

RESUMEN

Las ciudades para la gente deben considerar espacios urbanos que sean más amables para sus habitantes, que posibiliten el encuentro con los otros y generen nuevas miradas sobre lo público; así, la planeación de las ciudades ya no sólo se reduce a un debate técnico sobre diseño o arquitectura, sino a la relación que dichas disciplinas tienen con las prácticas sociales y culturales que se desarrollan dentro del espacio urbano.

El arquitecto Ghel, J (2004, 6 de septiembre). Cities for people, recuperado el 20 de Agosto de 2012 de <http://www.citiesforpeople.net/jan-gehl-and-good-cities>, cuestiona la tendencia de construir ciudades para los automóviles, pues lo único que se logra con ello es deshumanizar los espacios que habitamos. En contraste con ello, es necesario cambiar el paradigma sobre las ciudades que queremos; Ghel afirma que, se deben tener urbes atractivas, seguras, sostenibles, vibrantes y sanas.

Las promesas de la vida urbana se han cumplido en parte y ofrecen un mundo que parece mejor a los que aún viven fuera de ellas, con educación para los hijos y una vida más interesante. Las ciudades de los países ricos se llenan de inmigrantes que sueñan con el progreso y las de los países atrasados con desplazados, que huyen de la violencia o la pobreza rural.

En Colombia, algunas ciudades, como Bogotá y Medellín, han intentado ofrecer a la mayoría de sus habitantes una vida amable y culturalmente viva, además de los esfuerzos, todavía muy insuficientes, por reducir la violencia, y de la provisión exitosa de servicios públicos básicos, incluyendo la educación, tener un transporte eficiente, ofrecer espacio público y recreativo a sus habitantes, dar oportunidades de desarrollo cultural a sus niños y adolescentes. Han tratado de apoyar a quienes viven en la miseria y necesitan la protección de la sociedad simplemente para sobrevivir.

Palabras clave: ciudades amables, espacios urbanos, pobreza urbana, mejoramiento urbano

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos cincuenta años, los diversos procesos de urbanización informal han logrado constituir un fenómeno universal con diferentes expresiones y escalas, principalmente en los países denominados en vía de desarrollo; su impacto varía según las manifestaciones particulares en función de la diversidad de culturas y tradiciones presentes en el entorno urbano. Sin embargo, es de precisar que los procesos urbanos informales datan del siglo XIX, sin que llegasen a tener la magnitud que representan en la actualidad.

Aunque las influencias de las políticas económicas globales son percibidas en América Latina de manera muy similar, las expresiones habitacionales y socioculturales presentan diferencias sensibles. Lo cierto es que, los hechos económicos, espaciales, ambientales, políticos y socio-culturales que implican el creciente desarrollo urbano formal, conllevan el desenvolvimiento de una forma de vida paralela que se evidencia en los asentamientos informales y auto producidos de las grandes ciudades latinoamericanas.

Ante los desarrollos formales que obedecen a las leyes de mercado y se rigen por las pautas de la economía de la comunicación y la globalización, se desarrolla, como contraparte, una forma de proceso financiero, comercial y habitacional que aunque direccionado por los lineamientos de lo formal, tiene su lugar en las dinámicas de lo informal con vínculos que permiten la conexión y la dependencia de estas dos formas de desarrollo. Esta actividad es necesaria para generar el equilibrio, pero no siempre en las mismas condiciones de avance e igualdad (UNAL, 2007).

La informalidad urbana podemos entenderla en relación con el mundo urbano formal; hoy, el debate sobre los procesos urbanos informales está también finamente asociado al ejercicio de los derechos, la democracia, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, la cultura urbana y la construcción de ciudadanía, la calidad de vida y del

hábitat, el equilibrio ambiental, las dinámicas territoriales y espaciales, la globalización cultural, entre otros.

Con esta perspectiva, y teniendo en cuenta los procesos latinoamericanos propongo entonces desarrollar algunos lineamientos para la puesta en marcha del mejoramiento integral de barrios en áreas informales, sea cual sea el territorio.

TEMA

El objetivo consiste en identificar algunos lineamientos que ayuden en la puesta en marcha del mejoramiento integral de barrios en áreas informales a partir de la revisión y reformulación de conceptos alrededor de la informalidad urbana y de los casos latinoamericanos, con miras a apoyar las políticas públicas que se orienten en la búsqueda de la superación de los déficits de espacialidad urbana y propendan por elevar la calidad de vida de miles de habitantes de la ciudad, especialmente aquella construida de manera informal.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. FORMULACIÓN:

En el marco general de los procesos urbanos, fenómenos como la pobreza, parecieran agudizarse haciendo más compleja la multiplicidad de problemas que agobian a los habitantes y sus espacios urbanos, imponiendo una serie de discusiones en las que se procura la neutralización de la informalidad urbana como algo inherente al crecimiento de la ciudad y al desarrollo. Sin embargo, los procesos urbanos informales continúan incidiendo en el crecimiento de las ciudades, al igual que en los problemas asociados a este proceso.

2. JUSTIFICACIÓN:

Lo que llamamos orden urbano, es el conjunto de normas y reglas, formales y convencionales a través de las cuales se regula la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano, es así como la dimensión formal del orden urbano remite un conjunto de normas que pueden ser divididas en dos grupos. (Brakars, 2002)

El primero corresponde a las normas orientadas a la regulación de la apropiación del suelo, sus usos y a la producción de la ciudad en cuanto al conjunto de edificaciones, infraestructuras y espacios públicos (normas de planeación, de construcción, de infraestructura y de equipamientos). El segundo, a las normas orientadas a la regulación de las prácticas urbanas u orden reglamentario urbano y que abarca aspectos tan variados como; la regulación del transporte público, los usos, el equipamiento, entre otras. De este modo, la ciudad formal remite a un determinado orden, es decir un conjunto de reglas formales pertenecientes a diversos niveles destinadas a regular la producción, la organización, las formas de apropiación y los usos de la ciudad y los

espacios, lugares y artefactos que la constituyen, tanto en sus dimensiones pública como privada.

Ahora bien; si nos remitimos a la ciudad informal, necesariamente estamos hablando de espacios urbanos producidos al margen o en contraposición al orden formal. Ahora bien, el orden formal de la ciudad latinoamericana ignoró durante largo tiempo las realidades emergentes de la estructura social, la distribución del ingreso y las condiciones prácticas en las que gran parte de la población urbana informal accede a un lugar en la ciudad.

Desde hace varias décadas, lo urbano enfrenta una serie de transformaciones entre las cuales podemos contar el crecimiento poblacional fruto de la emigración rural-urbana, la alta demanda de servicios y equipamientos sociales y comunitarios, y por ende la seguridad. Estas transformaciones y medidas imponen grandes retos para los gobiernos y las comunidades asentadas en territorios informales, con la intención de definir y caracterizar la problemática presente en dichos espacios urbanos y su articulación con los entornos regionales. En el marco general de estos procesos, fenómenos como la pobreza, parecieran agudizarse haciendo más compleja la multiplicidad de problemas que agobian a los habitantes y espacios urbanos, situación que impone una serie de discusiones en las que se procura la neutralización de la informalidad urbana como algo inherente al crecimiento de la ciudad (Brakars, 2002).

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general. Identificar lineamientos que permitan establecer políticas desde lo público para el mejoramiento integral de barrios en áreas informales.

Objetivos Específicos

- Analizar la información recopilada sobre las ciudades latinoamericanas, determinando el alcance de los programas de mejoramiento integral de barrios en áreas informales.

- Identificar el valor del derecho a la ciudad desde lo público en áreas informales

- Desarrollar políticas que contribuyan al mejoramiento y recuperación de los espacios urbanos en áreas informales.

1. MARCO REFERENCIAL

1.1. CIUDADES EN AMÉRICA LATINA: APROXIMACIÓN A ALGUNAS DE SUS CARACTERÍSTICAS

En el ámbito latinoamericano, las ciudades en general han sido construidas a partir de múltiples migraciones impuestas y/o no planificadas (desde sus mismos orígenes) y atravesadas por las variables propias que ha adquirido el sistema político y económico, sellado por el capitalismo dependiente que ha generado un esquema de ocupación del espacio y de construcción del territorio signado por la desigualdad y la segregación socio-económica y espacial de la población, que se ha expresado, a nivel urbano, en la configuración de los denominados asentamientos precarios y en la autoproducción de vivienda en la mayoría de los casos. Pero también se expresa en el desigual desarrollo regional, la concentración de la tierra y, en general, de los factores productivos: tierra, capital, trabajo y ciencia.

Existen varios procesos a través de los cuales las condiciones de pobreza que sufren los habitantes urbanos, se traducen en la aparición y desarrollo de asentamientos informales de condiciones precarias de habitabilidad. Esto se asocia con la satisfacción y acceso de los moradores a bienes y servicios ofertados no solamente por el mercado, sino también por el Estado, en tanto la situación de pobreza y su condición humana demandan básicos vitales para vivir. La condición material de vida de las comunidades urbanas asentadas en espacios auto producidos ha sido caracterizada como de ilegalidad e informalidad, de desarrollo incompleto, lo que ha llevado a que sea criminalizada la mayoría de las veces.

1.2. DIFICULTADES DE LA PLANEACIÓN URBANA A LARGO PLAZO:

(Delgado, 2007) expone:

Aunque las ciudades hoy cuentan con procesos de planificación y ordenamiento pensados a largo plazo, la mayoría de las veces son formulados con criterios que

obedecen a aspiraciones macroeconómicas y criterios técnicos distantes de las necesidades del conjunto de la población o fundamentados en la idea de que la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida se logran mediante el crecimiento de la producción. De esta manera, problemáticas evidentes y previsibles, no tienen lugar en los ejercicios de planeación o las soluciones que se plantean no tienen viabilidad social y a veces tampoco están respaldadas por una política, máxime cuando se involucran escalas de intervención que privilegian una dimensión sobre otra, sin aprehender la configuración urbana, presionando tanto el cambio y la transformación de la política como del espacio urbano.

1.3. LA CIUDAD Y LA CIUDADANÍA:

(Delgado, op.cit)

Aunque la ciudad se ve como un campo de oportunidades para muchos, la realidad que se vive a diario por la mayoría de la población que viene en búsqueda de una nueva vida y mejores oportunidades económicas es muy distinta. La ciudad en ningún momento aparece para ellos como un campo de desarrollo personal y colectivo, por el contrario, muchos de sus aprendizajes son invalidados y sus derechos son desconocidos. El tipo de pertenencia y proyecto de vida que generan las ciudades en la mayoría de la población que las habita está muy lejos de los ideales que inspiran el concepto y la noción de ciudadanía plena. Por el contrario, se fundamenta más en la idea de consumidor.

1.4. POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y DESARROLLO:

La pobreza ha sido definida como un proceso complejo de escasez de recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos que afecta a los sectores populares y que está asociado principalmente a las condiciones de inserción laboral que prevalecen en el mercado de trabajo, inestabilidad, informalidad, bajos salarios y precariedad laboral. El tema de la pobreza inicialmente se analizó como asociado a la marginalidad, principalmente para saber cuáles son sus orígenes y cuáles las estrategias

de supervivencia a las que recurren los afectados; posteriormente se llegó al concepto de pobreza como exclusión social.

1.5. DESPLAZAMIENTO, MIGRACIÓN Y REASENTAMIENTO:

Según (Zaccardi, 2006) el crecimiento urbano informal es una de las manifestaciones más impactantes en las transformaciones de las estructuras sociales, económicas, espaciales y ambientales en las escalas local, regional y nacional en los países donde estos procesos se presentan. La movilidad de los migrantes voluntarios y los grupos en situación de desplazamiento forzoso genera cambios drásticos en las relaciones y configuraciones del territorio, tanto en los sitios de partida (casi siempre entornos rurales) como en el sitio de arribo (casi siempre las periferias urbanas) de esta población.

El desarraigo y el reasentamiento son dos instancias de una misma situación: la tragedia de millones de seres humanos que procuran el cobijo y la protección que la civilización y la modernidad les ofreció, y que las circunstancias propias de los modelos de desarrollo y sus prácticas políticas, administrativas y jurídicas de los diferentes estados les ha negado. Subyace en este fenómeno mucho de la condición primitiva de la humanidad, la que, habiendo avanzado en la construcción de bellas y funcionales ciudades, aún no ha construido los caminos efectivos para enfrentar la principal paradoja de su mayor creación: los procesos urbanos informales.

De manera particular, la población desplazada llega a las ciudades a “rebuscarse” la vida, afrontando sin más herramientas que su propias manos, todos los conflictos urbanos derivados de cada formación social imperante. La vivienda se convierte en una de las primeras búsquedas, para la cual existen pocas e inadecuadas respuestas, produciendo la pauperización de las condiciones habitacionales de los “nuevos vecinos”, a la vez que se complejiza la dinámica global del ordenamiento y el planeamiento urbano.

1.6. TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO URBANO INFORMAL:

(Ziccardi, op.cit)

Desde el inicio del asentamiento informal, el fenómeno por sí mismo tiene una impronta: una expresión propia de auto-organización, autoproducción y autogestión de su hábitat. Expresión propia que se ha “adquirido” por la réplica incesante de las experiencias positivas en logros de implantación de la “vivienda”; es decir, que la cultura de constituir formalidad por medio de la informalidad se ha comunicado en el tiempo a través de una tradición experiencial y en la transmisión oral que ha servido de insumo para que los asentamientos de origen informal se reproduzcan indistintamente, y que se repitan unos a otros con las variables propias de las condiciones ambientales del lugar y la idiosincrasia de los agentes sociales que forjan los procesos. Lo que se inicia con una simple ubicación de un grupo de espacios medianamente habitables, poco a poco se transforma en una “estructura ordenada” establecida a partir del conocimiento previo de la trama urbana formal y de la intuición de la comunidad para aprovechar de mejor manera las condiciones de localización, tanto geográficas como topográficas. Los procesos urbanos informales están en permanente evolución, en continuo progreso, siempre se están desarrollando dinámicas y relaciones intra urbanas y entre los centros urbanos; siempre hay algo en construcción y algo a punto de ser modificado, espacios que se subdividen, relaciones que se amplían y se fortalecen o, por el contrario, relaciones que se atenúan y se debilitan; las fuerzas varían en intensidad y mudan de las entidades que las arrebatan; la economía, el mercado, el Estado, las alianzas, la competencia son algunas de las fuerzas que promueven los procesos urbanos.

2. LA CIUDAD INFORMAL

Para Tardin¹, en las metrópolis latinoamericanas, la denominada ciudad informal, constituida en base a asentamientos informales que se desarrollan al margen de la planificación urbanística, conforma una parte considerable del suelo urbano que junto a la ciudad formal, origina un territorio complejo, donde la formalidad y la informalidad se superponen en una composición urbana difícil de interpretar y en la que la intervención es muy compleja, a menudo; invisible a los ojos de muchos ciudadanos, bien sea en las villas miseria de Buenos Aires, las quebradas de Caracas, las barreadas de Lima, los barrios informales de Bogotá, las callampas de Santiago, las favelas de Río y los mocambos de Recife, estos últimos en Brasil.

En América latina, el déficit de vivienda y las políticas públicas deficitarias en sectores tan cruciales como el laboral, la propiedad de la tierra, la salud, la educación, la recreación y el deporte y el espacio público, junto a la oferta de suelo comercializado ilegalmente y la permisividad frente a la invasión de tierras, sobre todo en áreas no consolidadas, conforman un cuadro favorable al surgimiento de la llamada ciudad informal.

Por su parte, irónicamente; el desarrollo de la ciudad formal tiende a favorecer la aparición de la informalidad urbana, bien sea en sus centros ya consolidados o en las periferias creadas por áreas industriales y comerciales en zonas más distantes de los principales centros. El desarrollo de grandes infraestructuras regionales o la mejora de los transportes, entre otros factores, contribuyen a la generación de una peculiar geografía urbana en la que coexisten ambas ciudades, la formal y la informal. En estas metrópolis extendidas, que engloban el campo y la ciudad en una sola realidad, la imagen de una mancha de aceite que se extiende de forma continua y que a menudo se ha utilizado para entender la evolución urbana, aquí no nos sirve: estamos ante un

¹ Tardin, Raquel. La Ciudad Informal. In: Nogué Joan; Romero, Joan (Org.). Las Otras Geografías. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2006, pp. 389-404.

desarrollo discontinuo, fragmentado, que multiplica los centros y sus conexiones. La proliferación de los asentamientos, tanto formales como informales, da lugar a una intrincada red de relaciones, resultado no solamente de la proximidad física, sino de nuevas relaciones funcionales con una distribución espacial diversificada y caracterizada por la segregación social. El movimiento pulsante de la ciudad informal (asentamiento, expansión, densificación) sigue los rastros de la ciudad formal y la dualidad formal-informal da lugar a una ciudad mutante, con matices entre ambas realidades, donde los límites, como áreas de frontera, se encuentran cada vez más diluidos.

La obviedad formal-informal se deshace al conformar un cuadro complejo y conflictivo, que además de generar ineficiencia urbana, entraña grandes desequilibrios ambientales y sociales. Observar de una manera más integral, abierta e innovadora las relaciones morfológicas, espaciales, funcionales y sociales de la metrópoli, como plantea la nueva geografía crítica, nos dotaría de unas nuevas claves de lectura y comprensión de la ciudad informal en este complejo combinado informal-formal. (Tardin, 2006)

Esta nueva perspectiva es extremadamente útil a la hora de plantear intervenciones innovadoras que respeten las singularidades territoriales y que mantengan un fuerte compromiso social. Intervenciones que deben insertarse en una red de relaciones metropolitanas plurales basadas en el diálogo y el ejercicio de la ciudadanía en un sentido amplio, lo que es especialmente necesario en las naciones latinoamericanas.

Según Mercedes Castillo², la informalidad urbana se entiende en relación con el mundo urbano formal, pero también en relación con otro tipo de tensiones presentes en tal universo, como lo excluido o lo considerado “ilegal”. Hoy, el debate sobre los procesos urbanos informales está también finamente asociado al ejercicio de los derechos, la democracia, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, la cultura urbana

² Apartes de Castillo, Mercedes (2006). “El concepto de pobreza: de la marginalidad a la exclusión social”. En el curso *Pobreza urbana, exclusión social y políticas sociales en las sociedades complejas*, Clacso, Buenos Aires

y la construcción de ciudadanía, la calidad de vida y del hábitat, el equilibrio ambiental del planeta, las dinámicas territoriales y espaciales, la globalización cultural, entre otros.

2.1. LO URBANO Y EL MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS

La ciudad como espacio habitado es producida y transformada por una serie de variables que, a su vez, configuran toda suerte de problemas específicos en un espacio y tiempo determinados. En este sentido, en la actualidad el mejoramiento integral de barrios, es una de las estrategias de intervención estatal más importantes en América Latina para la resolución de algunos de los problemas de la población urbana. Es de vital importancia entonces, considerar aquellos elementos que marcan la pauta en las proyecciones del modelo de ciudad, tales como el ordenamiento urbano territorial y la visión y construcción de ciudad, los cuales imponen una serie de prioridades a la hora de pensar en cualquier proceso de intervención del territorio.

Para el caso de Bogotá, una ciudad con más de cuarenta años de intervención, los procesos de mejoramiento urbano han sido formulados desde diversas perspectivas y enfoques, caracterizados por procurar el combate a la pobreza, la integración de los denominados espacios subnormales a los formales, partiendo de una idea de desarrollo incompleto; de igual forma, se ha propuesto la generación de condiciones de bienestar y en consonancia con ello, la superación de los indicadores negativos para la medición de la calidad de vida. Muchas de estas visiones han permeado la intervención estatal en las ciudades latinoamericanas, las cuales, en cierto sentido, han surgido en medio de grandes migraciones del campo a la ciudad, lo cual ha incidido en un crecimiento no planificado. Este proceso, sumado a las particularidades del modelo social, político y económico latinoamericano, genera formas de ocupación del espacio y de construcción del territorio propias, marcadas por la desigualdad y la segregación socioeconómica y espacial de grandes masas de población urbana.

La pobreza, entonces, parece ser el común denominador de las ciudades latinoamericanas y de ahí la configuración de los asentamientos poblacionales, que son calificados como asentamientos precarios. Para el año 2006, según datos de la (CEPAL, 2011), el 36,5% de los pobladores urbanos (lo que equivale a 194 millones de personas) en América Latina vivía en condiciones de pobreza, con menos de dos dólares al día (umbral de pobreza). Al menos 71 millones de personas (13,4% de la población) se encuentran en situación de pobreza extrema o indigencia, es decir, viven con menos de un dólar al día. En algunas ciudades, como en Ciudad de México³ (Sedesol, 2005), los asentamientos precarios representan el 40% del territorio ocupado y el 50% en Lima.

En Bogotá, lo informal se reconoce como una pre existencia, en su territorialidad, en sus procesos de producción y consumo, y en las respuestas a la satisfacción de las necesidades vitales. En este caso, el crecimiento de la ciudad⁴ ha sido alimentado por más de 50 años de conflicto armado interno y por las condiciones estructurales de inequidad. A comienzos del nuevo milenio, la ciudad se caracterizaba porque cerca de 1.365 de sus asentamientos eran de origen informal; muchos de ellos aún estaban en condiciones de informalidad y precariedad y ocupaban 371.001 predios⁵; según un estudio de la Secretaría Distrital de Planeación, a noviembre de 2007, el total de barrios de origen informal en Bogotá ascendía a 1.587, de los cuales 1.453 se encontraban ya legalizados y 134 se encontraban en trámite, en tanto que a 22 se les había negado su legalización. Así mismo, señala la Secretaría Distrital de Hábitat que para el año 2007, del total de suelo incorporado a la ciudad (38.430ha.), cerca de 7.500ha. (19,5%) han sido ocupadas informalmente como lo demuestra el siguiente cuadro del POT año 2000:

³ Según la Secretaría de Desarrollo Social, para el año 2005 en México se tienen identificados 2.400 asentamientos precarios donde viven más de 13 millones de personas que ocupan una de cada cuatro manzanas localizadas en las 343 ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional (SEDESOL, 2005).

⁴ La ciudad informal o ilegal en Bogotá fue reconocida por primera vez en 1941, por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, bajo la denominación de asentamientos incompletos

⁵ POT, (2000) Estudios de caso estiman que la población que reside en estos asentamientos es de 1.381.608 habitantes del total estimado de 6.275.000 para ese año (DANE, 2000).

Localidad	No. Asentamientos	Área (ha.)	No. Lotes	Población estimada*
Usaquén	92	360	12.997	48.401
Chapinero	18	188	4.300	16.013
Santa Fé	22	144	6.572	24.474
San Cristóbal	111	670	25.760	95.930
Usme	166	749	44.739	166.608
Tunjuelito	6	115	6.817	25.387
Bosa	249	811	50.721	188.885
Kennedy	127	697	47.956	178.588
Fontibón	48	165	9.219	34.332
Engativá	90	368	24.237	90.259
Suba	167	809	46.169	171.933
Barrios Unidos	2	1	77	287
Teusaquillo	1	0	28	104
Los Mártires	1	0	10	37
Antonio Nariño	3	17	846	3.151
Puente Aranda	8	16	395	1.471
Rafael Uribe	86	298	19.547	72.793
Ciudad Bolívar	168	1.063	70.611	262.955
Total	1.365	6.473	371.001	1.381.608

Tabla 1. Inventario de asentamientos de origen informal, área (ha), lotes y población estimada en la ciudad de Bogotá al año 2000. **Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. Documento técnico de soporte POT. 2000**

A esta situación se suman las pésimas condiciones habitacionales de estas áreas, donde se acumulan factores de hacinamiento; en el 35%; deficiente calidad del tipo de suelo que ocupan, en el 16%; problemas estructurales de las viviendas, en el 35%; inexistente o insuficiente disposición de servicios públicos básicos, en el 37,11%; y carencia de infraestructura y equipamiento comunitario, en el 26,3% según el DAPD, 2005.

Los datos históricos dan cuenta de la magnitud de la problemática; el crecimiento de la ciudad en las últimas cinco décadas muestra cómo la ocupación y el desarrollo de asentamientos de origen informal han sido una constante para la ciudad, con una

tendencia permanente a incrementarse, lo cual llega a sumar en este período de 50 años el 33% del suelo urbano desarrollado (DNP, 2005, Vol.XIII, No.3).

2.2 PERSPECTIVAS DEL FENÓMENO DE INFORMALIDAD

Entre las interpretaciones que exploran el fenómeno de la informalidad en América Latina se encuentran aquellas que realizan el análisis basado en la comprensión de la dinámica propia, a partir de la relación con las dinámicas de los países desarrollados y aquellas en las cuales se pretende señalar los factores determinantes del fenómeno, a partir del análisis del contexto latinoamericano en particular. De esta forma, el fenómeno ha sido planteado, por un lado, a partir de estudios macroeconómicos desde los cuales de manera general se aborda el tema de la economía informal, y, por otro lado, desde estudios de carácter local que abordan temas más amplios como la configuración de las periferias urbanas, la ilegalidad y la legitimidad de asentamientos informales, la vivienda popular y los medios alternativos de transporte, en los cuales aspectos como las políticas locales y las condiciones económicas y sociales imprimen particularidades al fenómeno en mención (Galeano-Rojas, 2008. Vol.1, No.2).

La configuración de una lógica de mercado de carácter global, donde factores como la pobreza, la desigualdad social y el desempleo determinan las diversas posiciones de la población en la pirámide económica, se caracteriza por una racionalidad donde las economías locales con desventajas representan una forma de ganancia para economías con un mayor nivel de desarrollo; de este modo, se plantea la inclusión de mercados informales a sistemas económicos formales, no con la idea de una formalización de aquellos, sino como una forma de bajar costos de producción y generar ganancias.

Es así como el Informe del Banco Mundial, titulado “Los próximos cuatro mil millones: mercado y estrategia de negocios en la base de la pirámide”, presenta a la población pobre de países subdesarrollados y en vía de desarrollo como un excelente potencial de

negocios para el sector privado, en la medida que esta población constituye un amplio mercado productor y distribuidor de bienes involucrado en el sector informal.

Bajo esta misma lógica, (Portes,1995: 127-141) señala cuatro enfoques teóricos en las lecturas que hasta mediados de los años noventa se han propuesto sobre el tema, sintetizando conceptualmente los modelos generales usados para definir y teorizar el concepto informalidad: el enfoque de la economía dual, el de la actividad económica no regulada, el estructuralista y el de estimaciones macroeconómicas.

El primero de ellos hace referencia a los estudios sobre informalidad realizados por el Programa Regional de Empleo para América Latina (PREALT), mediante la que se propone una lectura económica del fenómeno donde el sector informal está sujeto a sectores formales, reconocidos por su carácter legal. Se plantea entonces que la economía informal comprende aquellos sectores económicos aislados de una regulación emanada por parte del estado, con lo cual genera una interpretación de la informalidad desde el punto de vista residual; es decir, como el producto de aquellos intersticios generados por esta institución. Esta forma de interpretación del fenómeno de la informalidad y, a la vez, sus alcances representan una concepción dualista del fenómeno; en otras palabras, fija su mirada en la relación entre formalidad e informalidad, legalidad e ilegalidad, con el fin de plantear transformaciones o reformas que permitan superar un estado pre capitalista.

El segundo enfoque está asociado a la propuesta teórica de Hernando de Soto, planteada desde el contexto peruano. Éste adopta categorías de corte marxista en el análisis de la economía de mercado y presenta conceptos como conciencia de clase, enajenación y clase oprimida y proletariado, en relación con los actores que componen el sector informal, quienes para dicho autor representan la clase revolucionaria de este tipo de economía. Es así como el sector informal representa una forma de acumulación para las economías mercantiles; sin embargo, éste carece de los mecanismos para acceder a la propiedad de manera legal e ingresar así al mercado formalizado con un mayor potencial

económico. Desde esta perspectiva, se propone entonces generar un sistema de propiedad enmarcado en sistemas legales y políticos que incluya los ricos y los pobres; estos últimos asociados de forma directa al sector informal, con el fin de llevar a los países del tercer mundo a ser competitivos en economías de mercado globales.

El tercer enfoque, conocido como estructuralista, parte de estrategias empíricas para definir el sector informal, las cuales están dirigidas a establecer el nivel de ingresos y las ganancias extralegales o no reguladas en el contexto de las economías de mercado poco desarrolladas pero unificadas. Desde esta perspectiva, se intenta hacer la estimación del sector informal, teniendo en cuenta la proporción de la fuerza laboral que se encuentra excluida de la cobertura legal y está directamente relacionada con las cifras de empleo, teniendo como base del cálculo la Población Económicamente Activa. Esta perspectiva, aunque tiene en cuenta los factores históricos, se ubica entre los estudios de corte económico, pues se centra en una conceptualización que intenta recuperar conceptos de escuelas de pensamiento económico clásicas, que se pensaban ya superadas o asimiladas en el contexto de la economía capitalista de mercado, con lo cual propone una lectura alternativa a las actualmente predominantes. Estas posturas critican abiertamente las cifras producidas por el PREALT, al considerarlas parciales y, por tanto, no correspondientes con el reflejo de la realidad del contexto latinoamericano.

En este sentido, es importante mencionar la interpretación realizada por (Rincón, 2005), con respecto a las legalidades urbanas y su papel en la configuración de territorios y territorialidades en la ciudad, ya que si bien no hace referencia directa al fenómeno de la informalidad, sí aporta una mirada a este tipo de fenómenos, al proponer la ilegalidad como una de las formas mediante las cuales se ha configurado la ciudad. De este modo, relaciona los espacios denominados “ilegales” –o espacios “no-consentidos”– con la realidad urbana, donde la ilegalidad está inmersa en las dinámicas de desarrollo de la ciudad latinoamericana. Así, los espacios no-consentidos cuentan con cargas simbólicas, sentimentales y valorativas que superan las barreras impuestas por lo legal, por lo cual se afirma que es dentro de estos lugares donde se crea y recrea la cotidianidad. Esta

interpretación parte de considerar dualidades que reflejan un acercamiento a la realidad de los actores; es así como se identifican espacios legales y legítimos, espacios legales e ilegítimos y espacios socialmente legitimados, donde el fenómeno de la ilegalidad se difumina en las formas de “construir” ciudad; de esta manera es como se configura el habitar en las periferias de las ciudades latinoamericanas.

2.3 LA INFORMALIDAD Y EL ÁMBITO SOCIAL

Un factor dominante en el desarrollo de los procesos urbanos informales es el componente humano y organizacional de la comunidad, constituido, de un lado, por los movimientos sociales a pequeña y mediana escala y, de otro, por los entes gubernamentales y privados. Para explicar las relaciones que se dan en la comunidad, es necesario identificar los diferentes roles que asumen los participantes del grupo social en la conformación de los asentamientos de origen informal; dinámicas varias entre las que figura la del líder que comercializa un lugar y la de los comunicadores o informadores de los movimientos que se están generando y se están llevando a cabo en diferentes sectores de las ciudades dentro y fuera de ellas. También está el papel del encargado de organizar y convocar la comunidad, sin dejar de mencionar aquellos que forjan las relaciones entre los agentes sociales del sector formal y las agremiaciones que se constituyen como mediadores para posibilitar las dinámicas que permiten el acceso al suelo y la consecución de las redes de servicios públicos como primeras acciones de habitabilidad de los asentamientos informales.

El Estado, entendido como organización, se convierte en un agente social que, en el inicio del proceso, participa indirectamente en la formulación de políticas públicas y normativas que no contemplan la informalidad; luego su presencia se hace tangible por medio de las diferentes instituciones adscritas a él para formalizar los procedimientos y la facilitar los requerimientos para su legalización. Sin embargo, cuando la dinámica se ha consolidado con la apropiación del suelo y la consolidación de las construcciones, asume un papel relevante con las políticas y normativas que, ya no por ausencia sino

por presencia, se convierten en determinantes de la consolidación de los procesos urbanos informales.

Por consiguiente, la interacción entre movimientos sociales, formas organizativas y de participación comunitaria con la acción interinstitucional, están presentes durante todo el proceso de formación, desarrollo y consolidación de los asentamientos de origen informal e inciden de múltiples maneras en los procesos urbanos informales que allí se gestan y desarrollan.

2.4 LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS (Rojas, 2009 22-45)

Los habitantes de los asentamientos informales están marginados de muchos de los beneficios económicos que ofrece la ciudad y son víctimas frecuentes de actos de violencia. Ambos fenómenos conspiran contra su inserción en la ciudad y les impiden ejercer plenamente su ciudadanía. La marginación económica es producto de que una alta proporción de estos habitantes apenas logra subsistir de empleos informales y no recibe los beneficios de empleos estables y bien remunerados que generan los sectores más dinámicos de la economía formal de las ciudades. Incluso en los casos en que logran tener empleos formales, estos son usualmente los que requieren mano de obra menos calificada y por lo tanto son los peor remunerados y más inestables. La escasez e inestabilidad de los ingresos es una de las mayores vulnerabilidades que enfrentan estas poblaciones.

El otro factor que afecta la capacidad de esta población de hacer pleno el ejercicio de su ciudadanía surge del deterioro sostenido de las condiciones de seguridad ciudadana y convivencia en las ciudades de América Latina. El aumento de los actos de violencia y el surgimiento en algunos asentamientos informales y barrios de vivienda social de bandas organizadas de delincuentes es hoy un fenómeno común en todas las ciudades de la región. A las pérdidas materiales y daños psicológicos que sufren las víctimas de

violencia se une el estigma que reciben de parte del resto de la sociedad, que solo percibe a los asentamientos como focos de violencia, sin distinguir entre víctimas y victimarios. La solución de ambos problemas es entonces una condición esencial para la construcción de ciudadanía en los asentamientos irregulares.

La inserción de los habitantes de los asentamientos irregulares en la economía urbana se ve dificultada por el escaso desarrollo de su capital humano, ya que la gran mayoría tiene bajos niveles de escolaridad y pocas habilidades demandadas en los mercados de empleo de alta productividad e ingreso. Esto los conduce a trabajar en el sector informal de la economía urbana donde la gran mayoría lo hace por cuenta propia o en pequeñas empresas informales, se dedica a los servicios menores o subsiste del comercio ambulante o callejero, percibiendo ingresos muy menguados e irregulares. El sector informal ha crecido sostenidamente durante los años de mayor urbanización de América Latina; se estima que ha generado dos de cada tres empleos que se han agregado a la economía de las ciudades de la región en las últimas décadas del siglo pasado (Arriagada, 2000).

La marginación de la economía formal tiene múltiples consecuencias para los habitantes de los asentamientos irregulares, la más significativa es que los fuerza a vivir en condiciones de pobreza, a menudo extrema. Sus ingresos no son suficientes para adquirir la canasta básica de bienes que se consideran mínimos para satisfacer las necesidades biológicas y emocionales de una familia, y una proporción significativa no tiene ingresos suficientes ni siquiera para consumir los alimentos mínimos necesarios para nutrir el cuerpo. La dificultad para integrarse al sector formal de la economía tiene otros numerosos impactos negativos sobre esta población.

No están cubiertos por los beneficios de la seguridad social ni tienen seguro de desempleo. La estrechez e inestabilidad de los ingresos que perciben, unida a la inseguridad de tenencia de sus viviendas, los margina de los sistemas de crédito y microcrédito tanto de producción como de consumo, limitando sus posibilidades de

invertir y mejorar la productividad de sus actividades. Como ya se dijo, la población de los asentamientos informales es a menudo estigmatizada por el resto de la sociedad, lo que les dificulta encontrar empleo fuera de los asentamientos.

Más aún, las múltiples carencias que impiden a los habitantes de los barrios irregulares ingresar y progresar en la economía formal de las ciudades son traspasadas a las nuevas generaciones en un proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza. No obstante todas estas dificultades, la economía informal de las ciudades de la región es muy dinámica, sostiene a grandes masas poblacionales y proporciona bienes y servicios a una gran parte de la población y a muchas empresas.

En conclusión, se ha avanzado poco en identificar y ejecutar acciones efectivas que promuevan la integración de esta población a la economía urbana, y los esfuerzos que se han hecho para mejorar su acceso a fuentes de empleo han sido tímidos y poco efectivos. Algunos programas incluyen actividades de capacitación de beneficiarios en habilidades con demanda en la economía formal, sin embargo no han desarrollado mecanismos efectivos para colocar a la mano de obra capacitada en empleos bien remunerados. Otros programas han intentado fomentar la generación de empleo entre los beneficiarios propiciando su contratación en la ejecución de las obras y su operación y mantenimiento (recolección de residuos, mantenimiento de espacios públicos, operación de guarderías infantiles). Una característica común a estas experiencias ha sido su limitado alcance y las escasas posibilidades de reproducirlas en otros lugares.

Esta situación es, en parte, problema de los objetivos perseguidos por los programas de mejoramiento de barrios y de la forma en que han sido diseñados, y por consiguiente pueden ser resueltos parcialmente dentro de su escala de acción. Sin embargo, el problema es más complejo y su solución requiere una mirada más integral y políticas a una escala mayor que la del barrio y esa es precisamente la escala de la ciudad y de la ciudad-región.

2.5 EL CONTEXTO URBANO Y SU PROYECCIÓN

Por las configuraciones particulares frente a la informalidad, la discusión con respecto al mejoramiento integral de barrios se convierte realmente en el problema de la construcción del territorio en ciudades como Bogotá. La visión frente al tema ha cambiado de acuerdo con diversos paradigmas de la academia que han marcado la pauta y desde distintas tendencias y enfoques abordados por la política y la administración pública; pero lo más decisivo han sido los retos presentados por la realidad misma de los países latinoamericanos y sus experiencias en el mejoramiento, una realidad innegable de ciudades mayoritariamente auto producidas desde las comunidades.

Es importante no sólo destacar el carácter del tema del mejoramiento de barrios, sino también establecer que su continuidad y permanencia en el desarrollo futuro del contexto urbano son necesarias, dado que el crecimiento urbano es constante y no hay una solución definitiva de los déficits acumulados, como lo señala (Brakarz, 2002)⁶ al decir que “los déficits de infraestructura, urbanización informal y pobreza urbana seguirán siendo uno de los más graves problemas de la agenda social de casi todos los países en vías de desarrollo.

Teóricamente, podemos asumir que la ciudad permite a la población más pobre, escapar de las llamadas trampas de la pobreza; sin embargo, como ello no es así, buena parte de los habitantes resuelve el acceso a los bienes y servicios urbanos que le son necesarios por medio de la auto provisión de los mismos o recurriendo a prácticas informales en todos los ámbitos de la ciudad (economía informal, mercado informal, entre otros). En el caso de la vivienda, lo hace a través de la autoproducción, dando forma al espacio urbano y residencial que constituye una ciudad dual. Ciudad que, como espacio privilegiado para el mejor vivir, sigue siendo una promesa, sobre todo para aquellos pobladores sin techo, los cuales siguen resolviendo la producción de vivienda y el

⁶ BRAKARZ, José et al. (2002). Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Washington.

hábitat a partir de su propio esfuerzo, configurando un espacio urbano en el que coexiste la ciudad pensada y planificada, la ciudad formal y la ciudad informal.

Para Colombia y sus ciudades la situación no es diferente a la de América Latina, donde se reconoce que parte del crecimiento urbano se ha efectuado mediante la autoproducción de la vivienda, sus barrios y sus entornos. Esta realidad requiere un abordaje profundo, que permita reconocer, ordenar y sistematizar los aprendizajes de las experiencias ya desarrolladas para mejorar estos asentamientos en las dimensiones social, económico productiva, físico-espacial, ambiental e institucional, con el fin de permitir que, el mejoramiento de barrios deje de ser objeto de proyectos y programas puntuales, para consolidarse como una política pública, con respaldo institucional de alto nivel y garantías económicas suficientes para superar las causas estructurales que impulsan la generación de la ciudad informal.

2.6. HÁBITAT Y SOSTENIBILIDAD EN LOS PROCESOS URBANOS INFORMALES

Según (Castro, 2009 p.47-58):

El hábitat es un sistema en el que las partes reflejan un contexto de totalidad y está signado, más que por los elementos que lo conforman (individuo, sociedad y lugar), por las dinámicas que le son propias: interacción entre el individuo y el territorio e interacción entre el individuo y la comunidad. Se pueden expresar tres grupos de relaciones que forman los subsistemas que hacen parte de él: el social, el económico y el ambiental. Como todo conjunto de sistemas, sus particularidades y desarrollos pueden entenderse desde los procesos que permiten la presencia o no de dinámicas sostenibles.

El subsistema social involucra a los grupos humanos y a los individuos, a las acciones que éstos generan entre sí para conformar las redes y las sociedades que han de garantizar una supervivencia; a través del tiempo y los lugares se construyen las tradiciones y a partir de las reglas de convivencia se generan las culturas.

El subsistema económico tiene que ver con las normas que la sociedad misma establece para poder intercambiar insumos y productos, para posibilitar la existencia de los grupos y para permitir el disfrute, el consumo y la reproducción de bienes y servicios que satisfagan a los habitantes en lugares determinados.

El subsistema ambiental está conformado por las relaciones que se generan en la naturaleza misma y entre ella y el hombre. El sistema ambiental y sus dinámicas establecen la supervivencia del individuo sobre la tierra, pues de su dimensión y de la forma como intervenga en el ecosistema del lugar donde se asienta, depende la garantía de mantener y reproducir recursos para futuras generaciones.

A partir de la confluencia de los tres subsistemas que se materializan en el lugar, se conforma el cuarto subsistema del hábitat: el constructivo, que es la expresión real del contexto urbano y global (Echeverría, 2002). Las dinámicas particulares se generan en el objeto construido, van de lo individual a lo social; el llamado subsistema constructivo está compuesto, en primer lugar, por los habitantes, aquellos que hacen posible el habitar; en segundo término, por la gestión, entendida como la forma de acceder al lugar y a la vivienda; y el tercer aspecto agrupa los modos constructivos, o técnicas, que con los materiales permiten mantener la estabilidad y permanencia de una edificación; estos tres elementos constituyen la identidad de cada vivienda como objeto edificado.

De acuerdo con (Saldarriaga, 2002), la ciudad informal significa también que no está hecha por los organismos oficiales o por empresas o entidades que hacen parte de la formalidad como estructura básica de una sociedad. Es también una expresión que trae consigo la connotación de problema en lo social, en lo económico y en lo físico. En su conjunto, es el albergue de la población de menores recursos en la ciudad; está conformada por asentamientos deficientes en lo que se refiere a servicios públicos, equipamientos comunales y espacio urbano y habitacional.

La calidad de vida de una persona y de una comunidad depende de las relaciones que establece con el contexto económico, el medio ambiente y la sociedad misma; por ello se deben promover las estrategias de accesibilidad y sostenibilidad no solo a la vivienda, sino a los servicios e infraestructura comunal. Sin embargo, la forma como aún hoy en día las poblaciones menos favorecidas tienen acceso a un lugar para habitar, responde a estrategias de asentamiento ilegales que alteran tanto el medio ambiente natural como el artificial urbano de la ciudad al forzar la implantación de sitios de habitación en áreas sin recursos de infraestructura y que colaboran con el crecimiento desordenado e invasivo de las ciudades, que conducen al deterioro de los recursos naturales.

La sostenibilidad se refiere al estudio de los procesos y sistemas físicos (urbanos, agrícolas e industriales) singulares y heterogéneos sobre los que se organiza la vida de los hombres. Estos sistemas dependen de los comportamientos de los sistemas sociales que los organizan y mantienen, que no solo necesitan ser asumidos por la población sino que requieren de instituciones que velen por la conservación de este patrimonio.

La sostenibilidad tiene que ver con lo que debe ser conservado del valor acumulado del capital (sea natural o económico) para producir bienestar a la generación actual y a las futuras, dentro de una protección del medio ambiente. Se entiende como la dinámica que permite que los modos productivos se mantengan en un tiempo y en espacios determinados, bajo las acciones y políticas que establecen sus actores, es decir, la sociedad y el individuo en un entorno. Está interrelacionada en gran medida con el concepto de calidad de vida, que se manifiesta en la construcción del espacio urbano y edilicia, pues de la manera como se organizan y desarrollan las formas de producción, la sostenibilidad cumplirá con su objetivo de que se pueda mantener la supervivencia del ser humano en un ecosistema que, relacionado con lo económico, constituye la plataforma del sistema habitable (Castro, 2009 op.cit).

En el marco de la Agenda 21 para una Construcción Sostenible en los países en desarrollo (Du Plessis, 2002) expone el tema de la situación actual de los países tercermundistas, sus condiciones de sostenibilidad en materia de urbanismo y construcción, y su relación con el impacto en el medio ambiente; se hace un análisis que aduce cómo procesos de la informalidad, que pueden llamarse sostenibles, deben ser asumidos por el sector formal.

Para el caso de las ciudades Colombianas se presenta el fenómeno de los asentamientos informales con un crecimiento descontrolado y rápido que genera hacinamiento y poco acceso a sitios para vivir, esto genera un costo alto del suelo con servicios por lo que las comunidades de menores ingresos recurren a la invasión o la urbanización ilegal. La vivienda informal se caracteriza por una tenencia del suelo que solo se asegura cuando se alcanza el reconocimiento del barrio y las viviendas, servicios públicos con altos precios y una calidad espacial deficiente, es decir, que presenta altos índices de insostenibilidad en cuanto lo económico y lo urbano; pero por otro lado, su construcción tiene características de sostenibilidad: reciclaje y ahorros de recursos y la producción de tecnología disponible familiar y comunitaria. La misma conformación de las viviendas y del barrio son dinámicas que permiten la ayuda mutua, la consolidación de la comunidad y del barrio a partir de aspectos como el social, de integración y de trabajo en sociedad.

Con lo anterior, podemos concluir que; en distintos momentos de la historia urbana, la política de mejoramiento integral de barrios ha buscado incidir en la resolución de distintos problemas. Por una parte, ha pretendido la integración de la ciudad informal a la formal, haciendo énfasis en programas y proyectos con cierto tipo de variables, para privilegiar la mayoría de las veces el ámbito físico-espacial sobre otras dimensiones vitales de la vida social. En otras ocasiones ha intentado resolver el problema de la pobreza urbana, afectando variables de orden social y económico.

Sin embargo, con los análisis de las diferentes experiencias, pareciera que a lo largo del tiempo los ejercicios de planeación urbana y ordenamiento territorial de la ciudad han

ido abandonando algunos de los aprendizajes obtenidos en la ciudad a través del mejoramiento integral, el cual ha de ser entendido como una herramienta para resolver necesidades materiales e incluso políticas de la comunidad, y procurar la realización plena del concepto de ciudadanía; en ningún caso se ha de pensar que el mejoramiento integral de barrios debe asumir la responsabilidad total de regular y ordenar el crecimiento urbano.

Desde esta perspectiva, el mejoramiento debería contribuir a resolver una serie de necesidades, mediante la identificación y el diseño de satisfactores que se ajusten a un concepto de bienestar construido desde una perspectiva integral. Para entender mejor esta idea, precisemos la noción de necesidad y la manera de entender su satisfacción. Retomando el planteamiento de que el mejoramiento integral de barrios es complementario a otro tipo de acciones gubernamentales, podemos afirmar que no se trata de que a través de él se asuma la resolución plena de las necesidades existenciales y axiológicas, pero sí de tener un referente que permita establecer de manera integral los parámetros que orienten la acción estatal a partir de la definición de unos básicos vitales que, desde la perspectiva del desarrollo a escala humana, contribuyan a solventar aspectos axiológicos y existenciales de los habitantes de la ciudad asentados en sectores marginales, de desarrollo incompleto, segregados socio espacialmente, o, en últimas, pobres.

Para (Alguacil,1998) los básicos vitales serían definidos, entonces, como el conjunto de necesidades intermedias que demandan una persona y una comunidad para existir dignamente, proveerse y dotarse de capacidades que les posibiliten su reproducción social, material, cultural, espiritual y estética, en un territorio determinado. No serían definidos en virtud del poder adquisitivo del usuario de los programas estatales, sino en virtud de su condición humana como de ciudadano. Esta concepción supone una perspectiva humanista para la orientación de la acción estatal y para el establecimiento de parámetros para el mercado y la acción de los particulares.

3. LECCIONES LATINOAMERICANAS

Programa de mejoramiento de barrios

La ciudad como espacio habitado es producida y transformada por una serie de variables que, a su vez, configuran toda suerte de problemas específicos en un espacio y tiempo determinados. En este sentido, en la actualidad el Mejoramiento Integral de Barrios, es una de las estrategias de intervención estatal más importantes en América Latina para la resolución de algunos de los problemas de la población urbana. Desde esta perspectiva es de vital importancia considerar aquellos elementos que marcan la pauta en las proyecciones del modelo de ciudad, tales como el ordenamiento urbano territorial y la visión y construcción de ciudad, los cuales imponen una serie de prioridades a la hora de pensar en cualquier proceso de intervención de la ciudad (Torres, 2009)

A pesar de la falta de planeación del territorio y su proceso acelerado de construcción, la ciudad actual es reconocida como un espacio privilegiado en donde la población satisface sus necesidades, pero de igual forma, es el espacio donde se dirimen las contradicciones urbanas, con enormes fenómenos de exclusión y segregación. En este sentido, el Mejoramiento Barrial y Urbano se ha convertido en un instrumento de intervención del territorio que permite subsanar las ausencias de la planeación y el ordenamiento, incidiendo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de bajos ingresos que en ella habita.

Por más de 25 años diversos países y ciudades de América Latina han ejecutado programas dirigidos a resolver los problemas de los asentamientos irregulares. Esta experiencia, según Torres⁷, ha generado un cúmulo de conocimiento sobre el diseño, la ejecución y la evaluación de este tipo de programas, que constituye un valioso “saber hacer, destacando el complejo desafío que representa la naturaleza integral de las soluciones a los asentamientos irregulares. Complejo porque lo que en un primer análisis

⁷ TORRES Tovar, Carlos Alberto et al (2009b). ¿Es posible pasar de la ciudad informal a la ciudad formal? Aproximación a algunos problemas urbanos y a las estrategias de intervención estatal

aparece como un desafío de ejecución junto con la necesidad de coordinar en el territorio y en el tiempo las actividades de una multiplicidad de entidades públicas, es también un desafío para estructurar su financiamiento equitativa y sosteniblemente.

(Rojas, 2009 p. 35-97) afirma:

El mejoramiento de los barrios es una actividad urbanística que involucra muchas esferas de acción que son responsabilidad de los gobiernos locales. Sin embargo cabe destacar el alto interés de los gobiernos nacionales por financiar este tipo de inversiones en las que existen varias explicaciones para este interés, incluida la voluntad de reducir la cantidad de personas que viven en condición de pobreza.

Entre los casos de estudio que se destacan en este documento se incluye el programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) de México, concebido como instrumento de lucha contra la pobreza y parte de los programas de inversión social del gobierno. Otro caso es el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), de Argentina, un ejemplo de la preocupación de los gobiernos nacionales por ayudar a eliminar los impactos negativos que tiene para el desarrollo social y económico de las ciudades la proliferación de asentamientos irregulares, el programa Chile barrio y el programa Fabela Brasil. Según Rojas, este tipo de programas otorga importancia al desarrollo del capital social y la integración a la vida urbana de las comunidades beneficiadas.

De acuerdo con el BID⁸, Un gran número de programas en la región ha sido concebido y financiado por municipios. Este nivel de gobierno es el que enfrenta directamente los problemas generados por los asentamientos informales y, por consiguiente, su solución siempre es prioritaria en la agenda política. Incluso cuando los municipios no financian completamente los programas desempeñan un papel central en su ejecución. Un ejemplo de ello es el Programa Barrio de Verdad, de La Paz, Bolivia que contiene componentes

⁸ BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2002. Análisis económico del programa "Urbanización de asentamientos populares (...)

que son los clásicos en este tipo de proyectos, como mejoramiento de accesos y espacios públicos o conexiones de agua potable y saneamiento, y prioriza los barrios a intervenir a través de concursos donde las comunidades tienen un papel protagónico. De este modo, el programa se asegura una fuerte apropiación de los proyectos por parte de las comunidades y premia a los barrios que hacen aportes o minimizan el costo de las inversiones.

3.1. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS (PROMEBA), ARGENTINA

(Palenque, 2009 p. 171) afirma:

Las ciudades de Argentina tienen, en general, una estructura de calles, y espacios públicos bien definida y aceptables estándares de servicios urbanos.⁷⁴ Sin embargo, el impacto de las fuertes crisis económicas, principalmente en las últimas décadas, se reflejó en períodos de alto desempleo, merma en el acceso al suelo urbano y baja producción de viviendas para los sectores de menores ingresos de la población. La combinación de estos factores ha dado origen a situaciones informales de ocupación de suelo residencial, villas y asentamientos irregulares.

A principios de la década del 2000 aproximadamente 350.000 hogares, el 3,9% del total de hogares del país, residían en estas villas y asentamientos, que se caracterizan por carencia de servicios de infraestructura, déficit en materia habitacional e irregularidad en la tenencia de la tierra. Las respuestas a estos problemas y a la demanda de viviendas e infraestructura de servicios públicos son abordadas por el gobierno nacional a través de programas con financiamiento federal.

En este sentido, el gobierno nacional ha realizado una fuerte apuesta a la integración de los recursos dispersos destinados a soluciones habitacionales en torno a estrategias y políticas de hábitat que prioricen a los sectores más pobres de la sociedad. A estos efectos sostiene una estrategia de gestión eficiente de los recursos públicos coordinando

las inversiones de diversos programas, entre ellos el PROMEBA, recuperado el 15 de Octubre de 2012 de <http://www.vivienda.gov.ar>.

3.1.1. Objetivos del Promeba

El Promeba tiene por objetivo mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. Las acciones se focalizan en villas y asentamientos irregulares, buscando mejorar el hábitat de manera sostenible. El programa estimula los procesos de organización social y el desarrollo comunitario y busca inducir la participación activa de la población en el diseño y la elección de las obras que se realicen.

El modelo Argentino incluye, además de financiamiento para proyectos integrales, recursos para la gestión participativa del proceso de diseño, ejecución y seguimiento de las inversiones y el acompañamiento de la población durante el período de ejecución de obras mediante un equipo interdisciplinario de profesionales. La ejecución de las obras se hace a través de contratos con empresas privadas. Los fondos son transferidos con carácter no rembolsable a los sub-ejecutores, provincias o municipios, en tanto el gobierno nacional asume el total del costo. Así mismo es un motor impulsor de políticas de desarrollo urbano, priorizando los barrios que formen parte de una planificación estratégica de los municipios. Este intercambio fortalece la gestión pública y aumenta las capacidades de gestión municipal; sin perjuicio de las acciones y recursos que resulten necesarios, a través de las diversas líneas de financiamiento existentes en los distintos niveles de gobierno o de los aportes privados, se espera que todo barrio intervenido alcance estándares aceptables de saneamiento, sostenibilidad ambiental, integración urbana, seguridad en la tenencia de la tierra e incremento del capital social. De esta manera, a partir del trabajo de articulación de acciones y financiamiento se ha generado una integración del programa a las políticas locales y una lenta pero perdurable asimilación del modelo de gestión.

3.2. PROGRAMA HÁBITAT, MÉXICO⁹

(Alcocer, 2009 p. 189) expone sobre el programa de México que:

Esta orientado a abordar los problemas que enfrentan los hogares pobres que viven en áreas de concentración de pobreza de las zonas urbanas. Conforme al conteo de población y vivienda de 2005, en las ciudades de México residían 73,7 millones de personas, lo cual representa el 71,4% de la población nacional; esta población crece a una tasa media anual del 1,5%, mayor que el promedio nacional. El Consejo Nacional de Población prevé que durante los próximos 25 años el 90% del incremento demográfico nacional se dará en las ciudades¹⁰.

El Programa Hábitat contribuye a “hacer ciudad” por cuanto construye espacios con identidad y valor social, articula los barrios marginados y los asentamientos precarios al desarrollo de la ciudad, favorece el ejercicio de los derechos de ciudadanía de la población asentada en esos ámbitos territoriales, y eleva la calidad de vida de los habitantes de las ciudades. El programa busca asegurar la concurrencia e integración de los esfuerzos dirigidos a apoyar a la población en situación de pobreza de las zonas urbanas marginadas mediante acciones para mejorar el equipamiento y la infraestructura básica, favorecer el desarrollo comunitario y asegurar la prestación de servicios sociales. La Sedesol ha identificado 3.166 manzanas con alta concentración de hogares en situación de pobreza, los polígonos Hábitat, que constituyen el ámbito de actuación del programa, donde se aplican en forma coordinada recursos federales complementados con aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y de los propios beneficiarios. Los municipios son los principales ejecutores de los proyectos.

⁹ Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2007. “Informe ejecutivo de pobreza México 2007”. México D.F.: Coneval

¹⁰ Ídem. Sistema Urbano Nacional de México. Se considera como zona urbana a toda localidad de 15.000 o más habitantes y se denomina Sistema Urbano Nacional (SUN) al conjunto de 358 ciudades que cumplen con este criterio. El SUN está integrado por 56 zonas metropolitanas y abarca 656 municipios, incluidas las 16 delegaciones del Distrito Federal.

3.2.1. Ejecución del programa

Por su enfoque integral, el Programa Hábitat contribuye al desarrollo de habilidades, la formación de capital social, el mejoramiento del entorno, el ordenamiento territorial y el fortalecimiento de la capacidad de gestión y planeamiento municipal o local. La Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana (UPAPU) es la instancia coordinadora nacional de Hábitat. En cada una de las ciudades elegidas, el programa identifica, selecciona y dirige sus acciones a uno o más polígonos Hábitat. El gobierno federal, los gobiernos de las entidades federales y de los municipios, y las comunidades beneficiarias participan en la ejecución y el financiamiento del programa de conformidad con sus respectivas competencias.

3.2.2. Los resultados

Desde su inicio en 2003, Hábitat ha financiado 50.000 proyectos. Las evaluaciones periódicas a las que ha sido sometido destacan que el programa responde adecuadamente a la problemática que le dio origen y que ha obtenido buenos resultados por cuanto ha concentrado los recursos en espacios urbanos calificados con grados de marginación alto y muy alto; ha creado oportunidades de mejoramiento en zonas marginadas que de otra manera no podrían tener acceso a obra pública o inversión social; ha mejorado el acceso a los mercados de trabajo y el incremento de las oportunidades de las mujeres, y ha creado mejores condiciones para la ejecución de las obras y la elaboración de planes de desarrollo comunitario, lo que evita la dispersión de esfuerzos y recursos.

El territorio es un elemento determinante en la generación de la pobreza y en la definición de sus características, así como también un factor clave en la ejecución de las políticas requeridas para luchar contra ella. Hábitat fue diseñado para dar atención a los hogares en situación de pobreza en las zonas urbanas del país y así responder a la necesidad de aportar una solución desde lo local a necesidades básicas de la población en situación de pobreza. Por su estructura, el programa no podría aplicarse eficientemente en localidades con menos de 15.000 habitantes, debido a que la gran

dispersión de la población que las caracteriza elevaría considerablemente los costos para proveer a dicha población de bienes y servicios básicos.

3.3 PROGRAMA CHILE BARRIO

Recuperado de:

<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones>

El Programa Chile Barrio surgió en 1996 en el marco del Programa Nacional de Superación de la Pobreza. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo realizó el diseño general, con el propósito de resolver la situación de las familias que vivían en asentamientos precarios, atendiendo no sólo a la solución habitacional, sino a proporcionarles medios para mejorar significativamente sus condiciones de vida.

Como primer paso se contrató a la Universidad de Chile para que realizara un Catastro Nacional de Asentamientos Precarios. Dicho Estudio dio cuenta de 972 asentamientos precarios con un total de 105.888 familias, en todo el país.

El Programa se enmarca dentro de la estrategia de superación de la pobreza desarrollada por el segundo gobierno de la concertación concentrada explícitamente en el tema de la pobreza extrema y busca responder condiciones particulares de pobreza caracterizadas por la existencia de grupos de personas o segmentos de la población, que parecen insensibles a los efectos de las políticas sociales tradicionales e incluso al crecimiento económico. Los asentamientos precarios no logran ser atendidos por los programas existentes, y resulta particularmente difícil dar respuestas coherentes a la multiplicidad de factores que condicionan este tipo de pobreza. Las intervenciones sectoriales se superponen, no logran articularse y adaptarse territorialmente para poder responder a las especificidades requeridas.

La estrategia general de intervención, se centra en la construcción e implementación de Planes de Acción Compartidos, definidos desde la demanda y contruidos en base a proyectos, acciones, e inversiones de corto y mediano plazo, que pueden ser financiadas

a través de recursos sectoriales, convenios de asistencia y fondos monetarios. De este modo, los Planes de Acción, constituyen el eje ordenador de la intervención en cada asentamiento. El diseño específico del Plan es responsabilidad de los entes regionales y locales.

El diseño del programa privilegia la utilización de mecanismos que potencien y desarrollen la participación social, comprendida como un proceso de involucramiento progresivo de los habitantes del asentamiento en aspectos vinculados al diseño y gestión del programa a nivel local. Para el logro de este propósito se adaptaron y simplificaron los instrumentos y procedimientos ya existentes, de modo de hacerlos más flexibles y complementarios entre sí. Desde esta perspectiva, el programa busca invertir la lógica de acción centralista que ha dominado la formulación de los programas sociales. Invertir esta orientación, significa que el nivel central sólo define un marco general de acción y una estructura de funcionamiento, dejando que sean las entidades nacionales y específicamente el nivel local y del asentamiento, quienes determinen las problemáticas a abordar, las posibles soluciones e intervenciones específicas.

El programa Chile Barrio considera dos unidades de focalización: asentamientos y familias. En la unidad asentamiento los criterios de focalización derivan directamente de la definición de asentamiento precario contenida en el Catastro: tamaño del conjunto habitacional, la posesión o de títulos de dominio, carencia de servicios básicos de saneamiento y la calificación de foco de marginalidad habitacional, según organismos regionales o municipales; a estos se suma, en ciudades de más de 100 mil habitantes, la existencia de más de 60 viviendas dispersas, sin saneamiento básico y con calificación de foco de marginalidad habitacional, dentro de poblaciones consolidadas.

(Recuperado el 15 de Octubre de 2012 de:

http://www.sence.cl/sence/wpcontent/uploads/2011/02/InformeFinal_EvaluacionChileBarrio2007.pdf)

En el caso del componente habilitación social, en el programa Chile Barrio no hubo criterios de selección de las familias más que ser parte del asentamiento, ya que su objetivo era justamente construir comunidad, sin excluir a nadie. El componente trabaja con el mayor número de familias posibles, motivándolas para participar en el diagnóstico inicial, informándoles sobre las oportunidades que abre el programa, entregando formación sobre convivencia y organización comunitaria, sobre derechos y deberes, sobre garantías constructivas y otros, y en caso que corresponda la derivación a otros programas de la red social y del municipio.

Los productos del programa en el componente de vivienda y entorno son diversos. A todos se les da el rótulo de “solución habitacional”, y lo que se registra es el número de éstas, sin poder hacer diferenciaciones al interior de las soluciones. La encuesta aplicada en una muestra probabilística de beneficiarios representativa a nivel nacional en el marco de este estudio, preguntó por dos productos básicos: si la familia había recibido vivienda nueva o una mejora en la vivienda antigua, ambos siempre acompañados por mejoras en el barrio, o si había recibido solo sólo algún beneficio de este último tipo. La distribución que se obtuvo fue la siguiente: un 47% de los beneficiarios obtuvo vivienda nueva, el 42 % mejoró su vivienda pre existente y el 11% sólo se benefició de mejoras en el entorno. De las viviendas nuevas el 57% son casas aisladas, el 35% casas pareadas o continuas y el 7%, departamentos. En los beneficiarios que mejoraron su vivienda pre-existente el producto más frecuente, presente en tres cuartas partes de estos beneficiarios, es “caseta sanitaria” y por tanto conexión a alcantarillado, agua potable y luz eléctrica.

3.4. PROGRAMA FABELA BARRIO, Brasil

(Andreato, 2001 p. 1-8) expone las características del programa así:

La favela es un modo de creación de la ciudad por parte de amplios sectores de las clases populares, cuyos bajos ingresos no les permiten acceder a los barrios y a las viviendas formales. La extrema desigualdad social y la debilidad de las políticas públicas de construcción de vivienda y de urbanización básica han hecho de la favela una respuesta efectiva de los sectores más pobres, pues con sus limitados recursos y ahorros pudieron ir construyendo poco a poco sus viviendas, y formando verdaderas ciudades hechas a mano (Magalhães, 2002. Uma solução para as Favelas. Jornal O Globo)

A pesar de la irregularidad de su proceso de producción, de la falta de una planificación previa que decidiera su organización, de la precariedad de sus servicios urbanísticos, de la provisionalidad de sus construcciones, estos asentamientos en Río ofrecían en buena parte lo que se necesita para vivir con una cierta confortabilidad: excelente ubicación sobre los morros altos y centrales de la ciudad, facilidades de transporte por proximidad a las estaciones de tren y de autobuses, proximidad a la oferta de empleo, comercio y a las áreas de ocio de los barrios burgueses del “llano” o “gente del asfalto”, como denominan los favelados a quienes viven en la ciudad formal.

El hecho de la formación de las favelas por autoconstrucción dejó a un gran contingente de personas viviendo durante décadas en situación de irregularidad, frecuentemente sin títulos de propiedad, sin posibilidades de dotarse de las infraestructuras básicas (saneamiento, agua, luz, etc.), ni las vías de acceso para atender a la colectividad, ni escuelas, guarderías y dispensarios sanitarios. Ese mismo colectivo, organizadamente, fue poco a poco presionando al Estado para que se involucrara en la solución de tales problemas y en el suministro de estos servicios mínimos.

3.4.1. Consolidación y aceptación del fenómeno

A mediados de los años 70 las instituciones públicas inician un esfuerzo para diagnosticar el problema de una manera más sistemática: cuantificar, cualificar, saber cuántas personas vivían en estos espacios, en qué condiciones, dónde estaban ubicados, sus límites físicos, la topografía del lugar de ocupación, qué tipo de infraestructura había sido implementada, etc., informaciones todas ellas recogidas en el Cadastro de Favelas¹¹ de 1982. No todas las favelas tenían el mismo nivel de urbanización; algunos asentamientos contaban con intervenciones hechas a partir de promesas político-electorales, una u otra agencia de servicios habían comenzado a producir precarias redes de infraestructuras de saneamiento o electricidad, etc.

A inicios de los años 80 había ya una mayor comprensión de la dimensión del fenómeno de los asentamientos urbanísticamente ilegales. El escenario era de recesión económica y se comenzaba a constatar una estabilización del crecimiento migratorio / demográfico; por otro lado, los nuevos sistemas políticos, más democráticos, hacían posible una mayor participación de las comunidades de vecinos, entre otros motivos porque representaban, un fuerte capital político-electoral.

La aceptación del hecho de la urbanización empezó a formularse desde distintas perspectivas, y gobiernos y comunidades se pusieron a trabajar con el objetivo de dotar las áreas de infraestructuras de servicios, primero de redes de aguas, y alcantarillado¹², electricidad; después con edificaciones para albergar las asociaciones de vecinos, los equipamientos sociales y deportivos, etc.

¹¹ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, IPLANRIO (1982). Cadastro das Favelas do Município do Rio de Janeiro. Imprensa da Cidade. Rio de Janeiro.

¹² En 1983 el nuevo gobierno socialista de Leonel Brizola empezó un programa para la implementación de redes de alcantarillado (águas y cloacas) en las favelas utilizando la mano de obra de los residentes de esas áreas. La meta prevista era atender hasta 750 mil habitantes en cuatro años pero no fue alcanzada.

3.4.2. La respuesta política: el programa Favela-Barrio

El Programa fue una iniciativa municipal, para construir toda la infraestructura y los equipamientos de servicios públicos necesarios para transformar las favelas en barrios formales de la ciudad. O, en otras palabras “llevar la ciudad (sus equipamientos, bienes y servicios) a cada ciudadano. Respectando el esfuerzo que las familias ya habían realizado en la producción de sus casas, garantizando la condición de ciudad a esos asentamientos populares”.⁶ No se pensó en actuar solamente en algún aspecto puntual como se efectuó en políticas anteriores, sino abarcando la totalidad de las 608 áreas y la globalidad del proceso de adaptación a la ciudad. Sobre esta base se formuló una estrategia de intervención físico-urbanística, con la idea de que la integración formal, es decir, la normalización del espacio, favorecería la integración social, el proceso de ciudadanía plena de sus habitantes. Para ello, la alcaldía consiguió un apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), préstamo que cubrió el 60% del coste total aprobado para el programa, posteriormente complementado con una aportación de la Unión Europea y de los fondos sociales de la Caixa Económica Federal, entre otros.

Favela-Barrio se apoyaba, obviamente, en la experiencia de toda una generación de técnicos municipales maduramente formados, con conocimiento del problema y con experiencia en un nuevo modelo de intervención. La Prefeitura de Rio seleccionó, para la primera etapa, quince áreas de favelas de porte mediano, asentamientos entre 500 a 2500 viviendas, en las que existía una constatada componente de organización social ciudadana. Convocó un concurso publico de profesionales, organizado con el Instituto de Arquitectos, pero tratando de involucrar el máximo de perspectivas profesionales en los equipos de trabajo técnico.

El objetivo del programa se centraba en algunos aspectos conceptuales tales como el mantenimiento de las viviendas existentes, la complementación o configuración de una estructura urbana principal (saneamiento y accesibilidad), introducción de valores urbanísticos propios de la ciudad formal, como calles, plazas, infraestructuras de

servicios públicos y sociales, la participación de la comunidad en las diversas etapas del programa, y solución de los problemas de riesgo físico ambiental.

3.4.3. Consolidación de los resultados

Concluidas las obras de urbanización, cada favela recibió una agencia descentralizada de la Secretaria de Urbanismo – llamados Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO). Tales agencias, con sus equipos de arquitectos, ingenieros, asistentes sociales, agentes de la comunidad, etc., tenían por encargo y objetivos principales la conservación de los equipamientos instalados, el mantenimiento de las mejoras urbanas implantadas, además de la asistencia técnica a la población residente para elaborar los proyectos de mejoras de sus casas (elemento constructivo que no estaba en la preocupación central del programa Favela-Barrio, aun cuando fueron destinados fondos a financiar con bajo interés y cero burocracia las obras para mejorar las viviendas ubicadas en las áreas del programa).

El trabajo de estos equipos se ha volcado también en acciones de carácter educativo, introduciendo enseñanzas sobre el nuevo espacio creado, además de la necesaria vigilancia sobre los espacios públicos y privados, seguimiento permanente para evitar nuevas invasiones o construcciones que no respeten las ordenaciones proyectadas, entre otras. Respecto a las soluciones jurídico-legales, el programa previó iniciar la concesión de títulos de propiedad. Se trata de un proceso lento (en la actualidad sólo unos pocos moradores son propietarios de sus favelas), pero con inevitable final, ya que el Gobierno de Lula da Silva ha dado prioridad a la concesión de títulos a los favelados desde la políticas urbanas trazadas a nivel federal.

Se puede concluir que el reconocimiento del derecho de ocupación del suelo y la legalización de la vivienda modifica la relación de la población con su entorno físico, de modo que ésta muestra comportamientos más cuidadosos con el espacio público y la propia vivienda. La integración en las redes de servicios les hace más ciudadanos: cuando se va a la escuela o se busca trabajo no es lo mismo decir que se vive en una

favela que en una calle, con número, con nombre, con transporte para llegar a ella, con servicios, que forma parte del plano real de la ciudad, conquista contundente y reciente para los que antes vivían marginados.

Es probable que el programa esté inacabado y existan grandes áreas de la ciudad todavía no atendidas. Posiblemente no sean las favelas las áreas urbanas más marginales en la enorme metrópolis. Sin embargo, el enquistamiento de los problemas de delincuencia y narcotráfico en estas áreas muestra, en su reverso positivo, cómo la incorporación de las favelas a la ciudad normalizada no solo ha sido una conquista social de sus habitantes, sino también una garantía de integración social del conjunto de la ciudad. O sea, las favelas cariocas pasaron a ser “ciudades con ciudadanos” y sus moradores “ciudadanos en una ciudad”; o lo que tocaremos más adelante como el espacio público y colectivo y el derecho a la ciudad. (Recuperado el 20 de Octubre de 2012 de: www.armazemdedados.rio.rj.gov.br)

Como conclusión a los estudios de caso de mejoramiento de barrios podemos decir que; la informalidad urbana es característica esencial de las grandes ciudades de este siglo y especialmente en América Latina. Esta característica urbanística revela en definitiva a actores que construyen y viven en condiciones urbanas informales y que la situación de informalidad en la viven a su vez acrecienta su desafiliación social. La informalidad urbana es la cara visible de la pobreza urbana y por lo tanto, es obvio decirlo, cuando una política atiende las cuestiones de segregación, fragmentación e informalidad está tratando con cuestiones que van mas allá de la infraestructura; está tratando con los procesos sociales de pauperización creciente.

Las transferencias buscan que la población beneficiaria mejore sus condiciones de acceso a servicios básicos como la vivienda, la educación, la salud, los servicios públicos, etc. La inversión social busca elevar la capacidad de las personas y los hogares para el mejoramiento autónomo de sus condiciones de vida, que las personas tengan opinión y voz, conozcan sus derechos y puedan hacerlos valer, cumplan sus deberes.

La integración social procura habilitar a las personas para gozar de la estructura de oportunidades para contar con los activos necesarios para estar integrados.

Esta tipología es interesante distinguirla con fines analíticos ya que las políticas públicas, entre las cuales están las urbanas, pueden ser analizadas desde sus acciones, objetivos y efectos para considerar su capacidad de impacto social. Con respecto a las intervenciones urbanas se puede decir que pueden significar en un primer nivel solo transferencias garantizando niveles mínimos de habitabilidad, de inversión social cuando involucra a una comunidad y la concientiza de sus derechos y la responsabiliza de sus deberes acrecentando el capital social y las de integración social cuando las intervenciones urbanas se fundan en una visión que procure acrecentar las oportunidades y romper con los círculos reproductivos de pobreza.

4. ESPACIO PÚBLICO Y COLECTIVO Y EL DERECHO A LA CIUDAD

El espacio público puede considerarse desde distintas ópticas complementarias: como espacio físico funcional (que ordena las relaciones entre los elementos construidos y las múltiples formas de movilidad y permanencia de las personas), como espacio social (instrumento de redistribución, de cohesión comunitaria, de autoestima colectiva, de visibilidad y de construcción de identidades colectivas), como espacio cultural (como referente simbólico significativo) y como espacio político o espacio público - público (de formación y expresión de voluntades colectivas, de representación del conflicto y del acuerdo).

El Derecho a la Ciudad se refiere al fortalecimiento y democratización del espacio público en sus distintas dimensiones. Como señala Velásquez¹³, la participación está asociada a cada una de estas dimensiones, en tanto el sujeto contribuye como actor en la construcción del espacio público funcional, cultural, social y político.

El espacio público físico es, con todo, y en otro nivel y grado, asimismo sustancial. Éste es vital en el equilibrio social, da vitalidad a la actividad económica, y hace parte de la valorización cultural y la apropiación colectiva y su caracterización jurídica es elocuente al respecto.

En Colombia, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, la definición de espacio público físico alude, en efecto, a criterios diferentes de los de la naturaleza del propietario del inmueble. En particular, lo que caracteriza el espacio público físico no es la coexistencia de la propiedad pública y el uso público en los bienes que lo conforman, sino su destinación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas bien sea por su naturaleza, uso o afectación. El concepto de espacio público físico comprende a estos

¹³ Fabio Velásquez. La participación y el derecho a la ciudad: Conversaciones sobre el Derecho a la Ciudad, Fundación Foro Nacional por Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos. Bogotá, 2007.

efectos no solo el conjunto de la totalidad de los bienes de uso público del estado, excluyendo así los bienes fiscales, que, siendo bienes públicos, no son de uso común, sino también algunos de los elementos arquitectónicos y naturales de los bienes privados. En concreto, el artículo 5 define el espacio público físico como .el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los bienes privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes¹⁴.

(Lefebvre, 1968 p.211-246) define lo urbano, en ese sentido, como una creación y una emergencia, identifica; a un nivel más módico, el espacio público físico en general, y la calle, en particular, con una forma radical de espacio social, no con un lugar, sino con un tener lugar no meramente productivo, sino productor de ciudadanía y producido por ésta.

Delgado afirma que su regulación no remite meramente a la eventual y parcial coordinación social del conjunto de usos específicos, sino, de manera más profunda, a la configuración de un carácter ético y la constitución, deliberación y expresión de un determinado cuerpo político. Desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad, el espacio público físico puede convertirse, así, no solo en un espacio físico que facilita el encuentro y el intercambio, sino también la participación y el control sobre los aspectos y dimensiones que en él convergen. La gestión del espacio público físico expresa y forma de hecho parte sustantiva del Derecho a la Ciudad¹⁵.

Desde la perspectiva del derecho a la ciudad, el espacio público físico puede convertirse, no solo en un espacio físico que facilita el encuentro y el intercambio, sino también la participación y el control sobre los aspectos y dimensiones que en él convergen. La gestión del espacio público físico expresa y forma de hecho parte sustantiva de ese derecho a la ciudad.

¹⁴ Ley 9 de 1989, artículo 5, capítulo III.

¹⁵ Manuel Delgado. Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles, Ed. Anagrama, Barcelona, 2007.

El derecho a la ciudad no se trata de un derecho natural, ni siquiera contractual (Lefebvre, 1976^a p.18). Significa el derecho de todos los ciudadanos a figurar en todas las redes y circuitos de comunicación, de información, de intercambios, todo lo cual depende de una propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad. Ese derecho, proclama la crisis inevitable de los centros basados en la segregación; significa la reconstitución de una unidad espacio-temporal, de una unión, sin eliminar las confrontaciones y las luchas. El derecho a la ciudad así formulado, requiere el conocimiento de la producción del espacio.

Así, Lefebvre comienza a explicitar la problemática del espacio vinculada a su teoría de lo urbano y a la problemática de la sociedad global. En principio, se trata del espacio vivido, en correlación estrecha con la práctica social, es decir, se trata de la espacialidad. El espacio estaría compuesto por lo urbano, que se expresa en los problemas de crecimiento de la ciudad, y lo cotidiano, como ámbito de la alienación, de la sociedad burocrática de consumo dirigido.

4.1. EL DERECHO A LA CIUDAD

El concepto de derecho a la ciudad hace referencia en primer lugar a la dimensión espacial de la vivencia, experiencia y habitar humanos; al proceso de urbanización, globalización y descentralización; a las dificultades que un porcentaje notable de población urbana enfrenta; y al deseo de una sociedad urbana más justa socialmente, democrática y participativa políticamente, y sostenible económica y ambientalmente, es decir, más cercana al paradigma del desarrollo humano.

En este sentido, el concepto de derecho a la ciudad es, sobre todo, de carácter político, y esto en dos niveles. Primero, y debido al hecho de estar en construcción, en la medida en que es objeto de posicionamiento y movilización conscientemente estratégica de actores en el espacio público - público (político) de discusión, argumentación y deliberación.

En realidad, como derecho complejo, síntesis, espacial y de solidaridad, no podría ser de otro modo. Estos derechos universales e integrales, que tienen que ver con todas las dimensiones de la vida de manera interdependiente e indivisible, no están en general reconocidos jurídicamente como tales en documentos nacionales e internacionales, dada la dificultad que entrañan a la hora de especificar los deudores de los derechos y la exigibilidad de los mismos, ya que necesitan una mayor intervención del Estado como Estado Social de Derecho. (Jaramillo, 2008 p.30)

El Derecho a la Ciudad es, en efecto, notablemente solidario con lo que podría ser el paradigma del desarrollo humano aplicado al habitar urbano. La mayoría de los autores identifican, en ese sentido, dos condiciones, premisas o presupuestos. La primera hace referencia a la garantía (respeto, protección y promoción) del cumplimiento efectivo de los derechos humanos de todos los ciudadanos. La segunda alude al ejercicio de la autonomía y la libertad individual y colectiva en el logro del primero. Ambas remiten así a la calidad de vida en sentido amplio. Al igual que en el paradigma del desarrollo humano, no se trata sólo de comprobar la realización efectiva de un cierto resultado o funcionamiento, sino de ampliar capacidades y fortalecer libertades en los procesos que lo llevan a cabo (Borja y Castells, 2004).

4.2 ESPACIO PÚBLICO: ENTRE EL USO Y LA GESTIÓN

El espacio público puede considerarse desde distintas ópticas complementarias: como espacio físico funcional (que ordena las relaciones entre los elementos construidos y las múltiples formas de movilidad y permanencia de las personas), como espacio social (instrumento de redistribución, de cohesión comunitaria, de autoestima colectiva, de visibilidad y de construcción de identidades colectivas), como espacio cultural (como referente simbólico significante) y como espacio político o espacio público - público (de formación y expresión de voluntades colectivas, de representación del conflicto y del acuerdo).

El Derecho a la Ciudad se refiere al fortalecimiento y democratización del espacio público en sus distintas dimensiones. Como señala Velásquez, la participación está asociada a cada una de estas dimensiones, en tanto el sujeto contribuye como actor en la construcción del espacio público funcional, cultural, social y político (Velásquez, 2007 p59-66).

Desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad, el espacio público físico puede convertirse, así, no solo en un espacio físico que facilita el encuentro y el intercambio, sino también la participación y el control sobre los aspectos y dimensiones que en él convergen. La gestión del espacio público físico expresa y forma de hecho parte sustantiva del derecho a la ciudad; la gestión política del espacio público físico incluye tres grandes líneas de actuación, relacionadas mayormente con su provisión, y en concreto con el cubrimiento y capilaridad en el territorio; su gestión económica, social, institucional y cultural; y su calidad, vinculada, entre otras, con su estética, mobiliario, contenido cultural o seguridad.

La gestión política, institucional y social de los diversos usos económicos, sociales, culturales y políticos de los que, como recurso de propiedad común, el espacio público físico puede ser objeto es enormemente sustancial. En su carácter político, ésta contempla no solo la consideración de ciertos usos como legítimos y otros como ilícitos, sino su revisión en relación con los procesos específicos con los que se asocian. Es necesario precisar a ese respecto que la exigencia de ponderar derechos y libertades propia de esta gestión no responde tanto a las demandas derivadas de la eventual congestión que los diversos usos producen, sino, como señalamos, y de acuerdo explícitamente incluso con la ley colombiana, al carácter público o político, de su naturaleza, uso o afectación.

(Remedi, 2000) sostiene que entre estas transformaciones, quizás la más notable y emblemática sea la modificación sustancial del espacio social, que implica y expresa a su vez, nuevas formas de reorganización real y simbólica de los espacios de la ciudad,

como resultado de una manera diferente de vivir, de pertenecer y de relacionarse en ella. En un contexto de cambios y de tendencias contradictorias, muchas de las ciudades en América Latina han dado un salto de escala por una parte, y han acrecentado las desigualdades sociales, por otra.

Las ciudades hoy son menos transitables, más inabarcables, más desconocidas, menos legibles y, por tanto, se han vuelto fuente de miedos y diferencias insuperables. Remedi (2002) señala que la organización espacial de las desigualdades –que ha dado lugar a ciudades fracturadas en zonas de distinta clase social o cultural.

4.3 LO QUE ENTENDEMOS COMO ESPACIO PÚBLICO Y COLECTIVO

Podemos decir que el espacio público proviene de la separación formal entre la propiedad privada urbana y la propiedad pública. Tal separación normalmente implica reservar suelo libre de construcciones (excepto equipamientos colectivos y servicios públicos) para usos sociales característicos de la vida urbana (esparcimiento, actos colectivos, transporte, actividades culturales y a veces comerciales, etc. Desde una aproximación jurídica, podemos definirlo como un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo, que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades.

En tanto escenario de lo cotidiano, el espacio público cumple funciones materiales y tangibles: es el soporte físico de las actividades cuyo fin es “satisfacer las necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales”. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, rasgo que lo hace ser un elemento de convergencia. El espacio público tiene dimensiones físicas, sociales, culturales y políticas. Es un lugar de relación y de identificación, de manifestaciones políticas, de contacto entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria.

Además de funciones físicas, el espacio público configura el ámbito para el despliegue de la imaginación y la creatividad, el lugar de la fiesta (donde se recupera la comunicación de todos con todos), del símbolo (de la posibilidad de reconocernos a nosotros mismos), del juego, del monumento, de la religión. (Viviescas, 1997). En este sentido, la calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su capacidad de acoger y mezclar distintos grupos y comportamientos, y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural (Segovia y Dascal, 2000).

(Arendt, 1973) por su parte, conceptualiza el espacio público como aquel donde se establece, mediante la deliberación colectiva, el arco temático de los ámbitos de interés relacionados con el ejercicio del poder y la influencia. Lo entiende como el dominio de la libertad, versus el espacio privado o doméstico, que es el de la necesidad.

4.4 ESPACIO PÚBLICO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA URBANA

(Jordan, 2005 p.27-30) supone una estrategia que se oriente al mejoramiento urbano tanto en el ámbito de la gran ciudad como en los barrios, que requiere de programas y proyectos de espacios públicos y que consideren dimensiones tanto físicas como espaciales, sociales y culturales. Es decir, espacios públicos que en su diseño, construcción y gestión tomen en cuenta las demandas de los actores involucrados, y respondan a los nuevos desafíos de la vida urbana; entre los principales: inclusión y seguridad en las áreas informales.

Si el espacio público constituye, entre otras cosas, el lugar del encuentro, ¿cómo contribuir a promover la aceptación de los otros, la diversidad de grupos, de sexos y de edades, la multiplicidad de usos, fortaleciendo el sentido de pertenencia, la identidad y la confianza tanto personal como colectiva?

Proponer una política de espacios públicos, que contribuya a la superación de la pobreza y la exclusión supone en parte importante, impulsar la participación y organizar la heterogeneidad local: preservar la comunicación entre grupos diferentes y organizaciones diversas de jóvenes, mujeres, etc., impulsar promover la comunicación entre grupos de actores diferentes, que habitan un territorio común.

En términos físicos, los espacios públicos, vías de circulación, parques y pequeñas plazas, entre otros; son componentes determinantes de la funcionalidad y de las formas de vida en ciudad. Esta relevancia muestra el rol ordenador del espacio público en la trama urbana y en la calidad de la vida social. Desde la perspectiva de la superación de la pobreza y de la precariedad urbana son particularmente relevantes, a nivel general, dos escalas del espacio público: el territorio amplio y complejo de la ciudad, y aquel cotidiano del barrio, del espacio local. En ambos casos se dan situaciones propias que favorecen la convivencia social, o a la inversa, que dificultan la intensidad del intercambio y la diversidad de usos de los espacios públicos.

4.5 COMO CONCLUSIÓN

La dignidad humana, la inclusión y la igualdad, el respeto y la justicia, son los pilares fundamentales del derecho a la ciudad. Ésta debe entenderse como el espacio físico de la colectividad, donde se comparte la vida individual y la vida comunitaria, donde se interrelacionan las acciones, los intereses, los beneficios, pero también, en donde confluyen los riesgos, los impactos y las problemáticas. La masificación de la vida urbana exige de la colectividad una participación activa tanto en el ejercicio de los derechos como de los deberes ciudadanos. La conceptualización del derecho es claro en los documentos, el verdadero reto está en la forma en que dicho acceso sea garantizado por el gobierno urbano, las políticas y los planes y programas de las autoridades.

El derecho a la ciudad, como reto de la posmodernidad para garantizar la vida digna en los contextos urbanos exige no solo la vigencia de los derechos correlativos, sino un

cambio paradigmático que se apoya en los postulados de la ciudadanía cívica, el gobierno urbano inclusivo, la prevalencia del interés público como valor fundamental de lo colectivo y de la vida social urbana y el proceso de desarrollo humano concebido como una construcción socio-cultural.

El espacio público es tal en medida que posee un uso colectivo, un uso realmente público. La ciudadanía: las organizaciones sociales y políticas, la universidad, las organizaciones de derechos humanos, todos los que se deben a la búsqueda de la verdad y la libertad no pueden permanecer impávidos, mientras este espacio ganado, este lugar conquistado, en palabras de Borja, se diluye y desaparece en una sutil transformación de su función. El espacio, al ser pensado como espacio público, debe ser diseñado para que funcione, para que cree posibilidades de encuentro, para que se muestre amistoso y dispuesto a proteger y albergar al que lo demanda, así como para garantizar el respeto del derecho ciudadano a expresarse, a estar en contra, a apropiarse, a vivir lo que se quiere vivir

5. LINEAMIENTOS PARA EL MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS EN ÁREAS INFORMALES

5.1. POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS

Reconociendo el crecimiento de asentamientos urbanos informales como una de las principales problemáticas urbanas en Colombia y en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, así como la imperiosa necesidad de encontrar alternativas de solución viables en el contexto social y político, se hace necesario reconocer la problemática de los asentamientos informales con el fin de elaborar conclusiones o recomendaciones orientadas a optimizar el diseño de posteriores programas de mejoramiento de barrios de modo que sea posible incrementar el impacto en la sociedad y en la calidad de vida urbana.

Los desarrollos urbanos informales, resultan una situación compleja de abordar; con diferentes matices, perspectivas y dimensiones, de tal modo que se ha denominado a un mismo fenómeno de diferentes maneras en el contexto colombiano y latinoamericano. Se ha hablado, por ejemplo de asentamientos, urbanizaciones o barrios que según sus características son: informales, subnormales, marginales, clandestinos, piratas, ilegales; según el contexto cultural: favelas, invasiones, chabolas, tugurios, barriadas etc.. La pertinencia de estas denominaciones, en cuanto a su capacidad de definir el fenómeno, ha sido ampliamente analizada y discutida en diferentes contextos teóricos y académicos, sin embargo, en general, todos hacen referencia a la misma problemática, sólo que visto desde diferentes perspectivas (filosóficas, urbanísticas, legales, sociales, económicas, políticas, etc.) lo cual denota, básicamente, la inmensa complejidad y multidimensionalidad del fenómeno.

Según (Ives, 1992) toda política o acción pública, en especial si tiene propósitos sociales, pretende generar efectos positivos en la sociedad, los cuales deben estar sustentados, así sea implícitamente, en una teoría de cambio social. Esto significa que

debe haber una relación de causa y efecto contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública, independientemente de que los efectos que se producen en la sociedad sean o no los que se esperaban. Es muy posible que una acción o política pública genere una serie de impactos derivados no previstos inicialmente, sin embargo gran parte de su efectividad radica en la capacidad de generar el impacto que la misma política pretenderá o busca generar en un territorio.

5.2. ANTECEDENTES EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

De acuerdo al (Compes 3604) como respuesta al proceso de crecimiento urbano no planificado, el cual se refleja en la generación de asentamientos precarios en las principales ciudades del país, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales han formulado y ejecutado estrategias de MIB desde la década de los 80's con el fin de intervenir dichas áreas a través de proyectos sectoriales que mejoren sus condiciones de vida.

Con la expedición de la Ley 9 de 1989, de Reforma Urbana, se introducen instrumentos y herramientas para la promoción de proyectos de mejoramiento de viviendas, servicios públicos e infraestructuras urbanas, así como para la legalización de asentamientos y títulos para VIS, incorporándolos al perímetro urbano o de servicios. De igual forma, fortaleció el papel decisorio de los municipios al definir en estos la responsabilidad en la elaboración de estudios de riesgo, el levantamiento de inventarios de población en zonas de alto riesgo, la obligatoriedad de adelantar los respectivos proyectos de reubicación y de priorizar a este tipo de comunidades en los proyectos de vivienda nueva, adelantados por el municipio.

Posteriormente, la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, definió en el marco de la función pública del urbanismo posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común,

y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios. En este caso, el MIB se asocia al componente urbano No. 10 de los POT a través del tratamiento urbanístico de mejoramiento integral, y para su implementación es posible desarrollar programas y proyectos establecidos en el programa de ejecución del POT, así como se prevé la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión urbanística tales como los Planes Parciales, las Unidades de Actuación Urbanística, actuaciones urbanas integrales y macro proyectos, instrumentos de planeación y gestión de escala intermedia, entre otros.

De igual forma; el (Compes, 3604) estableció una estrategia para mejorar las condiciones de los asentamientos precarios a través de dos acciones: a) brindar apoyo y asistencia técnica desde el Gobierno Nacional a las entidades territoriales en la formulación de programas de mejoramiento de barrios y, b) implementar el programa de titulación masiva de predios.

Posteriormente, la estrategia “Construir Ciudades Amables” de la Visión Colombia 2019 estimó que 1,3 millones de hogares colombianos viven en asentamientos precarios; según el (COMPES, 3305; 2004) el 63% presentan carencias habitacionales de tipo cualitativo. Por consiguiente se establecieron como metas: i) evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios (generación de 3.9 millones de viviendas nuevas a 2019) y, ii) mejorar las condiciones de hogares en asentamientos precarios (804.000 viviendas mejoradas a 2019)

En complemento a lo anterior, y en desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM en el país, se plantearon un conjunto de acciones para incorporar a la infraestructura de acueducto por lo menos 7,7 millones de nuevos habitantes y 9,2 millones de habitantes a una solución de alcantarillado en áreas urbanas; incorporar 2,3 millones a una solución de abastecimiento de agua y 1,9 millones de habitantes a una solución de saneamiento básico en las áreas rurales; así como reducir para 2020 a 4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación realizo una breve reseña de las políticas que se han considerado exitosas a nivel nacional por el impacto generado en la calidad de vida de la población.

5.2.1. Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales PRIMED

A principios de la década de los 90 la ciudad de Medellín adelantó el PRIMED2 con un enfoque de intervención zonal en la reconstrucción de los tejidos socio-espaciales y la construcción de confianzas entre el Estado y la ciudadanía a través de la intervención de 15 asentamientos urbanos. Entre 1993 – 1998, con el modelo de cooperación PRIMED se contribuyó al mejoramiento de las condiciones de vida de 51.000 hogares en las zonas oriental y occidental de la ciudad.

El Programa presentó resultados en los siguientes componentes de inversión: promoción y participación comunitaria, mejoramiento barrial y mitigación del riesgo, mejoramiento y reubicación de vivienda, legalización de predios. En las zonas de intervención se incrementó el acceso a servicios sociales de educación, salud, deporte y recreación, los barrios participan de la cobertura de los servicios públicos domiciliarios básicos que ofrece Medellín.

Como resultado, los pobladores manifestaron tener mayor seguridad física, estar menos expuestos a riesgos ambientales y más integrados a los sistemas urbanos de movilidad y transporte. De igual forma, se aumentó el sentido de pertenencia y apropiación territorial, disminuyó el hacinamiento y se mejoraron las condiciones de salud pública (Alcaldía de Medellín, 2009).

5.2.2 Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios “SUR con Bogotá”

Entre 2000 y 2002 el Distrito Capital y el Banco Alemán KFW firmaron un convenio de aporte financiero por 7 millones de euros para cofinanciar el Proyecto de MIB “SUR con Bogotá”, el cual sentó las bases conceptuales y políticas para una intervención sostenible en el mejoramiento integral de barrios de origen informal, a partir de una planeación y gestión coordinada con participación comunitaria.

Para (Ruiz, 2003) el proyecto combinó un enfoque de mejoramiento físico a gran escala a través de la ejecución de obras e inversiones en redes de infraestructura (calles y caminos, agua y alcantarillado) y equipamientos urbanos de gran envergadura (colegios, espacios públicos, parques y áreas de recreación) con un enfoque detallado de mejoramiento físico y social en zonas de alto conflicto, con el fin de mejorar las condiciones de convivencia ciudadana. El Proyecto se ejecutó entre 2000 y 2006 en 41 barrios ubicados en cinco Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ, catalogadas por el POT en tratamiento de MIB y mejorando las condiciones de vida de 15.580 hogares en condiciones de pobreza

5.2.3 Proyectos Urbanos Integrales – PUI (Urbanismo Social)

La Alcaldía de Medellín, entre 2004 – 2008 bajo un enfoque que denomina “Urbanismo Social” privilegió actuaciones urbanas integrales estratégicas en las zonas más vulnerables donde se evidencian los menores índices de desarrollo humano y calidad de vida. En este contexto, se implementan el plan parcial de MIB en Moravia, los Proyectos Urbanos Integrales – PUI, el más conocido es el PUI Nororiental⁸, parques biblioteca, colegios de calidad, centros de desarrollo empresarial zonal – CEDEZO, el proyecto piloto de consolidación habitacional y recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo -Conjunto habitacional Nuevo Sol de Oriente- en el área de influencia del Metrocable

Nororiental, y otros desarrollos habitacionales de vivienda de interés social VIS en el marco de los proyectos de legalización y regularización urbanística. El PUI Nororiental realizó inversiones en el mejoramiento físico del área de intervención por \$3.749 millones de pesos en el componente de vivienda y \$1.712 millones en el componente de entorno, mientras que en los componentes social e institucional la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU de Medellín canalizó inversiones por la suma de \$9.434 millones de pesos provenientes de diferentes fuentes sectoriales, e importantes impactos en el tema de seguridad y convivencia ciudadana en términos de reducción del número de homicidios (271 en 2003 a 32 en 2006), entre otros.

5.3 ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS PARA FOCALIZAR LAS INVERSIONES EN EL MIB.

Los Programas de mejoramiento integral de barrios deben propender por la articulación y coordinación de diferentes sectores, para garantizar una intervención exitosa. En este sentido, la articulación de políticas de los sectores de agua, vivienda, transporte urbano, desarrollo económico y social, en el marco de un proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales para gerenciar todo este proceso, se constituye en parte fundamental para garantizar la sostenibilidad de los procesos asociados al MUI.

A nivel nacional, la articulación de políticas sectoriales se enmarca en la estrategia de ciudades amables y sus programas integrales para lo cual el Gobierno Nacional pretende establecer los lineamientos para focalizar las inversiones sectoriales y una instancia de coordinación y seguimiento. Igualmente, es de esperarse que dicha articulación de políticas sectoriales se genere tanto a nivel regional como local, tanto en los planes de desarrollo departamental como municipal, con el propósito de ser incorporados en los Programas de Ejecución de los POT.

De otra parte, se espera que las entidades territoriales del país adelanten procesos de identificación y formulación de proyectos piloto MIB, con el fin de poner en práctica la articulación de políticas sectoriales locales que permitirán canalizar en dichos proyectos las siguientes políticas que generen una intervención de alto impacto en el territorio.

5.3.1 ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE MIB EN COLOMBIA

5.3.1.1 Vivienda:

Los planes de MIB se constituyen en el principal complemento de la Política VIS, dado que promueven la construcción de infraestructura, la articulación con estrategias de desarrollo social y económico, el mejoramiento de las soluciones habitacionales de los grupos de bajos ingresos que no han tenido acceso al mercado formal de vivienda, la facilitación en el acceso al crédito para los hogares de bajos ingresos para actividades generadoras de ingreso así como para el mejoramiento de su vivienda. En este sentido, los PMIB deben propender por articularse con las estrategias de la Política VIS del Gobierno Nacional, así como con los instrumentos de política habitacional diseñados por los gobiernos regionales y locales, con el propósito de alcanzar una intervención integral en los asentamientos precarios objeto de mejoramiento.

5.3.1.2 Titulación:

Como parte de las estrategias de la Política VIS para garantizar la seguridad de la tenencia de los hogares asentados en predios fiscales, el MAVDT cuenta con el Programa de Titulación con dos modalidades: i) cesión a título gratuito y, ii) titulación en bienes fiscales.

El Ministerio de vivienda priorizará aquellos hogares asentados en barrios que sean objeto de programas y proyectos de MIB (ya sean de iniciativa del gobierno nacional

y/o local, así como del sector privado) para focalizar los recursos que garanticen apropiados procesos de titulación de la propiedad de dichos hogares.

5.3.2.1 PROGRAMA DE SUBSIDIOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CCF:

Estas entidades entregan subsidios a la demanda de hogares formales, los cuales, al ser objeto de mejoramiento a través de un PMIB, podrían aplicar a subsidios para aquellas nuevas unidades de vivienda VIS y VIP, así como en los casos de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, según lo determina el Decreto 774 de 2009 21.

5.3.2.2 Crédito de mejoramiento:

Para fomentar la línea de crédito de mejoramiento del Decreto 1142 de 2009, los municipios organizarán la demanda de hogares con base en los programas MIB que desarrollen. De manera especial y para ciudades con alto nivel de desempleo urbano, este proceso será apoyado por el MAVDT, Acción Social y el Fondo Nacional de Garantías – FNG.

5.3.2.3 AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO:

Uno de los índices que condicionan en mayor grado la precariedad que presentan los hogares en estos asentamientos es precisamente el suministro de agua y saneamiento básico, dado que más del 50% de los hogares en asentamientos precarios carecen de la provisión de dichos servicios; por consiguiente, el mejoramiento de dicha infraestructura se constituye en uno de los principales catalizadores para el éxito de un PMIB. En este sentido, la articulación de las políticas de este sector desde el nivel nacional, regional y local para la focalización en programas y proyectos piloto MIB es fundamental, especialmente por los altos costos de estas intervenciones. No obstante, se recomienda articular las acciones de las entidades competentes para evitar escenarios en donde se brinde servicios a aquellos asentamientos cuyas condiciones de riesgo no

permitan garantizar su sostenibilidad, lo cual implica acciones en el marco de un plan de reasentamiento.

5.3.2.4 Planes de Inversiones de las Empresas de Servicios Públicos:

Las empresas prestadoras que suministren el servicio de acueducto y alcantarillado evaluarán la posibilidad de incorporar aspectos relacionados con la política MIB en sus planes de inversiones, lo cual puede desarrollarse a través de asistencia técnica, interventoría y esquemas de financiación. Por consiguiente, los departamentos, municipios y empresas prestadoras deberán reconocer el componente de agua y saneamiento como un criterio fundamental para la planeación de intervenciones en asentamientos humanos precarios y en la planificación del desarrollo territorial.

5.4 LINEAMIENTOS

Con base en las reflexiones y hallazgos derivados de los programas de MIU en ciudades colombianas, se presenta la relación de posibles elementos que deben ser tenidos en cuenta para la construcción de una política pública de mejoramiento en Colombia.

5.4.1. El enfoque de la política urbana, debe retomar lo avanzado desde 2005 en la ciudad de Bogotá, en relación a la noción de Hábitat en la construcción social del territorio y de ciudad. En mi concepto, lo urbano no puede seguir siendo equiparable a vivienda y vías para la movilidad en términos de las necesidades exclusivas de la dinámica productiva.

El hábitat debe tomarse como el conjunto de relaciones, dimensiones y temporalidades que confluyen en espacios socialmente construidos y debe ser el orientador de la política urbana de MIB.

Actualmente, a pesar de la intencionalidad de formular políticas públicas con un enfoque integral en materia de hábitat y vivienda, se continúa haciendo énfasis en la producción de vivienda nueva desde una noción cuantitativa, lo cual resta importancia a estrategias como el MIB, lo que desconoce la jerarquía que le corresponde frente a la dimensión de las acciones de mejoramiento urbano que requieren las ciudades y sus territorios.

- 5.4.2 A pesar de tener claro hoy día, como fundamento desde la acción pública la lucha contra la pobreza, la promoción de la ciudadanía, el mejoramiento de la calidad de vida, entre otras; existe históricamente una sobrevaloración de lo físico-espacial como determinante de la intervención en materia de mejoramiento de barrios que no logra dimensionar el papel y la importancia de lo social.

De este modo, la pobreza y sobre todo los pobres, no pueden seguir siendo entendidos como elemento argumentativo de la intervención privada y pública en las ciudades.

Está claro que más de un lustro bajo el discurso del desarrollo y con él, de su potencial para superar la pobreza en los países del sur, sin mayores resultados, es muestra clara que las rutas tomadas para dignificar la vida en las ciudades de América Latina, no han sido las indicadas.

En este sentido, se debe pensar en un urbanismo ético, basado en la justicia espacial y el derecho a la ciudad, que abandone la traza del proyecto urbano como mercancía y se haga en función de la necesidad de la población de más bajos ingresos.

- 5.4.3 La población organizada debe ser considerada como agente fundamental de los procesos, sin embargo, no por esto, ha de recabarse en el discurso del proyecto urbano de escala micro territorial, donde lo público, lo privado y lo comunitario, se ponen en un mismo nivel. Por el contrario, debe considerarse como agente y

actor fundamental, implica un mayor compromiso del Estado y los agentes públicos en sus distintas instancias, para garantizar su participación durante todos los momentos implicados en los procesos de mejoramiento de barrios en áreas informales.

5.4.4 BALANCE DE LAS POLÍTICAS

A pesar de algunas experiencias aisladas, la tendencia apunta a indicar que las políticas de mejoramiento están separando en su intervención en los territorios el tratamiento lícito del urbanístico, lo cual se manifiesta en programas de formalización de la propiedad, desligados de los programas de MIB.

Teniendo en cuenta lo anterior; la experiencia histórica indica que el abordaje integral sólo ha sido posible cuando ha contado con recursos para solventar una política de subsidios como sucedió en Chile, o cuando las municipalidades han contado con fondos y/o préstamos importantes de la cooperación multilateral, para los casos de Río de Janeiro y Medellín. En general las políticas de regularización se sostienen sobre la base de subvenciones públicas, complementadas con recursos de la cooperación multilateral, que prestan apoyo técnico y financiero a las familias, pagan por los terrenos y la provisión de infraestructura, y apoyan a la autoconstrucción.

Una característica que se ha encontrado es que las políticas de mejoramiento tienden a ser administrativamente lentas y engorrosas y la realidad es que la propia noción de política de mejoramiento desafía los cánones de la planificación urbana tradicional, elaborada en base a las premisas de un acceso ordenado y racional del espacio, por lo que se carece de estrategias de intervención y de instrumentos para actuar sobre la irregularidad y se requiere, adicionalmente, re-pensar el quehacer urbano desde sus propias bases.

Para (Trivelli, 1994) en América Latina existe una clara tendencia a promover políticas de regularización de la tenencia de la tierra y de mejoramiento de barrios, pero no existe un tratamiento global del desarrollo urbano y de la consideración de la ciudad como una unidad, ni menos un manejo integral del suelo y de políticas de desarrollo urbano, por lo demás prácticamente inexistentes.

En el caso de la ciudad informal las políticas no reconocen en la medida necesaria la interrelación entre las diversas formas de ilegalidad y su retroalimentación mutua. Es particularmente alarmante cómo los gobiernos intervienen segmentada e intermitentemente sobre determinadas formas de irregularidad (lotes clandestinos, barriadas, invasiones etc.), pero al no hacer lo propio con los mecanismos de acceso al suelo facilitan la perpetuación del círculo vicioso de dicha informalidad.

5.5 INCLUSIÓN SOCIAL Y FÍSICO ESPACIAL

Es claro que superación de pobreza no es equivalente a equidad, ya que no basta con cumplir con un mínimo de satisfactores urbanos de índole físico-espacial y social, sino que a su vez se debe avanzar en una sociedad más justa e incluyente que redistribuya la riqueza alcanzada y permita mejorar la calidad de vida de toda la población presente en la ciudad.

La inclusión a la ciudad no es solo un problema de considerarlos iguales en términos de deberes para con esta sino también en términos de las plenas garantías de sus derechos en y a la ciudad y tampoco se puede seguir actuando sobre la base que la única “población beneficiaria” de las acciones de Mejoramiento Barrial Urbano es solamente la que se localiza en las áreas definidas de intervención.

Es claro que las acciones de MUI mejoran el conjunto de la ciudad y sus mecanismos de funcionamiento y por tanto sus costos deben ser manejados en términos de rentas distributivas para el conjunto de la población urbana, pero particularmente los sectores

del mercado que se lucran de las acciones de consolidación y mejoramiento de la ciudad a costa de los esfuerzos acumulados por años por los pobre urbanos.

Así mismo, es urgente preguntarnos hoy por cual ha de ser el modelo de ciudad en el marco de la ampliación de la globalización y la profundización de los fenómenos de precarización, exclusión y pobreza, después de demostrar que los mercados tienen un límite. Por lo tanto, es urgente pensar y actuar en cómo nos protegemos de los mercados de capitales internacionales, que ya saturaron sus propios mercados hegemónicos, y que ahora se están extendiendo a los países pobres al comprender que los pobres se volvieron rentables en el marco de la crisis del capital internacional y es a través de estos que se pueden recomponer.

5.5.1 LINEAMIENTOS SOCIALES Y CULTURALES

- **Participación Comunitaria:**

Es importante trabajar con las comunidades en actividades que les permitan mejorar su organización, fortalecer su capacidad de emprender colectivamente acciones para el desarrollo y sostenibilidad de los proyectos y programas de MIB y gestionar de manera complementaria proyectos de VIS. El fortalecimiento de la comunidad es particularmente pertinente en relación con el empoderamiento de las comunidades en las etapas de planeación participativa y ejecución del MIB.

Así, se espera generar este empoderamiento por medio de la promoción de acciones comunitarias que fortalezcan las condiciones de convivencia y seguridad en los barrios tales como: acompañamiento, verificación, control y seguimiento, generación de proyectos sociales, creación de procesos productivos y promoción del cumplimiento de normas y acuerdos sociales.

- **Fortalecimiento institucional:**

Dentro de este componente se promoverá el desarrollo de mecanismos para el fortalecimiento del nivel de decisión local y zonal, el mejoramiento de la coordinación interinstitucional y sectorial, y la realización de ajustes de estructuras operativas del municipio para facilitar el desarrollo de programas de MIB, en una perspectiva de descentralización y sostenibilidad. El componente debe contemplar mecanismos de planeación, gestión y monitoreo sistemático de proyectos barriales, zonales y locales, así como mecanismos de coordinación y concertación que incluyan organizaciones comunitarias, instituciones de la ciudad, sector privado y ONG. Así mismo, la Nación podrá brindar asistencia técnica y facilitar escenarios de cooperación horizontal entre ciudades.

- **Seguridad y Convivencia:**

Las acciones desarrolladas bajo este componente buscan reducir aquellos hechos cotidianos que afectan la seguridad del ciudadano, a partir de una combinación de medidas de prevención social (cultura ciudadana y aprendizaje de la convivencia) y situacional (recuperación urbanística bajo la óptica de la reducción de incentivos y oportunidades para actos criminales). Los eventos que se busca prevenir pueden estar relacionados con delincuencia común (homicidio, hurto, lesiones personales) o con comportamientos ciudadanos que pongan en riesgo a la comunidad. Adicionalmente, se espera complementar estas acciones en seguridad ciudadana con acciones concretas dirigidas a mejorar las condiciones de convivencia según (DNP,2006) como los pactos de convivencia, y con acciones que fortalezcan la presencia institucional como el apoyo a las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana, así como el desarrollo de programas conjuntos entre la Policía Nacional y la comunidad, la promoción de programas que prevengan la criminalidad juvenil y la violencia intrafamiliar, la promoción del uso colectivo del espacio público y el fortalecimiento de las redes sociales con el propósito de disminuir la criminalidad y la generación de vínculos de solidaridad y confianza en la comunidad. Este componente permitirá implementar, a través de los PMIB (planes de mejoramiento integral de barrios), un modelo de gestión

de la seguridad que privilegie la solución de problemáticas de convivencia y seguridad en los barrios objeto de MIB.

5.5.2 LINEAMIENTOS FÍSICOS Y ESPACIALES

Se pretende aportar soluciones factibles, integrales y creativas al diagnóstico de un déficit generalizado en la calidad de los espacios públicos en los barrios vulnerables y a sus enormes carencias en términos de sustentabilidad.

En primer lugar, cuando se indica el interés por espacios públicos, se está entendiendo como público no una dimensión político normativa como el ámbito de acción del Estado o cuyo estatuto jurídico lo define como propiedad pública, sino una dimensión más bien pragmática, siguiendo la idea de que lo que define la naturaleza del espacio público es el uso y no el estatuto jurídico como afirma (Jordán & Segovia, 2005).

Dado lo anterior, esta propuesta acota aún más su objeto de interés a aquellos espacios colectivos donde se realizan lo que Jan Gehl (2006) denomina actividades exteriores como: caminar, descansar, jugar, oír, mirar, conversar. El interés particular por este tipo de espacios colectivos exteriores está en que ellos tienen un impacto potencial mayor, sea positivo o negativo, en la calidad de vida general de un barrio, mientras que los espacios públicos interiores tienden a beneficiar a grupos específicos de la comunidad. De acuerdo con Gehl (2006), la calidad de este tipo de espacios depende simplemente de la capacidad para integrar en su diseño y construcción la escala mínima en que ocurre la vida cotidiana, los detalles de los que está hecha la interacción, la observación minuciosa de las preferencias, usos y formas de actuar de los usuarios que conforman la comunidad de un barrio delimitado.

- **Intervención del Riesgo:**

Comprende las acciones orientadas a la identificación, prevención y mitigación de las condiciones de riesgo (amenaza y vulnerabilidad), con el fin de garantizar la sostenibilidad del proyecto de mejoramiento. Esta visión incorpora el reconocimiento de la seguridad como un atributo esencial de la sostenibilidad. Los tratamientos, de acuerdo con la temporalidad pueden ser de prevención para evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo o de mitigación (reducción de riesgo) cuando este ya se haya configurado. En relación con los procesos de mitigación, teniendo en cuenta que la Ley 388 establece las categorías de riesgo mitigable y no mitigable, el tratamiento dependerá de la clasificación de los asentamientos bajo tales categorías. De esta manera, para los asentamientos localizados en zona de riesgo no mitigable la única alternativa será la reubicación o reasentamiento.

Para tal efecto, los proyectos de mejoramiento deberán incluir el análisis de riesgo²⁷ de la zona de intervención y, derivado de ello, un estudio costo beneficio que respalde la implementación de acciones de tipo preventivo y correctivo, y así evitar que se reconstruyan o magnifiquen las condiciones de riesgo con este tipo de proyectos.

- **Ordenamiento (proyectos de legalización y regularización):**

Regularización urbanística las administraciones municipales y distritales reconocen la existencia de los asentamientos precarios (factibles de ser intervenidos) mediante la expedición de la reglamentación urbanística respectiva, ya sea al comienzo o al final del reordenamiento urbano (el cual puede incluir escenarios de reasentamiento) definido en una actuación urbana integral MIB (de acuerdo con los lineamientos establecidos en el POT), y en última instancia la definición de normas urbanísticas para su incorporación al sistema de planeación urbana local (en el marco de la zonificación de amenazas y riesgos establecida por el POT) de los asentamientos precarios (factibles de ser intervenidos)

mediante la expedición de la reglamentación urbanística respectiva, ya sea al comienzo o al final del reordenamiento urbano (el cual puede incluir escenarios de reasentamiento) definido en una actuación urbana integral MIB (de acuerdo con los lineamientos establecidos en el POT), y en última instancia la definición de normas urbanísticas para su incorporación al sistema de planeación urbana local (en el marco de la zonificación de amenazas y riesgos establecida por el POT).

- **Servicios públicos domiciliarios:**

Con el propósito de mejorar las condiciones de acceso y prestación de los servicios públicos domiciliarios, prioritariamente los de acueducto, alcantarillado y aseo, el municipio de manera articulada con las empresas prestadoras de dichos servicios, deberán establecer estrategias que garanticen la disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios y sostenibilidad en los procesos de prestación en las zonas definidas para tratamiento de mejoramiento de barrios.

- **Accesibilidad y movilidad:**

La infraestructura para la accesibilidad y movilidad deberá responder al ordenamiento territorial existente y/o proyectado, con el objetivo de consolidar ciudades compactas sostenibles, integrando a la estructura física y funcional de la ciudad los barrios objeto de mejoramiento. Por lo anterior, este componente se deberá orientar a la articulación entre el transporte público colectivo, el transporte urbano masivo y los medios alternativos de transporte.

- **Espacio público y equipamientos:**

Articular acciones entre diferentes niveles de gobierno con el fin de mejorar los índices de espacio público en los barrios, estableciéndose principios de seguridad, convivencia y apropiación ciudadana, así como el incremento de la oferta de equipamientos prioritariamente aquellos destinados a los servicios de educación y salud. Deberá darse prioridad a la dotación de zonas verdes, parques

infantiles, canchas deportivas, alamedas, guarderías y salones comunitarios podrán ser parte del mejoramiento integral de acuerdo a las necesidades de cada barrio.

5.6 COMO CONCLUSIÓN

Se puede afirmar que, las estrategias de mejora y formalización de los barrios de origen informal a través de la legalización de barrios y sus programas complementarios (Mejoramiento Integral de Barrios -MIB-, Reasentamiento, etc.) no ha producido los impactos esperados de incorporar estos espacios urbanos y residenciales auto producidos a las prácticas formales de la ciudad, como tampoco logran incluir de manera efectiva a la población que los habita.

Esta situación en la que, tanto el estado, a través de sus instituciones y entidades encargadas, como las grandes empresas de la iniciativa privada han transferido gran parte de la financiación de la producción de ciudad a la población más pobre (para quienes ésta debe ser un derecho). Ello es evidente hoy en día al observar las pérdidas presentes en el espacio urbano y residencial para la población de bajos ingresos, como son: la eliminación de estándares mínimos de la vivienda, la baja calidad habitacional, la pérdida de las condiciones higiénicas, la pérdida de la intimidad a su interior, la ampliación de espacios sin adecuaciones técnicas, el incumplimiento de los códigos de urbanismo, la eliminación de los equipamientos colectivos, la precariedad del espacio público, entre otros aspectos.

Así mismo, desde lo público están primando los intereses económicos sobre los intereses sociales a pesar de que se diga lo contrario. Hoy, las políticas públicas están puestas al servicio de las exigencias del mercado y los intereses particulares, legitimados en el plano cultural por los discursos del neoliberalismo, con la paradoja adicional que estas “políticas sociales” se están sirviendo, en este caso, de la capacidad de regulación del

Estado, que no regula, ni media sino que se coloca al servicio de los intereses de los agentes privados del sector inmobiliario.

A pesar de tener como fundamento la lucha contra la pobreza, la promoción de la ciudadanía, el mejoramiento de la calidad de vida entre otras, existe históricamente un determinante físico en la intervención en materia de mejoramiento barrial y urbano que no logra dimensionar el papel y la importancia de lo social. Por tanto, se sigue desarrollando, en la práctica, una noción de objeto sobre el que se interviene y no sobre la población sujeto de su propio desarrollo. Lo anterior se evidencia en la separación existente entre lo que está al centro de la intervención, no en términos teóricos, ni en la caracterización del MIB, sino en la intervención misma de mejoramiento que se adelanta en la ciudad desde las distintas instituciones (lo social, lo físico espacial, o la convivencia).

BIBLIOGRAFÍA

ALGUACIL, Gómez Julio (1998): *Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Monografías.

BRAKARZ, José y otros (2002). Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo –BID–.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2002. Análisis económico del programa “Urbanización de asentamientos populares de Rio de Janeiro” (PROAP II) (BR-0250). Documento interno, disponible en archivos técnicos del programa. Washington D.C.: BID.

BORJA, Jordi y Castelles, Manuel (1998): Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. 3ra ed. Madrid: Grupo Santillana.

CASTILLO DE HERRERA, Mercedes (2003). Seminario Lineamientos para una política de hábitat sostenible. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2007. Panorama social de América Latina 2007. Santiago de Chile: CEPAL.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CONPES (2002). Optimización de la Política de Desarrollo Urbano. De conformidad con la Política de Calidad de Vida Urbana definida por el PND para el período 2002-2006. Bogotá.

DU PLESSIS, Chrisna (2002). Agenda 21. Para una construcción sostenible. Pretoria, South Africa: CSIR Building and Construction Technology. CIB&UNEP.

GEHL, Jan. *Life between buildings: using public space*. Van Nostrand Reinhold. New York, 2006.

HERNÁNDEZ CASTRO, Nieves (2006). *La conformación del hábitat de la vivienda informal desde la técnica constructiva*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

IVES, Many. "Las Políticas Públicas". Editorial Ariel, Barcelona. 1992.

JORDÁN, Roberto. (1966). *El proceso de desarrollo de la comunidad*. En: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Desarrollo de la comunidad. Teoría y práctica*. México.

MAGALHÃES, F. y E. Rojas. 2007. "Facing the Challenges of Informal Settlements in Urban Centres: The Re-urbanization of Manaus, Brazil." Washington, D.C.: BID.

PROYECTO SUR CON BOGOTÁ (2000). *El mejoramiento integral de barrios en el marco de los procesos de gestión institucional. Memoria inicial de la experiencia del Proyecto SUR con Bogotá*.

RUÍZ ROGERS, M., KLEINEKATHOEFER, M., 2003, Seminario Mejoramiento Barrial, Programas de Mejoramiento Barrial como una Estrategia de Prevención de Violencia, en el marco del COMPES 3604

REPÚBLICA DE COLOMBIA (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá: Ediciones Universales, 1998.

RAMÍREZ, Patricia 2003 *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (México: FLACSO).

ROJAS, Eduardo. 2004. *Los desafíos de un continente urbano*. Washington D.C.: BID.

SALDARRIAGA, Alberto (2002). “La ciudad informal y futuro de la ciudad colombiana”, ponencia. En: Foro sobre Hábitat. Universidad La Gran Colombia, agosto de 2002. Bogotá.

TORRES TOVAR, Carlos A. y otros (2006). Estudio de conceptualización para el mejoramiento integral de barrios en Bogotá, D.C. Primer Informe (agosto). Bogotá: Caja de Vivienda Popular, Cooperación Financiera Oficial con Países en Desarrollo, Banca Alemana –KfW–, Universidad Nacional de Colombia.

TORRES, Carlos; Donka, A. (2006): “Es posible pasar de la ciudad informal a la ciudad formal”, ponencia presentada en el VI Seminario Nacional de Investigación Urbano Regional “La Construcción Colectiva de Territorios”. Bogotá.

Villareal, J. (2009), Evaluación Ejecutiva del PUI Nororiental de Medellín, Universidad de los Andes.

Medellín, Compromiso de Toda la Ciudadanía”, entendido como un modelo de intervención urbana que articula los componentes físico, social y la coordinación interinstitucional, y que busca resolver problemas específicos de un territorio definido

Paginas web:

Ver: <http://www.citiesforpeople.net/jan-gehl-and-good-cities>

Ver: <http://www.vivienda.gov.ar>.

Ver: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones>

Ver:

http://www.sence.cl/sence/wpcontent/uploads/2011/02/InformeFinal_EvaluacionChileBarrio2007.pdf

Ver: www.armazemdedados.rio.rj.gov.br

Ver: Habitat for Humanity: <http://www.habitat.org/lac/>