

## LA DIALÉCTICA DE LA REGULARIZACIÓN BARRIAL EN BOGOTÁ: DEL URBANISMO INCOMPLETO A LA CONSOLIDACIÓN

Autores: **Óscar A. Alfonso R.**; **Rafael A. Barrera G.**; **Pedro I. Bernal F.**

Universidad Externado de Colombia - Facultad de Economía - Grupo de Investigación: Construcción de Estado, Territorio y Paz

Director de la investigación: Oscar A. Alfonso R.

E-Mail: [oscar.alfonso@uexternado.edu.co](mailto:oscar.alfonso@uexternado.edu.co); [rafael.barrera@uexternado.edu.co](mailto:rafael.barrera@uexternado.edu.co); [pedro.bernal@uexternado.edu.co](mailto:pedro.bernal@uexternado.edu.co)

### RESUMEN

El estudio de la producción habitacional popular va más allá de la discusión común de la informalidad como la contraparte de la formalidad. En este sentido, en el artículo se discute la importancia de la regularización barrial como parte de las políticas urbanas reactivas a la luz de la acentuada informalidad urbana en las metrópolis latinoamericanas. Para el caso particular de Bogotá, el análisis de la regularización barrial indaga por los vínculos entre la informalidad urbana y el modo de vida popular considerando una discusión sobre el derecho a la ciudad para, luego, realizar un balance de la eficacia de las políticas de vivienda basadas en el mercado formal como antesala al análisis de los resultados de los programas de regularización barrial. Finalmente se sugieren algunas líneas de acción al respecto de las políticas urbanas estatales.

**Palabras Clave:** Regularización, formalidad, informalidad

### ABSTRACT

The study of popular housing production goes beyond the common discussion of the informality as a counterpart of formality. In this way, the article discusses the value of neighborhood regularization as part of reactive urban policies considering the outstanding urban informality in Latin American metropolises. In particular, for Bogotá, the analysis of neighborhood regularization inquires for the links between urban formality and the popular way of life, taking into account a discussion about the right of the city, and then to take stock of the effectiveness of the policies of Housing based on the formal market as a prelude to the analysis of the results of neighborhood regularization programs. Finally, we suggest some lines of action regarding the state urban policies.

**Key words:** Regularization, formality, informality

## **1 INTRODUCCIÓN**

Reconocida la acentuada informalidad urbana en las metrópolis latinoamericanas, los programas de regularización barrial se convierten en una parte importante de las políticas urbanas reactivas con mayor potencial para que los hogares pobres accedan a los beneficios de las funciones públicas derivadas del buen urbanismo: accesibilidad/movilidad, habitabilidad y sociabilidad (Alfonso, 2009: 141 y ss). La universalización de estas tres funciones establece los cimientos de una ciudad de buena calidad.

La informalidad es parte de las nociones en las que suele encajarse la producción habitacional urbana, además de convertirse en el par dialéctico de la formalidad. Dicha dualidad establece la plataforma de crecimiento urbano en que se han establecido el pluricentrismo económico y la segregación residencial como rasgos dominantes de las metrópolis latinoamericanas. No obstante, además de las contradicciones con el mercado formal, es preciso identificar el tipo de agentes, las reglas de interacción y su recurrencia, ya que tienen una naturaleza distinta.

Identificar dicha naturaleza es la primera etapa en el proceso de conocimiento sobre la operación de los mercados inmobiliarios populares, que cargan con la mayor proporción de las soluciones a los problemas habitacionales que enfrentan los hogares pobres en nuestras metrópolis. De lo anterior se derivan tareas relacionadas con la identificación del tipo de agentes que promueven los barrios populares o las condiciones en que los hogares pobres producen un stock de construcciones mejor localizadas y con mayor calidad a las producidas por el Estado o a través de políticas mercantiles.

La visión marxista no canónica (Jaramillo, 2012) permite identificar a promotores populares que actúan como agentes mercantiles simples, caracterizados por no basarse en el afán de lucro o la valorización de su capital. Aquí, al fijarse el precio de un activo inmobiliario se reinicia un ciclo productivo valorizado con el trabajo que aportan los hogares populares a la producción habitacional. Esto se convierte en la condición inicial para activar la recurrencia de intervenciones populares que, por un lado moviliza recursos que el sistema de precios formal no consigue de los hogares pobres y permite acumular habilidades constructivas.

Dentro de las reglas establecidas es común encontrar contratos de palabra y mecanismos de apoyo recíproco y solidaridad para reducir la penuria habitacional, facilitando la interacción a bajo costo entre oferentes y demandantes de stock habitacional popular. La principal barrera para el desarrollo de esta economía es la falta de políticas de suelo edificable para los hogares pobres, que estimula la aparición de otro tipo de urbanizadores que hacen que el Estado reaccione de manera tal que los costos de dicha reacción sean el triple de lo que resultaría al tener políticas activas de suelo para estos hogares.

Puede que este enfoque dualista incida en el notable desinterés por la urbanización popular latinoamericana y desestime los esfuerzos por la comprensión de una sociedad tan desigual e inequitativa. Este razonamiento busca indagar por los vínculos entre la informalidad urbana y el modo de vida popular, para luego discutir las ventajas y las amenazas intrínsecas al modo de vida popular. Después se cuestiona la eficacia de las políticas de vivienda basadas en el mercado formal como antesala al análisis de los resultados de los programas de regularización barrial en Bogotá. Las reflexiones finales sugieren algunas líneas de acción al respecto de las políticas urbanas estatales.

## **2 ENTRE LA INFORMALIDAD URBANA Y EL MODO DE VIDA POPULAR**

Aunque la mayoría de las metrópolis latinoamericanas no alcanzan el estatus de megalópolis son escenario de transformaciones socio-económicas y demográficas con profundas repercusiones en la calidad de vida de la mayor parte de los residentes del sub-continente. Las grandes aglomeraciones metropolitanas se distinguen de las llamadas “ciudades intermedias”, por tener la capacidad de acoger una porción considerable de la población empobrecida que emigra de sus tierras al sobrevenir la crisis estructural del modo de vida rural, o que es desplazada por métodos violentos como en el caso de Colombia.

### **2.1 El contexto colombiano**

Dicha capacidad de acogida opera en un contexto de desigualdad económica e institucional que dificulta la llegada de la población pobre a las metrópolis y su inserción en el mercado laboral y residencial formal

impidiendo la satisfacción de los derechos fundamentales de este segmento de la población. Así mismo, hay presión sobre los sistemas públicos de educación y salud que por mayor demanda disminuyen su calidad.

Los criterios de interacción estructural y coyuntural de la población (Alfonso 2012a, 3-4), han, entre otros, permitido identificar nueve zonas metropolitanas que en 2005 acogían al 45,6% de los residentes en Colombia y que, según las estimaciones realizadas con base en los dos últimos censos de población acogen a 57 de cada 100 nuevos residentes (Alfonso 2012b, 21). En tales zonas, las tasas de urbanización, que superan el 85,6%, son las más elevadas del país. Bogotá es la metrópoli nacional y actualmente establece relaciones estructurales y coyunturales de trascendencia con veinte municipios de su área de influencia inmediata, localizados en la Sabana de Bogotá, siendo Soacha el más densamente poblado con una población que bordea los 500.000 habitantes.

Las necesidades residenciales que el mercado formal no resuelve por la incompatibilidad estructural entre los precios finales y el ingreso familiar popular, intentan ser paliadas mediante el subsidio directo a las familias que resulta funcional a la operación del mercado formal. La introducción de esta estrategia ocurrió en 1991 como parte del desmonte de la intervención estatal en la economía. En el 2008 el subsidio se segmentó en dos tramos: 1) para los hogares muy pobres, cuyo precio techo alcanza los 70 salarios mínimos legales (cerca de US\$17.500), y 2) los hogares pobres con un precio techo entre 70 y 135 salarios mínimos legales (aproximadamente US\$34.000).

En Colombia hay una fusión de la *lógica del mercado* con la *lógica del Estado* (Abramo 2011, 255), donde las aspiraciones en materia de bienestar social se subordinan al afán constructivo vinculado a las metas de crecimiento económico. Tal fusión se encarna en los llamados “macroproyectos de vivienda de interés social nacional” que agravan la segregación residencial a escala metropolitana puesto que la calidad constructiva residencial no es coherente con el tamaño de la familia ni la proximidad a lugares de trabajo y de educación de sus miembros, como en el caso de Ciudad Verde en Soacha con 42.000 viviendas en 325 hectáreas.

Lo que tradicionalmente se ha denominado como urbanización periférica es, según se discutirá más adelante, un continuo de procesos de ocupación territorial que dan lugar a un conjunto de prácticas de subsistencia en las metrópolis a las que se denominará como modo de vida popular. Estos territorios se localizan, por supuesto, en los extramuros de las metrópolis y, en el caso de Bogotá, se extiende con inusitada intensidad de ocupación, esto es, elevadas densidades, desde la zona suroriental de la ciudad hasta la suroccidental y, en los bordes noroccidentales y en parte de los nororientales, generalmente en zonas escarpadas y con suelo de mala calidad constructiva, muchos de ellos con elevado riesgo de remoción en masa.

## **2.2 Las teorías de la informalidad urbana y el modo de vida popular**

El término informal fue utilizado por primera vez por Hart en una investigación sobre Ghana con el interés de trascender al enfoque dual dominante que incorpora como pares dialécticos al sector moderno y al sector tradicional, proponiendo un sector informal como “una extensión del sector tradicional y un sector formal más o menos análogo al sector moderno” (Barthélemy 1998, 1).

La Teoría de la Marginalidad en su versión de derecha acuñó el término “marginal” para calificar a aquella caravana de migrantes con “valores [...] impide[n] a sus integrantes [...] participar] en las instituciones [económicas,] políticas y sociales avanzadas” (Jaramillo 2012, 5). Sus rasgos culturales debían ser reprimidos y sus espacios, contruidos bajo dichas pautas, erradicados. En su versión alternativa, la exclusión está conexas al desarrollo y la informalidad es una respuesta racional viable a la exclusión, tolerable socialmente mientras el sistema sea incapaz de resolver el déficit absoluto de vivienda; es decir, sin la informalidad urbana “la penuria habitacional hubiera sido pavorosa, mucho más grave de lo que se manifiesta en la práctica, ya de por sí alarmante” (Jaramillo 2012, 8 citando a Turner 1976).

Para las corrientes marxistas la informalidad es un rasgo de las economías periféricas cuyos intercambios desiguales en el comercio global y las bajas tasas de producción de riqueza, además de las presiones demográficas y sus consecuencias, son los factores explicativos del fenómeno que, además, es alentado por las bajas remuneraciones al trabajo. Las actividades económicas de soporte de la población que allí reside, es un complemento de las actividades formales en el capitalismo periférico (Jaramillo 2012, 10-11).

La reproducción de la “marginalidad social” como objeto de estudio de los teóricos liberales, tiene vínculos ideológicos con los enfoques recientes de las “Trampas de la Pobreza” (cfr. Nuñez y Cuesta 2006) y con

estrategias gubernamentales como el Programa de Desmarginalización (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998: 3-7). La inseguridad sobre los derechos de propiedad de los individuos y el incremento en las dotaciones de capital público en las zonas informales, son los rasgos centrales de los programas liberales para combatir la pobreza. Estos enfoques, difundidos desde la corriente del “capital misterioso”, son auténticas “ilusiones urbanas” (Abramo, 2011: 300) que sitúan la informalidad urbana como un polo de acumulación de capital que, individualmente, permitiría el incremento del bienestar por la vía del endeudamiento de las familias entregando la vivienda al capital financiero como garantía real de los empréstitos hipotecarios.

La existencia de agentes mercantiles simples que desarrollan sus actividades en el sistema sin perseguir la acumulación de capital, es una de las interpretaciones de soporte de los marxistas contemporáneos a la explicación de la informalidad. La forma informal o auto-construida de la vivienda es una de ellas. El intercambio de bienes así producidos por otros bienes para la subsistencia tiene como referente la “cantidad de trabajo que estos productores involucran en su elaboración” (Jaramillo, 2011: 19), práctica riesgosa por estar expuesta a la sanción del mercado. El régimen de acumulación capitalista de bajos salarios alienta la existencia de agentes mercantiles simples caracterizados por la existencia de un contingente de trabajadores con posibilidad de ingresos superiores y libertad de iniciativa que siendo asalariados.

Las prácticas mercantiles simples constituyen una visión más elaborada de la informalidad laboral y urbana que las que comúnmente recaban en algunos rasgos comunes a la operación de los mercados de trabajo informales en países en desarrollo que “operan al margen de los marcos tributarios y regulatorios del país, no pagan tasas o contribuciones a la seguridad social de cualquier tipo, violan las leyes sobre el salario mínimo y no cumplen con las regulaciones de protección al empleo” (Meghir. et. al., 2012: 2). En estos últimos enfoques el incremento en el bienestar está supeditado a la abolición de la informalidad (Meghir. et. al., 2012: 47), lo cual favorece un sistema policivo para las empresas infractoras de las leyes laborales y sus regulaciones, en un escenario en el que el régimen de bajos salarios permanezca inalterado.

Como los procesos de ocupación residencial del suelo urbano al margen de las reglas y las normas oficiales datan del siglo XVI (Abramo, 2011: 340), su continuidad en el tiempo puede haber dado lugar a prácticas cotidianas arraigadas más allá de los límites que la literatura convencional le impone, bajo la idea de que la *informalidad* es apenas otra forma de vida expuesta a los vaivenes de las políticas estatales y/o al devenir de los mercados. Tales prácticas no son meramente inclinaciones llamadas “culturales”, sino conductas que moldean el espacio urbano y acrisolan costumbres que inevitablemente terminan adoptando la forma de reglas para la interacción en los mercados y que son el soporte institucional del *modo de vida popular* que, por lo tanto, es una noción con la que distingue a un conjunto de prácticas de subsistencia bastante extendida en las metrópolis tercermundistas que se edifica sobre valores como el del respeto y la credibilidad de la palabra en los contratos, la reciprocidad entre las partes que los suscriben generalmente de manera verbal y la solidaridad para enfrentar la precariedad económica.

Las características y perdurabilidad del fenómeno exigen un esfuerzo de reconstrucción histórico-social y espacial que vaya allende su mera cualificación y permita dar cuenta de su génesis y sus transformaciones. El aporte de la urbanización popular a la estructura residencial urbana contemporánea es un acumulado histórico insuficientemente explicado. En esa explicación se imbrican la exclusión y la segregación. La exclusión tiene dos dimensiones: la real que se refiere a la imposibilidad de ciertos grupos sociales de participar en la producción y disfrute de la riqueza creada, y la simbólica que alude al rechazo de ciertas personas a que otras ocupen un lugar en una sociedad y, por tanto, en la ausencia de reconocimiento de sus miembros. Asimismo, la persistencia y profundización del esquema general de segregación socio-espacial, siguiendo a Lapeyronnie (2013), sería explicada por la existencia de grupos sociales dominantes que en su pretensión de legitimidades, se configura como una categoría social superior que decide la manera como se configura la estructura urbana. Si hay segregación es porque hay diferenciación social.

### **3 VIRTUDES Y DEBILIDADES DEL MODO DE VIDA POPULAR EN RELACIÓN CON LA ASPIRACIÓN LATENTE DE LA MOVILIDAD SOCIAL**

La eficiencia asignativa de los mercados populares supera a la de los formales pues las mayores densidades brutas son sintomáticas de un uso más intenso del suelo edificable, aunque no goza de los bienes públicos y colectivos. Adicionalmente, la desbancarización generalizada para el consumo en los sectores populares junto con las interacciones mercantiles en los submercados populares soportados en el valor de la palabra, la

solidaridad y la reciprocidad, generan bajos costos de transacción, si se les compara con los cargos de las transacciones bancarias e inmobiliarias formales.

Dentro de las debilidades de este modo de vida se evidencian la mengua o inexistencia de conductas colectivas y la tendencia a la lumpenización de los jóvenes, traducidas en el deterioro de los patrones de sociabilidad desestimado en los programas de gobierno y en las mismas políticas de vivienda y urbanismo desde hace muchos años. A un elevado patrón de sociabilidad le es inmanente la interacción de diversidad de agentes residentes en la ciudad quienes revelan en ese movimiento tanto su visión de la ciudad como los intereses en la misma.

La sociabilidad en las metrópolis es el conjunto de prácticas surgidas de algún *ethos* a través de las que se procura la cohesión social. Algunas hipótesis que contribuyen a explicarla son: 1) que ningún agente se decide a interactuar con otro si no hay algo sustancial en juego, 2) Ninguno de ellos interactúa sin alguna estrategia (comportamiento predecible), 3) Los encuentros rutinarios y la recurrencia facilitan el esclarecimiento del patrón de interacción; 4) puede haber alteración de las interacciones surgidas por cambios repentinos en sus estrategias para obtener algún logro personal o la modificación del *statu quo* con el que algún grupo no está conforme; y 5) la reacción de los agentes ante la apertura estratégica de otro que puede facilitar o aniquilar las posibilidades de interacción.

En una sociedad conservadora no se puede esperar más que un bajo patrón de sociabilidad, de manera que la ausencia de gestos amistosos y aún la hostilidad entre desconocidos aflora como la pauta de comportamiento normal de un agente que teme a lo que le tiene reservado el otro. El efecto metrópoli permite amplificar este tipo de comportamientos y, con ello, la supuesta superioridad cultural que entraña se configura como una de las limitaciones más evidentes para la profundización de la sociabilidad metropolitana.

Cuando un agente es hostilizado por otro puede esperarse una reacción de la misma naturaleza que, posteriormente, se encargue de eliminar abruptamente las posibilidades de recurrencia de las interacciones, a menos que la lógica de la necesidad lleve a uno de los agentes a someterse a tal situación aunque, de cualquier manera, tal sometimiento no se augura demasiado duradero.

Esta reflexión teórica tiene el propósito de clarificar el posible contenido de las políticas metropolitanas de sociabilidad que superan en cobertura a las de convivencia ciudadana y en alcance a las de cultura. No hay certeza de que la principal interacción sea la que se suscita entre el ciudadano y el Estado, pero sí de que éste último es el receptáculo natural de todas las fallas de interacción primarias o complejas de otros agentes. Y lo es por su misma organización impersonal, burocrática y de gran densidad legal que le permite a sus aparatos diluir una intervención que podría ser más eficaz, de manera que debe adecuarse para estos propósitos.

En las políticas de sociabilidad subyace una dimensión material comúnmente vinculada con la de equipamientos colectivos y la universalización de las funciones públicas urbanas de accesibilidad/movilidad, habitabilidad y sociabilidad. Las mutaciones en la percepción social de estos elementos son cruciales para el avance de la sociabilidad. En ciertas zonas de la ciudad, por ejemplo, la percepción negativa de los parques barriales por encontrarse bandas de delincuentes y ser escenario para las fechorías del lumpen, genera una externalidad negativa que derivará menores precios de mercado de los activos inmobiliarios localizados en su área de influencia inmediata además del consecuente deterioro patrimonial cuando las familias deciden cambiar de vecindario. En otros casos, como los colegios y bibliotecas de elevada jerarquía estética y dotacional en zonas pobres, han acarreado una elevación del precio de tales activos que, sin embargo, no rotan en el mercado inmobiliario por razones de exclusión real de la bancarización hipotecaria, por ejemplo. Esas mutaciones son también objeto de la política de sociabilidad pues es posible contener el deterioro social con intervenciones que procuren la inclusión social y económica, esto es, una situación en la que cada agente pueda formarse expectativas diferentes a las que están en curso y que lo atan a un lugar.

#### **4 ENTRE EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y LA INOPERANCIA DE LA POLÍTICA DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA**

La política de vivienda del Estado colombiano, podría decirse, es coyuntural y sin elemento estructural alguno diferente al subsidio directo a la demanda que permita calificarla como tal. En los períodos recientes, la vivienda para los damnificados de la llamada “Ola Invernal” copó las asignaciones presupuestales y, muy rápidamente, aún sin concluir su ejecución, se pasó a la vivienda en gratuidad. Durante la presente administración, el afán

constructivo tomó cuerpo en la estrategia de la construcción residencial como “locomotora del crecimiento”. En el estado actual resulta inalcanzable la realización del principio constitucional de la vivienda digna. Existen miles de hogares relegados a la pobreza por una sociedad que gravita sobre una desigualdad semejante a la de Haití o Coromoros, mientras que dicho principio constitucional es alabado aunque desatendido por los interventores sociales del diseño al servicio del *statuo quo*.

Posiblemente los hogares con menores ingresos desdeñen la vivienda producida formalmente aún con el subsidio familiar de vivienda. La vivienda en gratuidad no es ninguna conquista social y la locomotora inmobiliaria aunque impulse el crecimiento económico, tiende a conducir a la periferia a miles de hogares colombianos. La calidad constructiva de la vivienda de interés social al amparo del subsidio familiar es deficiente. En una evaluación reciente sobre la respuesta de los beneficiarios del subsidio se indica que “preocupa que un 21,7% empeore su situación frente al acceso a servicios públicos y, en general, cerca del 20% de la población que reciben el SFV, consideran que sus condiciones de vida y situación económica han empeorado. Para éstos hogares, pareciera que la vivienda recibida no cumpliera sus expectativas y no tuviera el potencial atribuido como instrumento de superación de la pobreza” (Econometría – DINP, 2012: 102-103).

La evaluación de ese segmento de la población insatisfecha con la vivienda adquirida con el subsidio se encuentra a la base de la explicación del por qué la auto-construcción es preferida por un contingente de población que no aplica o no utiliza el subsidio y, en no pocas ocasiones, rechaza las soluciones habitacionales ofrecidas por los productores formales. Al analizar dicha evaluación se podría concluir que al subsidio familiar de vivienda tan solo acceden entre el 14,5% y el 22% de los postulados, magro resultado que induce a pensar en que esa no es la mejor vía para satisfacer la demanda residencial con dignidad.

## **5 LA REGULARIZACIÓN COMO TRÁNSITO DE LA INFORMALIDAD URBANA AL DERECHO A LA CIUDAD DE BUENA CALIDAD**

Una ciudad de buena calidad es una aspiración social mediada por la universalización de las funciones públicas urbanas de accesibilidad/movilidad, habitabilidad y sociabilidad. En las metrópolis latinoamericanas no se es ajeno a tal aspiración (ni a otras) pero sus gobiernos heredan déficits del pasado que la constriñen, siendo uno de los más persistentes el diseño de políticas eficaces para proveer de suelo edificable a los hogares pobres. En el intertanto, las políticas reactivas para subsanar los graves problemas que enfrenta la informalidad urbana, siguen ocupando un lugar en las formas de intervención urbanística estatal que, como en el caso de la regularización, entra a subsanar parcialmente la aludida ausencia de políticas activas de suelo urbano.

### **5.1 La informalidad urbana y la cuestión de la ilegalidad**

La informalidad urbana es presentada como un grave problema (Abramo, 2011: 293; Rico, 2009: 13) que experimentan las ciudades latinoamericanas, debido a su dimensión en relación con el área de las metrópolis y las precariedades habitacionales y urbanísticas que enfrentan sus residentes: en Bogotá, el 44,4% de los residentes habitan en barrios de urbanización incompleta (Alfonso 2016: 238).

Las transacciones en el mercado informal del suelo no se rigen por las reglas jurídico-políticas convencionalmente aceptadas. Las reglas que surgen adoptan variadas formas dependiendo de las circunstancias y en ellas se traslucen los principios de la confianza, la reciprocidad y del valor de la palabra que se distancian de los del consensualismo, la inalterabilidad y la relatividad del contrato que singularizan las transacciones en los mercados formales; en cambio, les son comunes los principios de autonomía de voluntad, obligatoriedad y eficiencia.

Abramo (2011: 344) sustenta la pertinencia de la noción de la irregularidad para cualificar las limitaciones que en cuanto al derecho de propiedad sobre el suelo, a la construcción y al urbanismo enfrentan los vecindarios de origen informal. Al respecto, Clichevsky (2006: 8) estudia en perspectiva histórica la disyuntiva de los hogares pobres, entre la ocupación directa y la negociación en el mercado informal.

La informalidad es más que la situación de una masa de desposeídos frente al orden jurídico-político que promueve el Estado. Abramo (2011: 336) argumenta que la informalidad urbana es una de las principales “puertas de entrada” de los hogares pobres a las metrópolis latinoamericana. Finalmente actúa como puente para la movilidad social ascendente que es impulsada por el incremento en las dotaciones de capital humano de los miembros del hogar y por la calidad residencial.

La calidad residencial es una noción en la que se integran tanto las calidades constructivas de la vivienda como el acceso universal de los pobladores de una ciudad al urbanismo y a sus elementos constitutivos que garantizan las mejores condiciones de accesibilidad/movilidad, habitabilidad y sociabilidad (Alfonso, 2009: 141) al alcance de la sociedad.

## **5.2 ¿Qué es la regularización?**

Desde la óptica estatal, es posible entenderla como el conjunto de regulaciones urbanas, procedimientos jurídicos y administrativos que conducen a la legalización de los barrios de origen ilegal (cfr. Azuela, 2006: 126 y ss.), y desde la de los residentes en estos barrios es la formalización de su derecho a la vivienda (cfr. Rico, 2009: 86 y ss.). La legitimidad de los dos puntos de vista usualmente se coloca en entredicho. Los primeros se basan en universalidad de la ley y la inalienabilidad e imprescriptibilidad de la propiedad privada para defender los derechos de propiedad de los terratenientes, mientras que los otros se fundamentan en la función social de la propiedad que justifica la labor del Estado para garantizar derechos al emplear activamente el suelo.

Los procesos de ocupación previos a la regularización asumen diferentes modalidades determinadas en buena medida por la naturaleza de sus promotores (Jaramillo et. ál., 1997: 88 y ss.) cuya ideología incide en el ritmo de la regularización. La regularización permite las primeras dotaciones como la apertura de vías barriales, la extensión de las redes eléctricas de media y baja tensión y las de agua potable, quedando la urbanización incompleta hasta la tercera fase de la ocupación en la que se dota a estos vecindarios de los sistemas de alcantarillado sanitario y pluvial, la totalidad de la vialidad y los andenes, se señalizan y se les dota de alumbrado público (Eibenschutz y Benlliure, 2009: 191; Hataya, 2010: 269).

La formación de los precios en los mercados inmobiliarios informales goza de varias explicaciones. La explicación del precio pagado por el suelo a los fraccionadores ilegales es realizada por Jaramillo (2012: 29) a través de la noción de los “precios de anticipación”, práctica en la que tales fraccionadores capturan una parte de las rentas resultantes de la intervención urbanística estatal de manera anticipada a que ello ocurra y sólo con fundamento en la promesa que de ello ocurrirá. Abramo (2011: 255 y ss.) plantea que la existencia de redes de autoayuda y solidaridad entre los pobres localizados contribuye a la formación de los precios, y su ausencia se traduce como una limitación para el desarrollo de estos vecindarios.

## **5.3 La regularización y el derecho a una ciudad de buena calidad**

La noción de “derecho a la ciudad” admite múltiples interpretaciones (Costes, 2012: 1), su uso se ha tornado perenne desde que Lefebvre (2009 [1968]) publicó su obra con este título y es posible identificar esfuerzos por delimitar, ampliar y precisar su contenido. Marcuse (2012: 17-21) postula su premisa según la cual es “el derecho a tener un gobierno que amplíe sus oportunidades de vida”. Por su parte, Harvey (2011: 19) sugiere que la ciudad deseada es un derecho común que se ejerce a fin de promover la transformación de la ciudad y sus residentes lo cual expresa la capacidad de los poderes colectivos para re-orientar la urbanización.

En la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” promovida por Habitat International Coalition en 2004 (con “la Ciudad”, ente amorfo en el plano jurídico y sin responsabilidades políticas, como interlocutor), este derecho se operativiza en dos grupos, concernientes a los derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad, y relativos al desarrollo económico, social, cultural y ambiental de la ciudad. Para la Conferencia Habitat III de Naciones Unidas en Quito en 2016 se preparó la “Nueva Agenda Urbana” referida a diez componentes para renovar y actualizar los compromisos de los gobiernos en dirección de la justicia social inmanente al Derecho a la Ciudad, y se reafirma el acuerdo alcanzado en la II Conferencia realizada en 1996 sobre las garantías a la tenencia segura y, por tanto, a la prevención de los desalojos.

Estos dos últimos fenómenos son parte de los objetivos de los programas de regularización. Con base en el estudio de las experiencias latinoamericanas, Clichevsky (2006: 28 y ss.) establece tres modalidades de programas de regularización: la dominial, dirigida hacia las ocupaciones de terrenos del Estado (tierra fiscal); la urbana que contempla la provisión de bienes y dotaciones públicas, y la integral que adicionalmente provee acompañamiento social y objetivos alternos como la generación de empleo. Para esta autora (Clichevsky, 2016: 58), una de las principales limitaciones que enfrentan los programas de regularización en América Latina, es

que los marcos jurídicos y políticos privilegian el tratamiento de los propietarios como sujetos de derecho y no de obligaciones.

Las múltiples interpretaciones no han contribuido a cualificar el contenido del derecho a la ciudad ni a promover las acciones colectivas encaminadas a hacer de las metrópolis del Tercer Mundo, y en particular de las latinoamericanas, escenarios que recreen la vida con equidad. Ese ideal tipo sería orientado en principio hacia las acciones colectivas sobre el urbanismo que, siguiendo a Lefebvre (1999 [1970]: 147), ha mutado en “ideología e institución”, de donde se colige que tal derecho se concreta en la universalización de las funciones públicas de accesibilidad/movilidad, habitabilidad y sociabilidad como regla orientadora de las políticas urbanas y en la regularización como uno de los instrumentos con mayor potencial para consolidar una metrópoli de calidad superior.

#### **5.4 La regulación de los barrios de origen informal en el ordenamiento jurídico-político de la ciudad**

Reconocido el potencial de la regularización barrial para propiciar la elevación de la calidad de la ciudad, en este acápite se sintetizan los aspectos centrales de las políticas desarrollo y de ordenamiento territorial de Bogotá. Ejercicio seguramente incompleto dada la prolífica producción reglamentaria que se estila en Colombia.

##### **5.4.1 La regularización en las políticas de desarrollo**

Desde la elección popular de alcaldes instituida en 1988 los diez alcaldes mayores de la ciudad han presentado sus respectivos planes de desarrollo distrital donde concretan sus planes de gobierno. La administración Mockus-Bromberg (1995-1997), aunque en su política de desarrollo no explicita ni la informalidad urbana ni la regularización, presenta los mayores logros concernientes a áreas barriales regularizadas, antecedente inocultable para la siguiente administración.

Dentro del plan de desarrollo de la administración Peñalosa (1998-2000) se diseñó el Programa de Desmarginalización con un grueso componente de inversiones en urbanismo y servicios. Reconoció el surgimiento de “barrios marginales” como parte de un proceso de desarrollo ilegal, caracterizado por la carencia de infraestructura y servicios sociales necesarios para tener unas condiciones de vida aceptables. Este diagnóstico condujo a diseñar una estrategia basada en la coordinación de las entidades distritales intervinientes en la legalización de barrios de origen informal, apalancada con la movilización de recursos de inversión en obras físicas de acueducto, alcantarillado y pavimentos locales. Además, se propuso mitigar el déficit habitacional para los sectores más pobres, detener el crecimiento de urbanizaciones subnormales y un plan de adquisición de terrenos “para desarrollar proyectos de vivienda social” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998: 38).

En la segunda administración Mockus (2001-2003) se planeó desincentivar la urbanización informal por medio de la promoción de viviendas para familias de bajos ingresos. Para ello se formularon dos metas: aumentar la oferta de suelo urbano en 545 ha en Bogotá y la región, y activar “y fortalec[er] el Comité de Planes Parciales como ventanilla única para los promotores de desarrollo urbano” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001: 18). Se pretendía controlar la urbanización ilegal por medio de un sistema que facilitaría la capacitación ciudadana sobre normatividad urbanística y arquitectónica, y el impedimento de desarrollos ilegales sin que hubiese habido certeza de su contenido. Para los barrios legalizados se buscó alcanzar una cobertura del 98% en acueducto y en 86% en alcantarillado, y se previó que la incorporación de nuevas áreas urbanas se realizaría bajo las reglas del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y según la “capacidad de carga del territorio” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001: 34).

La administración Garzón (2004-2007) propuso incrementar las “condiciones de habitabilidad, disponibilidad, accesibilidad física y económica a los servicios [...] para la población más pobre” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004: 48) y planeó acciones para prevenir y controlar riesgos de desarrollo ilegal junto con el mejoramiento integral de barrios. En materia de elevación de hábitat en las zonas más desfavorecidas considera el reconocimiento legal de 50.000 predios, 10.000 viviendas mejoradas en condiciones físicas y de titularidad, además de 2.500 hogares reasentados. Adicionalmente se suma el manifiesto explícito de la definición jurídica de los asentamientos no legalizados. Parte de una línea base de 173 asentamientos ilegales y semestralmente considera llevar el registro de los asentamientos legalizados según el marco jurídico establecido para tal efecto (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004: 52). Los alcances de las políticas se regularían bajo los dictámenes del POT,



sobreviniendo en este marco de política una prolífica producción normativa que, sin embargo, no apuntaló logros significativos.

La administración Moreno-López (2008-2011) estableció como meta la titulación de 6.000 predios, con una línea base de 58.810 viviendas populares sin titular, y el reconocimiento de otras 8.000 viviendas de populares con una línea base de 241.930 viviendas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008: 84 y ss.). Planeó la legalización de 73 barrios con una línea base de 104 barrios, y la actualización urbanística de 51 barrios a partir de una línea base de 458 barrios por actualizar para, así, alcanzar el 100% de cobertura de los servicios de acueducto, alcantarillado y alumbrado público en los barrios legalizados. Con el Decreto 416 de 2011 ratifica a la Secretaría Distrital del Hábitat como la entidad encargada de “diseñar esquemas de coordinación interinstitucionales que faciliten la intervención de los programas de legalización y regularización de barrios y titulación predial en el Distrito”.

La administración Petro (2012-2015) tuvo como uno de sus propósitos centrales incrementar la oferta de vivienda asequible y accesible para las personas de menores ingresos, particularmente para víctimas de la violencia. Considera la “oferta pública de suelo a partir de las normas y obligaciones urbanísticas” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012: 78). Como parte del programa de vivienda y hábitat humanos, se planteó regularizar 70 barrios de origen informal a partir de una línea base de 228 barrios sin regularizar, el mejoramiento de 3.000 viviendas y la titulación de 6.000 predios considerando una línea base de 54.226 predios sin título de propiedad en barrios legalizados (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012: 337). Como novedad considera garantizar 7 m<sup>2</sup> de área mínima construida de equipamientos por cada vivienda de interés prioritario. El Decreto 16 de 2013 especifica cuáles entidades realizan las tareas relacionadas con la regularización y dicta medidas en materia de coordinación interinstitucional, estudios, regularización de barrios y regularización urbanística de asentamientos humanos de origen informal. El decreto 063 de 2015 ajustó el proceso de regularización de barrios legalizados y en los cuales haya habido modificación en el espacio público.

#### **5.4.2 La regularización en las políticas distritales de ordenamiento territorial**

Rico (2009: 13) define la urbanización ilegal como aquellos asentamientos urbanos que no reúnen las condiciones de habitabilidad (mínimas), ni gozan de zonas de espacio público (suficientes), ni sus casas tienen título predial, en lo que por lo general, el loteo es ilegal, la tenencia irregular, no hay dotaciones domiciliarias de servicios públicos y existen problemas de acceso y conexión con otras partes de la ciudad. La política de ordenamiento territorial en Bogotá define la legalización como el procedimiento mediante el cual la administración atiende lo concerniente a los desarrollos humanos clandestinos que cumplan con la normatividad nacional (artículo 458, Decreto Distrital 190 de 2004).

La regularización es definida como el instrumento mediante el cual se realizan los ajustes urbanísticos y normativos a los desarrollos de origen ilegal que fueron sometidos a procesos de legalización y cuentan con un plano aprobado y acto administrativo de reconocimiento (Artículo 459, Decreto Distrital 190 de 2004). Las políticas públicas para la legalización de barrios informales en Colombia se fundamentan en el artículo 51 de la Constitución Política que consagra el derecho a la vivienda digna y le asigna al Estado la tarea de hacerlo efectivo.

Entre los objetivos sociales del ordenamiento territorial se ha identificado la necesidad de generar suelo apto para desarrollar programas conducentes a reducir la informalidad urbana, dotar de equipamientos y mejorar integralmente las áreas más deficitarias, y reasentar familias ubicadas en zonas de alto riesgo (artículo 1, Decreto Distrital 619 de 2000). En materia de vivienda popular busca generar soluciones que compitan con la urbanización ilegal y contribuyan a su control, y consolidar los sectores urbanos deficitarios mediante el mejoramiento en servicios públicos, vías, transporte y equipamientos. El 32,8% de los residentes en la ciudad habitan en zonas residenciales consolidadas (Alfonso, 2016: 238). Además, pretende desarrollar programas de reubicación de familias dispuestas en zonas de alto riesgo no mitigable (artículos 109 y 275 del Decreto Distrital 619 de 2000, modificados respectivamente por los artículos 122 y 203 del Decreto Distrital 469 de 2003).

El artículo 203 del Decreto Distrital 469 de 2003 introdujo una modificación sustancial a la política de ordenamiento pues incorpora el cumplimiento del derecho constitucional al acceso a una vivienda digna para las familias del Distrito y la región, priorizando grupos de población en condición de pobreza y vulnerabilidad, desde una perspectiva urbana y sostenible del desarrollo en donde concurren los gobiernos y sectores de diferente nivel. El artículo 122 de esta misma norma establece como menester legalizar títulos de propiedad,

realizar un inventario de las áreas de origen ilegal, y reconocer y promover la diversidad de los procesos de producción de hábitat.

La política distrital en materia de asentamientos ilegales (Artículo 85, Decreto Distrital 619 de 2000, modificado por el artículo 112 del Decreto Distrital 469 de 2003) busca limitar o impedir futuros desarrollos urbanos en zonas de amenaza de deslizamientos e inundación. Para ello condiciona la solicitud de la licencia de construcción al estudio anexo de suelos con un análisis detallado de amenazas y riesgos con medidas de mitigación. En aquellos suelos pertenecientes a la estructura ecológica principal, considerados suelos de protección se restringe la posibilidad de urbanización (Artículo 90, Decreto Distrital 619 de 2000).

Para que un asentamiento sea considerado como consolidado o desarrollado, y por ende susceptible de iniciar el proceso de legalización, debe tener una estructura urbana con trazado vial y lotes ocupados con construcciones habitadas, según criterio de la autoridad de planeación (artículos 1 y 3 del Decreto Distrital 367 de 2005 que reglamenta el procedimiento de legalización, y artículo 31 del Decreto Distrital 510 de 2010 que lo deroga). El ente encargado actualmente de adelantar el proceso de legalización es la Secretaría Distrital de Hábitat y Territorio (SDHT)(cfr. Artículo 4, Decreto Distrital 367 de 2005 y Acuerdo Distrital 367 de 2005). Por su parte, el Decreto 510 de 2010 establece el procedimiento para la legalización urbanística de asentamientos humanos en Bogotá.

El inicio de un proceso de legalización obedece a una solicitud hecha por una comunidad interesada a la SDHT que también puede iniciarlo de oficio. En el proceso pueden participar el enajenador, el urbanizador, el gestor o promotor, la comunidad, el propietario del globo de terreno, las Juntas de Acción Comunal o asociaciones cívicas y cualquier entidad distrital que se considere necesario que intervenga, pero solo podrá ser titular responsable del trámite de legalización el urbanizador, el titular o titulares del derecho de dominio del inmueble, o la comunidad poseedora. La viabilidad de la legalización se establece según el grado de consolidación del asentamiento por medio de aerofotografías, visitas técnicas, escrituras públicas, y en lo relativo a zonas de riesgo o de protección ambiental, entre otras. Si hay concepto de viabilidad técnica, se emite concepto favorable y se abre el “expediente urbano” donde se registra todo el proceso de legalización.

El proceso de legalización distrital de asentamientos urbanos informales es un proceso de incorporación al plan de desarrollo urbano, un reconocimiento jurídico del asentamiento, pero no en términos de titulación de tierras y de aclaración de los derechos de propiedad sobre el suelo, sino en términos urbanísticos que armonicen con el plan de desarrollo urbano. En particular, si un barrio o sector está en condición de ilegalidad no pueden obtener licencia de construcción. En ese caso incurren en “infracción urbanística” y pueden ser objeto de cuantiosas multas.

## **5.5 Un balance sobre la regularización de barrios de origen informal y la calidad de la ciudad**

Según registros de la Alcaldía Mayor de Bogotá – SDHT desde 1952 hasta finales de 2015 se han regularizado en Bogotá aproximadamente 1.670 barrios de origen informal con un área total de 7.320 ha del área urbana de la ciudad equivalentes al 23,8% de la misma, estando previabilizados para regulación en 2016 otros 97 barrios. Camargo y Hurtado (2012: 81) estimaron en 8.037 ha el crecimiento informal hasta el 2010. Se monitorean 67 casos en 2016 orientados al control y 185 a la prevención.

La regularización en el tiempo es volátil –ver figura 1–, con períodos sin regularizar barrio alguno y con escasa continuidad programática en materia de políticas de desarrollo. Sin proponérselo, durante la administración Mockus-Bromberg (1995-1997) tuvo lugar la regularización de la mayor proporción (24,7%) de suelo urbano en Bogotá, pero en la segunda administración de Mockus (2001-2003) sus realizaciones apenas alcanzaron el 2,0% de lo hecho hasta ahora. Durante la primera administración Peñalosa (1998-2000), la coordinación interinstitucional es notable al participar con el 20,3% del suelo regularizado hasta el 2015, pero en la actual administración se encuentran previabilizadas apenas 76,7 ha. Respectivamente, los logros de las administraciones llamadas de izquierda o progresistas han sido bastante precarios, la de Garzón (2004-2007) es la que ofrece el mejor balance con el 4,6% del suelo regularizado, seguida de la de Gustavo Petro (2012-2015) con el 1,1% y la Moreno-López (2008-2011) con el 0,9%.

El tamaño promedio de los lotes enfrenta una tendencia a la contracción, aunque elevado en relación con las áreas construidas que ofrece el mercado formal para los segmentos de vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social que en la última década han oscilado entre los 45 y los 50 m<sup>2</sup>, respectivamente (Alfonso, 2015:

112). Submercados sustancialmente diferentes si se les juzga en el mismo instante del tiempo pues, en efecto, el del suelo ofrece un activo sin urbanismo y sin construir y el de la vivienda prioritaria y social es un activo inmobiliario construido. La comparación resulta pertinente si se compara el resultado final de una solución residencial terminada y otra que haya sido resultado del desarrollo progresivo pues, en efecto, las áreas disponibles en el mercado informal son al menos tres veces superiores a las que ofrece el mercado formal. Limitación casi infranqueable para la eficacia de las políticas que pretenden contener la informalidad urbana compitiendo con mayor oferta de unidades formalmente construidas, pero de calidad sustancialmente inferior a las autoproducidas por los hogares de los sectores populares.

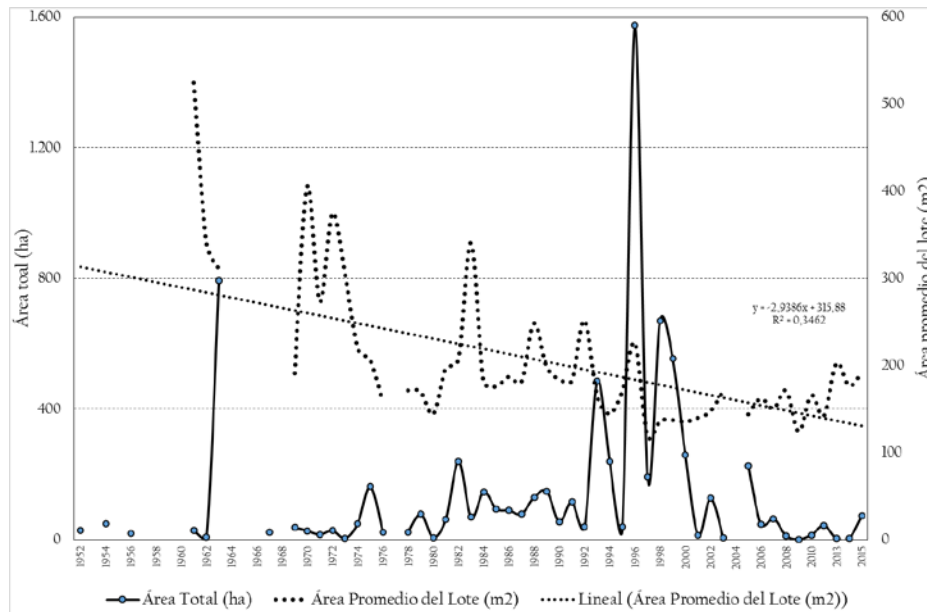


Figura 1. Áreas totales de los barrios y áreas promedio de los lotes de origen informal Regularizadas en Bogotá 1952-2015

Fuente: Cálculos con base en estadísticas de la Alcaldía Mayor de Bogotá – SDHT

Asimismo se menciona la favorabilidad de la gestión formal de la vivienda y el urbanismo para hogares pobres con base en la localización de los activos residenciales. La producción residencial formal de vivienda de interés prioritario y social se ha concentrado durante la última década en los extramuros de las localidades de Bosa y Suba seguidas de Kennedy y Engativá (Alfonso, 2015: 106; Alfonso y Amézquita, 2016: 7), en donde igualmente se ha producido informalmente una considerable cantidad de suelo urbano –ver figura 2A y 2B–. Sea por la vía del mercado formal o por la del mercado informal, los hogares pobres son segregados a las periferias. No obstante, en el caso del mercado informal la mancha que se extiende hacia otras localidades como San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar, Kennedy, Engativá y Usaquén indica que la informalidad urbana ofrece mayor variedad de localizaciones residenciales que el mercado formal.

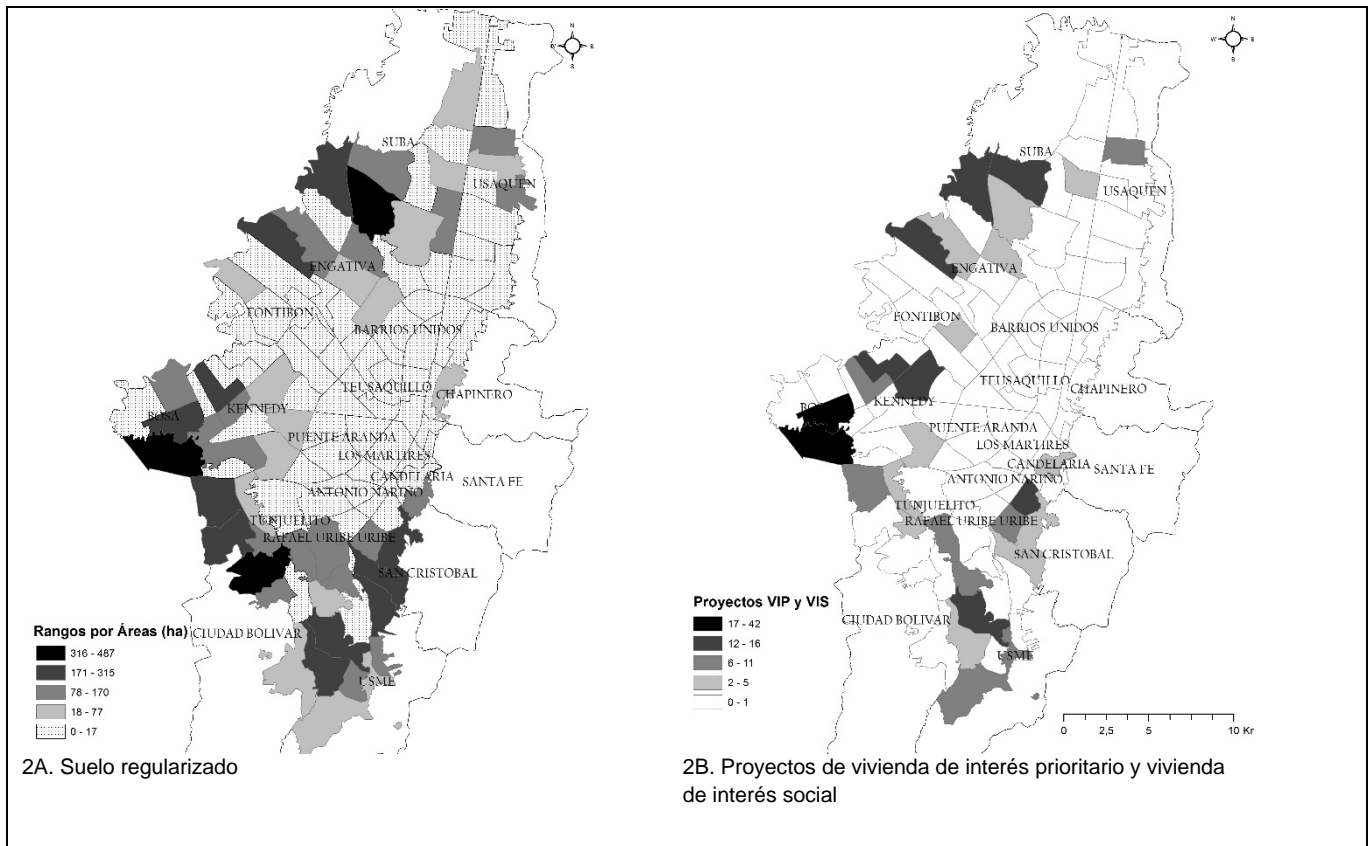


Figura 2. Bogotá, áreas de origen informal regularizadas hasta el 2015 y proyectos de vivienda formal para hogares pobres 2006-2015  
 2A. Fuente: Elaborado con estadísticas de la Alcaldía Mayor de Bogotá –SDHT  
 2B. Fuente: Alfonso y Amézquita, 2016

El tránsito de la urbanización incompleta que se ha asociado a la etapa de la regularización, al uso residencial consolidado es inmanente a la movilidad social, si por tal se entiende el ascenso significativo y persistente de las condiciones de vida de los miembros de los hogares pobres. Ese tránsito permite a estos hogares la salida de la condición de informalidad, y el inicio de una vida ciudadana mejor cualificada por la provisión de los bienes públicos negados por su condición de ocupación previa. No obstante, ese tránsito es bastante lento como se infiere de la comparación de los índices de calidad de la ciudad que experimentan las diferentes zonas de la periferia de la ciudad que se encuentran en estos dos estadios –ver figuras 3 y 4–. Se infiere entonces que la regularización en Bogotá no necesariamente garantiza mejores dotaciones de bienes públicos para los residentes en los vecindarios regularizados, lo cual limita poderosamente la superación del confinamiento espacial de los pobres en las periferias de la metrópoli y las deseadas mezclas sociales que caracterizan a una ciudad moderna.

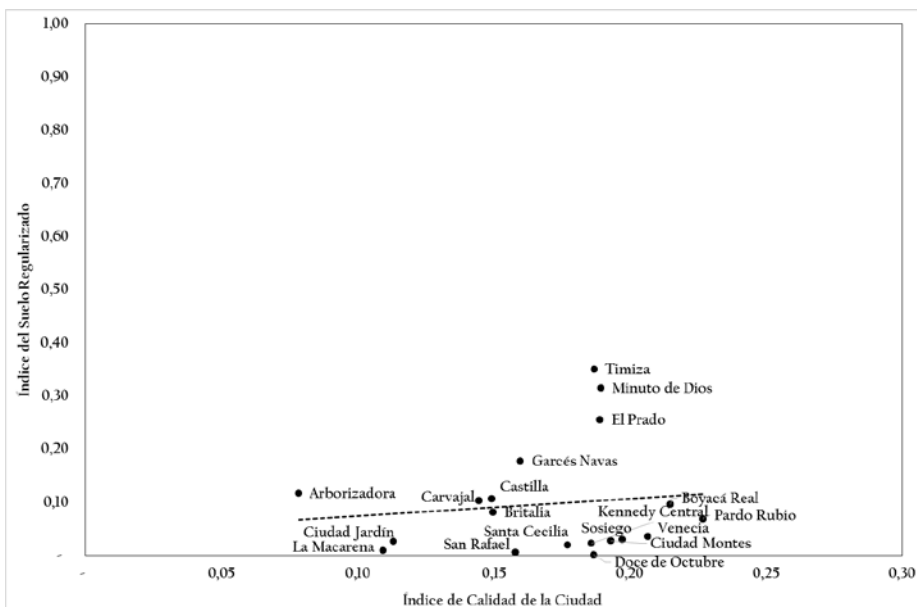


Figura 3. Bogotá, suelo regularizado y calidad de la ciudad en unidades de planeamiento zonal de uso residencial consolidado  
Fuente: Elaborada con base en estadísticas de la Alcaldía Mayor de Bogotá – SDHT y Alfonso, 2016.

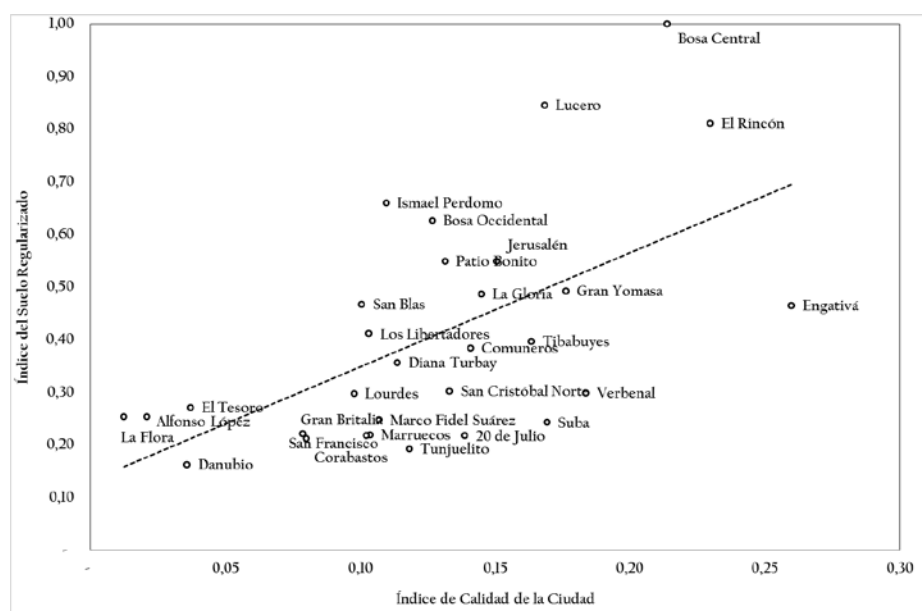


Figura 4. Bogotá, suelo regularizado y calidad de la ciudad en unidades de planeamiento zonal de urbanización incompleta  
Fuente: Elaborada con base en estadísticas de la Alcaldía Mayor de Bogotá – SDHT y Alfonso, 2016.

Las políticas reactivas son inevitablemente más onerosas que las políticas activas. Pero, reconocida la magnitud de la informalidad urbana en las metrópolis latinoamericanas, la regularización es ineludible. Sus detractores tienen razón al afirmar que genera incentivos para que los loteadores ilegales reafirmen sus prácticas de fraccionamiento clandestino. Sin embargo, existen estrategias eficaces como la del “urbanizador social” creada por la Ley 9.162 del 2003 de la Prefectura de Porto Alegre, en la que el loteador que adquiere esa connotación recibe estímulos del gobierno local si realiza adecuadamente sus tareas y produce el suelo a precios compatibles con el ingreso de los hogares pobres. El urbanizador social se registra a fin de garantizar que en adelante no realizará nuevos loteamientos irregulares y opera en asocio con el gobierno municipal. Con la asociación del gobierno de la ciudad con el urbanizador social se entabla una competencia mercantil a los

loteadores irregulares que finalmente saldrían del mercado por sustracción de la demanda, obteniéndose además beneficios urbanísticos como el del crecimiento ordenado y sociales como el de la reducción del déficit habitacional, cualitativo y cuantitativo.

## 6 REFLEXIONES FINALES

El Estado colombiano ha tenido a su disposición tres alternativas para desarrollar la política habitacional para los hogares pobres: i) intervención directa a través de la producción activa de suelo, diseño de proyectos, asignación, venta y financiación de las unidades producidas; ii) diseño de estrategias de mercado para viabilizar la participación de promotores y desarrolladores inmobiliarios en la producción habitacional; y iii) acompañamiento a las organizaciones populares de vivienda en la autogestión de las soluciones habitacionales o su empleo como organizadores de la demanda en proyectos cuyo promotor es el Estado.

La primera, requirió la administración de los programas habitacionales a través de un complejo aparato estatal que sucumbió a las prioridades otorgadas a la reproducción política por sus administradores y, por tanto, fue presa fácil de las críticas incontestables de los reformistas neoliberales. Puestas en marcha las políticas habitacionales con rostro formal, con el subsidio directo solo se obtiene una forma de paliar la desigualdad en la distribución personal del ingreso que no alcanza siquiera a mitigarla reconocidas las dimensiones que ha adquirido. La tercera, la del acompañamiento a la autogestión habitacional popular, jamás ha sido considerada, a no ser en programas asistencialistas de impacto marginal tales como los de mejoramiento barrial. Recientemente optó por la gratuidad, pero los afanes constructivos para alcanzar metas en épocas pre-electorales condujeron a menospreciar la gestión *ex-ante* de la demanda, dando paso a la costosa gestión correctiva *ex-post*, generalmente infructuosa, dejando secuelas sociales como la amenaza de lumpenización de los beneficiarios.

Los resultados sociales y urbanos de las dos primeras alternativas no han sido los esperados. Más desigualdad entre los pobres y un stock residencial mal localizado y de pésimas calidades constructivas. Ni siquiera la vivienda gratuita constituye una salida eficaz a los problemas habitacionales de los pobres, en tanto rebaja aún más los estándares sociales malogrados por la vivienda de interés prioritario.

Resulta insuficiente la discusión de la ciudad dual –formal e informal– como para comprender plenamente el fenómeno. Recientemente el interés por su conocimiento parece diluirse ante el elogio de los logros de los programas de mejoramiento barrial y de los proyectos de regularización barrial. En el caso colombiano, la asociación casi instantánea de la urbanización popular con el desarraigo forzado de millones de desplazados a causa del prolongado conflicto interno armado, han propiciado un caldero en el que las preocupaciones por la comprensión de la naturaleza de la desigualdad y sus manifestaciones socio-espaciales se ha amalgamando con otras reivindicaciones.

La regularización es uno de los mecanismos con mayor potencial para acercar los beneficios públicos y privados de una ciudad de buena calidad a los hogares pobres pero, en ningún caso, alcanza la eficiencia socio-económica de la producción activa de suelo edificable para hogares pobres. La acción del Estado en esta materia ha sido discontinua tanto en los diseños de la política de desarrollo como en la de ordenamiento, y con resultados paradójicos. Los buenos propósitos en materia de política urbana como los contenidos en la Ley 388 de 1.997 no han encontrado un respaldo adecuado en las prácticas de la gestión, reflejándose ello en las oscilaciones abruptas e intermitentes de las áreas regularizadas.

La experiencia del programa del urbanizador social en Porto Alegre es un buen indicio de que existen alternativas de política urbana para desestimular las prácticas de loteamiento irregular y mejorar simultáneamente la calidad de la ciudad.

## BIBLIOGRAFÍA

ABRAMO, P. (2011). La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana. Quito, OLACCHI – Municipio Metropolitano de Quito.

ALFONSO, Ó. (2016). La calidad de la densidad urbana en Bogotá. En *Revista de Economía Institucional*, vol. 18, n.º 34. Bogotá, Facultad de Economía – Universidad Externado de Colombia.

\_\_\_ (2015). ¡La vivienda que quiero está muy cara!: un análisis sobre la segmentación del mercado residencial, la alarma de burbuja inmobiliaria en la zona metropolitana de Bogotá y la ineficiencia asignativa del suelo. En *De los Andes al litoral: estudios sobre vivienda y suelo en Colombia*. Bogotá, Universidad de La Salle.

\_\_\_ (2012a). Polimetropolitanismo y fiscalidad, Colombia 1984-2010. Documentos de Trabajo, n.º 38. Bogotá, Facultad de Economía – Universidad Externado de Colombia.

\_\_\_ (2012b). El sistema de ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia. *Revista Questiones Urbano Regionales*, Vol. 1, n.º 1. Instituto de la Ciudad – Distrito Metropolitano de Quito.

\_\_\_ (2009). Economía institucional de la intervención urbanística estatal. En *Revista Territorios*, n.º 20-21. Bogotá, Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales – Universidad del Rosario.

ALFONSO, Ó. y AMÉZQUITA, L. (2016). Housing market segmentation and real estate bubble threat, Bogota 2006-2015. Ponencia presentada en la *23<sup>rd</sup> Annual Conference, European Real Estate Society*. International Real Estate Business School- Universität Regensburg. Regensburg, Alemania.

BATHELEMY, PH. (1998). Le secteur urbain informel dans les pays en développement: une revue de la literatura. En *Revue Région et Développement*, n.º 7. (Tomado de [http://region-developpement.univ-tln.fr/en/pdf/R7/R7\\_Barthelemy.pdf](http://region-developpement.univ-tln.fr/en/pdf/R7/R7_Barthelemy.pdf) en 13/10/2012).

CAMARGO, A. y HURTADO, A.. (2012). Informalidad del siglo XXI. Características de la oferta informal de suelo y vivienda en Bogotá durante la primera mitad de la década del siglo XXI. En *Revista Territorios*, n.º 27. Bogotá, ACIUR – Universidad del Rosario.

CLICHEVSKY, N. (2016). ¿la regularización de los asentamientos informales es idónea para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre?. En *A construção do direito urbanístico na America Latina*. Belo Horizonte, Gaia Cultural.

\_\_\_ (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Serie *Manuales*, n.º 50. Santiago de Chile, CEPAL.

COSTES, L. (2012). Del “derecho a la ciudad” de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna. En *Revista NS02*, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en <file:///C:/Users/usuario.salas/Downloads/Dialnet-DelDerechoALaCiudadDeHenriLefebvreALaUniversalidad-3762679.pdf> (9/9/2016).

EIBENSCHUTZ H., R. y BENLLIURE B., P. (2009). Mercado formal e informal de suelo: análisis de ocho ciudades. México D.F., SEDESOL – Universidad Autónoma Metropolitana – Porrúa.

HARVEY, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Salamanca, Ediciones AKAL.

HATAYA, N. (2010). La ilusión de la participación: lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá 1992-2003. Colección *Economía Institucional Urbana*, n.º 1. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION. (2004). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Disponible en <http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf> (8/10/2016).

JARAMILLO, S. (2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. Documento CEDE n.o 2012-11. Bogotá, CEDE – Universidad de los Andes.

JARAMILLO, S.; HATAYA, N. y ALFONSO, Ó. (1997). Organización popular y desarrollo urbano en Bogotá. Bogotá – Tokio, Universidad Externado de Colombia.

LAPEYRONNIE, D. (2013). Formas de segregación urbana en las ciudades francesas y europeas. Conferencia dictada en el seminario *Bogotá, una ciudad que lucha contra la segregación*. Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación – Universidad Nacional de Colombia.

LEFEBVRE, H. (2009 [1968]). O direito à cidade. São Paulo, Centauro Editora.

\_\_\_\_ (1999 [1970]). A revolução urbana. Belo Horizonte, Editora Universidade Federal de Minas Gerais.

MARCUSE, P. (2012). ¿Qué *derecho* para qué *ciudad* en Lefebvre? En Revista *NS02*, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1482/1984> (9/9/2016).

MEGHIR, C.; R. NARITA y J-M. ROBIN. (2012). Wages and informality in developing countries. En Economic Growth Center Discussion Paper n.º 1018; Economics Department Working Paper n.º 109. Departmente of Economics, Yale University (Tomado de [http://www.econ.yale.edu/growth\\_pdf/cdp1018.pdf](http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp1018.pdf)) (13/10/2012).

NUÑEZ, J. y CUESTA, L. (2006). Las trampas de la pobreza en Colombia; ¿qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza. Documento CEDE 19/2006. Bogotá, Facultad de Economía – CEDE, Universidad de los Andes.

RICO G., L. (2009). Ciudad informal. Bogotá, Universidad de los Andes – CIJUS.

UT Econometría – DINP S. A. (2012). Evaluación institucional y de resultados del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial. Informe Final de Evaluación. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

### **Normas consultadas**

Alcaldía Mayor de Bogotá (1995). Formar Ciudad. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá. D.C. 1995-1998. Decreto n.º 295. Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá (1998). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá. D.C. 1998-2001. “Por la Bogotá que Queremos”. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2001). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá. D.C. 2001- 2004. “BOGOTA para VIVIR todos del mismos lado”. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá. D.C. 2004 -2008. “Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá. D.C. 2008- 2012. “Bogotá positiva: para vivir mejor”. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas Bogotá. D.C. 2012-2016. “Bogotá Humana”. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas Bogotá. D.C. 2016-2020. “Bogotá Mejor Para Todos”. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 619 del 28 de julio de 2000.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 469 del 23 de diciembre de 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004.



Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 367 de 2005 del 4 de octubre de 2005.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 510 del 14 de diciembre de 2010

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 416 del 14 de septiembre de 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 16 del 10 de enero de 2013.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 063 del 24 de febrero de 2015.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 469 del 18 de noviembre de 2015.

Prefectura de Porto Alegre, Rio Grande do Sul – Brasil/ Ley 9.162 de 2003.

Presidencia de la República. Ley 388 de 1997.