bajos ingresos en el país, no cumple con niveles de calidad y de satisfacción de las necesidades propias de muchas de estas familias; luego un porcentaje significativo de las familias que no poseen vivienda, movidos por un espíritu rebelde pero pacífico, se aventuran en la provisión de una vivienda por medio de la autoconstrucción y la informalidad que a su vez en la mayoría de casos no cumple con los niveles suficientes de urbanismo, habitabilidad, goce y seguridad, etc. de una vivienda digna y adecuada según las disposiciones internacionales sobre derechos adoptadas por la legislación colombiana.

La producción formal de vivienda en la ciudad de Bogotá no ha producido viviendas dignas y adecuadas para sus “compradores”. Los mercados inmobiliarios y estos a su vez coadyuvados por los mercados financieros han incurrido en una *desnaturalización de la vivienda* como un bien satisfactor de una necesidad, hacia un bien, una mercancía que es comercializada con fines especulativos, *la vivienda se produce ahora para especular y no para habitar*. Por otro lado, es una falacia considerar la informalidad urbana como una patología de las ciudades latinoamericanas que reproducen la pobreza en las periferias. Contrario a lo anterior, en la producción informal de vivienda, el principio fundamental de la producción capitalista (búsqueda de la ganancia) se desvanece. El valor de uso se convierte en un elemento que diferencia enormemente una vivienda de origen formal y una de origen informal. Lo que condiciona y empuja la autoproducción de la vivienda (y también la rebelión urbana) es el valor de uso de la misma.

Estos sectores de la población lograron demostrar que construyen sus viviendas en el largo plazo como un proyecto de vida en el cual el valor de uso de la vivienda es el eje central de sus motivaciones. La lógica de la necesidad los ha llevado a encontrar formas alternativas de proveerse de vivienda y ciudad para sí mismos y para otras personas; todo lo anterior en medio de la dificultad e inoperancia que ha demostrado el sector formal en la producción de la vivienda digna, adecuada y accesible para ellos.

La autoconstrucción resulta ser un proceso permeado continuamente por la creatividad popular y la solidaridad. Al principio cada familia inicia con una unidad habitacional muy básica, construida con materiales provisionales, pero a medida que pasa el tiempo y la familia logra garantizar su derecho a la ciudad, después de esto, la vivienda se inscribe en una senda de mejoramiento continuo y de ardua labor por parte de sus habitantes, su desarrollo progresivo depende del ahorro de cada familia. La consolidación del barrio se da primero a partir de la autoconstrucción individual de las viviendas, la verticalización y densificación de las mismas y segundo mediante los procesos de autourbanización colectiva del barrio, mejorando las condiciones de accesibilidad y de servicios urbanos, que luego serán complementadas por los programas de Mejoramiento Integral de Barrios. Para este proceso resulta fundamental la construcción de redes sociales, organizacionales y comunitarias de trabajo solidario así como el surgimiento de economías de reciprocidad que permitan el trabajo y gestión comunitaria para el mejoramiento del barrio.

Dentro del mercado informal de suelo y autoconstrucción de vivienda, existen reglas y acuerdos autocreados. Un sistema de transacciones como el informal no puede concebirse al margen de una estructura regulatoria que garantice su continuidad en el tiempo; si bien los mercados urbanos informales se desenvuelven al margen de la regulación urbanística y constructiva y de la regulación sobre los derechos económicos y de propiedad establecidos en los códigos constitucionales de cada país, esto no implica que no exista ningún tipo de códigos o instituciones en el mercado informal de vivienda, estos existen pero operan bajo lógicas diferentes que no se reconocen en la estructura formal de la economía y las leyes. El mercado “irregular” del suelo ópera bajo una serie de leyes informales que se vinculan de una u otra forma con las leyes formales, la interdependencia de la urbanización regular e irregular son una característica central en la conformación de la estructura urbana de la ciudad de Bogotá.

El 24% de la ciudad de Bogotá es producto de la urbanización informal. La urbanización informal en Bogotá resulta no ser un aspecto anecdótico de la conformación y desarrollo de la ciudad sino que por el contrario hace parte integral del orden urbano y de sus características económicas, sociales y espaciales.

La palabra rebelión viene del latín *rebellio*, que es la acción y efecto de rebelarse. El verbo está asociado a oponer resistencia, sublevarse o faltar a la obediencia debida; sin embargo la rebelión siempre lleva una razón de su existencia.

La rebelión necesita de una actitud rebelde y subversiva, de personas que deseen cambiar las cosas y de probar nuevas manera porque no hay una satisfacción con la situación actual o previa a la rebelión. Así mismo, la experimentación, es un ingrediente fundamental en la vida de personas que se embarcan en una rebelión. A través de la búsqueda de caminos alternativos, sin tener en cuenta cuáles son los límites que su grupo social ha intentado imponerle; por medio de la rebelión urbana no solo se han buscado alternativas de acceso a la vivienda sino también alternativas de vivienda, alternativas de hábitat en sí

mismo, ante una situación de acceso excluyente, de una precarización de la calidad de la vivienda y de un aparato normativo ilegítimo.

Que los sectores más pobres de la población de manera individual y también colectiva decidan evadir la normatividad urbana y escapar de las reglas sobre la producción de vivienda, cuestiona la *legitimidad* que tienen estas normas a la hora de proveer un marco jurídico favorable para el acceso a la vivienda por parte de la población más pobre. La forma como se ha querido regular y normativizar el desarrollo de las ciudades latinoamericanas ha favorecido la exclusión de una realidad que ha estado y sigue presente en la mayoría de las ciudades de la región, la “informalidad” urbana. Es por esto que las sociedades latinoamericanas deben aprender a descolonizar el saber y reinventar el poder, la rebelión urbana es una forma de reinventar el poder y de descolonizar el saber, de hacer las cosas de una manera diferente, no condicionada por las leyes del mercado.

Por el lado de la producción formal de vivienda, el Estado después de la década de los años 90 ha limitado su actuación en materia de vivienda básicamente en solventar situaciones (entregar subsidios y organizar la demanda) para que el mercado oferte, produzca la vivienda y permita el acceso por medio del sector financiero. Este esquema neoliberal no ha funcionado, por un lado los más vulnerables se quedan por fuera del acceso y por el otro la ciudad informal continúa creciendo, la informalidad urbana ahora en Bogotá ha encontrado nuevas formas de crecimiento, la densificación de los barrios ya existentes y las ocupaciones predio a predio en zonas residuales de suelo no apto para vivienda y en condiciones de riesgo.

Hay una especie de ceguera Estatal que perpetúa una política de vivienda nacida a principios de los años noventa que no ha mostrado grandes resultados, esto ha dejado, eso sí, la producción de millones de viviendas la mayoría de no muy buenas calidades. Al parecer esto ha redundado en la disminución del déficit cuantitativo y a su vez aumentado el déficit cualitativo. Algunas recientes aproximaciones al cálculo del déficit de vivienda con metodología y datos diferentes al censo 2005, hechas por el MVCT (2014) muestran cambios sorprendentes en este sentido; el déficit de vivienda en los últimos años puede no ser tan considerable como lo era en el año 2005, al menos en lo que se refiere a déficit cuantitativo o de vivienda nueva. De acuerdo con dichos cálculos, el déficit cuantitativo de vivienda bajó del 12.56% en 2005 al 5.54% en 2012, lo cual representaría una reducción del 46.3%. El 5.54 % del total nacional se aproxima a 554.087 hogares que requerirían una solución en vivienda. Por el lado del déficit cualitativo hubo una reducción más modesta pasando de 14.44% en el 2005 a 10.93 en el 2012 lo cual representa una reducción del 7.8%. Sumados el cualitativo y el cuantitativo al 2012 representan déficit de 16.48, más de 10 puntos porcentuales con respecto al 27% existía en el año 2005 (MVCT, 2014, p. 89).

Lo anterior muestra que actualmente el déficit de vivienda no es tan grande como el que se tenía en el 2005, muchas de las políticas actuales se piensan sobre la base de un cálculo del déficit de vivienda sobredimensionado. El dato más importante de la investigación mencionada anteriormente es que durante la última década la política habitacional se ha concentrado en reducir fuertemente el déficit cuantitativo mediante la producción de vivienda nueva; sin embargo los avances en la reducción del déficit cualitativo son mínimos, no solo se ha trabajado muy poco en la reducción de las carencias del stock de vivienda existente, sino que la precariedad de la vivienda nueva está disminuyendo el déficit cualitativo y a la vez aumentando el déficit cuantitativo. Hay que tener en cuenta que el stock de viviendas construidas incluye las viviendas provenientes del mercado informal y la autoconstrucción, estas hacen parte entonces del déficit cualitativo sobre el cual se ha trabajado muy poco. La política de vivienda y hábitat se debe orientar ahora fundamentalmente hacia la inversión en programas de mejoramiento

integral de barrios en el país, principalmente en el resto de ciudades diferentes a Bogotá y Medellín que es donde menos atención se le ha prestado al asunto de la informalidad urbana, esto permitiría conformar una red de ciudades de derecho en Colombia.

El país y la ciudad de Bogotá necesitan repensarse en el mejoramiento y adecuación del parque habitacional que hoy en día tiene. La renovación urbana opera por supuesto en los casos de extremo deterioro como los que se viven en el centro de la ciudad y los programas de Mejoramiento Integral de Barrios opera desde el centro hacia la periferia de la ciudad en donde la informalidad tiene mayor amplitud. Después de dos décadas y media de producción de vivienda social en manos del mercado bajo un esquema de producción neoliberal, la ciudad de Bogotá ha acumulado un amplio stock formal de vivienda en deterioro por las malas calidades de esta producción, sin mencionar la localización segregada de los mismo; dentro de poco los programas de mejoramiento integral de barrios ya no aplicarán únicamente a los sectores urbanos informales, los tradicionales límites entre la ciudad formal e informal se ha desdibujado, pese a que las arquitecturas y la imagen urbana que se observan en estas dos formas de producción de ciudad son físicamente diferentes, hoy tiene las necesidades socioeconómicas y condiciones de vulnerabilidad física y urbana similares. No obstante, resulta inaceptable que el Estado asuma la responsabilidad de corregir las deficiencias dejadas por el mercado formal de vivienda en la producción de viviendas tipo VIS y VIP en las últimas décadas cuando se supone que esta es la solución, si esto ocurriera los argumentos en contra y la persecución que se hizo a la informalidad urbana durante décadas como forma inadecuada de producción de ciudad quedarían desvirtuadas, pues la producción formal de vivienda para población de bajos ingresos ya no ofrecería ninguna garantía a sus usuarios.

Se confirma que en Colombia existen dos formas de provisión de vivienda para población de bajos ingresos. Por un lado, está el mercado formal caracterizado principalmente por la acción mercantil del sector privado (las constructoras y el sector financiero en la provisión de créditos para la adquisición) y enmarcado en la acción regulatoria del Estado. Por el otro lado, tenemos la autoprovisión informal de la vivienda, caracterizada por la acción de individuos, familias, organizaciones que desde su propia lógica autoconstructiva y escapando de la regulación urbanística procuran satisfacer de distintas formas la *necesidad* de un espacio habitacional; de este lado también actúa el Estado, aunque de manera generalmente de manera ex post intentando regularizar normativamente y adecuar infraestructura urbana que permita “insertar” los barrios dentro de la estructura urbana de la ciudad y por supuesto también dentro de la lógica del mercado. Una y otra forma de provisión de vivienda coexiste y son las realidades de la producción del espacio urbano residencial para la población de bajos ingresos en Bogotá.

La ciudad informal no es lo que muchas personas, académicos, políticos y el sistema financiero piensan, *no es la ciudad de la eterna pobreza*, es precisamente todo lo contrario es la forma de construcción y producción no capitalista de la ciudad que a partir de unas condiciones iniciales precarias y obedeciendo a la lógica de la necesidad y no a la lógica del mercado logra dinamizar los esfuerzos individuales y colectivos en lo que aquí se conoció como una *rebelión urbana* para aprovechar un sinnúmero de externalidades positivas propias de la urbanización informal que con el paso de los años, el ahorro incesante de sus habitantes y la inyección de fuerza laboral en la construcción progresiva de las viviendas y de los barrios logra transfórmalos en espacios habitacionales que se acercan cada vez más a la garantía plena del derecho a la vivienda, el derecho a la ciudad y el hábitat digno. Este proceso puede ser aún más dinámico si desde la institucionalidad se reconoce el capital urbano que generan los pobladores urbanos informales y se contribuye con programas de mejoramiento integral de barrios para así llegar a un estado de desarrollo urbano satisfactorio en el cual los pobladores de estos barrios entran al mercado urbano en

condiciones no desfavorables con respecto a la ciudad que desde el inicio se enmarca en el modo de producción urbano capitalista. Allí se consigue la ciudad de derecho.

El tercer actor que no ha sido tenido en cuenta suficientemente en la formulación y aplicación de la política de vivienda en nuestro país y en muchos otros es la ciudadanía. Cuando los habitantes controlan las decisiones más importantes y son libres para dar su aporte al proyecto, a la construcción y a la gestión de sus viviendas; tal proceso y el ambiente resultante, fomentan el bienestar social e individual. Pero cuando la gente no ejerce control alguno sobre las decisiones fundamentales del proceso de la vivienda y no tienen ninguna responsabilidad, la situación resultante se convierte en un obstáculo para el pleno desarrollo de la persona y un peso para la economía.

Las consecuencias de mega-urbanizaciones de vivienda social a lo largo del país, desprovistas de un urbanismo adecuado ya se comienzan a ver, los proyectos de vivienda social para población desplazada por la violencia se están convirtiendo en *los nuevos tugurios urbanos*, permeados por la inseguridad, falta de oportunidades y descomposición social. Por intolerable que parezca en un futuro no muy lejano estos sectores son los que requerirán una intervención del estado para el mejoramiento de las condiciones habitacionales pues la precariedad de la vivienda ofertada para población de bajos ingresos desde el sector formal está generando cada vez un mayor y más rápido deterioro de estas urbanizaciones.

Por el lado del Mejoramiento Integral de Barrios, entre los años 2012 a 2015 el PMIB de Bogotá realizó un total de 14.488 intervenciones puntuales de mejoramiento de diferente tipo, estas intervenciones están distribuidas en los seis componentes que conforman el programa y en las 21 API que al 2015 se han intervenido más el Sector Chiguaza que lleva una intervención permanente año tras año. La ejecución del PMIB implicó la inversión de \$ 182.094.929.244 lo cual es aproximadamente 57 millones de dólares. Una ejecución de esta magnitud es realmente insuficiente dada la magnitud de la extensión de la ciudad informal y los cerca dos millones y medio de personas que vivienda en ella. Como conclusión se encuentra que durante los cuatro años se logró intervenir menos de un 10% aproximadamente del área urbana informal. Continuando con este esquema de intervención deberán pasar al menos medio siglo para alcanzar una cobertura del 100% de intervención en el total de las áreas de origen informal legalizadas que existen hoy (2016) en la ciudad de Bogotá.

Una de las falencias del PMIB es la participación ciudadana, tradicionalmente el Estado se ha olvidado de uno de los recursos más grandes que existen en un país, la iniciativa individual. Los procesos de autoconstrucción nacen de las iniciativas propias de un grupo de ciudadanos que ayudador por diferentes formas de participación y redes de trabajo deciden producir un barrio dónde vivir. De plantearse en los PMIB, la iniciativa individual, podría convertirse en uno de los insumos más valiosos para la política pública de vivienda y hábitat en Colombia. Sin embargo los PMIB aplicados recientemente en Bogotá fallan aun en la concepción de la participación ciudadana pues los actores sociales no tienen la facultad real de incidir en la formulación de estos programas, los talleres y reuniones con las comunidades generalmente no son para la toma de decisiones sino de carácter informativo y para la socialización de proyectos.

Además de esto el PMIB es una intervención tardía que podría hacerse más temprana y oportunamente, las comunidades generalmente esperan durante años y décadas para que el Distrito opte por hacer MIB, si el gobierno de la ciudad entendiera las bondades de la construcción social del hábitat y actuara más pronto, unos y otros ahorrarían costos enormes.

Al interior de los subprogramas del PMIB encontramos que los procesos de reasentamientos están siendo mal efectuados, puesto que las familias reasentadas no siempre logran encontrar una alternativa habitacional aceptable por una lado y por el otro lado, las zonas que han sido ya reasentadas terminan dejándose a “su suerte” conllevando en reocupaciones de esto territorios.

La titulación de predios es un arma de doble filo para las familias de los barrios de origen informal más pobres. Por un lado los acerca a la formalidad jurídica y les otorga seguridad en la tenencia, sin embargo les impone las reglas del mercado en las cuales estos ciudadanos son sometidos al pago de impuestos y demás contribuciones que se hacen desde el mercado formal al fisco administrativo; como ya se dijo la situación socioeconómica de los barrios de origen informal consolidados es aceptable y buena en la mayoría de los casos, sin embargo existen minorías poblacionales que no podrían someterse a cargas impositivas sin que esto no significara un detrimento es su calidad de vida.

El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios tiene muchos elementos sobre los cuales avanzar, las comunidades reclaman algunos aspectos como: ampliar la cobertura; mejorar la focalización; mejorar los tiempos de ejecución de las obras; involucrar el tema de seguridad en el barrio; mejorar la calidad de los materiales de las obras; hacer más transparente y publica la información de presupuestos y ejecución de los recursos del programa; que se incluyan todas las cuadras en el barrio para evitar malestar entre los vecinos. Por otro lado se encontró que en Bogotá el PMIB no tiene un mecanismo ni línea base que permita una verdadera evaluación de impacto del mismo y esto a la fecha es una de sus principales falencias pues el programa no permite hacer una evaluación sobre sus aciertos y errores para avanzar en términos de política pública.

Con las bondades expuestas en esta investigación, entendemos que el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios puede avanzar hasta convertirse en un modelo de Intervención en el Territorio para asentamientos humanos de origen informal, así mismo este programa puede convertirse en la siguiente gran rebelión urbana, en la *principal rebelión urbana del siglo XXI* pues nos solo involucra la construcción social de hábitat sino que es una forma diferente y más incluyente de política de vivienda y hábitat. Se debe trabajar en las falencias de los PMIB. Se deberá pensar si los componentes que establece el POT son todos los que deberían estar o faltan algunos como un componente de seguridad urbana, un componente específico de gestión social y apoyo a comunidades, un componente de desarrollo económico local relacionado con empleo y productividad, algunos de estos componentes no se han desarrollado por que la normatividad no lo permite de manera adecuada, para esto se debe hacer una modificación en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá que será adoptado a partir del año 2017. El PMI en Bogotá, carece de algunos tipos de intervenciones particulares que se vienen realizando en otros países desde hace varios años en aspectos como los proyectos productivos y espacios para la generación de productividad y empleo así como la inserción de mecanismo más efectivos de participación ciudadana.

Algunas reflexiones que deja este trabajo investigativo:

En términos de construcción de ciudad el saber popular se ha puesto en el último cajón del estante de las políticas públicas. La participación ciudadana inclusive en el PMIB termina siendo una linda mentira. La evolución de esta política esta lejos de hallarse en el mundo académico, es en la voz de los ciudadanos y ciudadanas y en una participación que incluya toma de decisiones en donde se pueden encontrar elementos que construyan al mejoramiento integral de barrios.

Por otro lado vimos que a partir del año 2000 se ha dado una disminución en la tendencia de desarrollo informal en la ciudad, si bien en la década anterior la expansión informal de la ciudad se llevó a su máxima expresión, la tendencia ha cambiado de manera dramática entre el año 2000 y el 2015. ¿Por qué se ha dado esta situación? Esto puede deberse a la intensificación en los controles policivos y monitoreo preventivo de ocupaciones ilegales por parte de las entidades distritales o también a la escasez generalizadas de suelo de expansión que vive la ciudad. Sin embargo ninguna de las dos anteriores son las razones principales de este fenómeno, las verdaderas razones están por descubrir.

Si bien la informalidad urbana ha sido menor en la ciudad por sus diferentes condicionantes de crecimiento, está ahora está tomando nuevas formas y obedeciendo a un fenómeno de *metropolización de la ciudad informal* extendiéndose sobre otros municipios cercanos como Soacha, Mosquera y Funza; lo cual implica también paulatinamente un fenómeno de metropolización de la segregación socioespacial. La informalidad urbana es ahora un fenómeno metropolitano y desde esta perspectiva no se ha estudiado mucho al respecto.

Las nuevas formas del crecimiento de la ciudad informal se refieren a la incorporación de una mayor cantidad de lotes construidos en los barrios de origen informal ya existentes, a las invasiones no ya de grandes terrenos, sino a lo que se podría llamar como “microinvasiones” invasión predio a predio, los loteadores se han casi extinto. El número de lotes en promedio por hectárea en barrios informales paso de 68.3 en la década de los años 90 a 75.2 a inicios de la segunda década del presente siglo. La construcción en altura sobre las mismas edificaciones que en décadas anteriores se instalaron en estos barrios mediante la adición de nuevos pisos es otra de las nuevas formas de crecimiento urbano informal.

¿Cuáles son las consecuencias y características de esta nueva informalidad? Las implicaciones y consecuencias de estas nuevas formas y proceso de informalidad urbana no están claras y en un futuro cercano caracterizado por los fenómenos naturales relacionados con el cambio climático, por la metropolización de la ciudad de Bogotá y la agudización de la desigualdad y la pobreza, los habitantes urbanos informales pueden verse abocados en condiciones que afecten considerablemente su calidad de vida y aquellas posibles virtudes o ventajas que había tenido la informalidad urbana hasta el momento, queden desvirtuadas.

Por último se debe mencionar que es imposible concebir la construcción de la vivienda aisladamente de las demás actividades básicas de la vida, no solo porque los hogares están continuamente cambiando sus formas de habitar, sino también su composición y por lo tanto sus necesidades y sus formas de producción de ciudad. Reconocer que los procesos de urbanización informal en Latinoamérica poseen virtudes y aspectos positivos no se trata de hacer una apología de la informalidad. Los actores urbanos informales en las ciudades latinoamericanas han mostrado durante décadas una eficiente capacidad para movilizar recursos por fuera de las estructuras formales de la economía, recursos tanto monetarios como tecnológicos, sociales, jurídicos y de organización. Han mostrado la capacidad de rentabilizar el capital más allá del capital económico apoyándose en otras formas de este, a veces no tan visibles o tan valoradas como el capital social con la creación de redes cooperativas de trabajo al interior de los barrios.

No hacer una apología de la informalidad implica reconocer que los procesos de desarrollo informal traen dificultades y situaciones en las que se aumenta la vulnerabilidad de la población como es el hecho de que las familias que se encaminan en la autoconstrucción de su vivienda deben sufrir por años e inclusive décadas, la ausencia del Estado, la ausencia de la infraestructura urbana y la negación del derecho pleno a la ciudad, la falta de equipamientos sociales y servicios públicos.

Implica también reconocer y rechazar la paulatina precariedad en la que se ha ido transformando la producción de vivienda social y la precariedad a la que se someten las familias de más bajos ingresos, el sometimiento a las reglas del mercado financiero, el pago por décadas de créditos hipotecarios (que surrealísticamente parecen interminables). Y no menos importante, la vulnerabilidad misma en las condiciones habitacionales de los “productos” que entrega el mercado de la construcción formal para familias de bajos recursos en Colombia bajo los esquemas de vivienda tipo VIS y VIP.

La vivienda definitivamente puede ser un instrumento que contribuya con la consecución de la paz, sin embargo esto no puede hacerse desde una perspectiva en la cual la vivienda se orienta al mercado como un instrumento macroeconómico para lograr crecimiento económico como ocurre actualmente. El mercado es bueno para dinamizar una economía, pero no para diseñar ni planificar una ciudad.

Un enfoque más acorde y vinculante de la vivienda y la consecución de una paz duradera es un enfoque que se fundamenta en una perspectiva de derechos y que a su vez esté basado en el reconocimiento de la diversidad territorial, social, económica y cultural, como soporte para el desenvolvimiento en diferentes sociedades y la relación de estas con su espacialidad, a lo largo del tiempo. A este enfoque se le ha denominado Construcción Social del Hábitat y es desde allí que se puede buscar la democracia, la equidad y la paz de forma conexas a la vivienda y el hábitat. Los programas de Mejoramiento Integral de Barrios son una actuación de política pública perfectamente vinculada al enfoque de la Construcción Social del Hábitat pues vinculan el legado histórico de la autoconstrucción de hábitat por parte de las comunidades más vulnerables con proyectos de infraestructura y servicios que pueden ser permeados por la participación ciudadana y no como una política de implantación burocrática que viene “desde arriba”.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, P. (2003). A teoria económica da favela: quatro notas sobre la localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. En P. Abramo, *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Sette Letras.
- Abramo, P. (2004). *Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina*. Proyecto de investigación Mimeo.
- Abramo, P. (2005). La ciudad latinoamericana y sus particularidades: mercado del suelo y estructura urbana. En P. Abramo, *Los desafíos de una política de suelo en América Latina* (págs. 76 - 103). Ciudad de Mexico: PUEC UNAM.
- Abramo, P., & Parías, A. (2006). Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en Bogotá. En *PRIMER informe del proyecto demostrativo Operación Urbanística Nuevo Usme*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Lincoln Institute of Land Policy.
- Abramo, P., & Parías, A. (2006). *Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en Bogotá*. Bogotá: En: *PRIMER informe del proyecto demostrativo Operación Urbanística Nuevo Usme*, Alcaldía Mayor de Bogotá. Colombia, Lincoln Institute of Land Policy. 2006.
- Agencia de Noticias UN, J. R. (2010). *Bogotá: ¿a punto de sufrir un terremoto?* Recuperado el 16 de 02 de 2015, de <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/100/09.html>
- Ajsayyad y Roy, A. (2004). *Urban informality: Transnational perspectives from the Middle East, South Asia and Latin America*. Lanham : MD: Lexington Books.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (12 de Noviembre de 2013). *Inician más de 100 intervenciones para el mejoramiento de barrios en Bogotá*. Recuperado el 26 de Marzo de 2015, de <http://bogota.gov.co/content/inician-m%C3%A1s-de-100-intervenciones-para-el-mejoramiento-de-barrios-en-bogot%C3%A1>
- Azuela, A. (2007). El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad. En M. Y. Smolka, *Perspectivas Urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (págs. 79 - 81). Cambridge : MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Beltrán C., A. (2011). *La construcción intersubjetiva de la informalidad urbana en el espacio público: Cotidianidad y comercio informal en el San Victorino Bogotá*. Medellín: Tesis de maestría . Universidad Nacional de Colombia; Sede Medellín.
- Brakarz, J. (2002). *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, DIB.
- Brakarz, J., Greene, M., & Rojas, E. (2002). *Ciudades para todos : la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington, DC: BID.

- Calderon, J. (2012). La agenda pendiente de la formalización de la propiedad en el Perú: aspectos conceptuales y de política pública. En C. Salazar, *Irregular: Mercado y suelo en América Latina*. (págs. 241-264). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Camargo, A., & Hurtado, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista Invi. Vol 28, No 78 (2013) [En línea]. Disponible en: <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/756>*, 77-108.
- Cannolly, P. (2012). La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005. En C. Salazar, *Irregular: suelo y mercado en América Latina* (págs. 379 - 425). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Castillo, M., & Torres, C. (2005). *Caracterización de la ciudad, el hábitat y la vivienda informal en la Colombia de los años 90*. Recuperado el 04 de 11 de 2015, de <http://www.bogotalab.com/home.html>
- Cecilia O'byme y Isabel Angel, c. (2012). *Casa + casa + casa = ¿ciudad?. German Samper: una investigación en vivienda*. Bogotá: Compiladoras- Ediciones Uniandes.
- CENAC. (2012). *El contexto económico, social y tecnológico de la producción de vivienda social en América Latina*. Bogotá. : <http://www.cenac.org.co>.
- CIDAC, C. d. (1991). *Vivienda y estabilidad política. Reconocer las políticas sociales*. DF. México: Editorial Diana .
- Cimoli, M., Primi, A., & Pugno, M. (2006). Un modelo de bajocrecimiento: la informalidad como restricción estructural. *Revista de la CEPAL No. 88*, 86 - 107.
- Contraloría de Bogotá. (2013). *Informe situación Altos de la Estancia*. Bogotá.
- COPLAMAR. (1982). *Vivienda, necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000*. México: Siglo XXI.
- Cravino, M. (2008). Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales en B.A. *Territorios, núm. 18-19, enero-diciembre. Universidad del Rosario. Bogotá.*, 129-145.
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.
- CVP, C. d. (2013). *Encuesta de Caracterización Sociodemográfica 2013, Análisis estadístico de variables sobre la población y los hogares beneficiados por parte del Programa de Mejoramiento de Barrios*. Bogotá.
- Damasio y Smolka, M. y. (2005). *El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre*. Land Lines.
- DANE. (2015). *Boletín anual de pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*. Bogota: Dane.
- DANE. (2015). *Encuesta Multipropósito de Bogotá 2014, Presentación de los resultados*. Bogotá: Dane.
- Davis, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria, tr. J.Mª Amoroto.*, Madrid: Foca.

- De Soto, H. (1987). *El otro sendero. La revolución informal*. Lima.: Instituto para la Libertad y la Democracia.
- De Soto, H. (2001). *El misterio del Capital*. Lima: Diana.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- DPU, Development Planning Unit. (2006). *Suelo urbano y vivienda para la población de ingresos bajos. Estudios de caso: Bogotá, Soacha, Mosquera; Medellín y Área Metropolitana*. London.
- Duhau, E., & Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden*. México: Siglo XXI.
- Echeverría, M. C. (13 de 06 de 2015). *UNperiodico*. Obtenido de Hábitat y vivienda, sin base social en el PND: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/habitat-y-vivienda-sin-base-social-en-el-pnd.html#.VYbPyriCw-g.facebook>
- Fernandes, E. (2011). *Regularization of Informal Settlements in Latin America. Policy Focus Report*. NY: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, E. (2012). Una lectura crítica de Hernando de Soto. En C. E. Salazar, *Irregular: suelo y mercado en América Latina* (págs. 213-239). Ciudad de México: : El Colegio de México.
- García, J. (2006). Inserción exterior, transformación y desarrollo en la periferia. *Cuadernos de Economía, v. xxv, n. 44, Bogotá*, 57-99.
- Gilbert, A. (2011). Diez mitos que debilitan la política de vivienda de Latinoamérica. *Revista de Ingeniería. Universidad de los Andes. Bogotá D.C.*, 79-87.
- Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades: Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*. Madrid: Taurus.
- Gouëset, V. (1998). *Bogotá: Nacimiento de una Metopolí. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX.* . Colombia: Tercer mundo editores.
- Hargreaves, J., D, B., CA, E., M, A., M, P., & JD., P. (2011). The social determinants of tuberculosis: from evidence to action. *Public Health. 2011*, 101(4):654–62. doi: 10.2105/AJPH.2010.199505.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo* . Quito: Instituto de Altos Estudios del Ecuador, IAEN.
- Huerta, E. J. (1998). *Análisis del suelo urbano*. México: Gobierno del Estado de Aguascalientes.
- ICT, I. d. (1973). Estudio de normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios. *ESCALA, Año 9, No. 65*, 1-28.
- IDMC. (2015). *Informe global sobre desplazamiento interno en el mundo*. Noruega: Observatorio de desplazamiento interno, Consejo de Noruega.

- Jaitman, L., & Brakarz, J. (2013). *Evaluation of Slum Upgrading Programs, Literature Review and Methodological Approaches*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank. BID.
- Jaramillo, S. (2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En C. E. Salazar, *Irregular: suelo y mercado en América Latina* (págs. 33 - 84). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Jaramillo, S. (2012). Urbanization informal: diagnosticos y polfticas. Una revision al debate latinoamericano para pensar lfneas de accion actuales. En C. S. Cruz, *Irregular: suelo y mercado en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Joya, S. R. (2009). *Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo. Bogotá, 1991-2005*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lamy, B. (2006). Sociología urbana o sociología de lo urbano. *Estudios Demográficos y Urbanos, enero-abril*, 211-225.
- Maldonado, M. (2012). Limitaciones de las políticas del suelo y vivienda para superar la exclusión social. La Experiencia de Bogotá. En C. E. Salazar, *Irregular: suelo y mercado en América Latina* (págs. 126-159). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Martín M., J. d. (2000). *Formación y consolidación de la ciudad espontánea en Santafé de Bogotá: el caso de Altos de la Estancia en Ciudad Bolívar*. CIDER. Universidad de los Andes. Bogotá.: Tesis de magister en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Director: Econ. Luis Mauricio Cuervo González.
- Marx, K. (1867). *El Capital, Crítica de la Economía Política Siglo XXI Editores*. México: Siglo XXI.
- MHCP. (2011). *Los retos de la economía informal*. Bogota: Centro de Estudios Fiscales.
- Mizrahi, R. (1999). Las condiciones fundacionales del sector informal urbano. . *Desarrollo Económico, Vol. 28, No. 112, Instituto de Desarrollo Económico y Social*, 601-622 .
- MVCT, CENAC, & DANE. (2014). *Ministro de Vivienda*. Recuperado el 12 de 02 de 2015, de http://www.minvivienda.gov.co/Paginas/Sala_de_Prensa/Noticias/2014/D%C3%A9ficit-habitacional-en-Colombia-cay%C3%B3-46-3-gracias-a-los-programas-de-vivienda-que-adelanta-el-gobierno-nacional.aspx
- MVCT, M. d. (2014). *Colombia, cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: Panamericana. Recuperado el 12 de 02 de 2015, de http://www.minvivienda.gov.co/Paginas/Sala_de_Prensa/Noticias/2014/D%C3%A9ficit-habitacional-en-Colombia-cay%C3%B3-46-3-gracias-a-los-programas-de-vivienda-que-adelanta-el-gobierno-nacional.aspx
- ONU-Habitat. (2003). *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. New York, NY: United Nations Settlements Programme (UN-Habitat).
- Parias, A. (2008). El mercado de arrendamiento en los barrios informales en Bogotá, un mercado estructural. *Territorios*, (No. 18 - 19), 75 - 101.

- Parias, A. (2010). Mercado informal de vivienda en alquiler y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá: Indicios sobre debilidades del sistema de vivienda de interés social. En *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades* (págs. 293 - 335). Ecuador: Olacchi.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Pineda, J. (2006). *Informalidad y calidad del empleo*. Bogotá: Disponible en SICUA Plus. Universidad de los Andes.
- Polèse, M. (1998). *Economía Urbana y Regional: Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Cartago (Costa Rica): Libro Universitario Regional.
- Roy, A. (2005). Urban informality: towards an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association* 71.2, 147–58.
- Ruiz, A. (2006). Formal and Informal Housing Practices in Bogotá, Colombia: The experience of Metrovivienda and Juan XXIII. *Revista De Derecho Privado*, (36), 177-200.
- Salazar, C. (2012). *Irregular: suelo y mercado en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Saldaña, J. D. (2013). *Taller de Cartografía Social, Mi barrio territorio de derechos*. Bogotá: Documento Inedito. Caja de la Vienda Popular.
- SDDE. (2013). *Boletín del Mercado Laboral del Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá elaborado con cifras del DANE*. Bogotá: Observatorio de Desarrollo Económico .
- SDHT - CENAC. (2011). *Fase 1. Incidencia de los programas de la SDHT sobre la calidad de vida de los beneficiarios*. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- SDHT. (2011). *Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral de barrios en Bogotá D.C*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- SDHT. (2015). *Sistematización del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá SDHT.
- SDHT-CENAC. (2011). *El proceso de la ciudad informal*. Bogotá: Secretaría Distrital de Habitat / Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional.
- SDP. (2011). *Boletín No. 32. Principales resultados de la primera Encuesta Multipropósito para Bogotá EMB 2011*. Bogotá: Bogotá Ciudad de Estadísticas.
- SDP. (2015). *Encuesta Multiproposito de Bogota 2014*. Bogota: Bogota Ciudad de Estadsticas.
- Tokman, V. E. (2011). Informalidad en América Latina: balance y perspectivas de políticas. *Revista internacional de estadística y geografía*. Vol. 2 Núm. 3 septiembre-diciembre .
- Torres Ramírez, J. E., Pérez, E., & Ríos, L. A. (2012). Las necesidades habitacionales de los hogares bogotanos: una mirada que trasciende el déficit convencional de vivienda. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Vol 5, No 9, 104-122.

- Torres, C. (2007). *Ciudad informal colombiana*. Bogotá: Bitácora Urbano-Territorial. Universidad Nacional.
- Torres, C. (2009). *Ciudad Informal Colombiana, barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- Torres, C. (2011). *Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de las políticas Neoliberales (1990-2010)*. Valladolid: Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid.
- Torres, J. E. (09 de 05 de 2016). *CENAC*. Obtenido de Desarrollo social: la pobreza urbana y las condiciones de vivienda: http://www.cenac.org.co/apc-aa-files/0ade36208dd78addf4cf67a52e84dba8/LA_POBREZA_URBANA_Y_LAS_CONDICIONES_DE_VIVIENDA_1.pdf.
- Turner, J. (1977). El valor de la vivienda. En J. F. Turner, *Vivienda por la gente, hacia la autonomía en los entornos de construcción*. Nueva York: Pantheon Books.
- Turner, J. F., & Fichter, R. (1976). *La libertad para construir*. D.F.: Siglo XXI México.
- Unidad para las Víctimas. (28 de 10 de 2015). *Unidad para la Atención y reparación integral de las víctimas*. Obtenido de RUV: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php>
- Viana, I. (2007). Informalidad, regularización y derecho de propiedad. En M. Y. Smolka, *Perspectivas Urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (págs. 66 - 70). Cambridge: MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Perfil académico y profesional

Juan Diego Saldaña Arias, Economista y Magister en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado laboralmente en el sector público en temas de Mejoramiento de Barrios, vivienda, estratificación socioeconómica y en el sector privado ha trabajado en empresas de consultoría en Planes Parciales, de Regularización y Manejo y otros instrumentos de gestión del suelo. Ha realizado estudios en modalidad de intercambio académico, en la Maestría de Transporte de la UN, en la Maestría en Geografía y en la Maestría en Desarrollo Económico Local, de la Universidad de los Andes; en la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana y finalmente en la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha participado en investigaciones académicas en el Instituto de Estudios Urbanos de la UN y en la SDHT. Sus principales intereses en investigación tienen que ver con: Economía urbana, desarrollo urbano, economía informal, pobreza, informalidad urbana y segregación socioespacial.

Contacto:

jdsaldanaa@unal.edu.co

<http://juandiegosaldaanaarias.blogspot.es/>