



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR
DE INGENIEROS DE CAMINOS,
CANALES Y PUERTOS



TFM - Propuesta de un modelo de sistema de gestión para la ciudad informal.



Máster Universitario en Planificación
y Gestión en Ingeniería Civil

Autora del proyecto

Liliana Marcela Mejía Vásquez

Tutor

Joaquín Catalá Alís

Curso 2013/14
Septiembre 2014

Crédito de la imagen de portada

<http://es.azimage.com/image/contrastes-las-casas-amarillas-del-barrio-boqueroncito-caracas-venezuela-236042>

<http://es.azimage.com/>

Agradecimientos

A mis profesores y compañeros del Máster.

A mi tutor: Dr. Joaquín Catalá Alís

Dedicatoria

A mi marido Javier, por su confianza, paciencia y apoyo, porque sin él no hubiera sido posible cumplir con este objetivo.

Gracias.

Índice

RESUMEN	11
1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS	15
1.1 INTRODUCCIÓN	15
1.2 OBJETIVOS.....	16
1.2.1 Objetivo general	16
1.2.2 Objetivos específicos.....	16
1.3 OBJETO Y ALCANCE.....	17
1.4 JUSTIFICACIÓN.....	18
1.5 METODOLOGÍA.....	18
1.6 ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	19
2. GENERALIDADES Y MARCO TEÓRICO	25
2.1 GENERALIDADES DE LA CIUDAD INFORMAL EN LATINOAMERICA	25
2.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES	32
2.3 LA GESTIÓN DE LA CIUDAD INFORMAL EN LATINOAMERICA	33
2.3.1 Definición de gestión pública	33
2.3.2 Características propias de la gestión de la ciudad informal	35
2.4 POLITICAS DE GESTIÓN EN LA CIUDAD INFORMAL DE LATINOAMERICA.	36
2.4.1 Definición de políticas de gestión	36
2.4.2 La importancia de una política pública en las ciudades informales.	37
2.5 EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO MARCO DE ACTUACIÓN DE UNA POLÍTICA HABITACIONAL.....	39
2.5.1 Definición de marco de actuación	39
2.5.2 Directrices internacionales.....	40
3. ESTADO DEL ARTE	51
3.1 REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA	51
3.1.1 Fase I: Identificación de las palabras claves	52
3.1.2 Fase II: Acercamiento preliminar	53
3.1.3 Fase III: Depuración de artículos encontrados	54
3.1.4 Fase IV: Clasificación de artículos	56

3.1.5	Fase V: Explotación de datos	57
3.1.6	Fase VI: Análisis de artículos relevantes.....	59
4.	ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN	91
4.1	IDENTIFICACIÓN	91
4.1.1	Gestión urbana en la ciudad informal.....	91
4.1.2	Gestión de la legalidad del suelo en la ciudad informal.....	103
4.1.3	Gestión de financiamiento en la ciudad informal.....	111
4.2	DESCRIPCIÓN Y ANALISIS	118
4.2.1	Gestión urbana en la ciudad informal.....	118
4.2.2	Gestión de la legalidad del suelo en la ciudad informal.....	134
4.2.3	Gestión financiera en la ciudad informal	149
5.	COMPARACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN URBANA, LEGALIZACIÓN DEL SUELO Y FINANCIAMIENTO QUE SE DAN EN LA CIUDAD INFORMAL DE COLOMBIA, PERÚ Y BRASIL	167
5.1	Cuadro comparativo de la gestión urbana, legalización del suelo y financiamiento	167
5.2	Debilidades y fortalezas de la gestión urbana, de la legalización del suelo y del financiamiento en Brasil.....	173
5.3	Debilidades y fortalezas de la gestión urbana, de la legalización del suelo y del financiamiento en Perú	175
5.4	Debilidades y fortalezas de la gestión urbana, de la legalidad del suelo y del financiamiento en Colombia.....	178
5.5	Conclusiones generales en la gestión urbana, de la legalización del suelo y financiamiento	180
6.	PLANTEAMIENTO DE UN MODELO DE GESTIÓN URBANA, LEGALIDAD DEL SUELO Y DE FINANCIAMIENTO PARA LA CIUDAD INFORMAL	189
6.1	Objetivo del modelo	189
6.2	Conceptos básicos en los que se base el modelo.....	189
6.3	Metodología.....	190
6.4	Resultado del Modelo.....	191
7.	CONCLUSIONES Y FUTURAS LINEAS DE INVESTIGACIÓN	211
7.1	Conclusiones Generales.....	211
7.2	Futuras líneas de investigación	212
8.	Bibliografía.....	217
9.	ANEXOS.....	223

Listado de Figuras

Figura 2.1: Manzales-Colombia.	25
Figura 2.2 Formas de crecimiento urbano a partir de la relación “urbanización-parcelación- edificación”.....	31
Figura 2.3 Pereira Colombia	33
Figura 3.1. Evolución de las publicaciones	58
Figura 3.2 esquema de la gestión de los asentamientos informales.....	79
Figura 3.3 Perfil de una política habitacional.	81
Figura 3.4 Magnitud de la informalidad en Latinoamérica por país y ciudad principal.....	87
Figura 4.1 Inicio de ocupación en villa el Salvador.	97
Figura 4.2 Plano Urbanístico Villa El Salvador.	98
Figura 4.3 Estructura Urbana VES.	100
Figura 4.4 Planeamiento Integral.....	101
Figura 4.5. Diagrama de flujo de la gestión de PLHIS para la ciudad informal.....	120
Figura 4.6 Estructura Urbana Jerarquizada.	127
Figura 4.6 Entidades dadoras del subsidio familiar.	163
Figura 4.8 La gestión de la Ciudad Informal de Brasil, Perú y Colombia.....	183
Figura 6.. Metodología del Modelo Teórico, Fase 1 Estudios Previos.	192
Figura 6.2 Metodología del Modelo Teórico, Fase 2 Diagnóstico.	194
Figura 6.3 Metodología del Modelo Teórico, Fase 3 Planificación.	195
Figura 6.4 Metodología del Modelo Teórico, Fase 4. Control.	200
Figura 6.5 Metodología del Modelo Teórico, Fase 4. Control. Etapa 3. Evaluación	202
Figura 6.6 Relación planificación y control.....	206
Figura 7.1 Esquema de la Metodología del Modelo Teórico.....	212

Listado de Cuadros

Cuadro 2.1 Clasificación Tasa de Pobreza	27
Cuadro 3.1. Identificación de palabras clave.....	52
Cuadro 3.2. Resultados acercamiento preliminar de búsqueda.	54
Cuadro 3.3. Primera depuración de la información.....	55
Cuadro 3.4. Eliminación de referencias duplicados.....	56
Cuadro 3.5. Clasificación por Nivel de Importancia	56
Cuadro 3.6 Resultados de la búsqueda por base de datos.	57
Cuadro 3.7 Autores con mayor número de publicaciones.....	58
Cuadro 4.1 Niveles de organización de la población de Villa el Salvador.	99
Cuadro 4.2. Gestión del Suelo.	133
Cuadro 4.3 Resumen.....	144
Cuadro 4.5. Esquema de subsidio General Colombia.	162
Cuadro 5.1 Cuadro comparativo de la gestión urbana en Brasil, Perú y Colombia.....	170
Cuadro 5.2 Cuadro comparativo de la gestión de la legalidad del suelo en Brasil, Perú y Colombia.	171
Cuadro 5.3 Cuadro comparativo de la gestión Financiera en Brasil, Perú y Colombia.....	172
Cuadro 5.4 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la gestión Urbana en Brasil.	173
Cuadro 5.5 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la gestión de la legalidad del suelo.....	173
Cuadro 5.6 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la Gestión Financiera en Brasil.	174
Cuadro 5.7 Cuadro de fortalezas y Debilidades de Gestión Urbana en Perú.....	175
Cuadro 5.8 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la Legalidad del Suelo en Perú.....	176
Cuadro 5.9 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la Gestión Financiera en Perú.....	176
Cuadro 5.10 Cuadro de fortalezas y Debilidades de Gestión Urbana en Colombia.	178
Cuadro 5.11 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la Legalidad del Suelo en Colombia.	178
Cuadro 5.12 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la Gestión Financiera en Colombia.	179
Cuadro 5.13 Cuadro Datos Generales.....	180
Cuadro 5.14 Cuestiones sobre la Gestión en la Ciudad Informal de Brasil, Perú y Colombia. ...	182
Cuadro 5.15 La gestión de la Ciudad Informal en Brasil, Perú y Colombia.	182
Cuadro 6.1. Parámetros empleados en la fase de diagnóstico del Modelo.....	193
Cuadro 6.2. Planificación Brasil	196
Cuadro 6.3. Planificación Perú.....	198
Cuadro 6.4. Planificación Perú.....	199

Cuadro 6.5 Comparación del control	202
Cuadro 6.6 Indicadores para los cinco criterios de evaluación de la OCDE	205

RESUMEN

Este documento es el resultado de la investigación realizada acerca de los sistemas de gestión que se presentan en las ciudades informales de Brasil, Perú y Colombia. Su objetivo principal es realizar una descripción y un análisis de los sistemas de gestión urbana, de la legalidad del suelo y financiera, teniendo en cuenta los estudios realizados hasta la fecha, para así poder plantear un modelo teórico de gestión.

Para alcanzar este objetivo se realizó una comparativa de los diferentes sistemas de gestión empleados en dichos países, para posteriormente analizar sus fortalezas y debilidades y finalmente plantear un modelo teórico que pueda ser aplicado y adaptado a cualquier ciudad informal. En futuras líneas de investigación será aplicado a la ciudad informal de Cartagena de Indias (Colombia).

Palabras Claves: *Ciudad informal, Ciudad inclusiva, Asentamientos urbanos, Gestión urbana, Gestión financiera y Legalidad del suelo*

ABSTRACT

This document is the result of a research on management systems used in informal cities as Brazil, Peru and Colombia. Its main objective is to describe and analyze urban management systems, legality and financial ground. In order to propose a theoretical model of management, recent studies were taken into account.

To achieve this objective, different management systems were compared in these countries, then, their strengths and weaknesses were analyzed, and finally a theoretical model was proposed that can be applied and adapted to any casual city. In future research this model will be applied to the informal city of Cartagena de Indias (Colombia).

Keywords: *Informal city, Inclusive City, Urban settlements, Urban management, financial management and ground legality.*

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

1.1 INTRODUCCIÓN

Las ciudades actuales son el resultado de una realidad oficial, fruto de la estricta planificación urbanística que se afronta conjuntamente por la arquitectura y la ingeniería, y de una realidad informal creada como consecuencia de procesos informales, autónomos y auto-organizados que van creando sus propios ciudadanos. La ciudad informal adolece de planificación urbanística que es suplida casi en su totalidad por la realidad informal lo que origina un desequilibrio patente que provoca riesgos materiales y humanos.

Los asentamientos urbanos informales son uno de los aspectos que describen la pobreza en las zonas urbanas, estas áreas que son conocidas como precarias carecen prácticamente de todos los servicios que permiten una vida digna. Se caracterizan principalmente por la ilegalidad en la tenencia de la tierra y, en consecuencia, de la vivienda. Según la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) de México, los criterios que definen un asentamiento informal son: (ONU-HÁBITAT/Sedesol, 2005).

- Alta concentración de hogares en condiciones de pobreza, que representan más del 50% del total.
- Zonas segregadas o parcialmente segregadas del resto del área urbana.
- Baja cobertura de servicios públicos.
- Gran deficiencia de equipamientos recreativos, culturales y deportivos.
- Problemas de tipo social, como inseguridad, violencia y proliferación de grupos vulnerables.

Las ciudades latinoamericanas reflejan una enorme desigualdad social en todos los aspectos de la vida urbana. Se puede decir que aproximadamente el 50% de la población urbana vive en la ciudad informal, o de los 100 millones de pobres urbanos que sufren de “Un cuadro de contraposición entre una minoría cualificada y una mayoría en condiciones urbanísticas precarias que se relaciona con todas las formas de desigualdad, a la que corresponde una

situación de exclusión territorial. Esta situación de exclusión es mucho más que la expresión de las desigualdades de renta y desigualdades sociales: es agente de reproducción de esa desigualdad” (Rolnik y Cymbalista, 2000).

Con esta investigación se pretende conocer cuáles son los diferentes sistemas de gestión urbana, administrativa, financiera y la legalidad del suelo utilizados en la ciudad informal de diferentes países del mundo y la forma en que son aplicados, una vez se hayan determinado los sistemas de gestión se creará un modelo que pueda en futuras líneas de investigación ser aplicado a la ciudad informal de Cartagena de Indias Colombia.

Para conseguirlo se realizará una búsqueda bibliométrica sobre la situación actual de los sistemas de gestión en la ciudad informal de varios países del mundo, priorizando y seleccionando aquellos sistemas de gestión más recurrentes, para así con toda la información recopilada se pueda finalmente crear el modelo de gestión.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo general

Realizar una descripción y un análisis detallado de los sistemas de gestión urbana, legalidad del suelo y financiera en la ciudad informal de Brasil, Perú y Colombia, teniendo en cuenta estudios realizados hasta la fecha, para así poder plantear un modelo teórico de gestión que pueda ser aplicado a la ciudad informal de cualquier país.

1.2.2 Objetivos específicos

1. Identificar, describir y analizar la gestión urbana, de la legalidad del suelo y financiera en las ciudades informales de Brasil, Perú y Colombia
2. Crear un modelo teórico de gestión urbana, de la legalidad del suelo y financiera que pueda ser aplicado a la ciudad informal.

3. Identificar, describir y analizar la gestión urbana, de la legalidad del suelo y financiera en la ciudad informal de Cartagena de Indias (Colombia).
4. Aplicar el modelo teórico de gestión a la ciudad informal de Cartagena de indias (Colombia).

NOTA: Los objetivos 3 y 4 son objetivos posteriores, dentro de una investigación de mayor envergadura. (Futuras líneas de investigación).

1.3 OBJETO Y ALCANCE

El objeto de la presente investigación es el análisis de los actuales sistemas de gestión de ciudades informales como Brasil, Perú y Colombia, en lo referente a la parte urbanística, de la legalidad del suelo y financiera. Para una vez identificados priorizar los de mayor relevancia e impacto. A continuación se realizara un estudio comparativo de las soluciones que se utilizan en dichas ciudades informales para dar respuesta a la problemática de gestión que se presenta.

Finalmente, se planteará un modelo teórico de gestión que en futuras líneas de investigación pueda adaptarse a la problemática de la ciudad informal de Cartagena de Indias (Colombia) y mejorar la gestión urbana, de la legalidad del suelo y financiera

Teniendo en cuenta que la adaptación de un modelo para la mejora de gestión debe permitir elevar los niveles mínimos de habitabilidad básica en la ciudad informal; sin olvidar que en la ciudad informal esta gestión no puede derivar en unos costes elevados, debido a la escasez de recursos, y al mismo tiempo, y necesariamente, debe contar con la participación activa de las personas implicadas.

1.4 JUSTIFICACIÓN

La existencia de asentamientos informales puede brindar alguna ventaja para los pobres al ofrecerles terrenos asequibles y suplencia de vivienda, una serie de problemas acompaña la vida en estos asentamientos. Además de una carencia de infraestructura y servicios básicos (incluyendo agua, alcantarillado y basura).

Esta investigación pretende agrupar de forma detallada los diferentes tipos de gestión que se pueden encontrar en las ciudades informales de Brasil, Perú y Colombia, ya que hasta el momento no se ha hecho una recopilación de dicho tema.

Teniendo en cuenta que en la ciudad informal se puedan implantar sistemas de gestión o mejorar los ya existentes, que permitan elevar los niveles mínimos de habitabilidad básica, teniendo en cuenta las características físicas del lugar y del entorno en el que se encuentran.

Por lo tanto, este estudio y análisis intenta profundizar en la gestión de la ciudad informal para tratar de conocer cómo y de qué forma se está gestionando la parte urbanística, financiera y la legalidad del suelo en la ciudad informal, para posteriormente con toda la información encontrada se pueda crear un modelo de gestión que pueda ser implantado en la ciudad informal de Cartagena de Indias (Colombia).

1.5 METODOLOGÍA

Para lograr los objetivos planteados se van a estudiar diferentes sistemas de gestión urbana, legalidad del suelo y financiera que se presentan en la ciudad informal de Brasil, Perú y Colombia, en base a estos sistemas plantear un modelo teórico de gestión que pueda ser aplicado a la ciudad informal de Cartagena de Indias (futuras líneas de investigación)

Atendiendo a los objetivos y al alcance de la investigación, la metodología se basa en la fase exploratoria y de análisis de la información. En primer lugar se realiza una revisión y análisis de la bibliografía encontrada sobre la temática en estudio, a nivel de Latinoamérica, esta se realizó a través de consultas en libros, congresos, revistas y en las bases de datos Science Direct, Scopus y Web of Knowledge, con un doble objetivo: el primero, establecer un marco conceptual que sirva de base para el desarrollo de la investigación, y el segundo, para la obtención de la información necesaria para la identificación de los diferentes sistemas de gestión urbana, legalidad del suelo y financiamiento, empleados en las ciudades informales de Brasil, Perú y Colombia.

Posteriormente en la fase de análisis de la información, se realiza una identificación de los principales sistemas de gestión que se presentan en las ciudades informales de dichos países, estableciendo un cuadro comparativo entre ellos para poder ver cuáles son las fortalezas y debilidades que cada sistema de gestión presenta.

Finalmente, basados en la información recopilada y haciendo nuevamente uso de las fases exploratoria y de análisis de la información, se plantea un modelo teórico de gestión que pueda ser utilizado y adaptado a la gestión de cualquier ciudad informal, como puede ser el caso de Cartagena de Indias (Colombia)

1.6 ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El presente estudio está dividido en 8 apartados: 7 apartados principales y un último apartado de referencias. A continuación se detalla y se explica brevemente el contenido de cada uno de los apartados:

- **Apartado 1.** *Introducción y objetivos.* Se estableció la introducción y los objetivos (generales y específicos), el alcance, método y estructura del documento.

- **Apartado 2.** *Generalidades y marco teórico.* Se realizó una recopilación de información documental en libros, congresos, revistas y en las bases de datos Science Direct, Scopus y Web of Knowledge, con el objetivo de establecer un marco conceptual acerca de las generalidades de la gestión en la ciudad informal en Latinoamérica y Caribe, además una descripción de los diferentes sistemas como urbanístico, administrativo, financiero y la legalidad del suelo.
- **Apartado 3.** En este capítulo se presenta los resultados de la revisión de la bibliografía en las bases de datos Science Direct, Scopus y Web of Knowledge, al igual que se presenta el estado del arte de la gestión de la ciudad informal de Latinoamérica.
- **Apartado 4** *Análisis de los sistemas de gestión.* En este capítulo al igual que en Capítulo 5 se desarrolló el núcleo esencial de la tesis, en primer lugar se realizó la identificación de los sistemas de gestión urbana, administrativa, financiera y la legalidad suelo en la ciudad informal de Colombia, Perú y Brasil, a través de un análisis de la información documental recopilada; se realizó una comparación de las diferentes formas en que se gestiona la ciudad.
- **Apartado 5** *Comparación de los tipos de gestión, urbanística, legalidad del suelo y de financiamiento que se dan en la “ciudad informal de Colombia, Perú y Brasil.* En este apartado se realiza un cuadro comparativo de los criterios más importantes de cada tipo de gestión en cada uno de los tres países objeto de estudio. Por último, se ha realizado un análisis de fortalezas y debilidades para cada uno de los países, lo que ha permitido llegar a unas conclusiones que van a ser la base en la que se apoye el diseño de un modelo de gestión para la ciudad informal.
- **Apartado 6** *Planteamiento de un modelo teórico de gestión urbana, legalidad del suelo y de financiamiento para la ciudad informal* En este

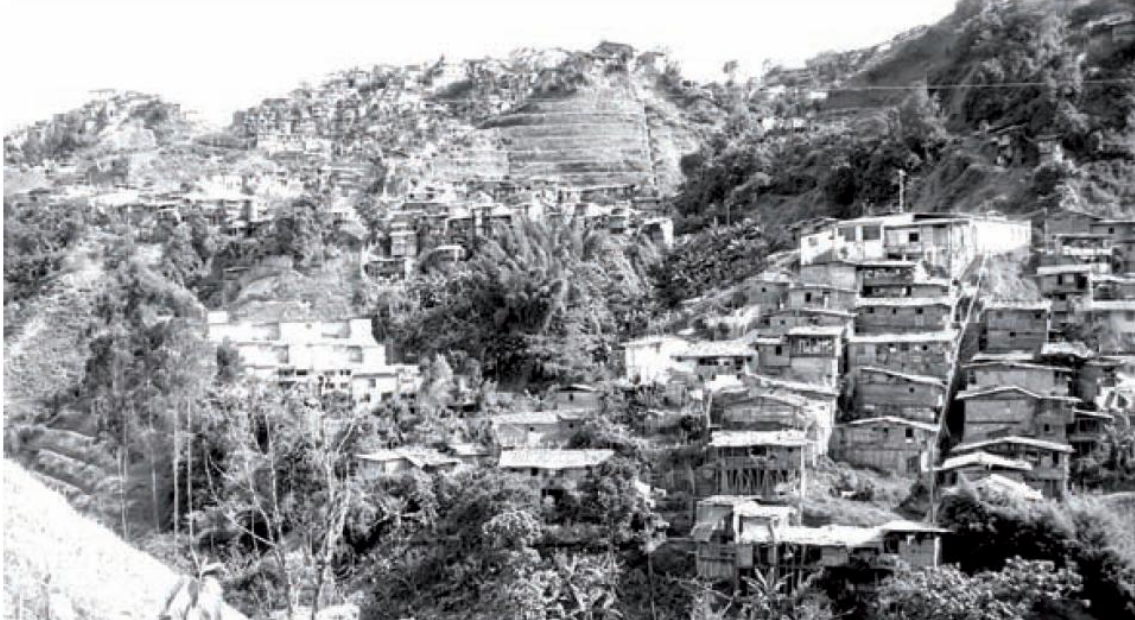
apartado se propone una metodología que conduce a la obtención de un modelo de gestión para cada caso particular de la ciudad informal basado en la información encontrada y posteriormente analizada. De forma que en futuras líneas de investigación pueda ser aplicado a gestión de la ciudad informal de Cartagena de Indias (Colombia).

- **Apartado 7** *Conclusiones y futuras líneas de investigación.* Se presentan las conclusiones y aportaciones obtenidas en el estudio, y se recomiendan futuras investigaciones.
- **Apartado 8** *Listado de referencias.* Se presenta el listado de artículos analizados y otros documentos consultados.
- **Apartado 9** *Anexos.*

2. GENERALIDADES Y MARCO TEÓRICO

2. GENERALIDADES Y MARCO TEÓRICO

2.1 GENERALIDADES DE LA CIUDAD INFORMAL EN LATINOAMERICA



*Figura 2.1: Manizales-Colombia.
Fuente Bitácora. Foto Carlos Torres*

En las ciudades latinoamericanas, la ciudad informal está constituida por asentamientos informales que se desarrollan al margen de la planificación urbanística, conformada mayoritariamente por suelo urbano.

Los asentamientos informales también denominados asentamientos espontáneos, marginales o no controlados, refieren a formas de hábitats precarios establecidos en las zonas urbanas. Adquieren designaciones particulares en distintos países de Latinoamérica: colonias proletarias en México, villas miseria en Argentina, campamentos poblacionales en Chile, pueblos jóvenes en Perú, barrios piratas o ciudades piratas en Colombia, favelas en Brasil, barrios o barrios de ranchos en Venezuela, entre otras.

Estos asentamientos se desarrollan cerca a la ciudad formal, originando 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.

La ciudad informal surge por la ausencia de viviendas y políticas públicas con carencias en los diferentes sectores como, laboral, la propiedad de la tierra, la salud o la educación, junto con la venta ilegal de terrenos, en la mayoría de los casos en aéreas no consolidadas.

Normalmente, la necesidad de conseguir mejorar las condiciones de vida, ya sea por nuevas oportunidades de trabajo y de acceso a la tierra, pese a que sea vivir en asentamientos precarios, suele supeditar la ubicación de la ciudad informal, siempre en conexión directa con la ciudad formal, generalmente por dependencia laboral. (Revista ambiente digital, Raquel Tardin. La ciudad informal, dualidad formal/informal)

En Latinoamérica, la existencia de áreas excluidas social y espacialmente es debida, en parte, a la presencia del flagelo de la pobreza. Un flagelo que se ha extendido sostenidamente, se ha instalado hasta afectar a un número significativo de habitantes. En este ámbito geográfico los pobres, con diferentes grados de pobreza, han sido y continúan siendo el denominador común. Una constante que se extiende y acompaña el ritmo acelerado del mundo globalizado. El paisaje de la globalización ha ido de la mano del paisaje urbano de la pobreza (VEGARA & RIVAS, 2004).

La no participación, continúa limitando al creciente número de ciudadanos pobres y así, los pobres urbanos siguen perdiendo, son y seguirán siendo los excluidos. Y los asentamientos informales han conformado y seguirán conformando parte de la urbanización de la pobreza (UN-HÁBITAT, 2003), pues la pobreza se ha establecido en el territorio de los asentamientos informales o quizás ha sido prematura, ha llegado de otros sitios, se ha importado

Existe un vínculo fuerte entre los procesos de exclusión urbana y las situaciones de pobreza. La pobreza no se puede considerar únicamente desde el punto de vista monetario: se traduce principalmente por la no-satisfacción de las necesidades esenciales. Puesto que el acceso a la vivienda está en el centro de la problemática de la integración social de las familias pobres, el

análisis de los mecanismos de exclusión del acceso a la vivienda es un prealable necesario para implementar cualquier política de integración.

Los procesos de exclusión social por la vivienda son múltiples. La causa principal es la incapacidad de las políticas de la vivienda en concebir una oferta asequible para las familias de bajos ingresos, conjugada al libre juego del mercado para acceder a la propiedad como al préstamo (Fayman, 2001).

En Latinoamérica, la existencia de zonas excluidas social y espacialmente es debida en la mayoría de los casos por la pobreza. Esta situación se ha extendido a gran escala en las ciudades, afectando así a número significativo de habitantes.

A continuación se presenta las tasas de pobreza e indigencia para doce de los trece países obtenidas de la base de datos de CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

	Alrededor del 2000		Alrededor del 2010	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
ARGENTINA	23.7	6.6	8.6	2.8
BOLIVIA	48.7	19.8	42.4	16.2
BRASIL	32.9	9.3	22.1	5.5
CHILE	19.7	5.1	11.7	3.5
COLOMBIA	50.6	21.9	38.5	11.1
COSTA RICA	18.1	5.4	17	4.8
ECUADOR	63.5	31.3	37.1	14.2
GUATEMALA	49.1	16	42	14.8
MÉXICO	32.3	6.6	32.3	8.5
PARAGUAY	49.1	17.1	46.5	19.4
PERÚ	36.1	9.3	19.1	2.5
URUGUAY	9.4	1.8	8.6	1.4

Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadística. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de cada país.

Cuadro 2.1 Clasificación Tasa de Pobreza

A grandes rasgos los países pueden clasificarse en tres grupos: Argentina, Chile y Uruguay, son los tres países con menores tasas de pobreza, menores

al 12%; le siguen Costa Rica, Perú y Brasil, con tasas de pobreza entre 17% y 22% y el resto de los países con tasas de pobreza que superan el 30%.

En general las estrategias de combate a la pobreza y desigualdad se cimentaron en cuatro pilares (Adenauer, 2012):

- 1) Importantes inversiones en educación y salud, no sólo para ampliar o universalizar la cobertura sino también asegurando mejoras importantes en la calidad de la provisión.
- 2) Inversión en infraestructura y servicios básicos.
- 3) Modernización del estado, ya sea agilizando el acceso a subsidios y pensiones, mejorando sistemas de información y registro, el sistema impositivo, agilizando trámites y permisos, etc.
- 4) Programas de transferencias directas (condicionadas/no condicionadas). Tres ejemplos conocidos son OPORTUNIDADES en México, Bolsa Familia en Brasil y Chile solidario en Chile.

Por lo tanto la no participación, continúa limitando al creciente número de ciudadanos pobres y así, los pobres urbanos siguen perdiendo, son y seguirán siendo los excluidos. Y los asentamientos informales han con formado y seguirán conformando parte de la urbanización de la pobreza (UN-HÁBITAT, 2003), pues la pobreza se ha instalado en el territorio informal, llegando de otros sitios

El proceso de urbanización en Latinoamérica sigue generando cambios, las fronteras entre el campo y la ciudad están desapareciendo hay zonas en las que no se distingue donde empieza la ciudad y termina el campo

A partir de los años setenta, en Latinoamérica, debido a la crisis económica en la que ha estado inmersa se ha originado la práctica continua y sostenida de actividades informales viéndose reflejado en las cantidades de suelo que ocupan los asentamientos informales y en el número de sus residentes para finales del siglo XX.

La comunidad mundial ha tomado conciencia de que aproximadamente la mitad de la población es ahora urbana. Aunque las migraciones del campo a la ciudad en Europa, Norteamérica, Suramérica y el Caribe se han estabilizado, con un 75% de la población viviendo en áreas urbanas, en Asia y África la tendencia apunta a un vuelco demográfico explosivo. Se espera que sus poblaciones aumenten drásticamente y que pasen de cerca del 35% del total hasta el 50% en los próximos treinta años. Un dato aún más preocupante es que, según estima *UN-Habitat*, de los 3 billones de habitantes que viven actualmente en zonas urbanas, uno vive en suburbios y que esta cifra se doblará si no se actúa al respecto.

Desde su nacimiento, los asentamientos informales se han caracterizado por presentar aspectos contrarios a la manera como surgen y se desarrollan otras formas de crecimiento urbano, generando un sin fin de desigualdades propias de países en vía de desarrollo, interviniendo en la expansión de las ciudades y variando su estructura, extendiendo los límites y cambiando la imagen de la ciudad. La pobreza ha sido rica y ha formado un hábitat pobre, que se ha ido apropiando del escenario de las ciudades latinoamericanas (Hernández, 1994)

Una gran parte de la población de las ciudades de los países en desarrollo vive en condiciones de habitabilidad ilegal, entre el 40 % y el 50% en las principales ciudades de India, entre el 30% y el 40% en América Latina y en proporciones que varían entre el 20% y el 60% en las ciudades del mundo árabe (Durand-Ilasserve & Clerc, 1997).

La ilegalidad o irregularidad remite a la incertidumbre en la ocupación del suelo: los habitantes de los barrios informales o espontáneos no poseen ni títulos de la propiedad ni derechos formalmente reconocidos para ocupar el terreno sobre el que viven, por lo que no pueden venderlo legalmente ni dejarlo en herencia. Con frecuencia no pueden obtener, ni siquiera, las infraestructuras y los servicios básicos (Durand-Ilasserve & Clerc, 1997), porque las administraciones públicas se oponen al mejoramiento de las condiciones de vida en estos asentamientos, pues lo consideran una forma de reconocimiento implícito y un

incentivo a su ulterior crecimiento o a la edificación de otros asentamientos irregulares (CNUAH, 1995).

Este enfoque del problema tiene diversos aspectos negativos. La falta de infraestructura no anima a la gente a invertir para mejorar la propia vivienda, ni para desarrollar actividades económicas, por lo que las precarias condiciones de estas áreas se deterioran ulteriormente (Environment and Urbanization, 1994).

La razón por la cual amplias porciones de la población viven en condiciones precarias de ilegalidad es sencillamente la falta de alternativas. La oferta de terrenos edificables y de viviendas públicas está muy por debajo de la demanda, y no pocas veces son las familias de ingresos medios las que se benefician de esta oferta en lugar de las más pobres para quienes estarías destinadas, o son criterios clientelares que priman en la asignación. Por otra parte, los privados no producen vivienda para la población de ingresos bajos, a menudo ocupada en el sector informal y que no cuenta con créditos bancarios (Cities Alliance, 2002)

Por lo tanto, para acceder a un terreno o a una vivienda, las familias pobres les toca recurrir a la vía de la ilegalidad, a la producción informal; instalando en terrenos ilegales sus viviendas, sin tener en cuenta que en la mayoría de los casos son construidas en zonas de riesgo humano y fuera de los planes urbanísticos de las ciudades.

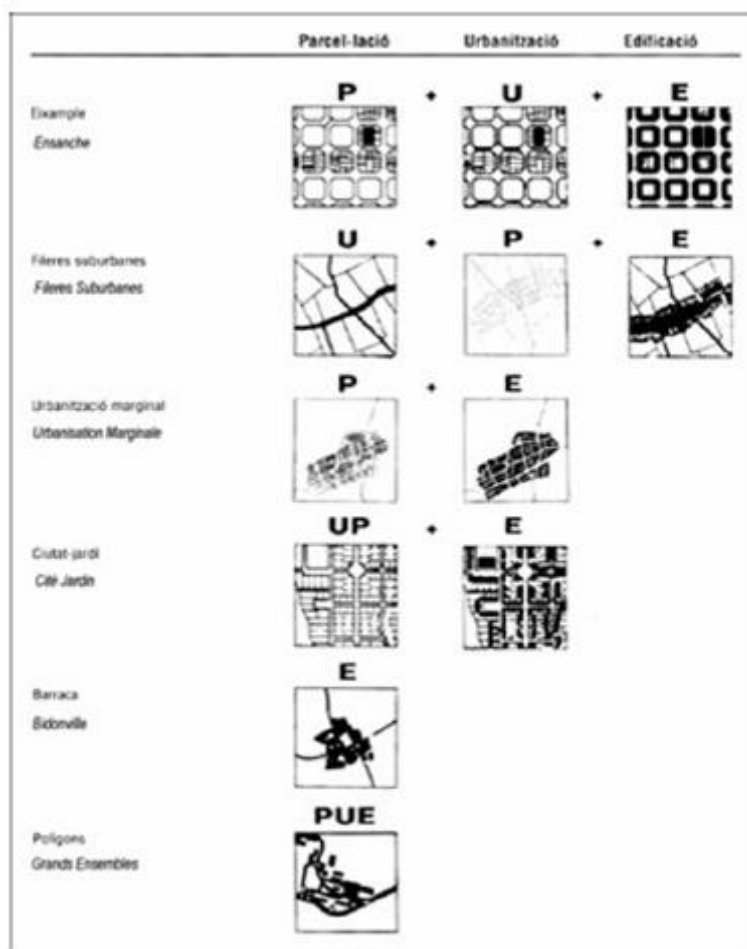


Figura 2.2 Formas de crecimiento urbano a partir de la relación "urbanización-parcelación-edificación".

Fuente: Solá-Morales, M. (1984)

Como se observa en la imagen, los **tejidos de vivienda informal** se caracterizan por una edificación según una cierta parcelación, sin alineaciones del trazado viario y ausencia de infraestructuras de servicios (P + E).

Ciertos autores afirman que la parcelación de este tipo de tejidos es anárquica o espontánea. No obstante, esto no es del todo cierto. Incluso si se hace de modo informal, responde a ciertas lógicas y es el resultado de **negociaciones** entre el supuesto propietario y los nuevos ocupantes. Esto resulta patente en muchos países africanos en los que el **derecho tradicional** rige los procesos de división parcelaria.

En cualquier caso, lo que caracteriza los tejidos de vivienda informal respecto a la parcelación es que con mucha frecuencia existe una apropiación ilegítima del

espacio público más allá de los linderos establecidos (Pérez-Foguet, Josa, & Torner, 2005).

2.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES

A continuación se describen los rasgos que definen a los barrios de vivienda informal:

- Son zonas desatendidas por las autoridades locales.
- La vivienda es precaria y las condiciones insalubres.
- Se van densificando progresivamente hasta llegar a la masificación.
- Se construyen en terrenos propensos a los riesgos naturales como: inundaciones, desprendimientos etc.
- Existe una inseguridad en la ocupación del suelo.
- Son social, cultural y económicamente heterogéneos.

Por lo tanto estos tejidos carecen de:

- **Servicios urbanos** básicos (agua, saneamiento, recogida de basuras, drenaje pluvial, alumbrado público, pistas peatonales pavimentadas, acceso para los servicios de urgencia, etc.).
- **Espacios públicos.** Zonas seguras para el juego de los niños y jóvenes. Espacios de reunión.
- Escuelas y centros de salud.

También es importante tener en cuenta otros aspectos críticos en este tipo de asentamientos como son:

- Mientras que en las ciudades la edad media de sus pobladores aumenta en los barrios informales disminuye, esto se debe mayoritariamente a las condiciones de insalubridad en las que viven.
- Las disparidades entre barrios estructurados y los informales son muy visibles, lo que aumenta las tensiones sociales.
- El crecimiento de los barrios informales sin una adecuada planificación complica la provisión de servicios convencionales.

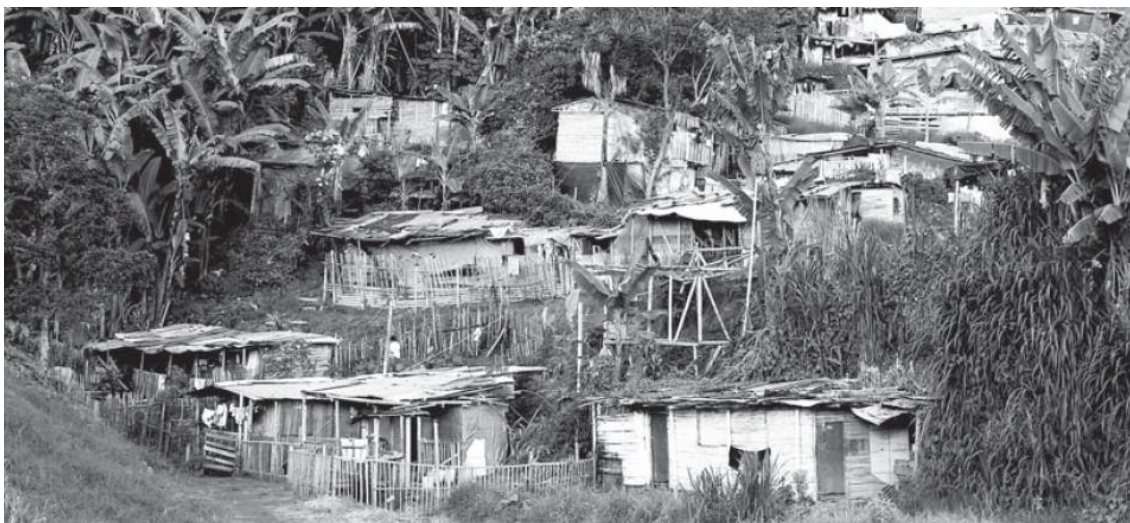


Figura 2.3 Pereira Colombia
Fuente. Juan Camilo Maya

Los barrios informales presentan para la planificación del uso del suelo o mejor dicho, planificación del desarrollo urbano, en múltiples formas, un problema.

Los asentamientos ilegales se forman frecuentemente en áreas de riesgo naturales, por ejemplo sobre lugares en pendientes abruptas o en áreas en peligro de inundaciones (GTZ, 1998)

2.3 LA GESTIÓN DE LA CIUDAD INFORMAL EN LATINOAMERICA

2.3.1 Definición de gestión pública

La gestión de la ciudad informal se debe abordar como una política pública, que dé el reconocimiento a la gestión social de la vivienda y de la producción social del espacio.

La gestión de los asentamientos debe partir de lo que ha sido la historia de los mismos, no debe concebirse sólo como una política de gobierno, sino como aquella que se fundamenta en la sociedad, la cual tiene un mayor respaldo en la Constitución Política en tanto posibilita una mayor participación y concertación de los asuntos públicos.

Sin embargo, la gestión abarca un proceso que es débil en el control y la evaluación, y ese es el aprendizaje que se tiene. Todos los proyectos o

programas realizados, tienden a diluirse en estos dos aspectos. Primero, porque al no ser parte de una política pública que se mantiene en el tiempo, se convierten en asuntos programáticos, de corto plazo que se abandonan por los consultores o personal delegado por parte del gobierno; y segundo, porque la comunidad no queda lo suficientemente capacitada y apersonada del asunto, por tanto no hay quien exija una rendición de cuentas y una evaluación de los resultados. (González, 2009)

La manera en que el estado aborda la informalidad urbana y el hábitat popular, han estado marcadas por diferentes enfoques que han traído consigo aciertos y desaciertos, aprendizajes y repetición de procesos de la intervención pública.

Por tal razón, se considera especialmente importante, desarrollar el concepto de Gestión Pública, y retomar de éste sus principales fundamentos, a fin de poder plantear algunas consideraciones que aporten a la consolidación de una política pública orientada a los asentamientos informales.

La gestión pública se entiende como el conjunto de capacidades que permiten traducir a la realidad los propósitos que dan vida a las políticas y los programas de naturaleza gubernamental pero que tienen incidencia directa en la esfera de lo público. De acuerdo con lo anterior, la gestión pública implica mostrar resultados y ser eficientes (costo–beneficio) en la resolución de los problemas, lo cual conlleva a solucionarlos desde lo práctico y pasar de lo abstracto a lo instrumental llevándolo a la realidad.

La configuración conceptual de la gestión pública contemporánea deriva de la globalización. Es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento (Guerrero, 2001)

Por lo tanto la gestión pública es la clave para valorar las capacidades gubernamentales y administrativas, pues a través de ellas es posible la consecución de los fines públicos que dan vigencia, eficacia y legitimidad a los

sistemas políticos que han institucionalizado los valores de la democracia (González, 2009)

Sin embargo, se debe tener en cuenta que para alcanzar una eficiente gestión pública es necesaria la relación directa entre sociedad y el estado, para así poder dar tratamiento a los problemas que han ingresado a la agenda de las instituciones, para poder conseguir con ello una adecuada gestión.

2.3.2 Características propias de la gestión de la ciudad informal

La Gestión de los asentamientos informales debe abordarse como una política pública, que posibilite el reconocimiento de la gestión social de la vivienda y de la producción social del espacio. La gestión de los asentamientos debe partir de lo que ha sido la historia de los mismos, no debe concebirse sólo como una política de gobierno, sino como aquella que se fundamenta en la sociedad, la cual tiene un mayor respaldo en la Constitución Política en tanto posibilita una mayor participación y concertación de los asuntos públicos.

Sin embargo, la gestión abarca un proceso que es débil en el control y la evaluación, y ese es el aprendizaje que se tiene. Todos los proyectos o programas realizados, tienden a diluirse en estos dos aspectos. Primero, porque al no ser parte de una política pública que se mantiene en el tiempo, se convierten en asuntos programáticos, de corto plazo que se abandonan por los consultores o personal delegado por parte del gobierno; y segundo, porque la comunidad no queda lo suficientemente capacitada y apersonada del asunto, por lo tanto no hay quien exija una rendición de cuentas y una evaluación de los resultados.

La gestión pública es revalorada de cara a las instituciones y su eficacia es producto no sólo de recursos técnicos y tecnológicos, sino de la orientación institucional que se imprime a los mismos en el cumplimiento de las metas públicas. Uno de los aspectos principales de la gestión pública es el relativo a la calidad de las organizaciones y fortaleza de las instituciones que se

encargan de crear y facilitar las condiciones que favorecen el aprovechamiento de las fuerzas productivas.

En la medida que la gestión sea asumida como un proceso social, que posibilita el desarrollo de cada una de sus partes (planificación, organización, ejecución, control y la evaluación), permitirá una mayor interacción de la autoridad con los ciudadanos y por lo tanto podrá ser comprendida como una construcción social o como un proceso social (González, 2009)

2.4 POLITICAS DE GESTIÓN EN LA CIUDAD INFORMAL DE LATINOAMERICA.

2.4.1 Definición de políticas de gestión

La política pública se define como el “conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción” (Lozano, 2005). Generalmente las políticas públicas quedan como un enunciado general, y como tal deben acompañarse de instrumento que ayude a concretarlas

La gestión pública es la clave para valorar la capacidad gubernamental y administrativa, pues a través de ellas es posible la consecución de los fines públicos que dan vigencia, eficacia y legitimidad a los sistemas políticos que han institucionalizado los valores de la democracia.

Sin resultados favorables de la acción de gobierno, no es posible que los ciudadanos tengan confianza en él mismo. Lo que un gobierno realiza o no, alude de modo directo a la gestión pública, ya que se considera el eje de las políticas públicas.

El talón de Aquiles de los gobiernos y las administraciones públicas cuando no generan resultados favorables son los fallos en la gestión (González, 2009).

La política debe tener en cuenta que la acción pública se construye hoy al nivel local, en todos los casos, por la dinámica de proyectos más que por la aplicación de normas;

más por consenso parcial que por grandes acuerdos globales. La legitimidad de una decisión pública y su eficacia son tanto mayores en la medida en que ha sido elaborada a través de un proceso que reúne a los protagonistas alrededor de objetivos comunes. Por eso lo local adquiere hoy tanta importancia (Jáuregui, 2002).

Sin embargo, los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, llevan a un trabajo coordinado entre los diferentes niveles del Estado y a un equilibrio entre el centralismo y la autonomía local, donde el Estado central e intermedio, como el caso departamental (Autonómico), deben fijar políticas nacionales y regionales, orientar los marcos normativos de las políticas, dirigir, coordinar, hacer seguimiento, evaluación de la gestión, capacitar, dar asistencia técnica y crear escenarios de participación

Por lo tanto, cabe destacar la importancia de una correcta gestión de las políticas públicas que permite concentrar esfuerzos de diferentes actores y mediante diversas formas, para lograr hacer efectivo el derecho a la ciudad y con ello a una vivienda digna, sin olvidar que el mayor responsable de que esto ocurra es el estado Ver anexo 1 de experiencias emblemáticas

2.4.2 La importancia de una política pública en las ciudades informales.

En América Latina falta una matriz de política habitacional estable y eficaz. La estabilidad tiene relación con la definición de una red de programas o sistema de líneas de acción con metas de mediano y largo plazo, y específica según segmentos de destinatarios. La eficacia tiene relación con programas diversificados, que superen la sola oferta de viviendas nuevas convencionales.

La necesidad de modelos estables queda en evidencia en el cuadro habitacional de la ciudad informal. En el examen de los déficit de tipo cualitativo y cuantitativo, se aprecia que su atención ha sido insuficiente; a la luz de la magnitud y velocidad del proceso de producción informal del alojamiento, ello redundará en una gran cantidad de países sin modelos de política habitacional estructurados para atender los requerimientos existentes en un plazo conocido

(a diferencia de los sectores salud y educación). Esta brecha o déficit se agrava con el acelerado ritmo de formación de hogares y hace también urgente la definición de estrategias de largo plazo (Arriagada, 2000)

Los asentamientos informales son una forma de hábitat en la que los más pobres se enfrentan para poder acceder al suelo urbanizado y por urbanizar. Estas ocupaciones generan precariedad infraestructural (fraccionamiento ilegal, invasión de terrenos públicos, invasión de zonas protegidas y zonas de riesgo ambiental)

Estos asentamientos irregulares son importantes sujetos de políticas sectoriales, pero crean importantes problemas a la planeación habitacional por su invisibilidad, o dificultad de registro estadístico, relacionadas con su heterogeneidad y dinamismo.

Por lo tanto, un auténtico cambio es que los gobiernos locales se coordinasen de manera eficiente con las autoridades centrales y estatales o provinciales. Las políticas informales para las ciudades deberían centrarse más en aspectos que se pudiesen integrar dentro las prácticas municipales formales, como la economía informal, el capital social y los acuerdos institucionales informales, incluyendo unos sistemas de viviendas y de reparto de tierras asequibles.

Si se van a hacer reales las dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales de la igualdad, se deben aceptar como derechos de la gente. Esto requiere que las ciudades desarrollen una visión que integre a todo el mundo, que promuevan planes y apliquen mecanismos con un seguimiento adecuado y que puedan ser revisados cuando fuese necesario, así como que establezcan nuevas instituciones, o que mejoren y refuercen las que ya existen para asegurar que son informales, responsables y eficientes. Si se cumpliesen, estos requisitos garantizarían que la ciudad está proporcionando un marco integrador de las visiones, las libertades y los derechos de sus residentes.

El “derecho a la ciudad” abarca las cuatro dimensiones de la igualdad que, cuando se combinan, garantizan la inclusión. El derecho implica que, para

lograr el mayor progreso en la reducción de la brecha urbana, los gobiernos de las ciudades deben asegurar la misma prioridad a la gobernanza, planificación, gestión y aplicación de las cuatro dimensiones de la igualdad.

La aplicación del derecho se debe basar en los principios de los derechos humanos básicos y universalmente reconocidos de no discriminación, indivisibilidad, igualdad entre los géneros, realización gradual, no retroceso, subsidiariedad, solidaridad y cooperación. (ONU-HABITAT, Reducir la brecha humana: Ciudades inclusivas, 2011)

2.5 EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO MARCO DE ACTUACIÓN DE UNA POLÍTICA HABITACIONAL

2.5.1 Definición de marco de actuación

“Los sin-techo del mundo y la población que está en viviendas inadecuadas no ocupan para infringir leyes u obtener ventajas, ellos están apenas creando soluciones cuando el sector legal falla en proveer viviendas para todas las personas de todas las clases sociales” (Tedeschi, 2004).

Las actuaciones que los estados realizan en cuanto a los asentamientos humanos, se enfocan normalmente y en la mayoría de los casos en el tema de la vivienda, debido al aumento de la demanda. Dichas actuaciones generan atenciones tanto a nivel de Latinoamérica y se conocen como el “derecho a una vivienda digna” como a nivel internacional, esto surge a partir del momento en que el proceso de urbanización de las ciudades empezó a generar déficit de los servicios públicos debido al aumento de la demanda.

El Documento Políticas de salud en la vivienda habla de los principios de la implementación de la vivienda para los grupos sociales de bajo ingreso en Latinoamérica, podrían clasificarse de modo esquemático, como provenientes de una política del mercado libre, propia de la economía capitalista la cual define la casa como una comodidad y el problema de la vivienda como resultante de un desbalance entre oferta y demanda, dentro del marco de las leyes del mercado libre. La demanda efectiva es la capacidad de adquisición,

que constituye el problema central, junto a la reducción de los costos y no la satisfacción de las necesidades sociales reales. En este tipo de políticas el inversionista privado es autor de las soluciones propuestas (OPS, 1999).

2.5.2 Directrices internacionales

El derecho a la vivienda se fundamenta mayoritariamente, en las determinaciones y reflexiones que la ONU (Organización de las Naciones Unidas) ha realizado con respecto a los problemas que se generan en la urbanización de las ciudades y a su vez el incremento de la población, tanto en condiciones socio económicas como medioambientales. Sin embargo, dichas reflexiones se tienen que adaptar a las diferentes administraciones ya sean nacional, regional o local e incorporarse por medio de sistemas de planificación y gestión.

El gran aumento mundial de la población urbana en condiciones de pobreza extrema ha llamado la atención y ha creado un gran interés al Centro de las Naciones Unidas (CNUAH) por los asentamientos humanos y el desarrollo sostenible de las ciudades y pueblos de los países en vía de desarrollo.

Según la ONU, 1996, la función de dicho organismo es la formulación y ejecución de los programas de asentamientos humanos de las Naciones Unidas como programas técnicos y proyectos que se centran en tópicos tales como el desarrollo urbano, la reducción de la pobreza urbana, las actividades de reconstrucción posterior a catástrofes, establecimiento de infraestructura en los medios rurales y urbanos, técnicas de construcción de bajo costo y la gestión del agua. Estos programas son llevados a cabo junto con gobiernos autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Los gobiernos con los que trabaja la organización no dan viviendas de forma directa, sino que buscan los mecanismos para facilitar un marco jurídico, institucional y reglamentario que favorezca la obtención y mejora de la vivienda, especialmente de cara a los sectores pobres (González, 2009)

Sus objetivos se orientan principalmente a lograr:

- Vivienda adecuada para todos
- Desarrollo urbano sostenible

A continuación se describen las conferencias más importantes que el Centro de las Naciones Unidas ha dado en cuanto a temas de asentamientos humanos.

2.5.2.1 Hábitat I. Vancouver, 1976

Desde la primera Conferencia Hábitat en Vancouver 1976, las ciudades han emergido como los escenarios sociales, económicos, culturales y políticos de mayor relevancia para el progreso humano, tanto desde sus posibilidades y oportunidades, como limitaciones y desafíos.

Los países de América Latina y el Caribe concurrieron a la Conferencia de Vancouver con la idea anticipada de que los problemas del hábitat se agudizarían, sobre todo como resultado de la acelerada urbanización que se proyectaba hacia fines del milenio, fenómeno que daría origen a grandes ciudades que crecerían sin control. En tal contexto, se temía que los asentamientos se transformaran progresivamente en focos de precariedad e informalidad, a medida que un flujo interminable de migrantes, procedentes en su mayoría de zonas rurales, se instalaba en la periferia de las ciudades tradicionales, en el marco de un proceso de urbanización acelerada, descapitalizada y no planificada (Cepal, Los asentamientos humanos en la región: de Vancouver a estambul. Ciudades para un futuro más sostenible, 1996)

Vancouver declaró la importancia que tiene que en los humanos se estrechen vínculos entre políticas sectoriales, la política global de desarrollo y entre dichos asentamientos.

Se determinó como objetivo principal en la política de asentamientos humanos, el mejoramiento de la calidad de vida, teniendo en cuenta satisfacer las

necesidades básicas como la vivienda, el empleo, servicios de salud, educación etc.

Los asentamientos realizados por la fuerza se consideraron ilegal, lo que sería condenado por la comunidad internacional, norma que es irrupida en todos los países de Latinoamérica.

Para evitar la migración del campo a la ciudad se propusieron reformas en la política agraria ya que se consideró que el suelo es un elemento limitado, pero fundamental para el desarrollo de las ciudades, por lo tanto, deben tener un control público y se deben crear políticas que mejoren la habitabilidad y limiten los asentamientos incontrolados.

Humanos, de facilitar el acceso a la tierra a las familias sin hogar, instrumentar un control público para su utilización y canalizar los incrementos del valor de la tierra proveniente de las acciones e inversiones de los gobiernos hacia el mejoramiento de los asentamientos precariamente instalados, difícilmente pudieron implementarse en la región en las décadas pasadas. Pese a que en Latinoamérica el mercado del suelo ha incidido en la forma en que se dieron el crecimiento urbano y la vivienda, las intervenciones públicas para regular el mercado en función de las familias sin hogar, han sido mínimas (Cepal, Alojamiento para el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos, 1997)

2.5.2.2 Hábitat II. Estambul, 1996

Es la segunda conferencia que las Naciones Unidas realizaron sobre asentamientos humanos, conocida como Hábitat II, celebrada en Estambul, Turquía en 1996. En ella se acordó el Programa Hábitat, plan de acción mundial en el que los gobiernos se comprometieron intentar lograr los objetivos de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo urbano sostenible.

Reconociendo el impacto que la pobreza y la falta de acceso a tierra y tenencia segura tienen, Hábitat II señaló las condiciones de vida como la causa principal de los conflictos sociales violentos y de la disminución de la seguridad personal. En una de sus acciones más significativas se llegó a un acuerdo

sobre el derecho a vivienda adecuada, reconociendo la obligación fundamental que los gobiernos tienen de facilitar a las personas la obtención de vivienda y de proteger y mejorar los hogares y los vecindarios. Hábitat II dio también un nuevo impulso a la participación de los grupos de ciudadanos y del sector comercial privado en los procesos de toma de decisiones de la ciudad. Así mismo alentó a los gobiernos nacionales a compartir su poder y sus recursos con las autoridades locales (ONU, Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos, 1996)

En esta se llegaron a dos acuerdos: La Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat.

La Declaración de Estambul está compuesta por 15 postulados dentro de los cuales 5 de ellos hacen referencia al derecho a la vivienda (1, 2, 7, 8 y 9)

- *“Aprovechamos la oportunidad de hacer nuestros los objetivos universales de garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos.*
- *Conscientes de la urgencia de la cuestión, hemos examinado el proceso de deterioro de las condiciones de la vivienda y los asentamientos humanos.*
- *Como el ser humano es el aspecto más importante de nuestras preocupaciones respecto del desarrollo sostenible, es también la base de nuestra acción para dar efecto al Programa de Hábitat. Intensificaremos nuestros esfuerzos por erradicar la pobreza y la discriminación, por promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y por satisfacer sus necesidades esenciales, como la educación, la nutrición, los servicios de salud durante todo el ciclo de la vida humana, y, en especial, una vivienda adecuada para todos. Para ello, nos comprometemos a mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos de forma compatible con las necesidades y realidades locales.*

- *Propiciaremos el acceso sin restricciones de los discapacitados y la igualdad entre los hombres y mujeres en las políticas, los programas y los proyectos de vivienda y de desarrollo de asentamientos humanos sostenibles.*
- *Reafirmamos nuestra voluntad de lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada*
- *Ampliaremos la oferta de vivienda asequible, para lo cual velaremos por que los mercados funcionen con eficiencia y de manera social y ambientalmente racional, por que se mejore el acceso a la tierra y al crédito y por qué se ayude a los que estén excluidos del mercado de la vivienda” (ONU, Conferencia Hábitat II Cumbre sobre las ciudades, 1996)*

Los gobiernos en este programa se comprometieron a cumplir ciertas normas necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna e estas son:

- *Velar por la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra a todas las personas.*
- *Promover el acceso de todos a agua potable y a saneamiento adecuado.*
- *Promover un amplio acceso a financiación para vivienda adecuada.*
- *Implementar medidas de accesibilidad para personas discapacitadas.*
- *Aumentar la oferta de viviendas asequibles.*

2.5.2.3 Estambul +5, 2000.

En las sesiones extraordinarias de la asamblea 2000-2001 (Estambul +5), Hábitat lanzó dos campañas mundiales:

Campaña de afianzamiento del derecho de tenencia de la tierra:

Se estableció este afianzamiento para integrar los pobres de las zonas El propósito principal de la campaña sobre seguridad de la tenencia es permitir que se expresen las personas que viven en barrios de viviendas improvisadas y tugurios. La campaña se opone a los desalojos forzosos y defiende la idea de

que todas las personas, y en especial las mujeres, tienen derecho a una vivienda adecuada.

Entre estas posibilidades de tenencia se encuentran desde la propiedad de la casa a los acuerdos de alquiler; la tenencia individual o colectiva; privada, pública o mixta. Lo más importante es la seguridad y la certeza a largo plazo. Existen pruebas contundentes a escala mundial de que la seguridad de la tenencia es uno de los factores catalizadores más importantes para la estabilidad de las comunidades (González, 2009).

Campaña en pro de una buena gestión pública urbana:

La buena gestión pública urbana puede definirse como la respuesta eficiente y eficaz dada a los problemas urbanos como resultado de la labor que unos gobiernos locales elegidos democráticamente y responsables llevan a cabo en colaboración con la sociedad civil.

Estas dos campañas tienen como objetivo reducir la pobreza urbana mediante políticas que se basan especialmente en la equidad, la sostenibilidad y la justicia social. Su correcto resultado depende de una buena relación entre las asociaciones, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los diferentes gobiernos nacionales, regionales y locales.

2.5.2.4 Cumbre del Milenio y Declaración del Milenio

La Cumbre del Milenio se celebró del 6 al 8 de septiembre de 2000 en Nueva York, con la participación de 191 países, quienes aprobaron la "Declaración del Milenio". Esta reunión sorprendió por la notable convergencia de opiniones de los líderes mundiales con relación a los retos que el mundo enfrenta, además de lograr que estos líderes, establecieran objetivos concretos.

En la Cumbre del Milenio se acordaron 8 objetivos que se concretizan en 18 metas y 48 indicadores comunes a todos los países, lo que facilitará el seguimiento y evaluación permanente para la comparación a nivel internacional

y la identificación de los progresos. A continuación se describen los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

- Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
- Objetivo 5. Mejorar la salud materna
- Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el Desarrollo

Por lo tanto los temas que nos interesan para el desarrollo de esta tesina son los referentes a los objetivos 1 y 7.

Para el **Objetivo 1**, se plantearon las siguientes metas:

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre

Para el **Objetivo 7** por otra parte se plantea que

“Para alcanzar la sostenibilidad del medio ambiente es fundamental que los recursos naturales se utilicen de forma inteligente y que se protejan los ecosistemas complejos de que depende nuestra supervivencia. Debe tenerse en cuenta que, la sostenibilidad no podrá lograrse con los modelos actuales de consumo y uso de recursos. Los suelos se están degradando a un ritmo alarmante... Los pobres de las zonas rurales son los más afectados por esta situación porque, por lo general, para subsistir dependen de los recursos naturales que tienen a su alrededor. Si bien el éxodo a las zonas urbanas ha reducido la presión sobre las zonas rurales, también ha provocado un aumento del número de personas que viven hacinadas y en tugurios inseguros en las ciudades. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, miles de millones

de personas carecen de agua potable y de instalaciones básicas de saneamiento.

La superación de estos y otros problemas ambientales hará necesario prestar una mayor atención a la situación de los pobres y establecer un nivel de cooperación mundial sin precedentes. Las medidas adoptadas para detener la destrucción de la capa de ozono son muestra de que es posible avanzar siempre que exista voluntad política para ello”.

Las metas relacionadas con este objetivo, son las siguientes:

- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente
- Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico
- Mejorar considerablemente para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

3. ESTADO DEL ARTE

3. ESTADO DEL ARTE

3.1 REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

La revisión de la literatura consiste en detectar, consultar y obtener la bibliografía y otras materiales útiles para los propósitos del estudio, de los cuales se extrae y recopila la información relevante y necesaria para el problema de investigación (Hernández et al, 2010). En este apartado se presentan los resultados de esta revisión.

La revisión se llevó a cabo con el objetivo de tener acceso a los principales artículos relacionados con la **Gestión en la ciudad informal**, a través de los cuales se pudiera conocer el estado actual del conocimiento en el tema objeto de estudio. La búsqueda se restringió a artículos científicos publicados, conferencias y trabajos de tesis doctoral, escritas en el idioma Castellano, Inglés y Portugués.

El procedimiento de búsqueda utilizado se basó en las siguientes fases:

- Fase I: Identificación de las palabras claves.
- Fase II: Acercamiento preliminar.
- Fase III: Depuración de artículos encontrados
- Fase IV: Clasificación de artículos.
- Fase V: Explotación de datos.
- Fase V: Análisis de artículos relevantes.

La búsqueda se realizó a través de la herramienta que facilita la Universidad Politécnica de Valencia “Polibuscador”, a partir del cual se tuvo acceso a tres de las principales bases de datos de información científica, además se encontraron tesis doctorales y artículos en Google académico. Las bases de datos utilizadas en la búsqueda fueron:

- Science Direct
- Scopus

- Artículos encontrados en Google Académico

3.1.1 Fase I: Identificación de las palabras claves

En base a la información recopilada en la realización del marco teórico y teniendo en cuenta el alcance del presente trabajo, en el cuadro 3.1 se identificaron las palabras claves que fueron utilizadas para la realización de la búsqueda bibliométrica.

Las palabras claves seleccionadas principales como estrategia de búsqueda han sido “Ciudad informa/Ciudad inclusiva”, “Asentamientos urbanos”, Gestión”. A partir de ellas se han desplegado una serie de palabras adicionales relacionadas con el tema de estudio.

	Palabras clave o estrategia de búsqueda	Keywords
I	Ciudad Informal/Ciudad inclusiva	Informal City/ Inclusive City
1.	Ciudad informal Latinoamérica	Latin American informal city
2.	Características de la ciudad informal	characteristics of the informal city
3.	Políticas de vivienda en la ciudad informal	Housing policies in the informal city
4.	Formas urbanas en la ciudad informal	Urban forms in the informal city
II	Asentamientos urbanos en Latinoamérica	Urban settlements in Latin America
1.	Asentamientos informales en las ciudades	Informal settlements in cities
2.	Áreas segregadas	segregated areas
3.	Asentamientos urbanizados en Latinoamérica	Urbanized settlements in Latin America
III	Gestión	Management
1.	Tipos de gestión en la ciudad informal	Types of management in the informal city
2.	Gestión urbana en la ciudad informal	Urban management in the informal city
3.	Gestión administrativa en la ciudad informal	Administrative management in the informal city
4.	Gestión financiera	financial Accounting
5.	Legalidad del suelo en la ciudad	Legality of land in the city

Cuadro 3.1. Identificación de palabras clave

3.1.2 Fase II: Acercamiento preliminar

En esta fase se establecieron tres estrategias principales de búsqueda. En el primer acercamiento se introdujeron las diferentes combinaciones utilizando las palabras claves, localizadas en cualquier parte del texto "Any word". El resultado de este primer acercamiento arrojó un total de 7622 referencias (Ver cuadro 3.2).

No. Estrategia de búsqueda	Combinaciones	No. De registros encontrados	
		SCIENCE DIRECT	SCOPUS
	Any work="Informal city" and "Types of management "	1250	1189
	Any work="Informal city" and "Urban management"	789	1054
	Any work="Informal city" and "financial Accounting"	356	234
1	Any work="Informal city" AND ("Types of management " OR "Urban management" OR "characteristics of the informal city")	167	76
	Any work=" Latin American informal city" AND ("Types of management " OR "Urban management" OR "characteristics of the informal city")	467	678
	Any work=" Characteristics of the informal city" AND ("Types of management " OR "Urban management" OR "characteristics of the informal city")	56	24
	Any work=" Housing policies in the informal city" AND ("Types of management " OR "Urban management" OR "characteristics of the informal city")	37	29
	Any work=" Urban forms in the informal city" AND ("Types of management " OR "Urban management" OR "characteristics of the informal city")	21	53
2	Any work="(" Latin American informal city" OR "Types of ma Characteristics of the informal city management" OR "Characteristics of the informal city " OR "Housing policies in the informal city" OR "Urban forms in the informal city")	589	345
	Any work=" Informal settlements in cities "(" Latin American informal city" OR "Characteristics of the informal city " OR " OR "Housing policies in the informal city" OR "Urban forms in the informal city")	34	22
	Any work=" segregated areas "(" Latin American informal city" OR "Characteristics of the informal city " OR " OR "Housing policies in the informal city" OR "Urban forms in the informal city")	18	29

	Any work= "Urbanized settlements in Latin America "(" Latin American informal city" OR "Characteristics of the informal city" OR "Housing policies in the informal city" OR "Urban forms in the informal city")	72	33
	SUBTOTAL	3856	3766
	TOTAL		7622

Cuadro 3.2. Resultados acercamiento preliminar de búsqueda.

Como resultado de la fase preliminar, se reconoce que las palabras con mayor número de resultados son: "Informal city", "Urban management", "Latin American informal city", "Types of management" y "financial Accounting", siempre acompañadas de la palabra informal city.

3.1.3 Fase III: Depuración de artículos encontrados

Una vez obtenidos las 7622 referencias en el primer acercamiento, se realizó una primera depuración de la información. En primer lugar, se restringió la búsqueda a la localización de las palabras claves en el "Abstract, Title, Key word", como segunda medida, se filtró el tipo de documento con el objetivo de enfocar la búsqueda solamente ha "artículos, revisiones y trabajos de investigación", finalmente, se excluyeron todas las áreas que no tuvieran relación con el tema en estudio. Realizada esta primera depuración se obtuvieron 572 artículos. Los resultados se presentan en el cuadro 3.3.

No. Estrategia de búsqueda	Combinaciones	No. De registros encontrados	
		SCIENCE DIRECT	SCOPUS
	Title="Informal city" AND ("Types of management "OR "Urban management" OR "financial Accounting")	34	45
	Abstract, Title, Key word="Informal city" AND ("Types of management "OR "Urban management" OR "financial Accounting")	25	87
1	Exclaim: Clinique, Chemical, risk construction, Medicine, biology mathematical, criminology, nursing, engineering software	39	27
	Title=("Latin American informal city" OR "Types of management " OR "Urban management" OR	39	20

	"characteristics of the informal city" OR "Housing policies in the informal city") AND =("Types of management "OR "Urban management" OR "financial Accounting")		
	Abstract, Title, Key word=("Latin American informal city" OR "Types of management " OR" Urban management" OR "characteristics of the informal city" OR "Housing policies in the informal city") AND =("Types of management "OR "Urban management" OR "financial Accounting")	66	39
2	Exclaim: applied ergonomics, infection control, bottom ash, climate change, fault tree, safety risk, Medicine, Chemical engineering, Computer science, occupational health, criminology, biology, educational research, nursing, mathematical methods, social sciences, Agricultural sciences, Pharmacology, Astronomy, Psycology, Immunology, Veterinary, Dentistry, Earth and Planetary sciences, Energy, Material s science informal city management" OR"Characteristics of the informal city " OR "Housing policies in the informal city" OR "Urban forms in the informal city")	16	29
	Title=("Informal settlements in cities " OR "Latin American informal city" OR "Characteristics of the informal city " OR " OR "Housing policies in the informal city" OR "Urban forms in the informal city")	17	20
	Abstract, Title, Key word=("Informal settlements in cities " OR "Latin American informal city" OR "Characteristics of the informal city " OR " OR "Housing policies in the informal city" OR "Urban forms in the informal city")	26	14
	Abstract, Title, Key word=("Urbanized settlements in Latin America (" Latin American informal city" OR "Characteristics of the informal city " OR " OR "Housing policies in the informal city" OR "Urban forms in the informal city")	11	18
	SUBTOTAL	273	299
	TOTAL		572

Cuadro 3.3. Primera depuración de la información.

La segunda depuración se realizó haciendo uso de la herramienta RefWorks, utilizada para analizar, depurar y clasificar las referencias encontradas. Como primera medida se eliminaron los artículos duplicados. Una vez realizada dicha

depuración se obtuvieron 58 referencias. Los resultados se presentan en el cuadro 3.4.

No	Estrategia de búsqueda	Segunda depuración. Eliminación de referencias duplicadas
1	Abstract, Title, Key word="Informal city" AND ("Types of management "OR "Urban management" OR "financial Accounting")	66
	Posterior eliminación de resultados	35
2	Abstract, Title, Key word=("Informal settlements in cities " OR "Latin American informal city" OR "Characteristics of the informal city " OR " OR "Housing policies in the informal city" OR "Urban forms in the informal city)	45
	Posterior eliminación de resultados	23
TOTAL DE REFERENCIAS		58

Cuadro 3.4. Eliminación de referencias duplicados

3.1.4 Fase IV: Clasificación de artículos

El primer criterio de clasificación corresponde al nivel de proximidad con el tema, realizándose una lectura del resumen, de las conclusiones y finalmente se hizo una revisión general de cada artículo, con el objetivo de clasificarlos en tres niveles (1,2 y 3). El nivel 1 muy relacionada, el nivel 2 mediano o poco relacionado y el nivel 3 nada relacionado. Los artículos clasificados en el nivel 3 no fueron tomados en cuenta, ya que no estaban relacionados con el tema de estudio.

Realizada esta clasificación se redujo la cantidad de referencias a 57. Los resultados de esta clasificación son presentados en el cuadro 3.5.

No Estrategia de búsqueda	Nivel de adecuación		
	Nivel 1 Muy relacionado	Nivel 2 Mediano o poco importante	Nivel 3 Nada importante
1	13	8	3
2	12	18	10
3	2	4	4
Subtotal	27	30	
Referencias a analizar (Nivel 1y2)			57

Cuadro 3.5. Clasificación por Nivel de Importancia

Una vez clasificados los artículos por su nivel de importancia con el tema, se realizó una clasificación teniendo en cuenta el grado de importancia de cada

artículo. Para ello se establecieron los niveles (1, 2 y 3), el nivel 1 Muy importante, el nivel 2 Mediano o poco importante y el nivel 3 Nada importante.

Los artículos del nivel 3 no se tuvieron en cuenta. Una vez realizada esta clasificación se obtuvieron 57 artículos, que corresponden a los artículos que finalmente serán analizados para el desarrollo del estado del arte del presente trabajo.

3.1.5 Fase V: Explotación de datos

En esta fase se realizó el análisis bibliométrico de los 57 artículos finalmente obtenidos, con el objetivo de presentar el estado del conocimiento del tema en cuestión. El análisis bibliométrico realizado incluye:

- Resultados por base de datos.
- Autores con mayor número de publicaciones.
- Evolución de la investigación.

3.1.5.1 Resultados por base de datos.

En el cuadro 3.6 se presenta el análisis de los resultados por cada base de datos utilizada en la búsqueda. La mayoría de los datos fueron encontrados en Google académico (Artículos, tesinas, conferencias, etc) se corresponde con el 58% del total de la información encontrada, en las bases de datos como Science Direct se obtuvo un 23% de la información y finalmente en Scopus un 19% con respecto al total.

Base de Datos	No. de Artículos	% Total con respecto al total de artículos
SCIENCE DIRECT	13	23%
SCOPUS	11	19%
GOOGLE ACADÉMICO	33	58%
Total	57	100%

Cuadro 3.6 Resultados de la búsqueda por base de datos.

3.1.5.2 Autores con mayor número de publicaciones.

En el cuadro 3.7, se presentan los autores con mayor número de publicaciones dentro de la base de datos obtenida, Ramiro Cardona, Luis Carlos Jiménez y Emilio Pradilla cobos Mantilla, son los autores con mayor número de publicaciones. Solamente se mencionan los autores con más de dos artículos.

Autor	No. De Artículos	% Total con respecto al total de artículos
Ramiro Cardona	2	3,5%
Luis Carlos Jiménez Mantilla	3	5,3%
Emilio Pradilla cobos	7	12,3%
José Brakarz, Margarita Greene y Eduardo Rojas	2	3,5%
Total artículos	57	

Cuadro3.7 Autores con mayor número de publicaciones

3.1.5.3 Evolución de la investigación

En la Figura 3-1 se representa la evolución que ha tenido la publicación de artículos acerca de la ciudad informal en las dos últimas décadas.



Figura 3.1. Evolución de las publicaciones

3.1.6 Fase VI: Análisis de artículos relevantes.

Seleccionadas las 57 referencias se realizó la lectura de cada artículo para conocer los principales aportes, con el objetivo de establecer el actual estado del conocimiento de la Gestión de en la ciudad informal de Latinoamérica, esto será de gran ayuda para la siguiente fase del estudio en dónde se planteará un método de gestión que pueda ser aplicado a la ciudad informal de Cartagena de Indias (Colombia), teniendo en cuenta aspectos como la gestión urbana, administrativa, financiera y la legalidad del suelo.

A continuación se presentan las principales ideas extraídas.

ONU-HABITAT (2011) al analizar la brecha urbana, llega a la conclusión de que en todo el mundo, algunas ciudades son más inclusivas que otras, y proporcionan mejor a sus residentes un acceso casi igualitario a una vivienda adecuada así como servicios básicos asequibles.

Un examen de los coeficientes basados en los ingresos en el informe de ONU-HABITAT Estado de las Ciudades del Mundo 2010/2011: Reducir la Brecha Urbana muestra que Beijing es la ciudad "más igualitaria" del mundo, con un valor de Gini de tan solo 0,22 en 2003. La sigue Benxi (0,29) y varias ciudades chinas más como Shanghai, Baoji y Xian, todas con un coeficiente de Gini por debajo de 0,37. Varias ciudades en Jordania tienen también un coeficiente de Gini muy bajo (entre 0,31 y 0,35), entre las que se incluyen Ammán, Jerash, Ajloun, Irbid, Zarqa, Mafraq, Balga y Madaba. Hanoi, en Vietnam, y Caracas, en Venezuela, también presentan una desigualdad de ingresos relativamente baja, con un coeficiente de Gini por debajo de 0,39.

Las ciudades "igualmente pobres" en el muestreo llevado a cabo por ONU-HABITAT muestran que el crecimiento económico avanza a distintos ritmos. Algunas están creciendo deprisa, y otras, lentamente. Ahora bien, según crecen, las ciudades deben asegurar que cualquier progreso hacia una distribución más equitativa del consumo sea sostenible. Deben incrementar también las oportunidades económicas y sociales para los pobres, las mujeres y otros grupos vulnerables, reduciendo en el proceso las carencias sociales

sistémicas que impiden que ciertos segmentos de la sociedad alcancen los beneficios de una ciudad igualitaria.

Por lo tanto, en una ciudad inclusiva, los residentes forman parte de la toma de decisiones en asuntos que van desde lo político hasta la vida diaria. Esta participación genera un sentimiento de pertenencia, identidad y lugar entre los residentes, y les garantiza una participación en los beneficios del desarrollo urbano.

Raquel Tardin (2006) Comenta que 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. 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. He ahí otra geografía, a menudo invisible a los ojos de muchos ciudadanos, bien sea las villas miseria de Buenos Aires, las quebradas de Caracas, las barreadas de Lima, los barrios clandestinos de Bogotá, las callampas de Santiago, o los alagados de Salvador, las favelas de Río y los mocambos de Recife, estos últimos en Brasil.

Lahera (2004), tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social; pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Por otro lado, es necesario enmarcar su formulación en un amplio proceso de *participación*, aunque para algunos autores (entre estos Lahera) pueden sesgar a los especialistas hacia la tecnocracia y a los comunicadores-encuestadores y políticos hacia el populismo inmedatista.

Montagut, (2000) En síntesis, la política se refiere a la estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida a la consecución de unos fines dados; implica la habilidad y el conocimiento de los hechos precisos para la

conducción y la administración de la polis, y, por lo tanto, significa un cambio o modificación de situaciones, sistemas o prácticas de conducta

La política social, para esta autora, es la encaminada a influir directamente en el bienestar ciudadano —mediante la dotación de servicios o ingresos— y en la calidad de vida, sostenibilidad ciudadana y en las ciudades.

Norma García de Hernández (2005), Para la autora los asentamientos informales han ido escalando posiciones significativas por las extensiones de suelo ocupado, por la cantidad de pobladores que en ellos residen y por la forma cómo irrumpen en el tejido urbano. Estos aspectos, además de ser bastante representativos resultan inquietantes, pero son aún más preocupantes las particularidades que marcan, signan e identifican a este tipo de hábitat. Un hábitat marcado por síntomas asociados, concatenados, que guardan relación con las prácticas empleadas en su formación y producción. Dan cuenta de esta situación los nombres con los que se ha acostumbrado distinguirles. Así, se les llama espontáneos porque están cargados de espontaneidad, referida ésta a la ausencia de un orden, pues surge producto de la necesidad de vivienda sin responder a técnicas y a mecanismos convencionales. Marginales, porque han emergido por la falta de participación de sus pobladores, en funciones y en valores relacionados con desarrollo ilegales, irregulares, clandestinos o no controlados porque se han originado transgrediendo normas, en diferentes órdenes. Informales, por ser fruto de actividades propias del sector informal. Autoproducidos o autoconstruidos, porque su existencia y permanencia es debida, primordialmente, a las acciones ejercidas por sus pobladores.

Igualmente, los habitantes de los asentamientos informales han sido objeto de diversas y variadas calificaciones. Los epítetos dados responden, en esencia, a sus deprimentes características socio-económicas y a los mecanismos utilizados para construir el hábitat que ocupan. Así, a los residentes de estos asentamientos, con frecuencia, se les llama: marginales, informales, invasores, ilegales, intrusos, desafiliados, desplazados, destechados y hasta miserables.

Por lo tanto, acercarse a un mundo desconocido por muchos y olvidado por otros, nos ha llevado a conocer y comprender el contexto de los asentamientos informales, a entender cómo se desenvuelve un modo de vida diferente. Una manera de vivir que acaece en la mayoría de las ciudades del mundo, con mayor o menor intensidad, aun en las de mayor desarrollo; es la forma como los más necesitados han tratado de sobrevivir, de hacerse un hábitat en un mundo colmado de desigualdades, de injusticia social. Este trabajo, se centra en el estudio de los asentamientos informales. Partimos de su consideración como una forma más de crecimiento urbano. Pero como una forma de crecimiento en la que, la manera cómo se origina, cómo se produce y cómo se reproduce resulta totalmente diferente al resto de la ciudad.

En Latinoamérica, la existencia de áreas excluidas social y espacialmente es debida, en parte, a la presencia del flagelo de la pobreza. Un flagelo que se ha extendido sostenidamente, se ha instalado hasta afectar a un número significativo de habitantes. En este ámbito geográfico los pobres, con diferentes grados de pobreza, han sido y continúan siendo el denominador común, una constante que se extiende y acompaña el ritmo acelerado del mundo globalizado.

El paisaje de la globalización ha ido de la mano del paisaje urbano de la pobreza (Vegara, *et al.*, 2004). La no participación, continúa limitando al creciente número de ciudadanos pobres y así, los pobres urbanos siguen perdiendo, son y seguirán siendo los excluidos. Y los asentamientos informales han conformado y seguirán conformando parte de la urbanización de la pobreza (UN-HÁBITAT, 2003), pues la pobreza se ha establecido en el territorio de los asentamientos informales o quizás ha sido prematura, ha legado de otros sitios, se ha importado. Los hacedores de estos asentamientos han cargado con su exiguo equipaje y con sus acusadas necesidades y en la medida que el asentamiento se va haciendo, la pobreza va tiñendo de deficiencias el hábitat y el modo de vida de sus habitantes. No necesitamos de métodos sofisticados para medirla, las carencias afloran por doquier. Las podemos palpar, sentir, en los ámbitos: físico, urbano, legal y social.

En términos físicos, las carencias de los asentamientos informales se relacionan con los adversos accidentes topográficos, hidrográficos y geológicos donde se emplazan. Los urbanos, se asocian con los escasos grados de servicios, equipamiento colectivo y accesibilidad que presentan y, además, con la escasa vinculación que mantienen con el contexto donde están insertos. Los legales se vinculan, principalmente, con estar implantados en áreas con diferente tipo de restricciones para ser desarrollados e irregularidades en la tenencia del suelo ocupado. Los sociales, se manifiestan, principalmente, en el conjunto de dinámicas que practican los residentes de estos asentamientos para tratar de solventar sus deficiencias y en el modo de vida que llevan.

Por lo tanto, en esas carencias, se ven reflejadas las condiciones de marginalidad, de informalidad, de ilegalidad, de irregularidad y de pobreza que asisten y caracterizan al contexto de los asentamientos informales. Y que además, les han convertido en un hábitat segregado excluido, confinado. Un hábitat donde las condiciones de vida resultan inferiores a la del resto de la ciudad.

En ello, ha contribuido de manera decisiva la inequidad existente en la distribución de la riqueza (Ocampo, 1998). Ha servido para acentuar la diferenciación entre las áreas residenciales: la de los ricos y la de los pobres. Para Hardoy *et al.*, (1987) la pobreza en las ciudades del Tercer Mundo es tan determinante que define la forma y estructura de sus ciudades. Entonces, tomando sus palabras podemos expresar que los efectos de la pobreza han determinado la forma y estructura de los asentamientos informales y, además, les han excluido.

Para concluir, desde su nacimiento, los asentamientos informales se han caracterizado por presentar síntomas contrarios a la manera como surgen y se desarrollan otras formas de crecimiento urbano. Por ello, han originado un hábitat disímil, con umbrales inadecuados para el desarrollo de la familia. Esta desemejanza refleja, en su interior, un cúmulo de desigualdades propio de los países en vías de desarrollo. Pero además de servir de hábitat y formar áreas segregadas, social y espacialmente, estos asentamientos han intervenido en la expansión de las ciudades, han formado un continuo de manchas urbanas.

A pesar de sus debilidades, los asentamientos informales constituyen factores de crecimiento urbano, han variado la estructura urbana, han extendido los límites y cambiado la imagen de la ciudad. Es más, en los últimos tiempos han actuado como protagonistas de la dinámica urbana, puesto que han ejercido mayor fuerza que el llamado sector formal, han comandado el ritmo de crecimiento de las ciudades latinoamericanas. La pobreza ha sido rica y ha formado un hábitat pobre, que se ha ido apropiando del escenario de las ciudades latinoamericanas.

Carnevali Lobo, Norma Celina y Trujillo Rojas, Ana Luzmila (2010)

La autora describe que los asentamientos informales constituyen “un hábitat excluido, con umbrales inadecuados para el desarrollo de la vida humana, marcado por situaciones recurrentes de irregularidad, ilegalidad e informalidad...”, así comienza el ejercicio de la acción colectiva como único camino contundente para mejorar las condiciones de vida, a través de la organización y participación de los actores sociales.

La degradación social de la vida en los asentamientos informales se intensifica en las zonas ocupadas por los grupos sociales con menor capacidad económica situación que, tiene sus raíces en el modelo de sociedad y en la marcada debilidad de los grupos y las políticas urbanas dirigidas a corregir sus efectos sobre el espacio, las cuales pueden resultar simplemente ineficaces actuaciones urbanas.

Para García: “desde su aparición, los asentamientos informales se han hecho sentir en el tejido de las ciudades latinoamericanas. Han formado un denso y extenso entretejido. Desde su comienzo, se han diferenciado del resto de la ciudad. Han ido ocupando significativas extensiones de suelo. Han dado lugar a la formación de un hábitat segregado físico y socialmente, marcado por la pobreza de su medio y la de sus habitantes”.

Emplazamientos en territorios de máxima pendiente, en lechos y cauces de ríos, con ausencia de equipamientos urbanos, deficiencia de la vialidad peatonal y vehicular, configuración urbana improvisada, impregnados de

inseguridad social, estructural, legal y física; limita la integración de la ciudad formal e informal y degrada la calidad ambiental.

Vivir en condiciones infrahumanas en alojamientos carentes de espacio y salubridad, lleva a las comunidades a tomar acciones desesperadas, que en ocasiones empeoran sus condiciones, mientras no se establezca el crecimiento demográfico y no se tomen acciones contundentes enfocadas a su inclusión física y social en la ciudad.

La segregación social producto del proceso de ocupación, se refleja ampliamente en el mercado de vivienda y termina por hacer diferenciaciones en la estructura interna de la ciudad, dibuja el espacio neutro para el desarrollo urbano, expresión de las desigualdades que tienen lugar en las áreas urbanas.

Esta problemática solo puede mejorar con la contribución y participación ciudadana de todos los involucrados. Las contradicciones internas que permanentemente acompañan a los grupos sociales se reflejan en los espacios por ellos creados, y debe ser resuelto de manera consensuada.

Los asentamientos informales no se reconocen por resoluciones de organismos burocráticos, se identifican por fuerzas locales, que se ponen en movimiento, de acuerdo a su voluntad de incluirse en la ciudad.

La puesta en marcha de relaciones sociales, y el quehacer de acciones complejas para construir los sectores asocian e implican a muchos actores, para comenzar su inclusión. Es además ventajosa la socialización organizada de amplias zonas urbanas, ya que la ciudad actúa como un ser orgánico que es capaz de aprovechar las innovaciones culturales y tecnológicas

El significado de la participación tanto para el individuo como para el sistema político, proviene de la interacción de la autoridad con los ciudadanos, que se da a través de la mediación de las instituciones públicas. En este marco lo más importante sería la posibilidad de que los ciudadanos puedan influir de manera decisiva en las políticas públicas.

De esta necesidad de influir, surgen comportamientos dirigidos a mediar en las decisiones políticas del poder establecido, que utilizan cauces no institucionales.

Por lo tanto, se propone la participación colectiva en movimientos sociales, como un proceso de decisión racional, por medio de la cual la gente sopesa los costos y los beneficios de la participación.

Los proyectos participativos a nivel comunitario constituyen una respuesta efectiva a la incapacidad de los programas locales, regionales y nacionales de dar solución a problemas concretos de poblaciones locales. La falta de vivienda y cobertura de servicios básicos son los más comunes que padecen estos sectores, y obligan a ejercer la acción colectiva.

En el caso venezolano, los asentamientos informales han experimentado crecimiento y consolidación de manera anárquica iniciada desde la escala local y por los mismos pobladores, y en ocasiones impulsados por recursos provenientes de entes nacionales y regionales. Medios y recursos proporcionados desde niveles superiores de decisión, como iniciativa de políticas gubernamentales, para gestar y ejecutar por y en la comunidad, la ocupación de amplias áreas generalmente no aptas para el desarrollo urbano.

Estas acciones provenientes de políticas públicas, inician el proceso desde la planificación de la solución al problema detectado, sobre todo en asentamientos de grupos excluidos, el proyecto inicia su puesta en acción en aquellos sitios identificados pensando que el desarrollo puede llegar. La intervención se escoge entre dos posibles vías de acción, la primera parte de las potencialidades naturales y productivas y la creatividad de su población - generalmente en función de intereses de los sectores de poder- es decir de manera inducida. La segunda surge desde la comunidad afectada, priorizando, proponiendo y ejecutando sus propios proyectos alternativos; es decir consolidando el desarrollo endógeno.

Aunado al proyecto de tipo comunitario, está el tema de la vivienda y el propósito de asumirla como prioridad, entendiendo que ella es el eje fundamental de cualquier hábitat. Comprender a la vivienda como hábitat

humano de socialización, sabiendo que ella impulsa la transformación de la comunidad y la humanización del urbanismo en el sector, en relación directa con la construcción de un hábitat residencial sustentable.

Esta acción permite reforzar el núcleo fundamental de la sociedad (la familia) y relacionarla de diferentes maneras, implantando redes heterogéneas, que permitan la transformación de los sectores y por ende mejorar su calidad de vida.

La acción colectiva protagonizada por cada uno de los actores presiona de acuerdo a su propia lectura, y al final se construye ciudad con la superposición de todos, sin que nadie tenga la verdad absoluta.

En los asentamientos informales, una vez estudiada la conceptualización de la transformación endógena de barrios se enfoca al ejercicio de la acción colectiva reducida a tres actores para mejorar el hábitat residencial.

Ellos son:

Estado: a través de políticas públicas y programas de desarrollo urbano y desregularización para minimizar las responsabilidades directas.

Iniciativa privada: agente social que opera en sectores económicos urbanos aprovechando las condiciones favorables del estado y las ONG, que promueven el desarrollo social, cultural, económico y político de las comunidades y la sociedad.

Comunidad organizada: principal agente impulsor de la construcción de vivienda en la ciudad; organizador del trabajo mancomunado que permite mejorar las condiciones del hábitat residencial; y consejos comunales encaminados a la construcción de redes sociales de apoyo a las comunidades, antes las instancias de poder.

Domínguez y Sabatino (2007, p.75) citan a Melucci (1994), quien expresa que: "la acción colectiva debe pensarse como un proceso, continuamente funcionando, y principalmente como producto, como construcción social".

Recoge tres elementos claves para definir el fenómeno colectivo:

- 1) presencia de la solidaridad entre los participantes de modo que se produce un mutuo reconocimiento como parte de una misma unidad social
- 2) la presencia de conflicto de modo que exista una oposición de base a la lucha por el control de recursos
- 3) presencia de transgresión de los límites del sistema de relaciones sociales

Por su parte, Garrido (1997) establece que, las manifestaciones concretas de la acción colectiva se han de comprender e interpretar en el marco de las relaciones entre los actores afectados. Son los actores quienes definen los objetivos y modos en que se desarrollo la acción y quienes reformulan constantemente sus sentidos explícitos. “Su desarrollo se compone de diversos momentos, unos de pasividad, otros de pequeñas y, en apariencia, insignificantes acciones realizadas en la vida cotidiana y, por último de manera excepcional, los actos públicos.” (Garrido 1997) Melucci(1999) plantea la necesidad de estudiar los movimientos sociales como sistema de acción social construidos, en los que se tiene que descubrir la interrelación de las causas internas y externas que la constituyen. De allí que propone el movimiento social como una forma de acción colectiva, considerada como el resultado de las intenciones recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones.

El autor dice que los individuos actúan en conjunto, para construir su acción mediante inversiones organizadas y los eventos en que se conducen como colectivos, los individuos combinan diferentes orientaciones, involucran múltiples actores e implican un sistema de oportunidades y restricciones que moldean sus relaciones. Es así, como los actores colectivos producen la acción colectiva porque son capaces de definirse a sí mismos y al campo de acción.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) 2012-2014

Brasil es un país urbanizado (Como el 84% de la población vive en zonas urbanas, Brasil figura entre los países más urbanizados del mundo), y presenta una trama urbana diversificada, con grandes diferencias regionales (En 2007, 4.004 municipios con menos de 20.000 habitantes concentraban el 18% de la población, el 24,4% vivía en 233 ciudades de entre 100.000 y 500.000

habitantes, mientras que el 21% de los habitantes del país vivía en 14 municipios con más de un millón de habitantes (IBGE, 2008)). Entre los mayores problemas se destacan (i) en las zonas metropolitanas (Las cuales congregan el 45% de la población y generan el 61% del PIB del país (Motta, D. Da Mata, D. 2010).) la ausencia de mecanismos eficaces de colaboración en materia de gestión urbana y financiamiento de infraestructura, que establezcan una eficaz cooperación entre las administraciones del estado y de los municipios que participan; (ii) en las ciudades de tamaño mediano y las localidades urbanas menores, débil capacidad en materia de planificación urbana, gestión fiscal, prestación de servicios públicos y apoyo al desarrollo económico local, así como la necesidad de una mayor oferta de vivienda; y (iii) existencia de zonas urbanas periféricas ocupadas por asentamientos irregulares (Existen 1,5 millones de hogares con títulos de propiedad inciertos (Informe de Evaluación del Plan Plurianual para 2008-2011)) y desprovistas de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos (Un total de 10,2 millones de viviendas presentan carencias de infraestructura urbana. (Ídem)), en que además se padece la ausencia del poder público, y altos índices de violencia.

Perú A pesar de los avances alcanzados en los últimos años, el déficit habitacional alcanzó a 1.86 millones de familias, equivalentes aproximadamente al 29.1% de los hogares del país. Del déficit habitacional calculado, el 79% o 1.46 millones de viviendas, presentan deficiencias en la calidad espacio habitable y/o acceso a servicios básicos (déficit cualitativo), mientras que el restante 21% corresponde al número de hogares que no poseen vivienda (déficit cuantitativo) (Del total 1.86 millones de familias que componen el déficit habitacional, se estima que aproximadamente el 65% se encuentran en el área urbana y 35% en el área rural. Casi todo el déficit habitacional del área rural corresponde a déficit cualitativo). Se estima que el déficit de vivienda formal se incrementa en unos 118.000 hogares por año. En el caso de los principales centros históricos del país, los problemas crónicos de tugurización producen efectos negativos en la calidad de vida. Se estima la existencia de 5,772 barrios urbanos marginales (BUM), de los que se han intervenido menos del 10% y solo 44 de ellos de manera integral.

La brecha habitacional está relacionada con deficiencias sectoriales que van desde la alta volatilidad y la baja predictibilidad de los recursos fiscales al sector, producto de la ausencia de ejercicios presupuestarios de carácter multianual, hasta la falta de instrumentos adecuados para la promoción del sector de vivienda social, incluyendo fallas en los mecanismos de coordinación inter e intra institucional, y de monitoreo y evaluación. La falta de acceso al crédito es una de las principales restricciones que enfrentan los hogares de ingresos medios y bajos al momento de acceder a una solución habitacional formal. Por su parte, la insuficiencia de suelo urbanizado en las ciudades limita las posibilidades de generar una oferta de vivienda social a un costo accesible a los hogares más pobres. En general, los esquemas de desarrollo urbano aplicados en Perú, carecen de consideraciones de sustentabilidad en materia energética para reducir el impacto sobre el entorno físico y fomentar una mayor adaptación al cambio climático.

Colombia es un país con alta concentración urbana con el 75.7% de la población reside en las ciudades. (Fuente: DANE) Las cuatro principales ciudades del país albergan al 28% de la población y Bogotá genera el 22% del PIB del país. Aunque se cuenta con una avanzada legislación en desarrollo urbano y ordenamiento del territorio (De los 1.102 municipios del país, 1,095 cuentan con planes de ordenamiento territorial (POT) adoptados), la planificación territorial se encuentra desvinculada de los planes de desarrollo de largo plazo y de las posibilidades de financiamiento de las inversiones necesarias para su implementación. Esta situación afecta el desarrollo de las 38 “ciudades intermedias” (Ciudades con poblaciones entre 100,000 y 1 millón de habitantes. Este grupo de ciudades está conformado por 38 centros urbanos y actualmente concentran al 26% de la población total del país) que presentan procesos de urbanización acelerados (Según estimaciones del DANE, para 2019, el grupo de “ciudades intermedias” estará conformado por 65 y albergara al 31% de la población urbana total del país) y enfrentan numerosos problemas urbanos asociados al crecimiento informal y desordenado de sus periferias. Esta condición es evidenciada principalmente por la proliferación de asentamientos precarios (El CONPES Social 091 de 2005 estima que en 2020 el 17% de los hogares urbanos se localizaran en asentamientos precarios,

carentes de servicios básicos, con generación de problemas sociales, desvinculación con la ciudad formal, alta informalidad y una extensa ocupación de áreas de riesgo) mayoritariamente establecidos en predios fiscales (Se estima que 700.000 predios fiscales propiedad de municipios, departamentos o entidades del orden nacional, están ocupados ilegalmente con viviendas de interés social, con costos para las familias y el Estado) y con el 65% de sus hogares asentados en zonas consideradas de alto riesgo. De la mano de este patrón de expansión, los centros urbanos colombianos presentan un proceso de deterioro y desdoblamiento de sus zonas centrales, una realidad que afecta particularmente a los 44 centros históricos del país que en su mayoría se encuentra en estado de deterioro físico, social y económico. No obstante esta situación, actualmente solo 2 de estos centros se apoya en los instrumentos de planeación y gestión legislados (Por ley, el PEMP (Plan Especial de Manejo y Protección) es el instrumento de planeación y gestión del gobierno colombiano para promover la protección y conservación de los centros históricos del país. A través de este instrumento se establecen las acciones necesarias (incluyendo los proyectos estratégicos) para garantizar su protección y sostenibilidad), para revertir este proceso.

Según el DANE, en 2005 existían un poco más de 8,2 millones de hogares, de los cuales el 27% habitaba una vivienda deficitaria (1 millón de hogares en déficit cuantitativo y 1,2 millones de hogares en déficit cualitativo). Entre 2005 y 2008, se construyeron 560 mil unidades formales de vivienda, lo cual fue insuficiente para cubrir el déficit existente (Este déficit incluye la demanda generada por la formación de nuevos hogares durante el mismo periodo estimada en un millón de viviendas) que durante el mismo periodo se incrementó por causa del aumento de la población desplazada por situaciones de violencia. El sistema de subsidios a la vivienda no ha respondido adecuadamente a las necesidades de la población beneficiaria, a tal punto que el 38% de los subsidios no se ha logrado concretar en soluciones de vivienda. El marco regulatorio y las políticas se encuentran en evolución para mejorar la efectividad del subsidio.

Borja M. Iglesias (2013)

Los recursos humanos, económicos, ambientales y políticos que para una Administración local significa cubrir las demandas cotidianas, necesidades puntuales y las expectativas de mejora de las comunidades más vulnerables del medio urbano informal, son directamente proporcionales a los déficits acumulados durante décadas; estos déficits se traducen para esas comunidades en el hecho de permanecer condicionadas, todavía en pleno siglo XXI, por un acceso limitado a los servicios urbanos básicos, la inseguridad en la tenencia de la vivienda, la precariedad del espacio público, la carestía de infraestructura educativa o asistencial, la vulnerabilidad del empleo y la sensación permanente de inseguridad y violencia, cuyas principales víctimas son precisamente las generaciones que en pocos años deberían estar llamadas a asumir un papel determinante en la toma responsable de decisiones de su ámbito de proximidad. En este sentido, se calcula que para hacer frente a las inversiones sobre el medio urbano precario de los estados en desarrollo se necesitarían unos 200.000 millones de dólares al año durante los próximos 25 años (UCLG-GOLD, 2010: 78)⁶; una *entelequia* si los comparamos, por tener una referencia cuantitativa, con los 3.000 millones aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del total de 5.000 millones de dólares de inversión en los 37 programas de mejoramiento barrial financiados desde el año 1984 hasta 2008 en América Latina y Caribe, con un peso central en Brasil, Chile, México y Argentina (Rojas, 2009: 159-161).

En Latinoamérica parten, en este sentido, con ventaja frente al África Subsahariana y el Sudeste Asiático en los retos de hacer sostenible el proceso de urbanización que la población con menos recursos genere en oleadas durante las próximas décadas. En primer lugar, al tener prácticamente a la totalidad de su población (el 80% en 2012) viviendo en ciudades y, en segundo lugar, por la tendencia al estancamiento de la tasa de crecimiento natural de su población. Por el contrario, el África Subsahariana y el Sudeste Asiático todavía deben movilizar una parte importante de la población rural a las ciudades y gestionar sus elevados índices de natalidad en un contexto donde se han hecho avances significativos en la reducción de la mortalidad directamente relacionada con la pobreza estructural; unas economías que, a diferencia de

las latinoamericanas, todavía prolongan sus respectivas *décadas perdidas* con más interrogantes que respuestas, sobre todo en lo referido a las alianzas entre sociedad civil y gobiernos de proximidad que pudieran incidir en la resolución, tanto de las necesidades presentes como en la de las expectativas que el progreso pueda plantear a corto y medio plazo. Estas regiones cuentan con una sociedad civil altamente precarizada por la dimensión que ha adquirido la informalidad en cada uno de los aspectos de la vida cotidiana y con unas administraciones públicas tan frágiles en el ámbito político, como ineficientes en la gestión del territorio.

Entre ambos, la cooperación internacional aparece, *a priori*, como el único actor visible que pudiera realmente generar una primera tracción en los procesos de anclaje entre sociedad civil vulnerable y gobiernos en construcción, al menos en el África Subsahariana y en ciertas economías en desarrollo del Sudeste Asiático. Esta cooperación, sin embargo, está desplazando el eje Norte-Sur hacia formas alternativas y perfectibles de cooperación entre economías en desarrollo Sur-Sur, con elementos de triangulación con el Norte. A pesar de que todavía queda un largo camino por recorrer, las políticas públicas dirigidas a la integración social, económica y ambiental de las geografías de la desigualdad han posibilitado, por ejemplo, entender que las *comunas* de las laderas norte de Medellín⁷ (Echeverri y Orsini, 2010) conformarían una realidad ambiental, social y económica bien diferenciada de otras tipologías urbanas, también informales, aunque marginadas de estas dinámicas de inclusión territorial.

Ejemplos de estas otras realidades serían los más recientes *pueblos nuevos* que ocupan los cerros de la ciudad de Lima; los *bordos* que se extienden a lo largo de los cursos fluviales de San Pedro Sula en Honduras; las *katchi abadis* de Karachi; los *slums* densificados de Dharavi y Baiganwadi en Mumbai; los *slums* de Metromanila; los *bidonville* de Casablanca; los *slums* paradigmáticos como Kibera en Nairobi; o la práctica totalidad de las ciudades de Daar es Salaam, Lagos o Kinshasa.

En todo caso, es necesario insistir en que el asentamiento informal es la consecuencia directa y más visible de una aglomeración de economías domésticas de supervivencia. Unas economías articuladas en torno a su capacidad para acceder a una vivienda barata que permita acumular capital

procedente mayoritariamente del empleo informal, entendido como una subforma de la economía subterránea «que abarca las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social y están excluidas de la protección de aquellas» (Portes y Haller, 2004: 11). Un marco laboral que, a pesar de su innegable valor en redes comunitarias altamente cohesionadas y acostumbradas durante años a arreglárselas sin la presión regulatoria de los diferentes niveles administrativos del territorio, engloba a una población creciente que ya supera la barrera de los 1.000 millones de personas, parcialmente coincidentes con la población que habita en áreas urbanas informales, hecho que la convierte en la clase social con mayor crecimiento y con menos precedentes del planeta (Davis, 2006: 237-242).

Gloria María González Zapata (2009)

Con la aparición de los asentamientos informales suele cambiar la morfología de la ciudad, la conformación de cinturones de miseria en tierras periurbanas, se convierten en un problema de demanda constante al Gobierno local, por lo cual se hace necesario atender a estos asentamientos desde diferentes frentes, dotándolos de las condiciones mínimas para la permanencia de la población. Diferentes secretarías, entes descentralizados, entre otros actores, juegan un papel fundamental en la consolidación de dichos asentamientos.

Tal como lo expresa Millán Orozco (2001), hoy por hoy la informalidad urbana es el modo de vida habitual, el hábitat de cientos de millones de personas en todo el mundo. Es un fenómeno con denominaciones singulares (favelas, ranchos, invasiones, chabolas, tugurios, villamiserias), con expresiones generalizadas (improvisación, subsistencia, subnormalidad, clandestinidad) y con enfoques urbanísticos múltiples (suburbia, exurbia, periferia, ciudad desecha, ciudad estallada, dispersa, difusa, fragmentada, irregular, ilegal, ordinaria).

Las razones y condiciones cómo aparecen los asentamientos informales en las ciudades, suelen ser similares en cualquier país latinoamericano. El tipo de terrenos que se buscan y las características físicas del proceso de ocupación suelen ser característicos, lo que sí puede variar según el país es el tipo de dotaciones y el énfasis de programas sociales que se desarrollen de manera complementaria en ellos. Es indudable por ejemplo, que el tema de los servicios públicos en la ciudad Medellín, puede ser uno de esos elementos dotacionales que a través de la historia ha marcado la diferencia, no sólo con favelas o barriadas de otros países, sino con las de nuestro mismo país.

A continuación veamos las diferentes denominaciones que se le da a la misma situación en el contexto latinoamericano:

- **COLOMBIA:**

Ocupaciones de hecho o asentamientos ilegales en las cuales, de conformidad con los reglamentos de usos del suelo o las condiciones físicas del terreno, no esté permitido adelantar construcciones, no sean aptas para ello o de alguna forma presenten riesgos para la seguridad, la tranquilidad o la salubridad de la comunidad. (Artículo 60 Ley 9 de 1989)

Es aquel cuya infraestructura de servicios públicos domiciliarios presenta serias deficiencias por no estar integrada totalmente a la estructura formal urbana y en el cual las familias viven en condiciones de pobreza crítica. Usualmente se clasifican en el

Estrato 1.

Asentamientos humanos, asentamientos urbanos en áreas de desarrollo incompleto o inadecuado (Ley 388 de 1997)

- **PERÚ**

“Toda zona de terreno de propiedad fiscal, municipal, comunal o privada, en las que por **invasión y al margen de disposiciones legales** sobre propiedad, con autorización municipal o sin ella, sobre lotes distribuidos sin planos de trazado oficialmente aprobados, se hayan construido agrupamientos de vivienda de cualquier estructura, careciendo dicha

zona en conjunto de uno o más de los siguientes servicios: agua, desagüe, electricidad, etc” (Ley 13517 de 1961, Perú)

- **MÉXICO**

“Constituyen una modalidad de **urbanización predominantemente irregular**. Tipo de hábitat urbano producido a través del mecanismo de “autoconstrucción” o autoproducción de la vivienda generalmente dentro de un marco que supone algún tipo de irregularidad jurídica en las modalidades de acceso al suelo, la subdivisión y urbanización del mismo y la producción de vivienda”. (DUHAU, 2003)

- **ARGENTINA**

Ocupaciones irregulares (en el aspecto dominial) de tierra urbana vacante que a) producen tramas urbanas muy irregulares, b) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, c) las viviendas son construidas con materiales de desecho y aunque cambien de material siguen siendo viviendas precarias, d) poseen una alta densidad poblacional, e) cuentan con buena localización con relación a los centros de producción y consumo, f) los pobladores son trabajadores poco calificados o desocupados, g) los pobladores son estigmatizados por parte de la sociedad del entorno. (CRAVINO, 2003)

Además de compartir características similares en lo físico y urbanístico, la informalidad en el habitar está asociada en casi todas las culturas, al padecimiento y a la adversidad humana en relación con la precariedad material en condiciones de marginalidad espacial, social, económica, política y cultural. Entendiendo que como lo describe Millán (2001), la esencia de la informalidad se encuentra en la precariedad física, y en una situación social y económica de una población que se aglutina en un espacio de la ciudad; vale la pena resaltar la forma en que esta situación es entendida y abordada en el contexto de ciudad.

En ese sentido, vale la pena retomar lo que Clichevsky (CEPAL, 2000), define como tipos de informalidad en América Latina:

- El primero tiene que ver con el **dominio**, es decir, la ocupación de tierra pública o privada en forma de villa, favela, callampa, barriada; asentamiento, toma; ocupación de lote individual; loteos clandestinos o
- "piratas"; loteos irregulares; es decir, que se trata de ocupaciones directas que realiza la población a través del mercado informal del suelo y la vivienda, algunas de ellas de muy compleja forma de producción.
- Desde el punto de vista de la **urbanización**, se presenta la ocupación de tierras sin condiciones urbano ambientales para ser usadas como residenciales y sin un patrón de ocupación preestablecido: inundables; contaminadas; sin infraestructura; con dificultosa accesibilidad al transporte público, centros de empleo (aunque ello esté relativizado por los cambios producidos en la estructura económica), educación primaria, servicios primarios de salud. Construcción de viviendas por fuera de la normativa existente. Densidades extremas (tanto altas, que significan gran hacinamiento de personas y hogares; como muy bajas, lo cual tiene relación con los altos costes de infraestructura y la menor accesibilidad).

La precariedad característica de los asentamientos informales para el caso de la ciudad de Medellín, puede leerse en la misma definición que se plantea en el Artículo 243 del Acuerdo 46 de 2006, el cual adopta el POT de Medellín:

*“Áreas de **desarrollo incompleto e inadecuado**”, donde se localizan los asentamientos humanos en situación de marginalidad y segregación socioespacial, en los cuales se concentra población en situación crítica de pobreza al margen de las oportunidades del desarrollo, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud, dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes. Los desequilibrios urbanos en las zonas de desarrollo incompleto e inadecuado se expresan en la precariedad del hábitat en donde se conjugan total o parcialmente las siguientes características:*

- *Procesos de ocupación y construcción irregular e inadecuada de barrios.*
- *Deterioro crítico del medio ambiente.*

- *Localización de población en retiros de corrientes naturales de agua y zonas de alto riesgo no recuperable.*
- *Desarticulación a los sistemas urbanos estructurantes y sus redes de servicios.*
- *Carencias en servicios públicos domiciliarios, especialmente agua y saneamiento básico.*
- *Insuficiente y baja calidad del espacio público.*
- *Carencias en equipamientos colectivos y bajo acceso a los servicios de educación, salud, recreación y deporte.*
- *Inadecuadas condiciones de habitabilidad y baja calidad estructural de las viviendas clasificadas en estrato socioeconómico 1 y 2.*
- *Déficit de vivienda, insalubridad y hacinamiento crítico.*
- *Ilegalidad en la tenencia de la tierra.*

La connotación de Desarrollo incompleto e inadecuado, hace referencia a las insuficientes dotaciones urbanas que presentan los asentamientos, las cuales han estado tradicionalmente a cargo de la misma población, sin que el Estado pueda intervenir libremente en ellos sea por limitaciones de ley o insuficiencia de recursos. De ello se desprende además, que se hayan realizado algunas dotaciones mínimas, con estándares bajos (en recursos, en estética y en dotación) asociados a la misma precariedad de los asentamientos.

A continuación se refleja de forma esquemática la gestión de los asentamientos informales, según la autora:

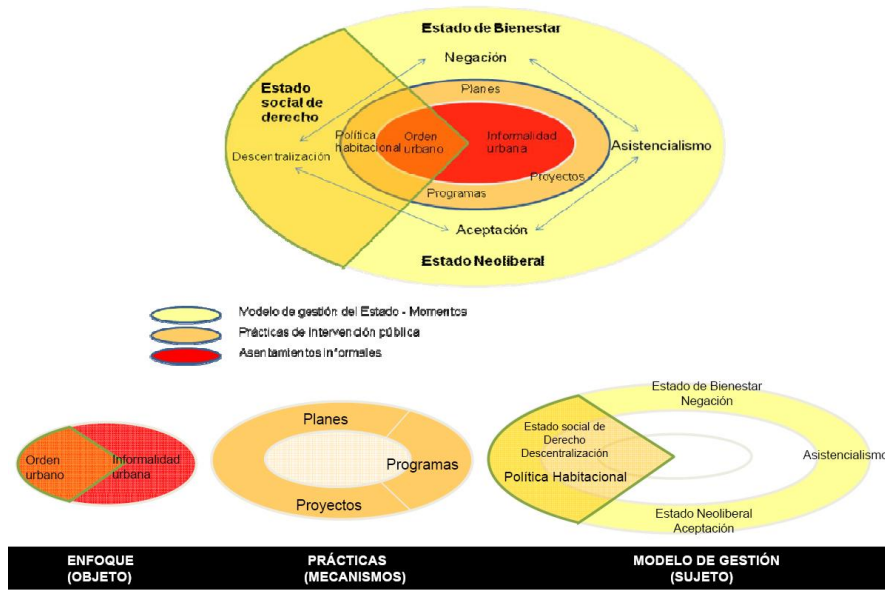


Figura 3.2 esquema de la gestión de los asentamientos informales

Fuente Gloria María González Zapata

El Estado se concibe como SUJETO que ha de velar por la atención de los asentamientos, por lo tanto se requiere del planteamiento adicional de un MECANISMO que le permita canalizar puntualmente sus determinaciones, es decir, que la política se constituye en él como mecanismo del problema.

En la órbita más amplia, se encuentra el Estado como el actor encargado tradicionalmente de implantar el orden urbano. El Estado sin embargo ha ejercido esta función influenciado por diferentes movimientos tanto económicos como políticos, que han impulsado su transformación, ante lo cual las instituciones no tienen otra salida que transformarse, volverse más eficientes dadas las exigencias que plantea su nuevo rol, que al tiempo de ser eficiente no puede abandonar su responsabilidad social. Sin embargo, coexisten en la misma órbita los diferentes modelos, en los cuales se mueve constantemente el accionar del Estado.

En el centro del gráfico, se encuentran los asentamientos informales, los cuales han sido abordados tradicionalmente como un problema; sin embargo, para poder hablar de informalidad hay que tener presente que existe algo opuesto, en este caso, la formalidad urbana que aduce a lo legal, al orden urbano tal como lo plantea Emilio Duhau.

Teniendo en cuenta que la gestión pública es revalorada de cara a las instituciones y su eficacia es producto no sólo de recursos técnicos y tecnológicos, sino de la orientación institucional que se imprime a los mismos en el cumplimiento de las metas públicas. Uno de los aspectos principales de la gestión pública es el relativo a la calidad de las organizaciones y fortaleza de las instituciones que se encargan de crear y facilitar las condiciones que favorecen el mejor aprovechamiento de las fuerzas productivas.

La gestión del gobierno es entonces un asunto de instituciones, organización e institucionalidad, motivo por el cual, la gestión pública no debe visualizarse como una simple expresión procedimental que se encarga de la relación de los medios y los fines que responde al patrón de la racionalidad normativa que es fundamentalmente prescriptiva, es decir, autoriza, limita, incentiva y sanciona lo estipulado por los valores que postulan las normas.

El alcance de la gestión pública está dado por la relación directa entre la sociedad y el Estado, los ciudadanos y el gobierno y las demandas ciudadanas y las políticas públicas.

La gestión pública se encarga de que las políticas públicas enlacen a la autoridad con los ciudadanos para dar tratamiento a los problemas que han ingresado a la agenda de las instituciones. Corresponde entonces a la gestión pública desempeñar la tarea principal para que las políticas sean aplicadas con efectividad institucional y de ese modo mejorar la relación creciente y refleja entre los gobiernos y las organizaciones ciudadanas.

La eficacia es parte crucial de la legitimidad, específicamente de la legitimidad por resultados. En consecuencia, la gestión pública no produce políticas sin ciudadanos ni contribuye a la administración anónima de la sociedad. Produce políticas y favorece la administración de la sociedad teniendo en cuenta los valores políticos y los valores públicos, como se refleja en el siguiente cuadro.

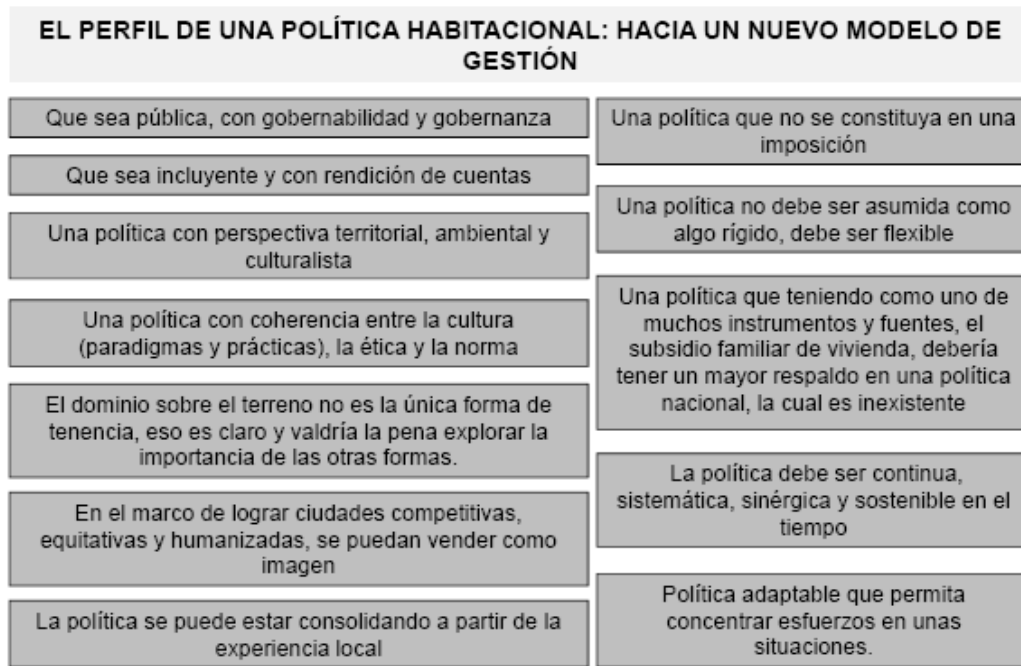


Figura 3.3 Perfil de una política habitacional.

Fuente Gloria María González Zapata

Andrés Guarín Cobos (2003)

Explica que los procesos de la ciudad informal en Cartagena como expresión de un proceso inherente a la ciudad Colombiana del siglo XX y de un tipo de estructuras económicas y sociales, implican la exclusión de amplios sectores de la sociedad, imposibilitando el acceso al suelo urbano y a la vivienda a través de mecanismos institucionalizados y jurídicamente válidos, en donde las alternativas para poder satisfacer la necesidad de vivienda se presentan por medio de procesos alternativos utilizados por individuos y comunidades con todas las consecuencias que conllevan estos, de esta forma el análisis de la problemática de la ciudad informal en Cartagena de indias en la década de los años 90 no puede estar aislada de la construcción y definición de la ciudad colombiana del siglo XX.

Por lo tanto, la invasión se mantiene como una de las formas más representativas de ocupación del espacio en sectores populares de la ciudad de Cartagena, estos se presentan en terrenos baldíos o de engorde, como también en áreas de expansión suburbana o rurales establecidos generalmente fuera del límite de prestación de servicios públicos. En el contexto colombiano

las dos formas más representativas de formación de asentamientos siguen siendo las urbanizaciones piratas de gran influencia en ciudades como Bogotá, en donde el urbanizador adapta los terrenos semejante a las normas mínimas establecidas gubernamentalmente, lo que implica una adaptación al mercado del suelo urbano, y la Invasión que se presenta como la forma de mayor impacto en el resto de ciudades colombianas, con diferentes formas de ocupación y llevando a generar al interior también un mercado del suelo informal por los denominados «invasores profesionales».

Los procesos formales de construcción de viviendas y en especial la Vivienda de Interés Social han acogido los requerimientos del sector financiero y de la construcción adaptándose a las normas mínimas, que a través del tiempo han disminuido, actualmente en las VIS (viviendas de interés social), los lotes tienen un tamaño máximo de 30 m², mientras que en los asentamientos, son de mayor tamaño, a pesar que han disminuido debido a la presión por el suelo urbano informal.

En Cartagena, los lotes de los asentamientos presentan un gran tamaño, existiendo diferencias respecto a la ubicación de los asentamientos (cerro Popa –Zona Plana) y a la forma de ocupación si se dan en procesos organizados o espontáneos e individuales, en promedio presentan 8.45 m de ancho y 15.29 m de largo y el 50% de la población posee lotes con más de 8 m de ancho y 15 m de largo, las áreas de los lotes presentan homogeneidad, en promedio los lotes poseen 131.5 m² y el 50% posee lotes de más de 130 m² independientemente del proceso de ocupación, solo el 6.45% de los lotes tienen un área inferior o igual a 30 m².

Carlos Torres Tovar (2007). Las diversas apreciaciones sobre la ciudad informal han tenido prevalencia en los aspectos que se podrían señalar como patológicos, al asumirla como lo anormal, sin que importe el hecho de que es la más representativa. De

allí que los economistas la consideren resultado de un crecimiento acelerado y la denominen como lo “informal”, que los sociólogos se refieran a ella como lo marginal, con referencia a contenidos sociales del fenómeno (organización, tipo

de comunidades, estratificación, etc.), sin enfatizar en los procesos de implantación física.

Dentro de su valoración cuantitativa, se ha hecho referencia a asentamientos precarios, al considerar las condiciones del medio ambiente, la unidad habitacional, la infraestructura y los equipamientos, pero dejando de lado el tipo de origen del crecimiento. Con una metodología similar, el Banco Mundial la ha identificado como producto de divisiones irregulares, con un claro sesgo en la ausencia de autorización y cumplimiento de las normas de planeación, y con métodos no convencionales, al relacionarla, posiblemente, con aspectos del sector informal de la economía.

Como parte fundamental del análisis, es necesario diferenciar entre lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal, dado que ello representa diferentes dimensiones de la problemática urbana. Lo legal-formal es entendido como lo convencional, como el Estado de derecho, lo reconocido institucionalmente como un hecho urbano construido. Por eso mismo, es una concepción irreal de la problemática urbana, pues no reconoce la realidad social como totalidad que se expresa en el territorio de la ciudad.

Lo ilegal-informal se asume convencionalmente como lo que está fuera de la ley y el orden, es lo que transgrede lo normativo. Sin embargo, hoy no se puede considerar, como se señaló en los años noventa, que: *“el surgimiento de los asentamientos informales de vivienda, como fenómeno político, social y económico, no es en sí mismo un problema, sino la solución espontánea de la población de más bajos recursos de un país, frente a condiciones de injusticia distributiva en la estructura económica y jurídica de la mayoría de países en vía de desarrollo”* (USAID, 1993).

Ya en el año 1965, Turner planteaba que los asentamientos informales ocurren de manera espontánea y bajo “formas totalmente desordenadas y no sujetas a la regulación de las autoridades encargadas de establecer un régimen del uso de la tierra y la construcción de edificios” (1965).

Los asentamientos informales se caracterizan porque se agrupan de manera irregular, con calles estrechas, carencia de adecuados servicios públicos colectivos e individuales, porque las viviendas generalmente son pequeñas y albergan un grupo familiar extendido. Esta caracterización hecha por Turner se mantiene aún hoy. Los barrios se van desarrollando de acuerdo con las posibilidades económicas; es decir, que cuanto menores sean los niveles de ingreso *per capita* de los pobladores, tantos mayores serán los grados de hacinamiento.

Pero a este tipo de asentamientos urbanos informales se debe la mayor parte del desarrollo urbano en casi la totalidad de áreas urbanas del país. Presentan problemas de planeamiento urbano en la medida que se van creando dispersamente, de modo que la instalación posterior de servicios públicos domiciliarios, equipamientos comunitarios se hace costosa, y muy difícil garantizar su accesibilidad. Por otra parte, el avance de la ciudad informal, su consolidación y paulatino crecimiento generan una nueva periferia, más allá de la existente que solo es limitada por el encuentro con accidentes geográficos infranqueables.

Al establecer una comparación entre el proceso de construcción formal (identificación de tierras, planificación del proyecto en todos sus aspectos, identificación de la clientela e inicio del proceso de construcción, poblamiento ordenado del asentamiento, aparición de la organización social entre los pobladores) y el proceso informal (definición del terreno a ocupar –baldío, urbanización pirata, invasión–); iniciación del proceso de desarrollo a través de la construcción de viviendas temporales; construcción de la organización social como mecanismo de autodefensa y conservación de las familias; acción del estado para dotar el asentamiento de servicios públicos e infraestructura; delimitación y ordenamiento del territorio; mejoramiento de la vivienda y proceso de transformación en asentamiento formal), se establece que los procesos de regularización de los asentamientos informales requieren de tres condiciones básicas: de carácter jurídico (propiedad del suelo); de carácter físico-espacial (normas mínimas de urbanismo), y de carácter infraestructural (acceso a servicios públicos básicos y eliminación de vivienda de áreas de

riesgo), en los cuales se centra la acción del Estado para formalizar estos procesos de construcción de ciudad.

A modo de reflexión: “¿Es posible, entonces, hablar de un *modelo de ciudad* colombiana cuando el proceso de urbanización en Colombia no se ha desarrollado sobre un modelo único? De hecho, en la práctica se expresa una forma de construir la ciudad que se constata en la superposición de lo formal y lo informal, donde las lógicas de la ciudad formal buscan incorporar los desarrollos de la ciudad informal, sin reconocer y apropiarse sus lógicas y prácticas.

El modelo de la ciudad colombiana está marcado por la superposición de trazas urbanas formales e informales articuladas mediante elementos constitutivos de la estructura vial y las redes de servicios públicos domiciliarios. Allí el llamado sector informal continúa siendo hoy el gran constructor, el cual presenta un dinamismo continuo frente a los bajos niveles de respuesta y acción del sector oficial. Esto se puede explicar a partir de lo siguiente:

Las lógicas y desarrollo de la ciudad informal son una forma de construcción de ciudad que se desarrolla de manera simultánea con la ciudad formal.

- Lo formal debe reconocer lo informal para construir ciudad, ya que lo formal no explica lo informal, sino que le impone su propia lectura.
- La formalización de la ciudad informal produce simultáneamente una situación positiva al incorporar al mercado estos hábitats y territorios a lo formal, y un factor negativo, al aumentar las condiciones de exclusión.
- El proceso de urbanización en Colombia no se ha desarrollado sobre un modelo de urbanización aceptado; sin embargo, cada día cobra más fuerza la ciudad informal como determinante de la formalidad; por ello se hace necesario construir una lectura desde lo informal.”

Miguel Urruti y Olga Marcela Namen. Una de las necesidades básicas de la población es la vivienda, y los gastos en este rubro son, en general, 25% o más del presupuesto familiar. Es común que el Estado intervenga para fomentar la oferta de vivienda. Por otra parte, la oferta de vivienda depende de manera fundamental del crédito, pues muy pocas familias pueden ahorrar lo suficiente

para comprar una vivienda sin crédito. Claro está que la necesidad de techo se puede solucionar con el arrendamiento cuando hay insuficiente liquidez para la compra individual, y en algunos países como Suiza, la proporción de vivienda en arriendo es bastante superior al 50%. Pero el requisito para que los capitalistas o aun el Estado inviertan para arrendar, requiere una legislación en que sea fácil desalojar a un individuo que no paga. La tradición en Colombia era la contraria. Era casi imposible desalojar a un inquilino, aunque medidas recientes han aumentado en algo los derechos de los propietarios. En el país se ha supuesto que la solución de vivienda es la construcción de casas o apartamentos de propiedad privada.

En ese entorno, el crédito hipotecario se vuelve el determinante fundamental de la oferta de soluciones de vivienda. Por otra parte, la banca históricamente se limitó al crédito de corto plazo, y el sector financiero hasta los años setenta del siglo XX tenía poco crédito de largo plazo. Por consiguiente, el Estado ha intervenido de varias maneras para fomentar el crédito hipotecario.

Ingrid Vargas D, Eduardo Jiménez M, Alejandro Grindlay M, Carlos Torres T. Mayo (2010).

El acelerado proceso de urbanización en las ciudades latinoamericanas suele reconocerse en el desarrollo de importantes áreas informales que comparten mucho más que el denominador común de la pobreza. Hábitats precarios que construyen, de forma desordenada y desarticulada, un importante porcentaje de las ciudades latinoamericanas al constituir la única alternativa viable para más de 180 millones de personas en este continente. Unos espacios que lejos de representar el progreso y los grandes logros que se manifestaron en los países desarrollados a través de sus grandes procesos de urbanización, contravienen constantemente las teorías que relacionan directamente al crecimiento con el desarrollo.

A pesar de que existen características internas que los diferencian según el país o ciudad en el que se desarrollen, los asentamientos informales también llamados villas miseria en Argentina, favelas en Brasil, colonias populares en México, urbanizaciones piratas en Colombia o pueblos nuevos en Perú,

informales o de bajos ingresos resulta ser enriquecedora. A través de ellas se ha comprobado que las intervenciones puntuales terminan siendo insuficientes, al igual que los grandes proyectos de renovación y reasentamiento. Proyectos que además de infructuosos, resultan insostenibles y atentan contra el tejido social ya generado en estos lugares. Sin embargo, las actuaciones más integrales y respetuosas con las comunidades y la propia estructura urbana existente han demostrado ser las más adecuadas hasta ahora. Unas intervenciones que suelen abarcar una amplia gama de aspectos urbanos en los que, además de proveer infraestructuras y servicios, se promueve la participación ciudadana y la generación de empleo a través de la constitución de asociaciones y la capacitación laboral.

Este tipo de intervenciones, normalmente son financiadas por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), han sido implantadas como programas de mejoramiento integral de barrios en varios países latinoamericanos. Entre ellos se encuentran Brasil a través del programa Favela-Bairro de Rio de Janeiro, Colombia con los PUI (Proyectos Urbanos Integrales) de Medellín, el MIB (Mejoramiento Integral de Barrios) en Bogotá, y en Chile desde el programa Chile Barrio. Los resultados, además de mejorar la calidad de vida de la población con bajos recursos, han mejorado considerablemente las relaciones entre barrios. Así lo demuestra un estudio de evaluación (La prefectura de Rio de Janeiro llevó a cabo este estudio de evaluación basado en investigaciones comparativas con poblaciones de favelas beneficiadas y no beneficiadas).

Para profundizar más ver: Cavallieri, 2005) que sitúa entre un 82% y 99% el grado de satisfacción de la población beneficiada con los servicios implantados por el programa Favela-Bairro (PROAPI), mientras que un 82% asegura un incremento en su calidad de vida y un 55.9% una mejoría de las relaciones con los barrios vecinos. La legalización de la vivienda, implementada en este programa, también ha modificado las relaciones de la población con el entorno, de manera que ahora los comportamientos son mucho más cuidadosos con el espacio público y la vivienda. Con la dotación de servicios, infraestructura y la posibilidad de tener una dirección, la comunidad empieza a tener una actitud más ciudadana.

4. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

4. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

4.1 IDENTIFICACIÓN

4.1.1 Gestión urbana en la ciudad informal

La agenda pública de los Estados en el caso de Latinoamérica ha tenido que concentrarse en temas derivados del crecimiento urbano, enfatizando principalmente dos aspectos: el desarrollo económico en función de potenciar y fortalecer el modelo de producción, y, la atención de problemáticas inherentes a la pobreza, el deterioro ambiental, la exclusión, la segregación, el desempleo y la desigual distribución de recursos.

El modelo urbano impulsado por la banca ha promovido el desarrollo económico en detrimento de la atención a las problemáticas que aquejan a la mayoría de la población; paradójicamente, la política y el crédito se han concentrado en la financiación de programas, proyectos y acciones encaminados al fortalecimiento institucional del Estado y las administraciones locales, en pro de la consolidación de la capacidad de gestión urbana para el desarrollo

Aunque en muchas ocasiones es difícil distinguir entre desarrollo, planeación y gestión urbana o gestión del suelo, existen elementos conceptuales que diferencian tales nociones, siendo importante exponer aquí lo concerniente a la planeación y la gestión urbana (Torres, Rincón, & Vargas, 2009)

“Por lo tanto, una definición de planeación no solamente se debe enmarcar los aspectos de la realidad, el contenido, los procesos, los sujetos sino que además debe asumir el tipo de metodología con la cual se va a construir la dinámica misma. En este sentido, la planificación podría ser entendida como el proceso por medio del cual la sociedad y el Estado entienden su realidad diversa, racionalizan los recursos públicos y privados presentes, con el fin de tener un mejor futuro, donde la planificación consulta los ejes temáticos y

problemáticos resultado del interés general de una sociedad en determinado momento, permitiendo que su desarrollo logre consolidar acciones prospectivas que mejoren la calidad de vida de la mayoría de la población” (Betancour, 2001)

A continuación se identifican los diferentes sistemas de gestión urbana implantados en:

4.1.1.1 Brasil

En Brasil hay un alto déficit habitacional (33% de las familias) Casi el 30% de la población vive en tugurios (ONU-Habitat, 2012), teniendo en cuenta estos datos, en general, los programas de desarrollo urbano y, en particular, los de urbanización de favelas, dedican una sustancial atención al tratamiento de problemas de carácter físico-urbanístico y arquitectónico mediante componentes urbanos y habitacionales.

Diversos factores técnicos inciden de manera directa en la calidad de las opciones del proyecto tomadas en el ámbito de estos componentes. Entre estos figuran, además de las opciones técnicas propiamente tal, asuntos de infraestructura urbana (agua, alumbrado eléctrico, alcantarillado, acceso vial, pavimentación); de integración urbanística y accesibilidad; de implantación de las unidades, y las opciones tecnológicas del proyecto arquitectónico (calidad y consistencia de los sistemas constructivos y los materiales utilizados, funcionalidad de las unidades, entre otras).

La calidad de un programa de urbanización depende de su capacidad para ofrecer no sólo una vivienda en buenas condiciones técnicas de uso, sino también otras facilidades, como transporte público, disponibilidad de infraestructura, equipamientos sociales, saneamiento, comercio, etc. La existencia de estas condiciones está bastante vinculada con la toma de decisiones políticas y programáticas de los gobiernos.

Por consiguiente, el carácter técnico de las soluciones adoptadas está determinado también por un contexto político-institucional y de toma de

decisiones que es, en parte, específico de cada programa o de cada política de urbanización. Las decisiones son muchas veces influidas por las opciones político-programáticas de los gobiernos involucrados, en todos los niveles, y se ven afectadas sobre todo por cambios de gestión y por la discontinuidad.

La conjugación de esta dimensión, sumada con lo meramente técnico, afecta y configura la calidad de las soluciones técnicas

Desde su creación en enero de 2003, el Ministerio de las Ciudades tiene por objeto combatir las desigualdades sociales, la transformación de las ciudades en espacios más humanos, aumentando el acceso de las personas a la vivienda, el saneamiento y el transporte. En este sentido y, ante la realidad social, trabaja específicamente en beneficio de las clases sociales vulnerables.

El PLHIS (Plan Local de Vivienda de Interés Social) es uno de los instrumentos de implantación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social - SNHIS, y tiene objetivo principal es promover la planificación de la vivienda para la población de bajos ingresos y la ciudad informal, permitiendo el acceso a una vivienda digna.

Es importante destacar que el concepto del derecho a la vivienda reconocido como un derecho social en la Constitución (artículo 6), implica no sólo el acceso a la vivienda, pero el acceso a la vivienda bien ubicado, regularizada, con disponibilidad de energía eléctrica, infraestructura básica, adecuada red de saneamiento, transporte de calidad y el acceso a empleos, servicios y equipamientos. Todas las necesidades de la población con respecto a la vivienda digna deben ser consideradas en PLHIS.

Sin embargo, uno de los componentes más innovadores del Programa Habitar Brasil (HHB) es la preparación de Planes Estratégicos Municipales de Asentamientos Sub-normales (PEMAS).

Los Planes Estratégicos de Asentamientos Subnormales (PEMAS) son instrumentos mediante los cuales se induce a los municipios a formular una estrategia para tratar el problema de los asentamientos informales en su jurisdicción.

Allí se consignan los compromisos y metas a ser cumplidos en su ejecución, tales como la actualización de los instrumentos de regulación urbana, la promulgación de políticas y programas dirigidos a mejorar la oferta de vivienda social, el perfeccionamiento y simplificación de los instrumentos de planificación y gestión urbana, y la priorización de las intervenciones a ser realizadas en los barrios subnormales (Brakarz, 2002).

Los PEMAS comprenden los siguientes elementos:

- Elaboración de un diagnóstico sobre la capacidad institucional del municipio en el sector urbano.
- Elaboración de una matriz que contiene las políticas y programas urbanos y de vivienda, especialmente los de atención a los asentamientos informales; un módulo de planificación y gestión en el cual se jerarquizan los asentamientos informales del municipio y se define la estrategia de atención; y medidas de regulación urbanística, incluyendo normas de urbanización y construcción que favorezcan la oferta de vivienda popular.
- Definición de las acciones de desarrollo para lograr los objetivos y metas previstas en los PEMAS; esto implica la coordinación de acciones municipales, cambios en las políticas y programas, simplificación de procedimientos e implantación de mecanismos de control y fiscalización.

La formulación de estos planes estratégicos obliga a realizar diagnósticos de la situación local que orienten las estrategias y medidas más efectivas para prevenir la expansión de los asentamientos irregulares.

Entre las medidas posibles se cuentan la modernización de los instrumentos de planificación urbana, así como la capacitación y refuerzo del cuerpo técnico municipal en aspectos relacionados con la gestión urbana y la fiscalización, para evitar así la proliferación de subdivisiones y nuevos asentamientos irregulares (Brakarz, 2002).

El HBB ha enfrentado grandes dificultades en su inicio, sobre todo por la complejidad de su mecanismo operativo. El proceso de ejecución requiere la participación de tres niveles de gobierno y de un banco federal. Todo este esquema multiplica los pasos burocráticos, lo cual contribuye a la lentitud de ejecución. La enseñanza que de esto se deriva es que los programas de mejoramiento de barrios son acciones eminentemente locales, y por lo tanto los mecanismos de ejecución deben ser diseñados de tal manera que faciliten el acceso de los municipios elegibles a los recursos.

Por tratarse de un programa federal ha sido necesario establecer criterios de distribución de fondos que, aunque basados en factores técnicos, necesariamente excluyen por lo menos a la mitad de los estados del país. Entre éstos seguramente figurarán muchos que tienen ciudades y barrios con grandes necesidades sociales y que además podrían ser muy eficientes en el uso de los recursos. Esta incapacidad de atender a todos es el gran problema de los programas nacionales.

Lo cual significa que tales iniciativas deben tener una continuidad en el tiempo y que sus funciones principales son difundir conceptos y el modelo de la intervención social-urbana, y generar incentivos para el apalancamiento de recursos de contrapartida local para que se inviertan en los objetivos deseados. (Brakarz, 2002).

4.1.1.2 Perú

En el Perú el alto déficit habitacional (79% de las familias) algo más del 35% de la población vive en tugurios (ONU-Habitat, 2012), conlleva a la crisis de la vivienda en las principales ciudades de Perú tiene extensiones en todo lo que

se refiere a equipamientos de infraestructura y servicios urbanos. Ni el capital invertido en la producción y gestión de esos equipamientos, que goza muchas veces de fuertes subsidios fiscales, ni el Estado, agente de la planificación urbana, tienen una intervención que revoque la anarquía que reina en ese ámbito, en relación a las necesidades de la población urbana. (González, 2009)

La estrechez del mercado, de los presupuestos municipales, y la baja rentabilidad de esas actividades, explican que ellas sean asumidas casi exclusivamente por capitales con fuertes rasgos especulativos, o muy poco concentrados y racionalizados. Esos bienes de consumo entran, sin embargo, en las exigencias de la reproducción de la fuerza de trabajo y son terrenos de gran parte de la organización y movilización en los barrios (González, 2009).

Los municipios van adquiriendo más importancia como gestores del desarrollo local, bajo este nuevo modelo de establecimiento de deberes y derechos ciudadanos, el desarrollo urbano de hecho está guiado por intereses generales y particulares. Para tener un claro ejemplo de modelo de transformación, crecimiento y desarrollo del territorio veremos el caso de Villa El Salvador.

Villa El Salvador se encuentra ubicado aproximadamente a 23 km. al sur del centro de la provincia de Lima, capital del Perú. La población peruana proyectada por el INEI para el 2000 es de 25'661.690 habitantes. El departamento de Lima tiene una población de 7'466,190 habitantes y está distribuido políticamente en 7 provincias.

La misma fuente indica que Lima tiene actualmente una población de 6'723,130, siendo así la ciudad más poblada del Perú y está conformada por 42 distritos, siendo Villa El Salvador uno de los distritos más jóvenes y de mayor población.

El Distrito de Villa El Salvador, nace en 1971, producto de una invasión en terrenos privados en la zona de Pamplona en Lima. Este mismo año, cerca de once mil habitantes fueron reubicados por el gobierno Militar del General Velasco a los arenales de Lurín al sur de la ciudad de Lima.



Figura 4.1 Inicio de ocupación en villa el Salvador.
Fuente. Archivo Fotográfico 1971- Municipalidad VES

Desde su planificación física espacial, este distrito responde a la filosofía de desarrollo integral, en el que se destaca una zona industrial, urbana, agropecuaria y la zona de playas (ver imagen N° 79). Desde sus inicios se planificó para que Villa el Salvador (VES) fuera una ciudad productiva y no sólo una ciudad dormitorio. Actualmente se puede visualizar la transformación de un lugar desértico en una ciudad viva y dinámica (González, 2009)

Su carácter de ciudad productiva y comunidad solidaria se da desde sus inicios con la conformación y diseño urbano que se plantearon; zona urbana, agropecuaria e industrial y se delimitó la zona de playas.



Figura 4.2 Plano Urbanístico Villa El Salvador.

Fuente SICVES- Sistema de Información catastral de VES -1999

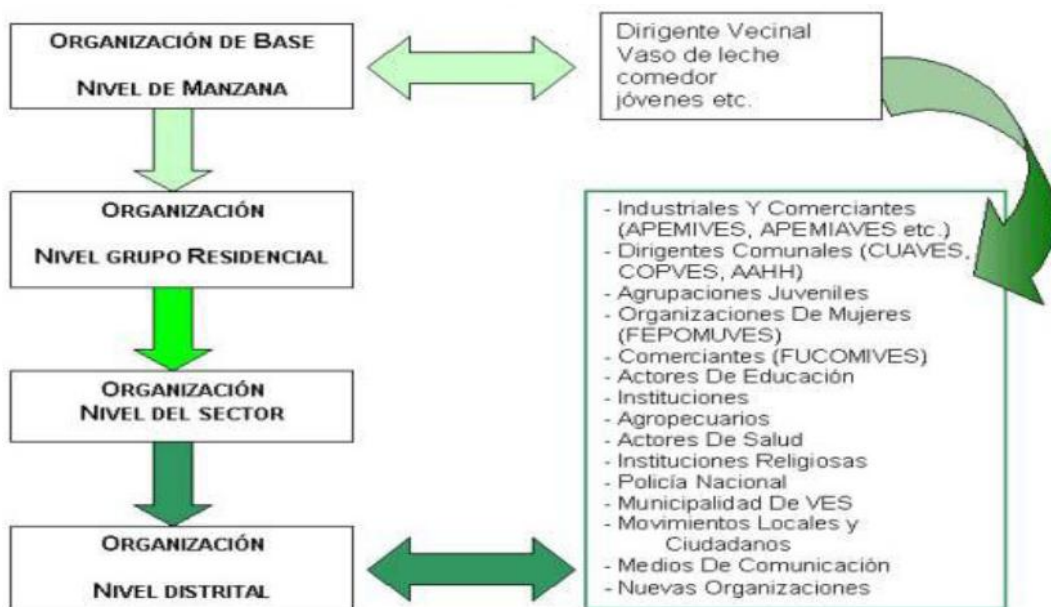
Villa El Salvador es una leyenda. El movimiento social que invade tierras urbanas en Lima, en 1971, origina la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES, 1973), que urbaniza, ordena, construye viviendas y hace desarrollo en el desierto al sur de la ciudad. Villa El Salvador es reconocida como Municipalidad Distrital (1983), es visitada por el Papa (1985) y recibe reconocimiento y apoyo internacional (premio Príncipe de Asturias, España, 1987). Menos conocido, pero igual de relevante es el Parque Industrial que alberga a alrededor de 2000 pequeñas y medianas industrias (2009) y contribuye eficazmente al desarrollo económico y equilibrio social de la localidad. El municipio de Villa El Salvador posee cerca de 400 mil habitantes (2000).

La Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES.) se estructura de modo piramidal: a fines de los años 70 las mil manzanas tienen 5 mil dirigentes y Villa cuenta con 125 mil habitantes. De este modo, los pobladores generan capacidad de autogobierno, de presión y de negociación a la vez.

El acuerdo inicial con el gobierno central no sólo implica un reconocimiento sino también la canalización de apoyos. La "etapa de planeamiento" permite una ordenada ocupación del espacio estableciéndose áreas de vivienda, comercio, recreación, de producción agrícola y, en particular, terrenos para el Parque

Industrial. No obstante, los espacios dejados para la instalación de industrias no logran atraer empresas externas por razones variadas: infraestructura de servicios precaria, imagen social inestable o falta de apoyo técnico, financiero y gubernamental.

Desde sus inicios y ayudado por su diseño urbano, este distrito se ha desarrollado en base a una filosofía de desarrollo integral, en el que se destaca la combinación de actividades para el desarrollo económico, ambiental, social y cultural de su territorio y sus pobladores como se puede ver en el cuadro n° 4.1 Actualmente se puede visualizar la transformación de un lugar desértico en una ciudad viva y dinámica.



Cuadro 4.1 Niveles de organización de la población de Villa el Salvador.
Fuente Gina Chambi Echegaray-Municipalidad de VES

Respecto al Diseño Urbano de VES, éste responde a un modelo de desarrollo socioeconómico, sin duda, el diseño del módulo urbano denominado Grupo Residencial y el modelo de acondicionamiento territorial y zonificado por la Junta Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, sirvieron de soporte físico tanto a la organización comunal como al proyecto de desarrollo integral de ésta.

consiguió un planeamiento integral, con equipamientos jerarquizados, con una red vial coordinada con el Plan Vial de Lima Metropolitana (Gonzalez, 2011)



Figura 4.4 Planeamiento Integral.
Fuente Miguel Romero Sotelo

4.1.1.3 Colombia

Debido al alto déficit habitacional (27% de las familias) poco más del 15% de la población vive en tugurios (ONU-Habitat, 2012), por lo tanto, desde los años noventa, las administraciones públicas, la academia y las organizaciones no gubernamentales, han venido estudiando e implementando programas para transformar la calidad de vida de los habitantes de los barrios marginales, y compensar parte de esa deuda social acumulada en décadas de inequidad.

A nivel nacional Medellín es, con Bogotá, la ciudad que más éxitos ha tenido en la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial en el que se destaca “por el impacto generado en la calidad de vida de su población” (Departamento Nacional de Planeación, 2009). Entre los casos de estudio que más se destacan a nivel local se encuentran el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales (PRIMED), implementado en la década de los noventa y, desde el 2004, la política de Urbanismo Social con acciones como los

Proyectos Urbanos Integrales (PUI) y el Proyecto de Construcción de Hábitat y Consolidación de Vivienda en la quebrada Juan Bobo, estos proyectos hacen parte del Programa de Mejoramiento Barrial (PMIB)

A partir de 2004 se implementaron, de forma decidida, transformaciones estructurales que combinaron integralmente programas de educación, cultura y emprendimiento con el “cambio de piel” de algunos de los barrios localizados en las zonas más críticas de la ciudad. La estrategia se define a partir de una idea, “Medellín la más educada”, que para la transformación de las “comunas” toma el Urbanismo Social, con los Proyectos Urbanos Integrales, como una de las herramientas estratégicas de cambio. Para esto se aplicaron en los territorios seleccionados el mejor conocimiento técnico y la mejor calidad en los diseños (Rodríguez, 2010).

En el caso de la ciudad de Medellín la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), una entidad descentralizada del municipio de Medellín, sufre así una transformación interna, conformando un equipo de trabajo especializado e interdisciplinario con dedicación exclusiva por cada uno de los Proyectos Urbanos Estratégicos. Se convierte así en un instrumento clave, que planea, gestiona y ejecuta los proyectos urbanos en territorios priorizados, bajo la constante supervisión y seguimiento de la Secretaría Privada del Municipio, garantizando un alto nivel de coordinación interinstitucional entre las distintas instancias públicas locales

Un Proyecto Urbano Integral (PUI) es un instrumento de planeación e intervención física en zonas caracterizadas por altos índices de marginalidad, segregación, pobreza y violencia (EDU, s.f)

Por medio de el PUI se implementan procesos de consolidación barrial que permitan estructurar y ordenar el territorio (y no solamente mejorar la accesibilidad) a través de obras y proyectos de carácter público como equipamientos comunitarios, parques, calles, paseos y puentes peatonales para conectar los barrios, entre otros. Como sucedió en la zona nororiental de Medellín el PUI se enfocó en la dotación y mejoramiento de la infraestructura

pública como motor de la transformación social, apuntándole a las áreas densamente pobladas que se formaron en los años cincuenta, en su mayoría a través de procesos de urbanización ilegal y de invasión

4.1.2 Gestión de la legalidad del suelo en la ciudad informal

4.1.2.1 Brasil

En Brasil, 34,5 millones de personas que viven en zonas sin red de desagüe de las ciudades. Si a esto le sumamos los hogares que cuentan apenas con una fosa séptica, llegamos al 50 % de la población brasileña. Además, el 80 % de los residuos recogidos no se tratan, sino que se vierten a los cursos de agua. En la actualidad, los residuos domésticos, más que los vertidos industriales, constituyen el principal contaminante de los recursos hídricos (*Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) para 2009, a partir de las fuentes del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), ambos organismos del Gobierno federal*).

En Brasil, cerca del 40 % de las familias que viven en las ciudades no tienen la propiedad ni ningún documento legal de reconocimiento de la tenencia de los terrenos en que viven. Esa situación es fruto de una urbanización acelerada, desordenada e injusta, en que no se reconoció el derecho de los pobres a la vivienda y, en la práctica, ocuparon su espacio en la ciudad, construyendo sus casas en terrenos vacíos o en edificios abandonados.

Reconociendo que esa situación de ilegalidad es injusta para los pobres y perjudicial para toda la sociedad, la Constitución federal, en su artículo 183, garantiza a quien ocupe un inmueble urbano de hasta 250 m², que no posea otro inmueble y que todavía no se haya beneficiado de esa medida, la adquisición de la propiedad. Para ello, el ocupante debe demostrar asimismo que ocupa el inmueble hace un mínimo de cinco años, sin oposición, y que utiliza el inmueble como vivienda 2.

Si se cumplen los requisitos legales, el ocupante se convierte en propietario, a través de un proceso judicial de usucapión o de un procedimiento extrajudicial

específico, instituido por la Ley nº 11.977 de 7 de julio de 2009, que pasa por la definición de los límites de toda la finca, mediante un instrumento denominado demarcación urbanística y por el reconocimiento de la tenencia del individuo, tras la individualización de su lote y mediante otro instrumento, la legitimación de la tenencia.

Entre los artículos 9 y 14, el Estatuto de la Ciudad regula la usucapión especial urbana, introduciendo varias normas que pretenden superar las trabas burocráticas y económicas que dificultarían el reconocimiento efectivo del derecho concedido por la Constitución al ocupante del inmueble. Por ejemplo, garantiza la gratuidad de todos los actos realizados en la justicia y en el catastro, incluyendo la asistencia jurídica a los beneficiados; posibilita que la asociación de vecinos proponga la acción de usucapión en nombre de los vecinos, siempre y cuando ellos la autoricen; y permite la forma colectiva de usucapión urbana.

De hecho, en las favelas muchas veces no es posible identificar y separar el terreno en lotes, lo cual imposibilitaría técnicamente que se propusieran acciones individuales. La usucapión colectiva exige simplemente la demarcación del perímetro externo del conjunto de la ocupación, para hacer posible el reconocimiento del derecho de propiedad del conjunto de vecinos que viven en ese núcleo urbano.

En el artículo cuarto, el Estatuto de la Ciudad define un extenso conjunto de instrumentos para que el municipio esté en condiciones de construir una política urbana que concrete el derecho a la función social de la propiedad urbana y el derecho de todos a la ciudad.

Establece que la política urbana debe ser objeto de una planificación extensiva, que incluya planes de ordenación del territorio integrados entre sí, a escala nacional, estatal, regional, metropolitana, municipal e intermunicipal.

En particular en el ámbito municipal, determina que la planificación municipal debe incluir la planificación urbana, ambiental, presupuestaria, sectorial y la

planificación del desarrollo económico y social, especificando también que la gestión presupuestaria debe realizarse de manera participativa, abierta a todos los ciudadanos. Incluye los instrumentos tributarios, entre los que se cuentan los impuestos, las contribuciones, los incentivos y beneficios fiscales y económicos, destinados a hacer viable la inducción de los usos y actividades considerados importantes para la política urbana.

El inciso sobre los instrumentos jurídicos y políticos da al municipio herramientas que permiten:

La regularización de los terrenos de las ocupaciones de interés social: concesión de derecho real de uso, concesión de uso especial para fines de vivienda, usucapión especial de inmueble urbano, derecho de superficie, demarcación urbanística para fines de regulación de tierras y legitimación de la tenencia

Cabe destacar, por la importancia para el desarrollo de una política habitacional de inclusión social, el instrumento de las zonas especiales de interés social (ZEIS). ver anexo 3. Dicho instrumento puede usarse tanto para la regularización de áreas ocupadas en las que el proceso de ocupación se realizó sin observar las normas urbanísticas, como de áreas vacías, para destinarlas a vivienda de interés social.

En el primer caso, instituir un área ocupada como ZEIS permite que se establezcan, para ese territorio concreto, parámetros urbanísticos especiales que respetan la forma de ocupación realizada por la comunidad. Así, por ejemplo, se pueden admitir sistemas viales compuestos por vías más estrechas, que se adecuen mejor a las ocupaciones en áreas de gran pendiente o incluso consolidar ocupaciones en áreas de preservación ambiental, disminuyendo la necesidad de desalojo de viviendas en el proceso de regularización de tierras. Este instrumento permite también implantar mecanismos que impidan la posterior expulsión de los habitantes de los núcleos regularizados por segmentos sociales de mayor poder económico,

atraídos por la valorización de esos terrenos. Ejemplos de mecanismos de este tipo son la prohibición de fusión de lotes (para evitar que alguien adquiera varios lotes regularizados, los transforme en un único lote mayor y haga una nueva edificación ahí) y la fijación del tipo de uso del suelo admisible (por ejemplo, admitiendo exclusivamente residencias unifamiliares).

Las ZEIS, cuando se aplican inmuebles vacíos o inactivos, permiten a los poderes públicos reservar áreas dotadas de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos para viviendas de interés social, convirtiéndose en un importante instrumento para evitar la expulsión de los pobres hacia las periferias alejadas de los centros urbanos.

Es importante resaltar que el Estatuto de la Ciudad no establece una correlación directa entre transformaciones urbanas e instrumentos. Cada municipio escoge, regula y aplica los instrumentos según la estrategia de desarrollo urbano deseada. Diversos instrumentos del Estatuto de la Ciudad no presentan por sí solos la solución para un determinado problema urbano o, al contrario, una determinada transformación urbana deseada depende de la aplicación de un conjunto de instrumentos de manera coordinada e integrada en el territorio. Así, para su efectiva aplicación, la regulación de los instrumentos debe hacerse en el marco de una estrategia de desarrollo urbano y debe estar expresada en el plan director.

El principal objetivo del *Programa Municipal para la Regularización de Asentamientos Precarios* es promover la regularización urbana y jurídica de las áreas ocupadas irregularmente por poblaciones de bajos ingresos (*favelas*), incluidas en las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) 1 y 3 (Las ZEIS son zonas en las que existe un interés público en la organización de su ocupación, mediante la urbanización y la regularización del suelo, o en la ejecución (o mejora) de proyectos de vivienda de interés social sujetos a criterios especiales en cuanto a la parcelación, ocupación y uso del suelo).

Las ZEIS se subdividen en las siguientes categorías I- ZEIS 1, zonas de ocupación desordenada por población de bajos ingresos donde el interés

público es la promoción de programas de vivienda y urbanización, así como la regularización urbana y jurídica del suelo, dirigidos a promover su integración en la red urbana y mejorar de la calidad de vida de sus habitantes;(…) III- ZEIS 3, zonas en las que la administración ha realizado proyectos de vivienda de interés social.(Ley nº 7.166 de 27 de agosto de 1996)),facilitando su integración en la ciudad formal, la mejora de la calidad de vida, el acceso de estas poblaciones a los distintos servicios públicos y privados, a la propiedad del suelo y a una vivienda digna, de forma que el suelo público y privado pueda desempeñar su función social.

La demanda de títulos de propiedad del suelo por parte de la comunidad se justifica por el miedo a amenazas u oposición de terceros, la posibilidad de transferir la propiedad a parientes en caso de fallecimiento y el acceso al crédito ofreciendo el patrimonio como garantía.

Las principales metas del Proyecto son:

- Promover la aprobación de planos parcelarios derivados de los proyectos de urbanización.
- Promover la concesión de títulos de propiedad favoreciendo a las familias asentadas en terrenos municipales incluidos en las ZEIS 1 y 3.
- Establecer normas para el uso y la ocupación del suelo en la localidad.
- Ofrecer asesoramiento técnico para facilitar, mediante procedimientos autogestionados, el emprendimiento de acciones de reclamación de derechos de propiedad sobre parcelas ocupadas durante largo tiempo en beneficio de familias asentadas en propiedades privadas (cuando éste sea el caso).

4.1.2.2 Perú

El objetivo de la Política de Formalización de la propiedad peruana, es elevar el valor de los predios que poseen los habitantes de escasos recursos y utilizarlos

en el mercado legal para movilizar créditos e inversiones en servicios básicos. “La política de formalización de la propiedad en el Perú considera que la propiedad predial es el mayor activo de la población peruana, pero que ésta ha carecido de título debidamente registrado que le hubiere conferido un valor de intercambio”. Posee la concepción automática de que los propietarios se convierten en sujetos de crédito (COFOPRI citado por Calderón 2003).

En Perú, la política de acceso al suelo se ejecuta a través de dos instituciones estatales. La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), es la encargada de la formalización de la propiedad informal urbana, la cual pertenece actualmente al Ministerio de Justicia. La otra institución, es el Proyecto Especial de Titulación de Tierras, adscrito al Ministerio de Agricultura, que desarrolla sus funciones en el área rural.

El objetivo central de la Comisión es generar derechos de propiedad inmueble, sostenibles en el tiempo y seguros jurídicamente, a través del proceso de formalización y del desarrollo del catastro de la propiedad, con la utilización de tecnología y personal altamente calificados que permitan la máxima satisfacción de la población beneficiaria

Estrategia general para la regularización

A pesar de que cada asentamiento presenta características y conflictos particulares para la regularización, se diseñó una estrategia general para visualizar y solucionar los problemas comunes que pueden presentarse durante las campañas. La formulación de la misma estrategia pretende una puesta en práctica efectiva del programa masivo de regularización de tenencia de tierras.

Los elementos básicos de esta estrategia son:

1. Elaboración de evaluaciones legales y físicas en la zona elegida, para así identificar y estudiar los problemas comunes de los asentamientos implicados en la campaña.
2. Lograr capacidad de anticipación a través de:

- a. El trabajo de evaluación de datos topográficos y de catastro, los cuales son necesarios para la regularización física de los asentamientos, anticipando requisitos de personal y financiamiento externo.
 - b. Necesidad de un marco legal para apoyar el proceso de la regularización.
3. Incorporación de la población de los asentamientos en la campaña para hacerlos conscientes de la intervención de COFOPRI en sus comunidades. Coordinación con los agentes implicados para una puesta en práctica rápida y eficiente del programa masivo de la regularización. Coordinación de los gobiernos locales autoridades institucionales para anticipar y para poner en práctica soluciones apropiadas a los obstáculos encontrados durante el programa masivo de la regularización de la tenencia de la tierra del distrito.

4.1.2.3 Colombia

Desde 1996, la legislación Colombiana ordena la legalización de los barrios existentes hasta esa fecha y la oficina de planeación inicio en 1998 la implementación del programa de desmarginalización de barrios, cuyo objetivo era elevar la calidad de vida de la población residente en barrios con deficiencias de infraestructuras y servicios sociales: se legalizaron más de 320 barrios hasta 2001 y 173 en proceso de aprobación (Nora Aristizabal, Andrés Ortiz, 2001).

Para llevar a cabo el proceso de legalización urbana es necesario presentar un plano con áreas, topografía y subdivisión de la tierra a la oficina de planeación, la que trata de buscar al urbanizador pirata para definir los límites de las tierras de acuerdo con los títulos originales; luego se hace una minuta sobre la subdivisión de la tierra y se realizan las transacción formal de estas ventas. El propietario original debe firmar un documento que incluya un listado de todos los residentes y las áreas de cesión, pero es frecuente que el urbanizador pirata haya desaparecido del escenario, o que argumente que no firma ningún documento. Generalmente dice que nunca han subdividido la tierra, ni recibido pagos previos. A pesar de haber sido engañados, los propietarios muchas

veces prefieren hacer nuevos acuerdos de pagos con el urbanizador para no perder sus viviendas ya construidas.

Es importante mencionar que, aunque no posean la propiedad, muchos ocupantes están interesados en el pago de los impuestos, pues suponen que de esta manera se contribuye a la legitimización de sus derechos y la seguridad de la tenencia de las viviendas

Debido a deshonestidad por parte de los urbanizadores piratas se hay creado en Colombia una gran cantidad de normatividad vigente sobre la legalización y regularización de los barrios informales en Colombia, por un lado, y sobre la prestación de servicios públicos, por el otro. Se hará una breve mención sobre los aspectos más relevantes de las leyes o decretos recopilados (Ver anexo 4. Cuadro donde se explica lo más relevante de cada norma o decreto). Además de lo anterior, se explicará el procedimiento para iniciar la legalización de un barrio informal.

Como se advierte en la tabla del Anexo 4, el fundamento de las políticas públicas para la legalización de barrios informales se encuentra en el artículo 51 la Constitución de 1991.

En la Carta Política se consagra la dignidad como principio fundante del Estado Colombiano. En esa medida, la vivienda digna es uno de los mecanismos para materializar la dignidad humana.

Por lo tanto, para garantizar el derecho a la vivienda digna el Estado tiene el deber de establecer los objetivos para desarrollar un modelo sostenible y adecuado de la ciudad, esto se hace a nivel administrativo mediante la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 619 de 2000 en el caso de Bogotá) que establece “los objetivos y lineamientos regionales, ambientales, económicos, y sociales para desarrollar un modelo sostenible y adecuado de la ciudad”, contempla la regulación de los asentamientos ilegales y el procedimiento que debe seguirse para su legalización.

El Decreto 190 de 2004 que compila el P.O.T. define la legalización de asentamientos informales de la siguiente manera: “*La legalización es el procedimiento mediante el cual la Administración Distrital, reconoce aprueba planos, regulariza y expide la reglamentación, para los desarrollos humanos realizados clandestinamente*” (Decreto Distrital 190 de 2004. Art 458). Asimismo, le otorga la facultad al Alcalde Mayor para expedir el decreto que regule la legalización de barrios informales.

Así pues, el Alcalde Mayor, por expresa autorización legal, tiene entre sus facultades la expedición del decreto que regule el procedimiento para legalizar los asentamientos informales. Para lograr esa tarea la Alcaldía y el Concejo de Bogotá crearon la Secretaría de Hábitat³¹ que entre sus funciones principales tiene la formulación de las políticas de gestión del territorio urbano y rural para [...] garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental.

Finalmente se expidió el Decreto 510 de 2010, por medio del cual “se establece el procedimiento para la legalización urbanística de asentamientos humanos en Bogotá, D.C. en armonía con la estructura administrativa del Distrito Capital y en especial con las funciones otorgadas a las Secretarías Distritales del Hábitat y de Planeación”³². Este es el decreto de mayor importancia en el proceso de legalización urbanística de asentamientos ilegales en Bogotá. La Secretaría de Hábitat adopta el procedimiento que establece este decreto y el cual se explica a continuación.

4.1.3 Gestión de financiamiento en la ciudad informal

4.1.3.1 Brasil:

Para enfrentar el déficit habitacional, las acciones de la política habitacional coordinadas por la Secretaría Nacional de Vivienda vinculada al Ministerio de las Ciudades, se concentran en la producción de nuevas viviendas para la población de baja renta, y en la urbanización y regulación de terrenos de los

asentamientos informales, como las favelas, que carecen de servicios e infraestructura. Para el desarrollo de estas acciones, existe un conjunto de programas habitacionales y fondos públicos y privados, que posibilitan el financiamiento y la entrega de recursos a los estados y municipios, así como a personas físicas, asociaciones civiles y empresas. Además de eso, se garantiza subsidio a la población de baja renta, o sea, hasta cinco salarios mínimos.

Existen varios fondos públicos y privados que pueden destinar recursos para programas habitacionales, en especial el Fondo de Garantía del Trabajador – FGTS (fondo privado) y el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (fondo público).

Como fruto del proyecto de ley de iniciativa popular para la creación de un Fondo Nacional de Vivienda Popular, la aprobación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (Ley Federal nº 11.124/2005) constituyó un paso estratégico para la implantación del Derecho a la Ciudad en las poblaciones que en las ciudades brasileñas viven en condiciones precarias de vivienda.

Este sistema está compuesto por un Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, y la aplicación de sus recursos es definida por un consejo gestor, formado por representantes del Consejo de las Ciudades.

El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social tiene como objetivos: viabilizar el acceso a la tierra urbanizada y a la vivienda digna y sostenible para la población de menos renta; implantar políticas y programas de inversiones y subsidios, promoviendo y viabilizando el acceso a la vivienda para la población de baja renta. Son considerados como agentes promotores: los órganos competentes de la Unión, estados, municipios y Distrito Federal, fundaciones, asociaciones comunitarias, cooperativas habitacionales y entidades privadas que desempeñen actividades en el área habitacional.

En Brasil existen programas nacionales de los Estados federados y municipales acerca de la construcción de vivienda de interés social. Un programa nacional de gran escala para viviendas en alquiler es el PAR, „*Minha*

casa, minha vida“; allí, el banco federal CAIXA ofrece **préstamos** a bajos intereses para contratistas y propietarios. Cuando se generan ingresos por el alquiler o la venta, parte de las inversiones es devuelta al programa. En este contexto también hay que nombrar el *Programa de Aceleração do Crescimento, PAC*, que es un instrumento de fomento para proyectos de infraestructura de grandes dimensiones.

En Brasil todavía no existe ningún programa de fomento específico para el desarrollo de zonas urbanas internas. Sin embargo, el ejemplo de los proyectos de construcción de vivienda de Mangueira I y II en Rio de Janeiro, muestra que los programas de fomento existentes pueden ser empleados para la revitalización de los *brownfields* en zonas internas, o para el reciclaje de superficies. En Rio de Janeiro y São Paulo se están ensayando nuevos instrumentos que ofrecen estímulos puntualizados concretos para la reutilización de superficies, con el fin de desarrollar una estructura urbana compacta. Por ejemplo, Rio de Janeiro ofrece incentivos en forma de desgravaciones fiscales si se invierte en la zona económica especial del puerto.

La legislación brasileña apoya a las cooperaciones públicas privadas (*Private-Public-Partnerships, PPP*), que se aplican también al enfoque de las medidas de desarrollo urbano llamadas operaciones urbanas (*Operação Urbana*).

El principio de la descentralización nordea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Para que los estados y municipios puedan integrar el Sistema, es necesario cumplir algunos requisitos, tales como: constituir consejos gestores de la política habitacional con representación de segmentos de la sociedad, que pueden ser los consejos de las ciudades o de desarrollo urbano; constituir Fondos Públicos de Vivienda de Interés Social; instituir e implantar planes de vivienda que, en el caso de los municipios, deben ser compatibles con los planes directores participativos.

4.1.3.2 Colombia:

Desde 1991, con la creación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), la política de vivienda de Colombia ha transformado su modelo de oferta de soluciones en un sistema de subsidio a la demanda.

Las subvenciones son otorgadas a las familias con el fin de facilitar su acceso a la vivienda y constituyen una parte importante de la cuota inicial para adquirirla. Sin embargo, debido a las expectativas que se tiene con los programas estatales de vivienda social para generar empleo y dinamizar la economía, en los últimos años la mayor parte de los recursos se ha destinado a la construcción de viviendas nuevas y muy poco a programas de mejoramiento. Esta destinación de recursos para la construcción de viviendas nuevas no guarda relación con la estructura del déficit de vivienda del país, ya que la mayor parte del problema se debe a la mala calidad de los sitios de habitación y a la falta de servicios e infraestructura. Frente a esta realidad, durante los últimos años se han acentuado los esfuerzos estatales por atender la demanda de recursos para mejoramiento de viviendas y del entorno de las zonas marginadas (Informales). A partir de 1994 se creó, en el ámbito de la Red de Solidaridad Social (RSS) –que centraliza los programas sociales y asistenciales del Gobierno– el Programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno (MVE). Este programa complementa otras iniciativas de apoyo a la vivienda, incluyendo un programa de financiamiento para viviendas nuevas

El MVE exhibe los rasgos principales de los programas de mejoramiento de barrios desarrollados en otros países, en lo que se refiere al abordaje integral de los problemas de urbanización y a los aspectos de participación comunitaria. Pero su particularidad reside en el modelo de gestión puesto en marcha, que contempla un esfuerzo de descentralización de acciones y de combinación de esfuerzos de distintos programas, entidades y niveles de gobierno en el desarrollo de sus intervenciones (Brakarz, 2002)

4.1.3.3 Características del MVE (Mejoramiento de Vivienda y Entorno)

El programa de mejoramiento de vivienda y entorno se centra en los estratos más vulnerables de la población, como es el caso de los habitantes de la ciudad informal, ayudando al financiamiento de la mejora de viviendas individuales y el entorno urbano en que se encuentran localizadas, y además ayuda al mejoramiento de las vías, al equipamiento comunitario y a los servicios públicos en general. Igualmente con este programa se consigue la regularización de las propiedades y la entrega de las viviendas en condiciones dignas, además de lote urbanizado, un espacio de uso común con baño, cocina y lavadero. El programa busca la participación comunitaria e involucrar e involucrar a las autoridades locales en los proyectos y en su propio desarrollo institucional.

También es importante tener en cuenta que los subsidios otorgados para la mejora de las viviendas se complementan con recursos de la administración municipal y de fondos de confinación nacional.

Con ello se persigue actuar simultáneamente en la vivienda mediante un subsidio individual y en el entorno del barrio mediante fondos de desarrollo comunitarios. Es así como se coordina la acción de varias entidades y programas. Adicionalmente, las normas exigen que los beneficiarios de los subsidios hagan aportes (en dinero o en mano de obra equivalente) por un mínimo del 5% del valor de cualquier tipo de solución.

4.1.3.4 Perú

En Perú el principal programa público de financiamiento de vivienda —el Fondo Mivivienda— se encuentra actualmente en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas, mientras que otra entidad sectorial de acción pública —el Banco de Materiales— está adscrito al Ministerio de la Presidencia.

En apoyo al financiamiento y acceso a la vivienda, existen básicamente dos programas públicos: el Banco de Materiales y el Fondo Mivivienda, se detallan en el siguiente apartado.

El Banco de Materiales fue creado en 1980 con el objetivo de promover la edificación, ampliación y mejoramiento de viviendas básicas mínimas, brindando préstamos en materiales de construcción. Desde 1993, su labor se orientó a apoyar el financiamiento de la autoconstrucción de viviendas principalmente de la población habitante en la ciudad informal.

Una reforma a la ley de creación del Banco en 1997 dispuso ampliar los alcances de su labor al apoyo de las habilitaciones urbanas, la infraestructura urbana, productiva y de servicios, así como el equipamiento de la microempresa (Gerardo, 2002)

Entre otros y no menos importante se encuentra el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, que permite la construcción de obras urbanas, y además brinda trabajo a aquellas personas que se encuentran en condición de desempleo.

Evaluación de la política actual de vivienda en el Perú

El Fondo Mivivienda, formado a partir de recursos del Fondo Nacional de Vivienda (proveniente de aportes de trabajadores), constituye un Fondo de Crédito que es utilizado por la banca comercial para otorgar créditos hipotecarios (plazo promedio de 20 años) orientado principalmente a sectores medios, si bien ha dinamizado el sector construcción, la magnitud de las viviendas construidas (21.598 unidades) entre 1999 y febrero 2005 es el 6,6 % del déficit cuantitativo (325.998 unidades), porcentaje poco significativo ante la magnitud del problema. El esquema financiero asegura el retorno de la inversión en el corto plazo para el inversionista y sacrifica al prestatario a largos periodos de devolución del préstamo, que a la larga resulta oneroso.

Los conjuntos habitacionales se construyen al margen de los planes de desarrollo de cada municipio, generando problemas especialmente en la dotación de servicios, falta de equipamiento comunal, y la pérdida de la autoridad municipal. Con el objetivo de rentabilizar la inversión privada en la

construcción, se han flexibilizado las normas técnicas de construcción, derivando en que las construcciones no brinden el debido confort (Área mínima de 35m², el área libre en muchos casos puede ser del orden del 10%, etc.).

El Programa Techo Propio tiene un componente importante, el "Bono Familiar Habitacional", el mismo que es financiado con préstamos del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con la intención de llegar a favorecer a los sectores de menores ingresos para que tengan acceso a la vivienda. El promedio de subsidio es de US \$ 3.600, monto relativamente elevado que no es posible masificar dada la escasez de recursos financieros para este fin; es por ello que hasta el año 2003, solamente se otorgaron 3.643 con una inversión de US \$ 11.05.604, una de las dificultades es que a dicho bono se le añade préstamos bancarios a los cuales no es fácil acceder, añadido a ello el costo de mantenimiento de cuenta. Además es un subsidio que se brinda sin orientación específica en el sentido que no considera la problemática real que sucede en cada localidad. Consideramos que para solución al problema fundamental de la vivienda -mejoramiento- se ha evaluado que sería preferible que el bono se utilizase con este fin –para asistencia técnica-, pues permitiría una mayor cobertura, debido a que sería menor el aporte para cada vivienda, y mayor el número de familias beneficiadas.

También es necesario precisar que el programa de Techo Propio está pensado desde la administración central y debería implementarse a partir de planes locales de mejoramiento de vivienda.

El Banco de Materiales tiene líneas de crédito para viviendas, sin embargo en el gobierno anterior su utilización política significó que se visualice como una entidad del Estado a la que no se le debía devolver los recursos se organizaron "Comités para el No Pago" que derivaron en altas tasas de morosidad del orden del 80%, lo cual hace insostenible como entidad financiera; actualmente no está supervisada por la Superintendencia de Banca y Seguros, lo cual significa que los estándares financieros en este caso no son aplicables; ante ello surge la iniciativa de que se convierta en banca de segundo piso, que pueda gestionar recursos pero que los oriente principalmente mediante las

Instituciones de Microfinanciamiento (IMF), con la finalidad de que siga contribuyendo desde otra perspectiva y sea menos expuesto al manejo político, de cada gobierno de turno.

En el caso del Programa Mi Barrio, es importante el esfuerzo, sin embargo son las expectativas que se generan para un apoyo similar por otros pueblos, que no se van a poder cumplir, en tanto las necesidades son inmensas y los recursos con que cuenta no son muchos.

La Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), que es la entidad estatal de financiamiento de segundo piso -en tanto canaliza líneas de crédito del exterior o recursos del Estado, para ser colocados por las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI)-, trabaja con 65 instituciones de las cuales solamente dos son Cooperativas de Ahorro y Crédito. La principal fuente de recursos que oferta para vivienda son de las líneas Hábitat Productivo y de Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda, conocido como Fondo Mivivienda (este último es el principal), que aporta a las instituciones financieras "calificadas", con criterios de calificación excluyentes; tal es el caso que a fines del 2002 ninguna Cooperativa de Ahorro y Crédito ofertaba créditos hipotecarios Mivivienda.

4.2 DESCRIPCIÓN Y ANALISIS

4.2.1 Gestión urbana en la ciudad informal

4.2.1.1 Brasil

Según la Secretaría Nacional de la Vivienda del Ministerio de las Ciudades, el Plan Local de la Vivienda Social - PLHIS debe ser entendida como "un conjunto de metas, políticas e instrumentos de acción de intervención que expresan la comprensión de los gobiernos locales y los funcionarios orientación social e institucional en materia de planificación de la vivienda social, basada en la comprensión de los principales problemas de vivienda identificadas en la localidad ". (Ferreira, 2011)

El proceso de preparación de los PLHIS se basa en el cumplimiento de las consignas:

- Fomentar la gestión democrática y control social a través de procesos participativos en la planificación y gestión del sector de la vivienda, especialmente en materia de vivienda social.
- Conocer y fomentar la participación de todas las organizaciones públicas, privadas y civiles, académicos y sectores técnicos en la formulación y ejecución del Plan.
- Coordinar otros programas de apoyo y/o proyectos - los tres niveles de gobierno - sobre la planificación territorial, la política de tierras, la movilidad urbana y el saneamiento ambiental.
- Implementar de instrumentos jurídicos contenidos en el Estatuto de la Ciudad y el Plan Maestro, para permitir el acceso a una vivienda digna a personas de bajos ingresos.
- Garantizar la asignación de recursos para la vivienda de interés social en el Fondo Municipal con asignación presupuestaria propia para la ejecución de las acciones contenidas en el plan.
- Promover acciones de desarrollo institucional dirigidas a la modernización de
 - ✓ la organización, formación técnica de los funcionarios municipales y la actualización del marco jurídico-normativo.
 - ✓ Adoptar de mecanismos para supervisar y evaluar la ejecución del Plan.
 - ✓ Estimular la asociación y la cooperación entre municipios vecinos en la planificación de la vivienda y la gestión urbana.

El siguiente diagrama de flujo muestra el procedimiento que se debe llevar a cabo para la correcta gestión del plan local de vivienda de interés social y el urbanismo de la zona de estudio.

(cuantitativo y cualitativo), identificar sus características urbanísticas, ambientales, sociales y de la tierra. Debe estimar la evolución de las necesidades de vivienda y planificar los recursos necesarios para abordar el problema urbanístico de la ciudad informal.

Etapa 3, Estrategias de acción, se corresponde con el verdadero desarrollo del Plan, ya que da subsidios para cubrir las necesidades de vivienda, el establecimiento de prioridades dentro de las actuales condiciones económicas y financieras y las acciones que definen a medio y largo plazo. Las "estrategias de acción" deberían establecer mecanismos para abordar los principales problemas identificados en el paso anterior. En caso de dar las directrices y objetivos de las políticas locales de vivienda, líneas programáticas y acciones, metas y estimación de recursos para alcanzarlos a través de programas y acciones, la identificación de las fuentes de los recursos existentes y la definición de indicadores para medir la eficacia de la planificación.

Por lo tanto para que haya una adecuada gestión urbana en las favelas es importante la construcción de un abordaje participativo, que consiga involucrar y considerar el papel de la población beneficiaria del programa, es fundamental para la calidad del proyecto urbano y arquitectónico, pues su morador es el beneficiario y evaluador final. Una casa demasiado pequeña, térmicamente poco confortable, presenta aspectos físico-arquitectónicos que afectan la calidad de vida de las personas (Magalhães & Villarosa, 2012).

Los parámetros que se tuvieron en cuenta para la gestión urbana del mejoramiento de las favelas de São Paulo. **Cingapura/PROVER** (São Paulo, SP) y Programa de Urbanización Integrada de Barrios de la Baixada Fluminense. **Nova Baixada** (Baixada Fluminense, Río de Janeiro) son los siguientes:

- **Consenso, adhesión y movilización**

Los programas o proyectos son exitosos cuando el abordaje del problema es parte del deseo colectivo (sociedad y gobiernos) y puede establecerse como consenso. Cuanto más se desarrollen a partir de un compromiso existente, de

un deseo social anterior a su ejecución, mayores son las posibilidades de éxito de sus acciones.

La adhesión de la sociedad contribuye también a la creación de un cuadro favorable a la continuidad. Su respaldo inhibe la desnaturalización, o la interrupción, por causa de los cambios político-administrativos, y mantiene cierto grado de compromiso político con el proyecto que ayuda a preservar una estructura de conocimiento y de ejecución de las acciones.

- ***Cuadros técnicos compatibles con el arreglo institucional***

- ***Capital Humano:***

El desarrollo de los programas y proyectos exitosos indica que, conjuntamente con buenas estructuras operacionales, el éxito se da en función de las personas involucradas en la toma de decisiones y de los liderazgos que participan en el proceso, sumados a la capacidad de los cuadros técnicos que los ejecutan. Los actores directos condicionan las acciones cuando actúan en organizaciones estructuradas de manera adecuada.

- ***Incorporación de capital humano externo*** La participación de equipos externos, seleccionados por mérito, trae ventajas al posibilitar una mirada renovada sobre el tema, en la medida en que otras experiencias fueron involucradas y se adquirieron otros métodos. La lección que se desprende es que, incluso sin alterar la estructura institucional, la continuidad de un programa depende fundamentalmente de la permanencia de las personas que intervinieron en el proceso de toma de decisiones.

- ***Posibilidad de intersectorialización.***

- ***Conexiones intersectoriales***

El éxito de un programa o proyecto está condicionado por la capacidad de gestionar conexiones intersectoriales, que pueden presentarse con tiempos políticos y responsabilidades específicos. Si el rol de los cuadros técnicos y políticos en la dirección de los procesos es relevante, él es especialmente

fundamental en la ejecución de acciones intersectoriales. En este caso, entender la necesidad de actuar en conjunto y el compromiso con el mismo fin es fundamental para el éxito de las acciones.

➤ ***Supervisión e intersectorialidad***

La supervisión es necesaria porque, para desarrollar la integración que requiere el desafío de la intersectorialización, el camino no es fácil y, en ciertos momentos, los pactos se hacen pero no se cumplen. Las razones son diversas y por eso hay que negociar todo el tiempo. Es éste embate el que va construyendo las posibilidades dentro de cada competencia, subiendo de instancia según los problemas que surgen, hasta conjugarlos.

Por lo tanto la garantía para realizar un proyecto o programa que sea intersectorial depende del apoyo del Ejecutivo, gobernador o alcalde, que actúe como un catalizador de este proceso complejo. Sin embargo, solamente la participación y el compromiso de todos los actores, en sus diversos niveles, pueden dar resultados positivos. Es un trabajo complejo, que no puede ser subestimado, que requiere de una maduración política de las instituciones, y que alcanza incluso al propio sistema electoral, con sus despliegues de la maquinaria pública.

Teniendo en cuenta que el objetivo de las políticas urbanas para el sector debe ser integral y sustentable, por lo tanto, los programas que apuntan a enfrentar problemas de pobreza urbana deben ser concebidos también en forma integral, internalizando al máximo las variables que inciden en el problema. Eso implica, en especial, que sean multisectoriales e socialmente inclusivos. Dicho enfoque es crítico para la sustentabilidad de estas iniciativas, porque soluciona simultáneamente los principales problemas de insalubridad y habitabilidad, además de fortalecer el capital social de las comunidades beneficiarias. Como contrapunto, basta mencionar que el saneamiento, aunque sea una de las mayores carencias urbanas y un “derecho social mínimo”, no debe ser tratado en forma aislada en los programas de urbanización. Sí merece un tratamiento por medio de abordajes integrales, que incluyan otras infraestructuras, como pavimentación, drenaje etc., además de mejoramientos habitacionales,

aspectos recreacionales y deportivos, entre otros (Magalhães & Villarosa, 2012).ç

También es importante resalta las ZEIS pueden abrir posibilidades para la regulación de tierras y la mejoría de las condiciones urbanísticas y habitacionales en favelas, lotes irregulares o clandestinos, y conjuntos habitacionales populares existentes en las ciudades del país.

El combate a los vacíos urbanos e inmuebles ociosos, por medio de la utilización, edificación y parcelación forzosas, IPTU progresivo en el tiempo y desapropiación-sanción, también puede abrir posibilidades para aprovechar las glebas, lotes y edificios desocupados, para la producción de viviendas populares.

La implantación de esos instrumentos de política de la tierra, que entrelazan la política habitacional a la política urbana, es un desafío tan grande o mayor que el de la elaboración de los planes directores participativos y su aprobación en la cámaras municipales.

Para eso, los municipios enfrentarán una serie de obstáculos: la fragilidad y baja capacidad de gestión de las secretarías y órganos responsables; la resistencia a cambiar los procedimientos de trabajo; las presiones constantes de intereses privados relacionados al proceso de valorización de la tierra urbana sobre legislativos y ayuntamiento; a la cultura política del acuerdo negociado fuera de la esfera pública; la visión sectorialista de las políticas; y también, un fuerte obstáculo a ser superado: la acción del municipio en el territorio permanece dividida en componentes separados – vivienda, saneamiento, movilidad- que construyen sus procesos de planeamiento y gestión

4.2.1.2 Perú

Perú enfrenta retos internos y externos tales como los procesos de transición demográfica, crecientes urbanizaciones, descentralización, los derivados de la globalización, de los tratados de libre comercio, de las tendencias de integración, entre otros.

Perú no tiene una Ley de Desarrollo Urbano y más bien en febrero del 2010 se puso en consulta institucional y profesional la Propuesta de la Ley General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento con principios comunes para todo el país, insertándose en el sistema jurídico vigente en el Perú de esta manera se podría llenar un vacío normativo existente en esta materia especializada de ser aprobada. (Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2006-2015).

Una de las características de la Gestión urbana territorial en el país es la intervención dispersa y hasta contradicha de diversos agentes o sectores en los procesos urbano-territoriales y con frecuencia se producen desacuerdo con las normas de descentralización y la propia Ley de Municipalidades

Para evitar que siga sucediendo dichas contradicciones entre las leyes, se está intentando realizar cambios significativos en la gestión con respecto a:

- La elección popular de alcaldes y la profundización en la implementación del modelo de descentralización a través de los procesos de planeación y gestión locales
- el cambio de planes de desarrollo (manejo a diferentes escalas, Ley 09 de 1989) a planes de ordenamiento territorial (Ley N°388 de 1997).
- El impulso a la cultura de privatización de lo público.
- La “bomba de tiempo” con la modificación de las tarifas de acceso y consumo de los servicios públicos y la eliminación de subsidios.
- Los nuevos esquemas de estratificación socioeconómica predio a predio.
- la profundización de una cultura impositiva del manejo fiscal como alternativa al manejo de los recursos y no al impulso de nuevas dinámicas productivas.

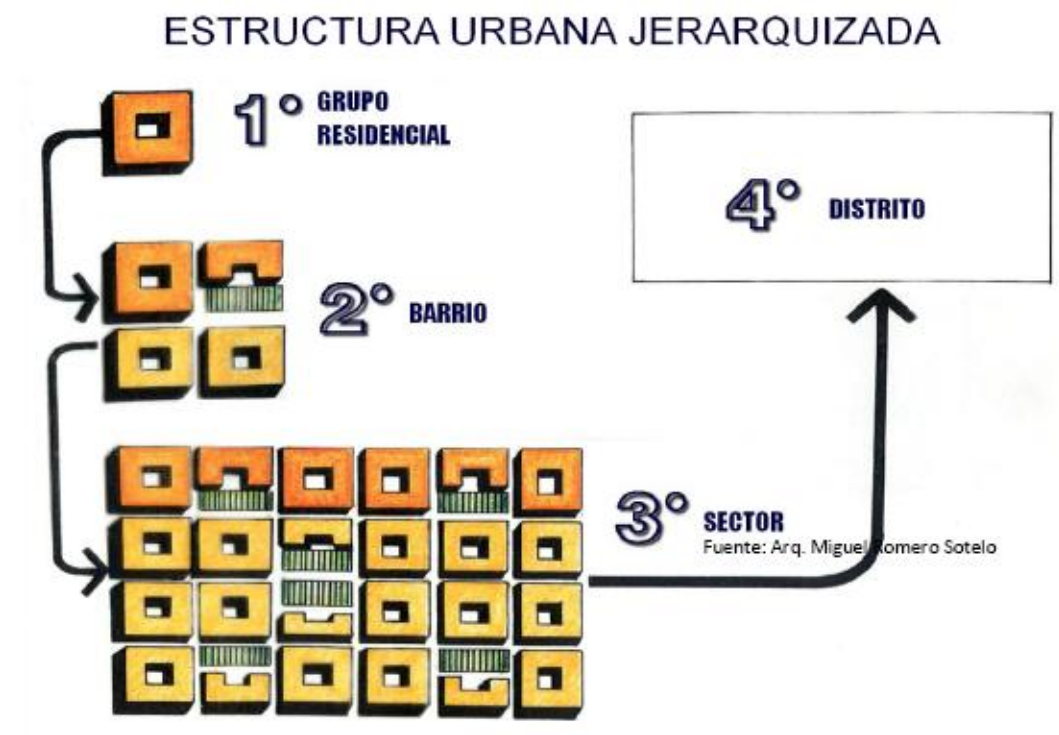
En la Ley N 2909064 “Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones”, en uno de sus principios consigna el Principio de Participación; Intervención conjunta del Gobierno Nacional, local y de las organizaciones representativas de los profesionales y de las actividades vinculadas a la presente ley, de allí que los ciudadanos, profesionales, instituciones (actores urbanos) sean corresponsables de la gestión y desarrollo de las ciudades.

Teniendo en cuenta la importancia de la planificación en las ciudades, ha surgido una técnica de planificación físico urbano, que se basa en la “Zonificación”, que constituye una importante limitación al derecho de propiedad privada, esto es aún más rígido en los sectores de las ciudades del interior del país que al amparo del mandato constitucional, la ley orgánica de Municipalidades, establece entre las modalidades y limitaciones a la propiedad privada que pueden imponer las Municipalidad “la fijación del uso de la tierra de conformidad con la zonificación, planes reguladores y el Reglamento Nacional de Edificaciones” a los que se someterá todo proyecto; basado en estas exigencias las Municipalidades (Ley Orgánica de Municipalidades N° 27892, Diario Oficial el Peruano. Lima, Perú)

Cada vez más los municipios adquieren más importancia como gestores del urbanismo de los pueblos jóvenes (ciudad informal), teniendo en cuenta los deberes y los derechos de los habitantes.

En algunas ciudades informales del Perú como Villa el Salvador (Lima), y sector AAPITAC (Región Tacna) su gestión se está realizando en primer lugar por medio del Plan Integral de Desarrollo (PDI) que hace referencia a la jerarquización de los equipamientos (grupo residencial, barrio y sector.(ver figura 4.6).y a los planes de infraestructuras y en segundo lugar por el Presupuesto Participativo, proceso en el cual los ingresos que la municipalidad recibe, por transferencia del Gobierno Central a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), se ponen a discusión de manera que permita, a través de un proceso participativo y transparente definen las inversiones y gastos de carácter comunal, en concordancia con los lineamientos y objetivos del PID. Los proyectos, programas y acciones, buscan

tener una visión integral del territorio, rescatando la solidaridad entre los pobladores y creando conciencia ciudadana (Gonzalez, 2011).



*Figura 4.6 Estructura Urbana Jerarquizada.
Fuente Miguel Romero Sotelo*

Por lo tanto, El proceso del Plan Integral y el del Presupuesto Participativo que se están implantando de estos asentamientos, han permitido al Gobierno Local recuperar el rol de liderazgo, y un acercamiento de los vecinos para participar en la gestión. Con su introducción se observa un cambio de actitud en la relación entre el gobierno local y la población, ya no se basa en el clientelismo ni los vecinos juegan un papel pasivo de demandantes sino que hay muestras de gestión conjunta en pro del desarrollo local. Este acercamiento de la población hacia la municipalidad ha encontrado transparencia. No solo en el proceso de presupuesto, sino que comenzó desde la formulación del Plan Integral de Desarrollo.

Las municipalidades ponen a disposición de la población la información financiera distrital a fin de que la población se entere del recojo y la utilización de los recursos. Otro aspecto importante es que ha habido un cambio de

actitud de los pobladores, pues ya no se dedican exclusivamente a demandar, sino a proponer y participar en las soluciones. También es importante anotar el cambio de actitud en los funcionarios municipales quienes vienen adecuándose al nuevo estilo de gestión con más dinámica participativa dejando un poco la actitud exclusivamente burocrática.

A modo de reflexión “La causa principal de la pobreza es la incapacidad de producir capital” (De Soto, 1998).

“Los pobres tienen bienes que no pueden convertir en activos reales porque la propiedad es precaria.

Las casas de los pobres están construidas sobre los lotes con derecho de propiedad inadecuadamente definidos, por lo tanto estas posesiones resultan activos difíciles de convertir en capital, no sirven como garantía de un préstamo ni como participación en una inversión” (De Soto, 1998) .

4.2.1.3 Colombia

La unidad urbana es entendida como la porción de espacio urbano que la comunidad ha construido y habita, que reconoce culturalmente como su territorio, se apropia de él y por el cual trabaja y lucha para su mejoramiento y consolidación. Por otra parte, el avance de la ciudad informal a través de unidades urbanas, su consolidación y paulatino crecimiento, generan una nueva periferia más allá de la existente que solo es limitada por el encuentro con accidentes geográficos infranqueables.

La autoprovisión de las conexiones de servicios públicos domiciliarios sigue siendo una constante en la formación de estos asentamientos. Se ha encontrado que desde los años noventa en estos sectores ha aumentado la cobertura pero no su calidad, la cual es deficiente; ello se debe al interés de las empresas prestadoras de servicios públicos por solucionar la eliminación de las pérdidas económicas derivadas por las conexiones ilegales y la recuperación de cartera antes que atender la calidad de vida urbana. Así, los servicios se

regulan ahora a través de contadores comunitarios y el pago de tarifas fijas que eliminan las denominadas pérdidas negras. (Torres Tovar, 2009)

El proceso de gestión, formación y consolidación de las viviendas, en la mayoría de los casos ha sido mediante autoconstrucción familiar o por contratación de la mano de obra. Los materiales empleados para su construcción no son perecederos, pero carece de un planeamiento y una proyección arquitectónica adecuada, la mayoría presenta problemas técnicos constructivos importantes.

Esta situación confirma la precariedad e inestabilidad en la tenencia y en la calidad del hábitat de estos asentamientos informales en su etapa formativa.

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 lo tanto los instrumentos de gestión urbana son dirigidos para mejorar las condiciones de los sectores donde se localiza la población de bajos ingresos, a través la estrategia de Mejoramiento Barrial y Urbano. Implica, a su vez, observar y discutir sobre la construcción del modelo de ciudad y su papel en la transformación ó profundización de las dinámicas de *segregación socio-económica*.

Lo que conlleva a la administración crear el Plan de Ordenamiento Territorial que define el mejoramiento integral como "... aquél que rige las actuaciones de planeamiento para la regularización de los asentamientos humanos de origen informal, para su conveniente integración a la estructura de la ciudad, de

conformidad con las directrices establecidas en el Modelo de Ordenamiento Territorial”.

Dice, además, que debe “orientar las acciones de *complementación, reordenamiento o adecuación requeridas* tanto en el espacio urbano como en las *unidades de vivienda* que conforman los *asentamientos de origen ilegal* ubicados en la periferia de la ciudad. Lo anterior para corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales generadas por su origen fuera de las normas urbanas y permitir que sus habitantes accedan a la *calidad de vida urbana* definida para el conjunto de la ciudad” (DAPD, 2000). Y anota que el PMIB es una estrategia de inclusión de los habitantes de zonas de desarrollo incompleto, a la calidad de vida urbana, al posibilitar que los grupos excluidos tengan la posibilidad de integrarse representativamente en las instituciones e incrementar el control y la participación popular en la gestión de la administración pública. Sobre esta base se definen los componentes y líneas de acción del PMIB en el ámbito distrital.

De acuerdo con esto, el PMIB deberá desarrollar tres componentes para su realización y gestión:

1. Componente físico: se entenderá como componente de mejoramiento en lo físico las intervenciones que se realicen sobre el espacio público urbano y la vivienda que consideren de forma integral los diferentes atributos de la ciudad: servicios públicos, suelo urbano, equipamiento urbano, espacio público y transporte, y que deben realizarse a través de la articulación, graduación y orden en los procesos. Comprende: redes locales de acueducto y alcantarillado de aguas negras y lluvias, circuitos viales de acceso a barrios, reasentamiento de población ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable.

2. Componente de desarrollo social: su propósito es generar capacidades en las organizaciones para gestionar procesos de desarrollo de largo plazo a escala *local, zonal y barrial*; contando con la participación de las instituciones de las diferentes ciudades. Este componente contribuirá al fortalecimiento de las organizaciones en la medida en que se apoye el incremento de capital

humano y financiero de las organizaciones, la consolidación y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, el fortalecimiento de la capacidad de negociación de las organizaciones comunitarias, el fortalecimiento de una propuesta sostenible, en la medida en que refuerce el proceso autogestionario de las organizaciones, para lo cual trabajará en temas de planeación participativa, organización social, seguridad y convivencia, proyectos productivos, cumplimiento de la norma y prevención.

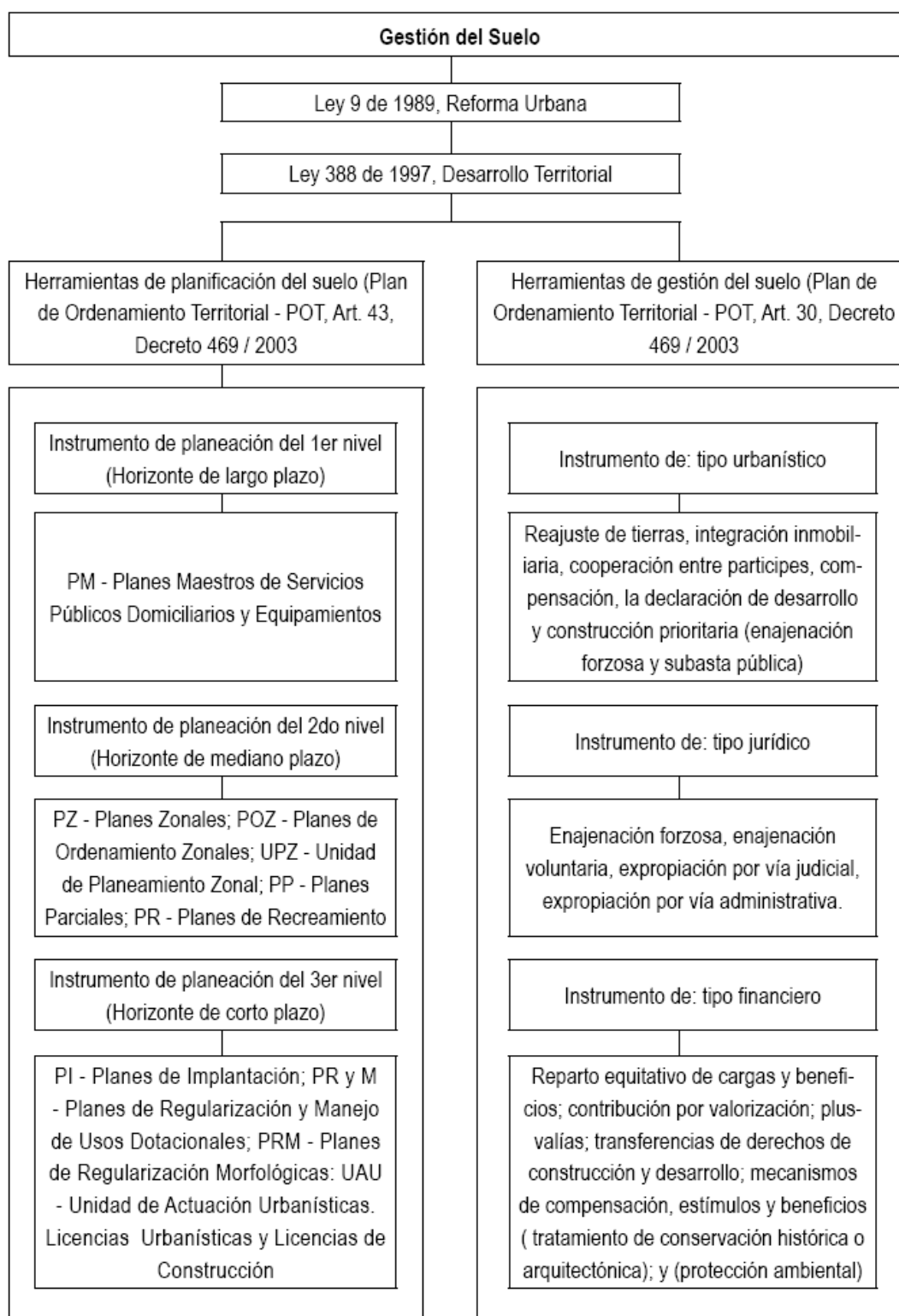
3. Componente de fortalecimiento local: entendido como el componente que diseñará y desarrollará mecanismos para el fortalecimiento del nivel de decisión local y zonal, de coordinación interinstitucional y sectorial, para que las instituciones puedan realizar el ajuste de sus estructuras operativas para el desarrollo de programas de mejoramiento integral, en una perspectiva de descentralización y sostenibilidad. Paralelo a las acciones en este campo, la Política Habitacional busca aprovechar de la mejor forma el inventario inmobiliario existente para una nueva oferta de vivienda, que contribuya a la solución de las familias más pobres, aprovechando la infraestructura existente y en el marco de los procesos sociales de producción de este hábitat (Herrera & Tobar, 2009).

Los instrumentos para la planeación urbana y la gestión del suelo dispuestos a partir de 1997 se agruparon en instrumentos de “planificación” tales como los Planes de Ordenamiento Territorial, POT; los Planes Parciales, PP; y las Unidades de Actuación Urbanística, UAU. Dichos instrumentos son aplicables a partir de los procesos de toma de decisiones por parte de las autoridades gubernamentales. Concretamente, las herramientas de gestión del suelo son:

- De tipo urbanístico.
- De tipo jurídico.
- De tipo financiero.

El POT indica que el Subprograma de Mejoramiento Integral de Barrios, PMIB, tiene como objetivo orientar acciones de complementación, reordenamiento o adecuación requeridos tanto en el espacio urbano como en

las unidades de vivienda que conforman los asentamientos de origen ilegal ubicados en la periferia de la ciudad, con el fin de corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales generadas por su origen fuera de las normas urbanas y para que en consecuencia sus habitantes accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad



Cuadro 4.2. Gestión del Suelo.
Fuente: IGAC-DAPD. 2003

Los planes de ordenamiento territorial fueron definidos como “El instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento territorial. Se define el plan

como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización racional del suelo” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, DANE, 2003)

A través de estos planes se concreta el modelo de desarrollo y se consolida un modelo urbano en el que la “racionalidad” en el uso y gestión del suelo, de los recursos y de la proyección hacia el futuro, juega un papel trascendente en la transformación del Estado, de sus políticas, planes y proyectos, lo cual también incide en las políticas fiscales y de tributación, la delegación de responsabilidades públicas al sector privado y en últimas en la “cosificación” de la ciudadanía. (Ver Gráfico anterior)

Así pues, el ordenamiento territorial y el ordenamiento del espacio en Colombia se inscribieron en la lógica de un marcado “reformismo institucional” basado en la conjugación de la planeación con “epicentrismo urbano”, a partir del cual

“[...] El Estado colombiano asumió la ecuación ordenamiento territorial = planificación espacial, para formalizar la interdependencia entre el sistema de centros urbanos y las formas de poblamiento y producción, y superar así la fragmentación entre ellos, con base en un orden territorial espacio funcional que asegura el desarrollo económico del país bajo parámetros modernos” (Borja, 1996)

4.2.2 Gestión de la legalidad del suelo en la ciudad informal

4.2.2.1 Brasil

En este apartado se describe de forma detallada la aplicación de la legislación brasileña (el estatuto de la ciudad) referente a la legalización de suelo en Brasil.

El programa [PROFAVELA](#) (Belo Horizonte), apoyado en la legislación federal y municipal sobre el tema, además del tratamiento legal y urbano, permite la integración de las *favelas* en la ciudad formal, lo que conlleva una mejora de la calidad de vida, el acceso de estas poblaciones a diversos servicios públicos y privados, así como a la propiedad del suelo.

En todas las actuaciones la municipalidad tiene como criterio fundamental la participación de la población, permitiendo la implicación de las comunidades desde el diseño a la ejecución de los proyectos, asegurando la continuidad de los logros conseguidos y una mayor credibilidad de las intervenciones.

La participación desde la base comienza con la formación del *Grupo de Referencia*, conformado por representantes de los habitantes de la zona de intervención y de las asociaciones locales de vecinos. La función de este grupo es actuar como agente mediador entre la comunidad y el sector público a lo largo del proceso de regularización en los intervalos entre las asambleas en las que participa toda la comunidad.

El *Grupo de Referencia* participa en todo el proceso mediante reuniones mensuales con el equipo técnico responsable de las obras, incluyendo la toma de decisiones, hasta la entrega de los títulos de propiedad. En los asuntos de mayor interés, las decisiones se toman en asambleas con amplia participación. Hasta la fecha se han creado 48 grupos de referencia, implicados en el proceso desde la planificación de las intervenciones a realizar en los asentamientos, que tiene lugar antes del comienzo del proceso de regularización.

El programa PROFAVELA prevé, en caso de familias no constituidas legalmente, la preferencia de las mujeres en las certificaciones. A pesar de este principio, la práctica adoptada ha sido la de respetar la titularidad de la propiedad en el momento de la concesión del título legal. Todos los casos se analizan individualmente y la concesión del título favorece al hombre, a la mujer o a ambos, dependiendo de las particularidades de cada caso. Por tanto, en muchos casos, también se efectúa la adquisición de la propiedad y la responsabilidad efectiva de los domicilios pertenecientes a un hombre, con la

excepción de los casos en los que la pareja acuerda dividir la propiedad (Pereira, 2004).

El proceso de regularización del suelo consiste en los siguientes procedimientos:

- inspección para la identificación de la zona;
- identificación de la propiedad mediante la superposición de las parcelas existentes y la investigación en archivos;
- búsqueda de información sobre proyectos existentes y/o previstos para la zona en organismos públicos o concesionarios;
- inspección para la identificación de zonas de riesgo geológico o geotécnico;
- definición de la estrategia para la regularización;
- asamblea con la comunidad para comenzar el proceso de regularización y crear el *Grupo de Referencia*;
- estudio de la documentación topográfica y planimétrica;
- asamblea con la comunidad para la orientación en el registro socio-económico;
- aplicación y análisis del registro socio-económico de los ocupantes;
- estudios urbanos para la delimitación de las nuevas parcelas;
- adaptación de la propuesta de intervenciones;
- parcelación y redacción de las normas específicas de uso y ocupación del suelo;
- definición del polígono de actuación;
- asamblea con la comunidad para presentar la parcelación propuesta y las normas de uso y ocupación del suelo;

- aprobación de la parcelación;
- expedición de los títulos de transferencia de propiedad;
- inscripción en el registro de la propiedad del plano de la parcela;
- seguimiento y mantenimiento de las áreas regularizadas.

En las áreas privadas, si no es posible la concesión de títulos de propiedad a favor de los ocupantes, la herramienta empleada para regularizar la situación es una ley específica de *usucapião* que permite el uso de la propiedad de forma pacífica durante cierto tiempo (La institución de la *usucapião* es reconocida por la legislación brasileña como una forma de que el ocupante adquiera la propiedad, derivada de la ocupación pacífica y continuada, con *animus domini*.) Para ello, se prepara toda la documentación necesaria y se proporciona asesoramiento técnico a las comunidades (Pereira, 2004).

Resultados obtenidos

Entre los asentamientos ya regularizados se pueden mencionar 26 zonas de especial interés, entre *favelas* y proyectos de vivienda: Vilas Oeste, PUC, Nova dos Milionários, São Paulo, São Jorge I, São Jorge II, São Jorge III, Antena, Santa Sofia, 1º de Maio, Tiradentes, Cônego Pinheiro, Copasa, Nossa Senhora Aparecida, São Vicente, Monte São José, São João Batista, Vila Maria, Vila São Francisco das Chagas, Conjunto Novo Dom Bosco, Conjunto Jardim Filadélfia, Conjunto Esperança, Conjunto Zilah Spósito, Conjunto Capitão Eduardo, Conjunto Paulo VI y la Vila Senhor dos Passos.

Merece la pena señalar la innovación ensayada en los asentamientos de Vista Alegre y Barão Homem de Melo, cuyos procesos de regularización fueron autogestionados por la comunidad, que llevó a cabo las acciones necesarias para la transferencia de propiedades o la *usucapião*, con el asesoramiento técnico de URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte). (Leite, 2004)

El programa PROFAVELA fue la primera iniciativa urbana del país que ha permitido la regularización de las *favelas*. La experiencia adquirida y el contacto con experiencias similares, a lo largo de estos veinte años, han hecho posibles mejoras en los instrumentos, que son incorporadas a la legislación y a la práctica, como se muestra a continuación:

- Un enfoque integrador en el proceso de regularización urbana y jurídica: las primeras regularizaciones mostraron la importancia de ligar la transferencia de propiedades al proceso de urbanización, evitando situaciones no deseables desde el punto de vista urbano. La introducción en la legislación de la obligatoriedad de elaborar Planes Globales previos a las intervenciones ha consolidado el enfoque integrador, estableciendo un importante instrumento para la planificación y la definición de directrices.
- La participación y el compromiso de la comunidad en el proceso es fundamental para la completa viabilidad de la regularización de suelo. La práctica de trabajar con el *Grupo de Referencia* local se incorporó a la legislación, convirtiéndose en una importante herramienta de planificación y gestión comunitarias de las ZEIS.
- La complejidad urbana, jurídica y social del entorno de estos asentamientos ha demostrado la necesidad de incorporar diversos instrumentos urbanos al proceso de regularización del suelo. La legislación urbana federal ha proporcionado una apertura con la aprobación del *Estatuto de Ciudad*. De esta forma, diversas herramientas urbanas y jurídicas están siendo incorporadas a la legislación municipal, lo que permitirá extender los resultados de la regularización: funcionamiento urbano, concesión de usos especiales para vivienda, concesión onerosa de derechos de edificación, transferencia del derecho a edificar, instrumentos obligatorios, etcétera.
- La necesidad de inversiones en instrumentos de control urbano para el mantenimiento de los logros urbanos, legales y sociales: la regularización de las ZEIS ha incorporado mecanismos de control,

dando el primer paso en la lucha para la prevención de irregularidades.
(Pereira, 2004)

Por lo tanto, el Estatuto de la Ciudad tiene varias formas de regularizar el suelo en las que se pueden destacar:

- La regulación de la Concesión del Derecho Real de Uso (CDRU) como instrumento de regularización de asentamientos informales en áreas públicas o privadas.
- La reglamentación en ámbito nacional de las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS).
- La regulación de la Concesión Especial para Fines de Vivienda, mediante el reconocimiento del principio de que el tiempo genera derechos, aun en el caso de los inmuebles públicos.
- La implantación de la Concesión del Uso Especial para fines de Vivienda Colectiva, cuando no es posible identificar los terrenos ocupados por cada morador.

Dentro de los principales problemas que presenta el EC se encuentra la complejidad del contenido regulatorio y sus instrumentos generan interferencias en muchas instancias de la esfera pública (en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto en el nivel federal, como estatal y municipal) y de la sociedad civil.

La plena vigencia del mismo conlleva la necesidad de cambios y rearticulaciones políticos y sociales, difíciles y lentos, lo que ha imposibilitado hasta hoy la implantación efectiva de estos instrumentos a gran escala.

Es importante resaltar que las ZEIS (Zonas Especiales e Interés Social) pueden abrir posibilidades para la regulación de tierras y la mejoría de las condiciones urbanísticas y habitacionales en favelas, lotes irregulares o clandestinos, y conjuntos habitacionales populares existentes en las ciudades del país.

El combate a los vacíos urbanos e inmuebles ociosos, por medio de la utilización, edificación y parcelación forzosas, también puede abrir posibilidades

para aprovechar las glebas, lotes y edificios desocupados, para la producción de viviendas populares.

La implantación de esos instrumentos de política de la tierra, que entrelazan la política habitacional a la política urbana, es un desafío tan grande o mayor que el de la elaboración de los planes directores participativos y su aprobación en las cámaras municipales (Pereira, 2004).

Para eso, los municipios enfrentarán una serie de obstáculos: la fragilidad y baja capacidad de gestión de las secretarías y órganos responsables; la resistencia a cambiar los procedimientos de trabajo; las presiones constantes de intereses privados relacionados al proceso de valorización de la tierra urbana sobre legislativos y ayuntamiento; a la cultura política del acuerdo negociado fuera de la esfera pública; la visión sectorialista de las políticas; y también, un fuerte obstáculo a ser superado: la acción del municipio en el territorio permanece dividida en componentes separados: vivienda, saneamiento, movilidad, etc.; que construyen sus procesos de planeamiento y gestión

4.2.2.2 Perú

El proceso empleado por COFOPRI (se define como un programa de inversión social, económica y de lucha contra la pobreza que busca titular y permitir el acceso al crédito a los pobladores de escasos recursos).para gestionar la formalización de la propiedad en la ciudad informal de Perú se describen a continuación:

1. Proceso cero, Diagnóstico

El diagnóstico está conformado por una serie de procedimientos técnicos y legales dirigidos al acopio de información preliminar de las diferentes formas de propiedad y de las posesiones informales, que son susceptibles de ser incorporadas al Programa de Formalización. Se identifican las propiedades; se verifica si están inscritas o no; y si éstas se encuentran en tierra pública o

privada. Esta corresponde a la fase inicial del diagnóstico la cual se denomina como acopio de datos.

La segunda fase de este proceso corresponde al trabajo de gabinete, donde se realiza un mosaico cartográfico de la zona estudiada o “unidad territorial”, se procesa la información y se incorpora a la base gráfica y estadística de COFOPRI.

Se confecciona un expediente de cada posesión informal con información relevante y una ficha resumida que permita un diagnóstico preliminar de la situación técnico-legal de la posesión y determinar los problemas que pudieran presentarse en el proceso de formalización (si está sobre propiedad privada, zona arqueológica, zonas de riesgo, en litigios, etc.) y de esta manera clasificarla y derivarla al área correspondiente.

Durante la fase de diagnóstico se realiza un inventario de posesiones informales clasificadas por Unidad Territorial donde aparece el área a sanear física y legalmente, el nivel alcanzado en su proceso de formalización anterior y donde se señala el número de lotes, fecha de posesión, resoluciones de reconocimiento, documentación con la que cuenta el expediente y principales observaciones técnicas, legales y sociales.

Los productos del proceso cero son:

- Inventario de la situación de informalidad dentro del asentamiento
- Elaboración de Base Catastral
- Expedientes preliminares con información puntual de cada propiedad.

2. Proceso 1, Saneamiento integral

Este proceso abarca un estudio más profundo de la situación física y legal de los terrenos informales, se realiza mediante dos procedimientos, diagnóstico y saneamiento.

En el diagnóstico se determina si el terreno ocupado es de propiedad pública o privada y si su destino corresponde a los usos de suelo establecidos en las normas urbanísticas vigentes. Asimismo, se identifican las parcelas individuales dentro de los macrolotes.

Durante el procedimiento de saneamiento se elabora o se verifica el Plano de Trazado y de Loteo, si se requiere se modifica o corrige, se remite al Registro Predial Urbano (RPU) para su calificación e inscripción, luego de la cual el RPU asigna un código de predio único a cada lote. Este proceso finaliza con la aprobación del Plano Perimétrico y del Plano de Trazado y Loteo, que se inscriben a nombre del Estado (si se trata de terrenos estatales) o de los propietarios ocupantes (en caso de terrenos adquiridos por sus ocupantes) en el RPU.

3. Proceso 2, Saneamiento individual

La finalidad de este proceso, es analizar la información individual para su calificación e inscripción posterior en los registros y consta de tres etapas:

- Empadronamiento para identificar a los poseedores;
- Procesamiento de información recogida y su ingreso posterior a una base de datos;
- Calificación e inscripción de los poseedores en el Registro de Propiedad.

Durante la etapa de empadronamiento se visita a cada uno de los predios, para verificar la ocupación real de los lotes por parte de los pobladores, se recogen pruebas que acrediten una posesión continua, pacífica, pública y una estancia permanente en el lote. Después del ingreso de información a la base de datos, se verifica si se cumplen los requisitos legales, en caso positivo, se les reconoce el derecho a recibir la propiedad del lote ocupado. En caso de que el terreno sea de propiedad de los ocupantes, permite regularizar sus contratos de adquisición de los predios singulares (Saavedra, 2006) .

El diseño del proyecto de Derechos de Propiedad Urbana, estimó que los costos de los procesos de titulación no debían superar los 15 dólares para el

primer registro en el RPU y otros 15 dólares para el registro de la hipoteca. Asimismo los costos unitarios del COFOPRI para la emisión de título no debían superar los 35 dólares.

Se adjudica a título gratuito el derecho de propiedad de lotes ubicados en terrenos del Estado, a favor de sus poseedores o de los solicitantes de lotes en los casos de los programas de adjudicación de lotes de vivienda que desarrolle COFOPRI, conforme a los requisitos establecidos. Excepcionalmente, la adjudicación es a título oneroso en los casos que señale la COFOPRI y de acuerdo al Artículo 1º de la Ley N° 27.046, que modifica el Artículo 3º del Decreto Legislativo N° 803.

La participación y la colaboración por parte de la comunidad se desarrollan antes y durante el proceso de regularización para asegurar el éxito del mismo (Yi Yang, 1999). El proyecto posee una oficina de información que se encarga de recoger los requerimientos y dudas expresados por la comunidad. Estas inquietudes son incorporadas en los procesos futuros de regularización.

Antes de comenzado el proceso de regularización de dominio, la población se encuentra informada de los beneficios de la tenencia segura y de la metodología del proceso de formalización en el cual estarán involucrados.

Se estimula a las empresas privadas a que participen en las evaluaciones técnicas de los trabajos en el proceso de regularización a través de financiamiento externo. Su participación está también presente cuando se encuentran casos de derecho de propiedad de privados. Se promueven las negociaciones entre partes (Saavedra, 2006). Ver cuadro 4.3

Tabla Resumen:

**PROCESOS DE GESTIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL
A TRAVÉS DE LA COFOPRI**

Proceso 0: Planeamiento estratégico

- Identificación de posesiones informales;
- Estudio de antecedentes municipales;
- Generación de Planos prediagnóstico incorporando información gráfica;
- Producto: Expediente información gráfica y legal.

Proceso 1: Formalización integral

- Análisis físico: verificación de zona de riesgo y arqueológica;
- Análisis legal: Estudio de documento de instituciones que sustentan el informe (RPI, Superintendencia de Bienes Nacionales, Registro Público de Minería, Programa Especial de Titulación de Tierras–Ministerio de Agricultura, Poder judicial
- Productos: Planos perimétricos y de localización
- Inscripción en el RPU.

Proceso 2: Formalización individual

- Difusión masiva en asambleas
- Empadronamiento casa por casa;
- Calificación de pruebas de posesión de lote;
- Inscripción en el RPU (título de propiedad) y titulación individual en la municipalidad.

Cuadro 4.3 Resumen.
Fuente Teodosio Saavedra

Los instrumentos de formalización actualmente disponibles son:

- Título de propiedad: instrumento mediante el cual se transfiere gratuita u onerosamente el derecho de propiedad de un predio.
- Título de afectación en uso: instrumento mediante el cual se autoriza el uso de un predio.

- Título de saneamiento de propiedad: instrumento emitido para dar validez y eficacia a los títulos de propiedad otorgados por otras entidades que tuvieron competencia en materia de formalización y que presentan deficiencias que impiden su inscripción en el Registro de Predios. También procede extender estos títulos para acceder a la inscripción registral de transferencias realizadas entre particulares, en el marco de la formalización de la propiedad.
- Título de rectificación: emitido para modificar los datos contenidos en títulos de propiedad ya inscritos en el Registro de Predios.

Uno de los beneficios más claro del proceso de formalización de la COFOPRI es la rapidez que ha adquirido el mismo. En Perú formalizar una propiedad exigía 207 pasos, 52 oficinas, 6 años y 11 meses. Debido al programa, la obtención de títulos de propiedad experimentó una reducción a 45 días de trámites (Según los datos extraídos de la página oficial de COFOPRI en internet: <http://www.cofopri.gob.pe>.)

Además, gran parte de los problemas presentados están relacionados con la ejecución del programa, tales como:

- Se han realizado denuncias 45 por el hecho que COFOPRI haya dado títulos de propiedad privados en áreas destinadas a espacios públicos. También ha legalizado en años anteriores a 2001 lotes en áreas de riesgo o con problemas ambientales. Se titularon a los asentamientos ubicados en parte de las vías contempladas en su Plan Vial Metropolitano, como sobre áreas con usos no conformes, como por ejemplo zonas de protección ecológica o de reforestación.
- Falta de recursos suficientes para realizar los estudios necesarios en los casos de asentamientos en áreas con algún tipo de riesgo.
- Titulación de tierra vacante en asentamientos no consolidados, o sea, terrenos delimitados con propietarios “fantasmas”. (Aline Costa, Agustín Hernández, 2010)

4.2.2.3 Colombia

En 1997, después de un largo proceso de acciones legales, desarrollos técnicos, procesos de discusión y participación de la ciudadanía, fue aprobada la Ley de Desarrollo Territorial (Ley N° 338). La misma fue concebida como parte de un proceso de reestructuración de las instituciones nacionales, con el objetivo de armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989, las normas establecidas en la Constitución Política y en las demás legislaciones relacionadas, al tiempo que retoma una serie de instrumentos de gestión del suelo urbano. Fundamentalmente la ley tiene como sus tres principios centrales:

- La función social de la propiedad
- La prevalencia del interés general sobre el particular
- La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Adicionalmente, la ley resalta la función pública del urbanismo y la participación democrática como ejes fundamentales en la construcción de políticas públicas relacionadas con el ordenamiento del territorio municipal, en tanto que permiten asegurar la eficacia de las políticas y propenden por el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores (Aline Costa, Agustín Hernández, 2010).

Actualmente, hay dos formas de iniciar un proceso de legalización. La comunidad interesada en adquirir la legalización lo puede solicitar a la Secretaría de Hábitat, o ésta última puede iniciar discrecionalmente y de oficio el trámite para determinar la legalización de un sector de la ciudad. En la etapa preliminar, se verifica la viabilidad de la legalización conforme al grado de consolidación del asentamiento informal (aerofotografías, visitas técnicas, escrituras públicas, zonas de riesgo o protección ambiental, etc.). En caso de viabilidad técnica, el Comité Técnico de Legalización emitirá concepto positivo y se abrirá el “expediente urbano”, expediente donde quedará todo el registro del proceso de legalización.

Cabe resaltar que sólo se autorizará la legalización en terrenos que no estén localizados en zonas pertenecientes a la estructura ecológica principal, suelo

de protección, áreas de reserva para la construcción de infraestructura de servicios públicos, áreas de afectación para el desarrollo y funcionamiento de los sistemas generales, áreas de alta amenaza y en áreas de riesgo no mitigable (Decreto 510 de 2010. Artículo 18)

Una vez aprobada la legalización por la Secretaría de Hábitat y por el Comité Técnico, podrán participar en el procedimiento de legalización:

1. El urbanizador.
2. El enajenador.
3. El propietario del terreno.
4. La comunidad interesada que habite en ese sector.
5. Cualquier entidad Distrital.

La Secretaría de Hábitat realizará talleres informativos con la comunidad y los distintos actores que participan en el proceso, en donde se explicará sobre la situación actual del asentamiento, los derechos que tienen frente al titular, gestor del desarrollo, etc., el procedimiento de legalización, las obligaciones futuras y compromisos que deberán asumir, así como los beneficios de la legalización. En cuanto al posible conflicto entre los ocupantes del asentamiento de hecho y el propietario, la ley presume una “tolerancia del propietario”. Ver Anexo 4

Por último, una vez cumplidos los requisitos legales la Secretaría de Planeación expedirá una resolución que decide el trámite de legalización urbanística. Asimismo, como indica el artículo 26 del decreto 510 “El acto administrativo de legalización hace las veces de licencia de urbanización, con base en la cual se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes.” De manera que una vez se expida el acto administrativo le otorga el status de “legalidad” al terreno objeto del procedimiento (Decastro; Hoyos; Umaña, 2011).

A partir de la información anterior, se resume la legalización del suelo en las siguientes fases, primero se describe las formas de iniciar el proceso de legalización y segundo se hace una descripción de las etapas necesarias para que dicha legalización se realice.

Formas de iniciar un proceso de legalización

- La comunidad interesada en adquirir la legalización lo puede solicitar a la Secretaría de Hábitat
- La Secretaría de Hábitat puede iniciar discrecionalmente y de oficio el trámite para determinar la legalización de un sector de la ciudad

Etapas preliminares:

Se verifica la viabilidad de la legalización conforme al grado de consolidación del asentamiento informal (aerofotografías, visitas técnicas, escrituras públicas, zonas de riesgo o protección ambiental, etc.)

Etapas

Una vez aprobada la legalización por la Secretaría Distrital o de Hábitat y por el Comité Técnico, la Secretaría de Hábitat realizará talleres informativos con la comunidad y los distintos actores (Urbanizador, Enajenador, Propietario del terreno, comunidad interesada y entidad distrital) que participan en el proceso, en donde se explicará sobre la situación actual del asentamiento, los derechos que tienen frente al titular, gestor del desarrollo, etc., el procedimiento de legalización, las obligaciones futuras y compromisos que deberán asumir, así como los beneficios de la legalización

Etapas

La Secretaría Distrital de Planeación expedirá una resolución que decide el trámite de legalización urbanística. Asimismo, como indica el artículo 26 del decreto 510 “El acto administrativo de legalización hace las veces de licencia de urbanización, con base en la cual se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes.” De manera que una vez se expida el acto

administrativo le otorga el status de “legalidad” al terreno objeto del procedimiento

Sin embargo, la ley es muy clara al afirmar que “en ningún caso la legalización urbanística constituirá título traslativo de dominio, ni modo adquisitivo del derecho de propiedad”. Como indica el artículo 122 del Decreto Nacional 564 de 2006: *La legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y la regularización urbanística del asentamiento humano, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.*

Sin embargo, entre los principales problemas que se tiene a la hora de aplicar la legislación sobre la legalización del suelo, es la puesta en marcha, esto se da debido a la falta de políticas efectivas. Además, algunos juristas creen que las leyes colombianas tienen inconsistencias y contradicciones que afectan adversamente a los ciudadanos (Según ONU-HABITAT, 2005a.). La ley está muy cargada de procedimientos, presenta en varios apartados problemas de técnica jurídica en su redacción, lo que dificulta su comprensión, encarece procedimientos y genera conflictos basados simplemente en consideraciones formales. Los medios de divulgación son limitados e inadecuados. Existen también problemas de capacidad institucional, tanto en las entidades de nivel nacional como municipal. En muchas ciudades la aplicación de la Ley 388/1997 llegó en un momento de reducción presupuestal y recortes de personal.

4.2.3 Gestión financiera en la ciudad informal

4.2.3.1 Brasil

El programa Minha Casa Minha Vida tiene como objetivo satisfacer las necesidades de vivienda de población de bajos ingresos en las zonas urbanas, lo que garantiza el acceso a una vivienda digna que cumplan las normas mínimas de sostenibilidad, seguridad y habitabilidad (Caixa, 2011).

El programa provee fondos directamente a beneficiarios (personas físicas) o del organizador (Entidad), que comprende a los beneficiarios que utilizan

fondos del Presupuesto Federal, depositado en el Fondo de Desarrollo Social – FDS (*FDS*: Decreto 103 de 22 de abril de 1991, el Fondo de Desarrollo Social es para la financiación de proyectos de inversión de interés social en las áreas de vivienda pública, el saneamiento, la infraestructura equipamientos urbanos y comunitarios).

Los criterios de priorización y de las condiciones y procedimientos para la selección de beneficiarios son establecidos por Orden del Ministerio de las Ciudades no 610 de 26 de diciembre de 2011 y sus enmiendas.

La selección previa (antes del levantamiento catastral a hacerse en efectivo / marco) de los candidatos es hecha por la Autoridad Organizadora, la cual debe cumplir con los siguientes criterios (Caixa, 2011):

NACIONAL:

- Familias que viven en condiciones peligrosas o insalubres o tienen el estado de “sin hogar”.
- Familias con mujeres responsables de la unidad familiar
- Familias en las que al menos un miembro tiene alguna discapacidad
- No haber participado previamente en programas de vivienda social del gobierno.
- No poseer una casa
- No cobrar seguro por muerte de algún familiar

ADICIONAL:

Debe definirse por el Organizador 3 criterios adicionales.

Los criterios adicionales se determinarán en asamblea específica, recogida en un acta, dando conocimiento a todos sus asociados, y que se difundan en forma que aseguren su amplia publicidad.

- Familias con mujeres responsables de la unidad familiar
- Las familias con personas con discapacidad
- Poblaciones derivadas de las comunidades tradicionales.

El programa cubre varios estatus sociales pero en esta tesina se estudian únicamente los que afectan a las personas que habitan en la ciudad informal y que tengan unos ingresos mensuales inferiores a tres salarios mínimos (un salario mínimo mensual bruto equivale a 410 Euros).

Además de los préstamos a bajo interés que ofrece el banco federal Caixa el estado tiene un programa, que tiene como objetivo ofrecer acceso a la vivienda adecuada a los ciudadanos de bajos ingresos por medio de concesión de subsidios, estos son gestionados a través del programa de subsidio habitacional (PSH) para vivienda de interés social. Estas prestaciones se conceden en el momento en que el ciudadano firma el contrato con el crédito de vivienda autorizado que se incluye en el Programa de las instituciones financieras

Los ciudadanos se beneficiaron en grupos organizados por los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y los municipios, y excepcionalmente en las zonas rurales, las entidades privadas sin ánimo de lucro que presenten propuestas a las instituciones financieras y agentes financieros de la SFH (Caixa, 2011).

FUENTES DE FONDOS

La PSH se opera con fondos del presupuesto general de la Unión (presupuesto federal) y también tiene la contrapartida de los estados, el Distrito Federal y los municipios, en forma de subsidios complementarios que ofrece el Programa (Caixa, 2011).

Beneficiarios:

- Las personas con ingresos mensuales brutos no superiores a R \$ 1.245,00 (410Euros)
- Mujeres cabeza de familia.
- El cuidado de las personas mayores o personas con discapacidades físicas

4.2.3.2 Perú

A continuación se hace una descripción detallada del sistema de financiamiento a los cuales pueden acceder las personas de escasos recursos, como es el caso de los habitantes de la ciudad informal:

1. Fondo Mivivienda

Es la principal institución pública a cargo de los programas de asistencia para el acceso a vivienda fue creada con los objetivos de promover: El acceso a viviendas (nuevas), y El ahorro con este fin. Provee acceso al mercado hipotecario a aquellos segmentos de la población con escasa participación en dichos mercados.

A continuación se describen los productos del fondo Mivivienda (Romero, El problema de la vivienda en Perú, 2005)

a. Crédito Mivivienda:

Es un producto hipotecario cuyo objetivo es incrementar la demanda de viviendas mediante tasas de interés por debajo de las de mercado para segmentos de ingresos bajos.

El FMV otorga créditos de manera indirecta otorgados a los participantes a través de los intermediarios financieros (banca privada comercial) y -manejados por ellos, a tasas de interés por debajo de mercado. Así mismo, el FMV provee los fondos y asume parte del riesgo con la banca comercial: 1/3 del riesgo y tiene orden de prelación último en caso de liquidación de activos. El precio de las viviendas puede ser como máximo US \$ 30.000.

b. Techo Propio:

Es un subsidio directo a la demanda, diseñado para promover la tenencia de casas nuevas entre los hogares de bajos ingresos.

- Con fines de renovación urbana se financian viviendas con equipamiento adecuado.
- Techo Propio provee subsidios directos (Bono Familiar Habitacional -BFH) a los hogares pobres considerados "elegibles" que decidan comprar una vivienda nueva.
- Se dan dos montos de subsidios, dependiendo del precio de la vivienda: a) US\$3.600 para viviendas hasta por US\$8.000; b) US\$1.800 para aquellas entre US\$8.001 y US\$12.000. Sin embargo, sólo el primer monto es demandado en el mercado.
- Los subsidios deben ser acompañados de un crédito hipotecario a través de la banca comercial, cuando sea necesario. Los criterios de elegibilidad para los subsidios son:
- El proceso de selección determina qué hogares obtienen el subsidio basado en criterios socio económico, los cuales se usan para determinar un puntaje para cada familia postulante.
- De acuerdo al número disponible de BFH (disponibles en cada convocatoria del programa), todas las familias con los mejores puntajes son automáticamente seleccionadas para recibir el subsidio.
- Los postulantes pueden participar las veces que deseen, siempre y cuando satisfagan los criterios de elegibilidad (Romero, El problema de la vivienda en Perú, 2005)

2. Instrumentos Financieros

a. El Microcrédito:

El microcrédito, por sus características inherentes de otorgar cantidades pequeñas en plazos relativamente cortos, es un instrumento financiero que puede apoyar efectivamente a las familias autoconductoras. Adicionalmente el reducido monto de la deuda a adquirir favorece la constitución de garantías no hipotecarias que por lo tanto no ponen en peligro la propiedad de las viviendas.

De acuerdo a especialistas los montos pequeños y las tasas de interés de mercado ayudan a la sostenibilidad de los sistemas de microfinanciamiento y la adecuada focalización del mismo "solo se interesan por estos préstamos los

grupos de bajos recursos ya que los sectores de bajos ingresos no pueden solicitar préstamos en otros circuitos". Cabe mencionar sin embargo que el microcrédito está orientado prioritariamente al segmento social pobre, sin considerar el pobre extremo, el cual deberá ser atendido por otros mecanismos como el subsidio.

Las poblaciones de bajos ingresos por lo general han financiado la construcción de sus viviendas con recursos familiares, lo que por lo general ha demorado excesivamente el proceso de consolidación de sus viviendas; en menor medida se han acogido a programas estatales (Banco de Materiales y Crédito Supervisado) que no han tenido continuidad por las altas tasas de morosidad que los han afectado; o han recurrido al crédito informal que como sabemos es excesivamente oneroso.

Recientemente la política de vivienda está considerando la necesidad de priorizar el mejoramiento de viviendas aunque no se ha podido observar, hasta la fecha, acciones claras hacia la incorporación efectiva de Instituciones de Micro Financiamiento (IMF) en sus esquemas operativos; es desde estas instituciones que se puede llegar a los sectores de menores ingresos, que son el sector social donde se requiere mejorar las viviendas. Entre las razones que estarían impidiendo esta incorporación figura que la mayoría de estas instituciones no podrían alcanzar a cubrir las exigencias de los órganos oficiales como la Superintendencia de Banca y Seguros. En ese sentido se requiere flexibilizar estos requisitos, apoyar el fortalecimiento de las IMF y desarrollar garantías para este tipo de instituciones a fin de lograr que el microcrédito se extienda y pueda resultar un instrumento útil al proceso de producción social de la vivienda.

Teniendo en cuenta que el impacto de una pequeña inversión, facilitada por el microcrédito, en el acondicionamiento del terreno, ampliación y mejora de la construcciones existentes, incluyendo el reemplazo de materiales precarios por otros definitivos en paredes y techos, o la provisión de instalaciones y servicios sanitarios, tiene grandes implicaciones para la salud y bienestar de las poblaciones de bajos ingresos. Otro impacto es el que se produciría por el

incremento en las transacciones locales de compra y venta de materiales y servicios a la construcción. De ahí la importancia de implementar un sistema financiero que masifique el acceso a estos pequeños préstamos.

Por lo tanto se requiere un sistema de microfinanciamiento amplio que cubra el territorio nacional cuyos requisitos se adecuen a las características de las familias auto-constructoras. Para ello se propone articular recursos estatales (provenientes de Fondo Mivivienda hacia la constitución de un Fondo para la Vivienda Popular) con la capacidad de gestión financiera de las IMF y su conocimiento del segmento social con el que trabajan; tanto en relación a su comportamiento crediticio como a su capacidad de endeudamiento, hábitos de ahorro, etc. (Romero, El problema de la vivienda en Perú, 2005)

b. El subsidio:

El subsidio es un recurso económico necesario para facilitar el acceso de las poblaciones de menores ingresos y mayor grado de vulnerabilidad a una vivienda digna y un hábitat saludable y seguro. Sobre todo si se parte del enfoque de que la Vivienda es un derecho humano y no solamente una mercancía sujeta a las reglas del mercado. Se considera que la inversión en subsidios a la vivienda focalizados convenientemente puede contribuir a alcanzar una mayor justicia social e incidir en situaciones de exclusión y marginalidad.

De acuerdo a este enfoque el subsidio debe orientarse fundamentalmente a apoyar los esfuerzos de los pobladores de extrema pobreza facilitándole el acceso a componentes esenciales del proceso habitacional, tales como suelo urbanizado y seguro, materiales de construcción y asistencia técnica. No es su objetivo reemplazar las habilidades de la gente sino más bien desarrollar sus capacidades por lo que no se propone como meta brindar viviendas terminadas.

Bajo este marco conceptual el Comité de Campaña plantea que el subsidio a la vivienda debe orientarse por los siguientes lineamientos (Romero, El problema de la vivienda en Perú, 2005):

- Debe ser parte de una política extendida y sostenida con el alcance necesario para abordar el déficit cualitativo de viviendas en el país; en tal sentido consideramos que es preferible atender a más familias con lo básico que a unas cuantas con subsidios altos.

El subsidio a la asistencia técnica se considera como el nivel básico de la escala de subsidios por lo que se debe garantizar el acceso de todas las familias de los sectores sociales menos favorecidos tanto para diseñar sus viviendas como en el proceso de su construcción.

- Se debe otorgar un monto mayor a aquellas familias que por sus escasos ingresos no alcancen a calificar a los programas de micro-crédito. En tal sentido debe focalizarse en los segmentos sociales de mayor precariedad a fin de que estos sectores reciban comparativamente los mayores recursos del subsidio.
- Debe impactar en sectores sociales en condición de pobreza y exclusión social; en ese sentido el subsidio a la vivienda debe articularse a otras políticas sociales que incluyen este mecanismo.
- Debe premiar con montos adicionales o reducción de cuotas, las buenas prácticas tales como el ahorro previo (en materiales de construcción u otros), cumplimiento en el pago de los préstamos o la decisión de construir sobre terrenos ya urbanizados en viviendas existentes (densificar) o reconstruyendo edificaciones tugurizadas (Renovación Urbana).
- Debe ser aportado por el tesoro público, específicamente por los recursos recaudados de la industria de materiales de construcción que sería el gran beneficiado por el enorme esfuerzo del Estado en la aplicación masiva de estos subsidios, por lo que se debe considerar en el Presupuesto de la República.
- Los fondos asignados para subsidio deben ser incrementados con los recursos que resulten de la reducción del servicio de la Deuda Externa y de programas de canje de deuda por inversión social.

Debe guiarse por la consideración de criterios económicos tales como la escasez de recursos para calificar a los microcréditos de vivienda y por criterios sociales tales como carga familiar, preferencia a hogares conducidos por

mujeres y/o con miembros de la familia en situación de discapacidad, vivencia en asentamiento humano y participación en actividades comunales. En tal sentido se requiere la participación de las organizaciones sociales en la selección de beneficiarios al subsidio. (Romero, El problema de la vivienda en Perú, 2005)

En 2012 el Estado, a través del Fondo Mi Vivienda, otorgó 17 mil subsidios para el acceso a una vivienda y en 2013 la entidad otorga 21 mil con la finalidad de que más familias peruanas puedan acceder a un lugar donde vivir.

Según Gerardo Freiberg, gerente general del Fondo Mi Vivienda, el beneficio es el Bono Familiar Habitacional (BFH) una ayuda económica no reembolsable a la que podrán acceder las familias que se inscriban en el Programa Techo Propio a través del cual podrán financiar la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda.

Para Freiberg, los subsidios aún son insuficientes, pero el ajuste para incrementarlo no es muy grande. Sin embargo, todo depende de si es que la **Dirección Nacional de Vivienda (DNV) aprueba dichos incrementos** que van de la mano con el alza de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

Por su parte, el experto en temas inmobiliarios, Gino Layseca, afirmó que pese a que uno de los objetivos del Gobierno es construir 60 mil viviendas por año, aún en el país **no se lograría reducir el problema habitacional**.

4.2.3.3 Colombia (Ministerio de Ambiente, 2010)

La vivienda de interés social es la solución que el Gobierno Nacional implementa en el cumplimiento del mandato constitucional de 1991 en el artículo 51, «solución básica de vivienda digna». El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

De conformidad con lo establecido en la Ley 388/97 (Ordenamiento territorial) Art. 91, «se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos.

La normatividad vigente (Decreto 216 de 2003) le asigna al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la competencia para formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y normas reguladoras, en materia de uso del suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y administración habitacional integral.

Por otra parte el Decreto 555 de 2003 establece que, le corresponde al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), entidad adscrita al citado Ministerio, ejecutar la política nacional en materia de vivienda de interés social urbana, particularmente en los aspectos orientados a la descentralización territorial de la inversión de los recursos, así como coordinar acciones con las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, para el desarrollo de las políticas respectivas, especialmente en lo relativo a la asignación de los recursos públicos destinados a los programas del subsidio familiar de vivienda a la demanda. Dicho Fondo sustituyó al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) en lo relativo a la administración del subsidio (Ministerio de Ambiente, 2010).

En cada plan nacional de desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos:

- Las características del déficit habitacional
- Las posibilidades de acceso al crédito de los hogares
- Las condiciones de la oferta
- El monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero
- Suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

En cumplimiento de las directrices establecidas en los documentos CONPES 3200 y 3269 se hace una revalidación del primer sistema operativo nacional de vivienda de interés social SINAVIS, y se constituye un sistema mejorado y más integral. El cual se presenta a continuación:

“El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social creado por la Ley 03 de 1991 está, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza”.

Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el Gobierno Nacional y están contempladas en el artículo 2 de la ley 3 de 1991.

El Sistema es un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social.

Este sistema está integrado por las entidades de los diferentes componentes del Subsidio Familiar de Vivienda, Esta dirigido a las familias de más bajos recursos, con el fin de facilitarles el acceso a una solución habitacional. Su estructura se encuentra en el anexo 7.

El subsidio familiar de vivienda es un aporte en dinero o en especie que otorga el Gobierno Nacional por una sola vez al beneficiario, y que constituye un complemento de su ahorro, su crédito, u otros aportes, para facilitarle la adquisición de una vivienda nueva, la construcción de una vivienda en sitio propio o el mejoramiento de una vivienda de interés social (VIS) de su propiedad.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), haciendo uso de recursos del **Fondo Nacional de Vivienda** (Fonvivienda), entrega subsidios para los hogares no afiliados a una Caja de Compensación Familiar.

Las Cajas de Compensación Familiar también otorgan el subsidio familiar de vivienda a sus afiliados a través de los recursos parafiscales (Las contribuciones parafiscales son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma. Sentencia C-545 de 1994). Y son ellas las encargadas de recibir las postulaciones y acompañar el proceso hasta la legalización del subsidio, por eso dentro del gran proceso de tercerización en esta primera etapa se les denomina entidades operadoras. Anualmente el Gobierno Nacional abre dos procesos de postulación para acceder al subsidio familiar de vivienda a través de las entidades operadoras.

A continuación se describen las funciones de las entidades operadoras:

- Divulgación, comunicación e información
- Recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información
- Digitación, ingreso al RUP (Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional)
- Pre validación
- Seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los SFV, con el fin de garantizar la debida inversión de los recursos.

Las ayudas otorgadas se pueden ver en el anexo 8

Además de los subsidios otorgados por las entidades antes mencionadas, se puede recurrir al ahorro programado y a los créditos para vivienda de interés social (VIS) como se explica a continuación:

1. Ahorro programado:

Es el esfuerzo realizado por las familias que deseen adquirir, construir o mejorar una vivienda. Este ahorro debe ser mínimo el 10% del valor de la vivienda y puede estar consignado en una cuenta de ahorro o en un fondo de cesantías.(Ley 812 de 2003) No se exige ahorro previo a hogares pertenecientes a:

1. Proyectos de reubicación de zonas de alto riesgo no reparables
2. Población desplazada
3. Población víctima de actos terroristas
4. Población víctima de desastres naturales
5. Hogares con ingresos hasta de dos salarios mínimos legales vigentes (aproximadamente un salario 236,92 Euros)

2. Crédito para vivienda de interés social (VIS)

El crédito hace parte del esfuerzo que cada hogar postulante debe tener como complemento para totalizar el valor de la vivienda a la que desea acceder; este dependerá de la capacidad de ingresos del interesado para el monto solicitado y estará sujeto a las políticas de cada entidad especializada en este campo.

Además, como estímulo se han generado una serie de herramientas que incentivan la utilización de crédito en la adquisición de vivienda en otras modalidades, tales como: el mecanismo de cobertura contra la inflación, las cuentas Ahorro para el Fomento de la Construcción, el leasing habitacional y el microcrédito inmobiliario.

Los créditos se otorgarán por el sistema de amortización en cuota decreciente mensualmente en unidades de valor real (UVR) cíclica por años, con una tasa de interés de 8.90% E.A. + UVR con un plazo mínimo de 5 años y máximo de 25 años o en el sistema de amortización por cuota constante en pesos, con una tasa fija de 15.91% E.A., durante toda la vigencia del crédito, con un plazo mínimo de 5 años y máximo de 15 años.

En caso de destinar el crédito para mejora de vivienda el plazo mínimo será de 5 años y máximo de 15 años.

En caso de necesitar un crédito para complementar el subsidio y otros recursos con los que ya cuenta, se sugiere contactar a:

- Bancos de la ciudad.
- Cooperativas, Fondos de empleados, y ONGs de la ciudad.
- Cajas de Compensación Familiar de cada región.
- Fondo Nacional de Ahorro.

"...En el año de 1991 se creó el sistema de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) consiste en un aporte del Gobierno Nacional, de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), de la Caja de vivienda militar o de las entidades territoriales a hogares de menores ingresos para que, junto con su ahorro previo y si fuera el caso, un crédito complementario, pueda adquirir o construir una solución de vivienda directamente del mercado..." (BIC, 2011)

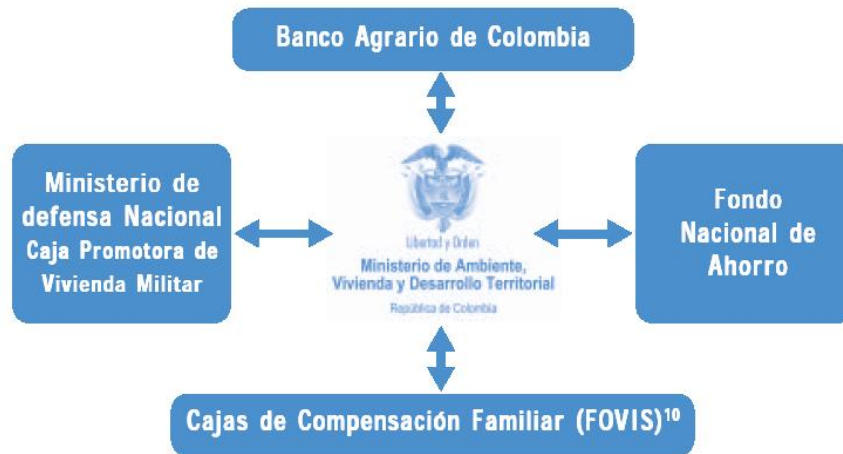
A continuación se ve reflejado mediante un esquema los pasos necesarios para poder optar por un subsidio de vivienda cuadro 4.5

ESQUEMA DE SUBSIDIO GENERAL



Cuadro 4.5. Esquema de subsidio General Colombia.
Fuente: Viceministerio de vivienda y desarrollo territorial

Además también es importante resaltar las entidades que actualmente fueron designadas por su pertinencia en el desarrollo directo sobre el tema de la vivienda en Colombia, y también por su efectividad y nuevos aportes en el manejo integral de la solución de este importante tema (Ministerio de Ambiente, 2010), ellas son:



10. FOVIS: Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social. Decreto 975/2004 Artículo 58.

*Figura 4.6 Entidades dadoras del subsidio familiar.
Fuente ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*

5. COMPARATIVA DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN EN LOS PAÍSES DE ESTUDIO

5. COMPARACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN URBANA, LEGALIZACIÓN DEL SUELO Y FINANCIAMIENTO QUE SE DAN EN LA CIUDAD INFORMAL DE COLOMBIA, PERÚ Y BRASIL

Para lograr un efectivo análisis de la información recogida en los apartados anteriores, se han separado los tres tipos de gestión: urbana, legalización del suelo y financiamiento. A continuación se han realizado un cuadro comparativo de los criterios más importante de cada tipo de gestión en cada uno de los tres países objeto de estudio. Por último, se ha realizado un análisis de fortalezas y debilidades para cada uno de los países, lo que ha permitido llegar a unas conclusiones que van a ser la base en la que se apoye el diseño de un modelo de gestión para la ciudad informal.

5.1 Cuadro comparativo de la gestión urbana, legalización del suelo y financiamiento

Se han seleccionado una serie de parámetros obtenidos del análisis de la información recopilada sobre los tres países sobre los que se centra este estudio, al objeto de comparar los tres tipos de gestión estudiados en cada uno de ellos.

Justificación de la elección de los parámetros (Aline Costa, Agustín Hernández, 2010)

Gestión Urbana

Innovación / Conceptualización: Nos dice si existen innovaciones en los mecanismos y conceptos adoptados en cada caso.

Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo: Nos informa del porcentaje de la población que no dispone de una vivienda o reside en viviendas que no reúnen las condiciones de habitabilidad.

Planificación urbana: Describe el sistema de planificación urbana utilizado.

Coordinación, control y evaluación: evalúa si existen mecanismos de coordinación, control y evaluación y si funcionan correctamente.

Participación ciudadana: Nos dice si se contempla la participación de las organizaciones representativas de los pobladores de la zona (Juntas vecinales, Juntas de acción vecinal, Mesas de trabajo).

Dimensiones: Hace referencia a las dimensiones de sostenibilidad presentes en cada situación estudiada. En orden de prioridad por situación

Efectividad y replicabilidad: Evalúa si los mecanismos para la garantía de la tenencia fueran realmente puesto en práctica, y si son realmente efectivos y replicables.

Los resultados obtenidos se ven reflejados en el cuadro que puede verse a continuación:

Gestión urbana<			
País	Brasil	Perú	Colombia
Parámetro			
Innovación / Conceptualización	Estipula el concepto de función social de la propiedad y de la ciudad; el derecho a la vivienda y a la ciudad. Consideración de la ciudad informal como objeto del planeamiento urbano.	No existen intervenciones de principios y conceptos. Utilizan las teorías de De Soto. El concepto de función social fue eliminado de la última constitución aprobada.	Estipula los principios de función social y ecológica de la propiedad, el de prevalencia del interés público sobre el particular, de la función pública del urbanismo y de la distribución equitativa de cargas y beneficios. Propiedad como derecho-deber. Integración del planeamiento urbano con la ciudad informal.
Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo	Alto déficit habitacional (33% de las familias) ¹ Casi el 30% de la población vive en tugurios. ²	Alto déficit habitacional (79% de las familias) ³ Algo más del 35% de la población vive en tugurios.	Alto déficit habitacional (27% de las familias) ⁴ Poco más del 15% de la población vive en tugurios.

¹ Porcentaje de familias no cuentan con un techo para vivir o habitan en viviendas de mala calidad. Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. BID 2014

² ONU-Habitat. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012

³ El déficit habitacional alcanzó a 1,86 millones de familias, equivalentes aproximadamente al 29,1% de los hogares del país. Del déficit habitacional calculado, el 79% o 1,46 millones de viviendas, presentan deficiencias en la calidad espacio habitable y/o acceso a servicios básicos (déficit cualitativo), mientras el 21% restante corresponde al número de hogares que no poseen vivienda (déficit cuantitativo). BID Estrategia de País con Perú (2012-2016)

⁴ Según el DANE, en 2005 existían un poco más de 8,2 millones de hogares, de los cuales el 27% habitaba una vivienda deficitaria (1 millón de hogares en déficit cuantitativo y 1,2 millones de hogares en déficit cualitativo) BID Estrategia de País con Colombia (2012-2014)

Planificación urbana	La planificación urbana es una obligación del Estado que debe implementarse en municipalidades de más de 20.000 habitantes. Las municipalidades son responsables del control del uso de los terrenos urbanos pero su capacidad es limitada. ⁵ Débil capacidad en materia de planificación urbana En ciudades tamaño mediano y localidades urbanas menores. ⁶	El sistema de planificación es complejo. Participan diversas autoridades, lo cual en la práctica puede crear confusión. ⁴ Ausencia de ejercicios presupuestarios de carácter multianual. ⁷	Avanzada legislación en desarrollo urbano y ordenamiento del territorio. ⁸ Es necesario reglamentar la ley para poder implementarla plenamente. ⁴ Planificación territorial desvinculada de los planes de desarrollo de largo plazo. ⁹
Coordinación, Control y evaluación	Falta de mecanismos eficaces de colaboración y coordinación entre el estado y los municipios. ¹⁰	Fallos de los mecanismos de coordinación, control y evaluación. ¹¹ Insuficiencia en el monitoreo y evaluación. ¹²	No disponible.
Participación ciudadana	El cambio de paradigma en la gestión participativa es uno de sus principios. Existe un capítulo del EC dedicado a la gestión participativa, especialmente relacionada a la cuestión de los asentamientos informales.	No contempla. Por lo que en la práctica se debe realizar a través de las Organizaciones Sociales de Base: Juntas vecinales y Organizaciones juveniles.	Contempla la participación democrática como uno de sus principios en la Constitución de 1991 Juntas de Acción Comunal ¹³ Mesas de trabajo. ¹⁴
Dimensiones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Social 2. Urbana 3. Ambiental 4. Institucional 5. Económica. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Económica. 2. Institucional 3. Social 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Económica 2. Social 3. Urbana 4. Institucional 5. Ambiental
Efectividad / Replicabilidad	Todavía no se ha podido evaluar la operacionalidad y los cambios proporcionados por dicha legislación, ya que para la implementación de sus instrumentos es	Hay una generalización en la formalización de las titulaciones, debido a la disminución y facilitación del proceso. Siendo junto con México el país con más	La ley en proceso de aplicación por parte de algunos municipios medianos y pequeños, pero en grandes ciudades, como Bogotá, ya existen una serie de

⁵ Buillón, C.P (2012). Ryser y Franchini (2008)

⁶ BID Estrategia de País con Brasil (2012-2014)

⁷ BID Estrategia de País con Perú (2012-2016)

⁸ De los 1.102 municipios del país, 1095 cuentan con planes de ordenamiento territorial (PT) adoptados. BID Estrategia de País con Colombia (2012-2014)

⁹ La planificación territorial se encuentra desvinculada de los planes de desarrollo de largo plazo y de las posibilidades de financiamiento de las inversiones necesarias para su implementación. BID Estrategia de País con Colombia (2012-2014)

¹⁰ BID Estrategia de País con Colombia (2012-2014)

¹¹ Fallas en los mecanismos de coordinación inter e intra institucional, y de monitoreo y evaluación. BID Estrategia de País con Perú (2012-2016)

¹² Contraloría General de la República Perú (2008)

¹³ Ver alcaldía de Cali y Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social. "Juntas de Acción Comunal". Documento electrónico.

¹⁴ Ver Un Techo para mi País. "Cuaderno de Coordinador Mesas de Trabajo 2013". 2012. P.5

	necesaria la elaboración del Plan Director de cada ciudad.	números de títulos distribuidos.	programas ejecutados, como el de "desmarginalización de barrios".
--	--	----------------------------------	---

Cuadro 5.1 Cuadro comparativo de la gestión urbana en Brasil, Perú y Colombia.
Elaboración propia en base a la bibliografía.

Legalización del suelo

Formas de tenencia: se relaciona los mecanismos contemplados en cada situación que pueden garantizar la tenencia segura de los asentamientos.

Tipo de informalidad: hace referencia a los tipos de informalidad contemplados en cada país.

Tipos de regularización: Se refiere a los programas en marcha en cada país. Si se contempla la legalización del título, si son programas de mejoramientos urbanos o si son programas integrales (mejoramiento y legalización).

Coste de la regularización: Indica si los costes de la regularización son asumibles por los beneficiarios a los que va dirigida.

Tiempo de regularización: Tiempo empleado en la realización de los trámites necesarios para la regularización del suelo.

Legalización del suelo			
País	Brasil	Perú	Colombia
Parámetro			
Formas de tenencia	<ul style="list-style-type: none"> - Usucapión especial urbana (5 años) - propiedad privada individual - propiedad colectiva - concesión del derecho de uso - Transferencia del Derecho a construir -concesión del derecho de superficie - Derecho de preferencia Poder Público¹⁵ 	<p>Solamente contempla los títulos de propiedad privada. Reconoce la inversión realizada por pobladores de asentamientos informales.¹⁶</p>	<ul style="list-style-type: none"> - propiedad privada individual - propiedad colectiva -concesión del derecho de superficie <p>En el país también aceptan para fines de seguridad (o sea, no desalojo), las tenencias intermediarias documentadas con contratos como es el título supletorio.</p>
Tipo de informalidad	<p>Contempla todos los tipos de informalidad, tanto los de tierras públicas como los de tierras privadas.</p>	<p>Contempla solamente la legalización en tierras públicas. En tierras privadas su papel es sólo de conciliador entre los interesados.</p>	<p>Contempla todos los tipos de informalidad, tanto los de tierras públicas como los de tierras privadas.</p>
Tipos de	<p>Por más que los programas</p>	<p>Regulación de tipo dominial.</p>	<p>Contempla todos los tipos de</p>

¹⁵ Análisis de la situación actual... Aline Costa; Agustín Hernández(2010)

¹⁶ Análisis de la situación actual... Aline Costa; Agustín Hernández (2010)

regularización	sean considerados integrales, de hecho actualmente hay una predominancia en la regularización urbanística. Los programas de regularización contemplan la cuestión de la integración socio-urbana de la población. Es necesaria la intervención de la Comunidad en el proceso. - Concesión del Derecho Real de Uso. ⁸ - ZEIS (Zonas Especiales de Interés Social). - Concesión del Uso Especial para fines de vivienda colectiva.	Se puede solicitar la formalización individual o integral por el COFOPRI. Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) - Título de propiedad - Afectación en uso - Título de saneamiento de propiedad - Título de rectificación.	programa: integrados y dominiales. Puede solicitarse por la comunidad interesada o de oficio por la Secretaría Hábitat. La innovación está en el hecho que intentan integrar la planificación urbana y territorial en dichas regulaciones.
Coste de la Regularización	Altos costes para la regularización dominial.	Bajos costes para la regularización dominial (ILD-2008)	Costes no asumibles por los beneficiarios de la regularización.(C.T.Tovar-2012)
Tiempo de Regularización	Largo proceso para la regularización dominial.	Tempo de regularización muy corto (45 días).	El tiempo de regularización es relativamente corto.

Cuadro 5.2 Cuadro comparativo de la gestión de la legalidad del suelo en Brasil, Perú y Colombia.
Elaboración propia a partir de la bibliografía.

Gestión del Financiamiento

Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD): Indica el porcentaje que representa la AOD con relación al PIB del país.

Acceso al crédito y subsidios: Evalúa si cuenta con subsidios para los habitantes con menores ingresos puedan acceder al crédito.

Financiamiento: Evalúa si contempla mecanismos financieros capaces de subvencionar los programas y proyectos propuestos.

Gasto social: Indica si el nivel en que se sitúa el gasto social con respecto a la media de los países de América Latina

Formas de tenencia: se relaciona los mecanismos contemplados en cada situación que pueden garantizar la tenencia segura de los asentamientos.

Gestión del financiamiento			
País	Brasil	Perú	Colombia
Parámetro			
Ayuda Oficial al Desarrollo ¹⁷	Representa el 0,03% del PIB.	Representa el 0,39% del PIB.	Representa el 0,46% del PIB.
Acceso al crédito	El programa "MI casa mi vida" permitió acceder al crédito a familias de ingresos inferiores a 3 salarios mínimos. ¹⁸	Las posibilidades actuales son excluyentes, caras para el destinatario o no se adaptan a sus necesidades ¹⁹ . Falta de acceso al crédito hogares de ingresos medios y bajos. ²⁰	El 76% de subsidios van destinados al 20% más pobre de la población aunque sólo una tercera parte estaban clasificados como pobres. El 38% de los subsidios no se ha logrado concretar en soluciones de vivienda ²¹ Inductor a la pobreza en un 25% de los hogares beneficiados. ²²
Financiamiento	Estipula diversos instrumentos para garantizar el financiamiento de los programas.	Alta volatilidad y baja predictibilidad de los recursos fiscales. Falta de presupuestos de carácter multianual. ²³ Necesita de financiamiento externo, principalmente de organismos internacionales.	Participación en plusvalías para redistribución en vivienda social y asentamientos precarios.. 10% del impuesto predial dedicado al fondo de vivienda de interés social.
Gasto social ²⁴	Gasto social por encima de la media de América latina.	Gasto social por debajo de la media de América Latina.	Gasto social en la media de América latina.
Inversión pública en vivienda como proporción del PIB ²⁵	2,07%	0,51%	0,83%

Cuadro 5.3 Cuadro comparativo de la gestión Financiera en Brasil, Perú y Colombia.
Elaboración propia a partir de la bibliografía.

¹⁷

¹⁸ En los dos primeros años, se han construido y entregado más de 338.000 viviendas, y contratado más de un millón. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. ONU-HABITAT (2012)

¹⁹ La ejecución presupuestaria 2012 en el sector Vivienda y Construcción no alcanzó las metas establecidas (faltan 400.000 viviendas nuevas y existen 1.600.000 viviendas sin servicios de agua y desagüe)

²⁰ La falta de acceso al crédito es una de las principales restricciones que enfrentan los hogares de ingresos medios y bajos al momento de acceder a una solución habitacional formal. BID Estrategia de País con Perú (2012-2016)

²¹ BID Estrategia de País con Colombia (2012-2014)

²² El costo de la vivienda en propiedad y el crédito bancario llegan a comprometer la canasta básica de consumo de un 25% de los hogares beneficiados, es decir, para estos hogares la vivienda opera como un inductor de pobreza. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. ONU-HABITAT (2012)

²³ BID. Perú (2012-2016)

²⁴ Incluyendo gasto público en educación, salud y asistencia social, el Perú ha invertido alrededor del 5,5% del PIB en 2006 en gasto social, Colombia se aproxima al promedio en Latinoamérica que es del 8,2% y Brasil supera el 11%. MEF-DNPP; Linder, Skoufias y Shapiro (2005)

²⁵ CEPAL Datos 2008

El siguiente paso será estudiar las fortalezas y debilidades en cada país.

5.2 Debilidades y fortalezas de la gestión urbana, de la legalización del suelo y del financiamiento en Brasil

De acuerdo al cuadro 5,1 y 5,2 las fortalezas y debilidades que presenta Brasil en la gestión urbana, de la legalización del suelo, y del financiamiento se han resumido en la siguiente tabla:

Gestión Urbana	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Considera a la ciudad informal como objeto del planeamiento urbano. - Gestión participativa de los asentamientos informales. - Integra dimensión social, urbana, ambiental, institucional y económica. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se ha podido evaluar los cambios de la legislación. - Débil capacidad en materia de gestión urbana - Falta de mecanismos eficaces de colaboración y coordinación entre el estado y los municipios. - Proceso de especulación del suelo.

Cuadro 5.4 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la gestión Urbana en Brasil.
Elaboración propia.

Legalización del suelo	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Contemplan distintas formas de seguridad de la tenencia. - Contempla toda la informalidad, pública y privada. - La regularización contempla la integración socio-urbana. - En el proceso de regularización se involucra a la comunidad. - Baja dependencia de la AOD. - Gasto social por encima de la media. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presenta altos costes de regularización. - Requiere periodos de tiempo muy largos para la regularización. - Escasa implantación efectiva de estos instrumentos a gran escala.²⁶ - Utilización de los programas de vivienda para la activación económica.

Cuadro 5.5 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la gestión de la legalidad del suelo.
Elaboración propia

²⁶ El contenido del EC es muy complejo, y sus instrumentos generan interferencias en muchas instancias de la esfera pública y de la sociedad civil. Análisis de la situación actual... Aline Costa; Agustín Hernández(2010)

Gestión Financiera	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Variedad en los instrumentos de financiamiento público de los programas. - Programas privados de financiamiento para personas de bajos ingresos. - Alta inversión pública en vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Baja cartera hipotecaria como proporción del PIB.²⁷

Cuadro 5.6 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la Gestión Financiera en Brasil.
Elaboración propia

Conclusiones en Brasil

Según el BID Brasil es uno de los países más urbanizados del mundo (el 84% de la población vive en zonas urbanas) y también uno de los que cuenta con más zonas urbanas periféricas ocupadas por asentamientos irregulares (Existen 1,5 millones de hogares con títulos de propiedad inciertos (informe de Evaluación del Plan Plurianual para 2008-2011-BID) y desprovistas de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos (Un total de 10,2 millones de viviendas presentan carencias de infraestructuras urbana (informe de Evaluación del Plan Plurianual para 2008-2011-BID).

Para resolver estos problemas contempla la más amplia variedad de formas de tenencia y abarca todos los tipos de informalidad, tanto de tierras públicas como privadas, además, la regularización contempla la integración socio-urbana e involucra a toda la comunidad.

Sin embargo, según (Bonduki, 2012), “la política de la tierra, que estaba muy bien planteada por el Estatuto de la ciudad (2001), no tuvo el desarrollo necesario por lo que hoy hay un fuerte proceso de especulación con la tierra.” Esto sumado a los altos costes de la regularización y su lentitud, hacen ver que será necesario un cambio en el modelo de gestión de la legalización del suelo para lograr una mejora apreciable con respecto a la situación actual.

Siguiendo al BID, Los mayores problemas que presenta la gestión urbana en Brasil están relacionados con la ausencia de mecanismos eficaces de colaboración en materia de gestión urbana y financiamiento de infraestructura,

²⁷ CEPAL 2008

que establezcan una eficaz cooperación entre las administraciones del estado y de los municipios que participan. En las ciudades de tamaño mediano y las localidades urbanas menores, hay una débil capacidad en materia de planificación urbana.

Por el contrario, la legislación que regula la gestión urbana, el Estatuto de la Ciudad, recoge principios avanzados en el que se incluye a la ciudad informal como objeto del planeamiento urbano, la gestión participativa e integra las dimensiones social, urbana, ambiental y económica.

En cuanto al financiamiento, cuenta con gran variedad de instrumentos, tiene un elevado gasto social y escasa dependencia de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo). Sin embargo, los programas más importantes han pasado a tener una orientación de carácter más económica y han dejado de estar centrados en su objetivo originario.

En conclusión habrá que centrarse en los aspectos de planificación, coordinación y colaboración intergubernamental a la hora de diseñar un modelo.

5.3 Debilidades y fortalezas de la gestión urbana, de la legalización del suelo y del financiamiento en Perú

Las fortalezas y debilidades que presenta Perú en la gestión urbana, de la legalización del suelo, y del financiamiento se han resumido en la siguiente tabla:

Gestión Urbana	
Fortalezas	Debilidades
- Generalización en los procesos de legalización	- No contempla el principio de función social - Ausencia de ejercicios presupuestarios de carácter plurianual - Fallos en los mecanismos de coordinación, control y evaluación. Insuficiencia en el monitoreo y evaluación. - Sistema de planificación urbana complejo. - Alto déficit habitacional.

Cuadro 5.7 Cuadro de fortalezas y Debilidades de Gestión Urbana en Perú.
Elaboración propia

Legalización del suelo	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Formalización individual o integral. - Bajos costes de regularización. - Tiempos cortos de regularización (45 días)²⁸ - Introducción de la conciliación como medio de solución de conflictos. - Normas que permiten a los poseedores de predios de propiedad privada acceder a créditos para adquirir tales predios - Seguridad de la tenencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de tenencia: Sólo contempla títulos de propiedad privada - Tipo de Regulación: sólo de tipo dominial. - Contempla solamente la legalización en tierras públicas. En tierras privadas su papel es sólo de conciliador entre los interesados. - Titularización privada de espacios públicos, de riesgo o problemas ambientales y zonas de protección ecológica y ambientales.

Cuadro 5.8 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la Legalidad del Suelo en Perú.
Elaboración propia

Gestión del financiamiento	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Programas de financiamiento para los más necesitados. - 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de acceso al crédito hogares de ingresos medios y bajos. - Alta volatilidad y baja predictibilidad de los recursos fiscales. - Falta de presupuestos de carácter multianual - Gasto social por debajo de la media de América Latina. - Aunque la AOD representa el 0,39% del PIB, el bajo gasto social lo hace depender del financiamiento externo.

Cuadro 5.9 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la Gestión Financiera en Perú.
Elaboración propia

Conclusiones en Perú

Según el BID el déficit habitacional en Perú en áreas urbanas supone 1,21 millones de familias y en total (urbano y rural) representa el 29,1% de los hogares del país. De estos, el 79% presentan deficiencias en la calidad del espacio habitable y/o acceso a los servicios básicos (déficit cualitativo) mientras que el restante 21% corresponde al número de hogares que no

²⁸ Según datos extraídos de la página oficial de COFOPRI <http://www.cofopri.gob.pe>

poseen vivienda (déficit cuantitativo). Se estima que el déficit de vivienda formal se incrementa en unos 118.000 hogares por año.

Perú cuenta con un organismo, COFROPI, que gestiona de forma eficaz y eficiente los procesos de regularización del suelo lo que ha permitido que desde su puesta en funcionamiento en 1999, los costes de regularización han bajado un 98% y los plazos un 92% ((ILD), 2008).

Sin embargo, este esquema, sin inversiones ni mejoras en las redes de servicios básicos, vías o plazas públicas, no ha dado todos los resultados esperados y no se ha observado un cambio importante en el acceso al crédito formal para las familias ya tituladas.

Además, sus limitaciones en cuanto a las formas de tenencia, tipos de informalidad reconocida y tipos de regularización hacen que la gestión de la legalización del suelo en Perú adolezca de unas restricciones que no le permiten gestionarla con flexibilidad y tenga una insuficiencia de suelo urbanizado que limita las posibilidades de generar una oferta de vivienda social a un costo accesible a los hogares más pobres.

Por otra parte, necesita avanzar en el uso de mecanismos de planificación, instrumentos de control y evaluación. También es necesario involucrar mucho más a la población beneficiaria y sus organizaciones (juntas vecinales, organizaciones juveniles)

En cuanto a la financiación, el gasto social es de los más bajos de América Latina. Además, existen problemas de ineficiencia e ineficacia del gasto social, con importantes tasas de sub-cobertura y filtración de los programas y los recursos fiscales son inciertos y adolece de falta de presupuestos de carácter plurianual. Por otro lado, las ofertas de crédito o bien excluyen, debido a los requisitos, son muy caras o no se adaptan a las necesidades de los hogares de ingresos medios y bajos y que no pueden acceder a la financiación.

5.4 Debilidades y fortalezas de la gestión urbana, de la legalidad del suelo y del financiamiento en Colombia

Gestión urbana	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Avanzada legislación en desarrollo urbano y ordenación del territorio - Función social y ecológica de la propiedad - Prevalencia del interés público sobre el particular de la función pública del urbanismo - Integración del planeamiento urbano con la ciudad informal - Participación democrática - Ejecución de los programas en grandes ciudades 	<ul style="list-style-type: none"> - Problemas para su puesta en marcha, debido a la falta de políticas efectivas.²⁹ - Falta de divulgación de las leyes y decretos.¹⁴ - La ley está en proceso de aplicación para algunos municipios medianos y pequeños. - Planificación territorial desvinculada de los planes de desarrollo a largo plazo. - Falta de programas en municipios medianos y pequeños

Cuadro 5.10 Cuadro de fortalezas y Debilidades de Gestión Urbana en Colombia.
Elaboración propia

Legalización del suelo	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Contemplan distintas formas de seguridad de la tenencia - Contempla toda la informalidad, pública y privada - La regularización contempla todos los tipos de programa: integrados y dominiales - Integra la planificación urbana y territorial en las regularizaciones - El tiempo de Regularización es relativamente corto. 	<ul style="list-style-type: none"> - En las formas de tenencia no contempla las concesiones de uso y las Zonas de Interés Social (ZEIS) - Costes no asumibles por los beneficiarios de la regularización. (Tovar, 2012)

Cuadro 5.11 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la Legalidad del Suelo en Colombia.
Elaboración propia

²⁹ Análisis de la situación actual... Aline Costa; Agustín Hernández(2010)

Gestión del financiamiento	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Plusvalías como principal instrumento de financiamiento - El financiamiento se concede teniendo en cuenta criterios socio-económicos - Gasto social en la media de América Latina 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de efectividad. El 38% de los subsidios no se ha logrado concretar en soluciones de vivienda. - Para el 25% de la población el acceso a la vivienda es un inductor a la pobreza. - Baja inversión en vivienda en relación al PIB.

Cuadro 5.12 Cuadro de fortalezas y Debilidades de la Gestión Financiera en Colombia.
Elaboración propia

Conclusiones en Colombia

Según el DANE, en 2005 existían un poco más de 8,2 millones de hogares, de los cuales el 27% habitaba una vivienda deficitarias (1 millón de hogares en déficit cuantitativo y 1,2 millones de hogares en déficit cualitativo) Aunque entre 2005-2008 se construyeron 560.000 unidades formales de viviendas, el déficit se incrementó a causa del aumento de la población desplazada por situaciones de violencia. Esto ha provocado la proliferación de asentamientos informales en las periferias urbanas (el CONPES Social 091 de 2005 estima que en 2020 el 17% de los hogares urbanos se localizarán en asentamientos precarios, carentes de servicios básicos, con generación de problemas sociales, desvinculación con la ciudad formal, alta informalidad y una extensa ocupación de áreas de riesgo) y predios fiscales (se estima que 700.000 predios fiscales propiedad de municipios, departamentos o entidades del orden nacional, están ocupados ilegalmente con viviendas de interés social, con costos para familias y el estado –BID).

Colombia contempla variadas formas de tenencia, a excepción de las ZEIS y las concesiones de uso presentes en el Estatuto de la Ciudad de Brasil. También contempla tanto la informalidad pública como privada. Como innovación en Colombia hay que resaltar la integración de la regularización con la planificación urbana y territorial. Aspecto este que se ha de tener en cuenta al crear el modelo de gestión.

Aunque el país cuenta con una avanzada legislación en materia de desarrollo urbano y ordenación del territorio, la planificación territorial se encuentra desvinculada de los planes de desarrollo a largo plazo. Además, los programas se centran en las grandes ciudades y dejan a un lado a los municipios medianos y pequeños.

En lo referente al financiamiento, el gasto social se encuentra en la media de los países de América Latina y la AOD representa el 0,46% del PIB. Cuenta con subsidios que se conceden atendiendo a la renta de los beneficiarios. Sin embargo según la ONU-HABITAT el costo de la vivienda en propiedad llega a comprometer la canasta básica del 25% de los hogares, convirtiéndose en un inductor de la pobreza.

5.5 Conclusiones generales en la gestión urbana, de la legalización del suelo y financiamiento

Para entender la importancia y la magnitud del problema al que se enfrenta la gestión urbana y la legalización del suelo, basten los siguientes datos referentes a los países estudiados:

País	Brasil	Perú	Colombia
Indicador			
Títulos de propiedad inciertos	30% de la población vive en tugurios. 1,5 millones de hogares tienen títulos de propiedad inciertos	35% de la población vive en tugurios	15% de la población vive en tugurios. 700.000 predios propiedad ocupados ilegalmente con viviendas de interés social
Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo	33% de las familias	79% de las familias	27% de las familias

Cuadro 5.13 Cuadro Datos Generales.
Elaboración propia

Resolver este déficit habitacional y los asentamientos informales requiere una acertada gestión del financiamiento que es posible con una planificación y control de las estrategias elegidas para cada caso.

A continuación se da respuesta a las preguntas de “Qué”, “Quién” y “Como” a modo de resumen de la información recopilada en apartados anteriores.

CUESTIONES	BRASIL	PERÚ	COLOMBIA
GESTIÓN URBANA			
Qué	Desarrollo urbano ciudad informal Creación de vivienda social	Desarrollo urbano	Ordenación territorial y urbanística
Quién	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social • SNHIS y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) para los PEMAS 	Vice Ministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS) Vice Ministerio de Vivienda Urbana (VMVU) Las Municipalidades (Gobierno Local)	Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD,
Cómo	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de desarrollo urbano (Urbanización de las Favelas/físico-urbanístico y arquitectónico) • Plan Local de Vivienda Social (PLHIS) • Planes Estratégicos Municipales de Asentamientos Subnormales (PEMAS). 	Plan Integral de Desarrollo (PDI) Presupuesto Participativo (PP)	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de Ordenamiento Territorial (Reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación entre participantes, compensación y declaración de desarrollo y construcción prioritaria) • Planes de Ordenamiento Parcial POT • Programa de Mejoramiento Barrial (PMIB) • Planes Parciales PP (Proyecto Urbano Integral (PUI)) • Unidades de Actuación Urbanística UAU • Mejoramiento Barrial y Urbano (MBU)
LEGALIZACIÓN DEL SUELO			
Qué	Regularización de asentamientos informales	Acceso a la propiedad formal	Legalización de barrios informales
Quién	Estados Distrito Federal Municipios Ministerio de las Ciudades	COFOPRI mediante <ul style="list-style-type: none"> • El Artículo 1º de la Ley N° 27.046, que modifica el Artículo 3º del Decreto Legislativo N° 803 (Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal). 	SECRETARÍA HÁBITAT mediante <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 51 la Constitución de 1991 (fundamento de las políticas públicas para la legalización de barrios informales) • Decreto 510 de 2010, por medio del cual "se establece el procedimiento para la legalización urbanística de asentamientos humanos en Bogotá, D.C.C5. A través de:
Cómo	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Profavela • Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) • Programa Municipal para la Regularización de Asentamientos Precarios 	Planes Estatales de Legalización de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudades para todos (ciudad Bolívar-Bogotá) • Programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno (MVE) • Mejora Integral de Barrios (MIB)/ Medellín
FINANCIAMIENTO			
Qué	Financiación a personas de bajos recursos para compra o mejoramiento de viviendas en el ámbito urbano y rural	Créditos y subsidios para la adquisición de vivienda para hogares de bajos ingresos	Créditos y subsidios para la adquisición de vivienda para hogares de bajos ingresos

Quién	Presupuesto General de la Unión (OGU) Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) Banco federal CAIXA en asociación con entidad organizadora (EO) -cooperativas, asociaciones, sindicatos o entidades públicas: Estados, municipios y Distrito Federal-	Fondo Mi Vivienda (FMV) Banca Comercial	Sistema Operativo Nacional de Vivienda de Interés Social Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) Cajas de Compensación Familiar (CONFENALCO, CAFAM, CAJANAL,...) Fondo Nacional de Ahorro Finditer Fonade
Cómo	<ul style="list-style-type: none"> • Minha Casa Minha Vida • Programa de Subsidio Habitacional (PSH) • Programa de Ayuda Directa (DAP) • Programa Nacional de Habitación Rural (PNHR) Préstamos a bajos intereses Subsidio Habitacional (PSH)	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito Mivivienda • Subsidio Techo Propio - Los subsidios deben ser acompañados de un crédito hipotecario a través de la banca comercial, cuando sea necesario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidio Familiar de vivienda • Ahorro programado • Crédito para Vivienda de interés social

Cuadro 5.14 Cuestiones sobre la Gestión en la Ciudad Informal de Brasil, Perú y Colombia.
Elaboración propia

Para tener una mayor claridad a la hora de realizar estas conclusiones se ha elaborado un cuadro en el que se han valorado los parámetros para los distintos países. Los resultados pueden verse en el siguiente gráfico:

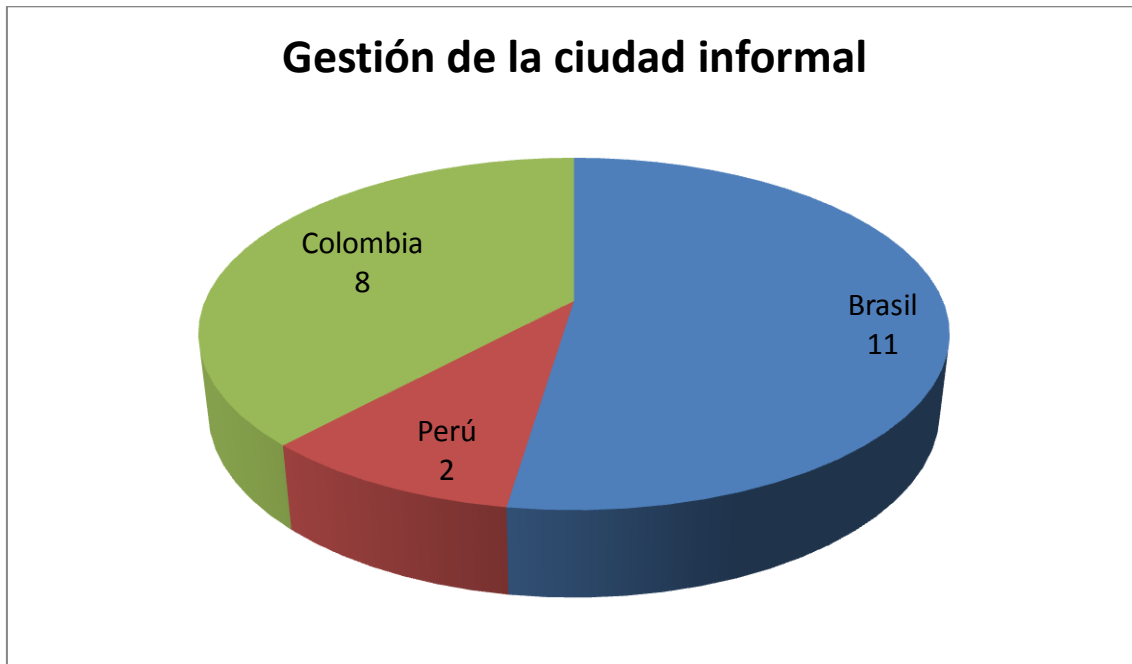
Tipo de Gestión	País	Brasil	Perú	Colombia	Nº Total
Legalidad del Suelo	Formas de tenencia	1	0	0	1
	Tipo de informalidad	1	0	1	2
	Tipos de regularización	0	0	1	1
	Coste de la Regularización	0	1	0	1
	Tiempo de Regularización	0	1	0	1
Gestión Urbana	Innovación / Conceptualización	0	0	1	1
	Déficit habitacional	0	0	1	1
	Planificación urbana	1	0	1	2
	Coordinación, control y evaluación	1	0	0	1
	Participación ciudadana	1	0	0	1
	Dimensiones	1	0	1	2
	Efectividad / Replicabilidad	0	0	1	1
Financiamiento	Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)	1	0	0	1
	Acceso al crédito	1	0	0	1
	Instrumentos de financiamiento	1	0	1	2
	Gasto social	1	0	0	1
	Inversión en vivienda % del PIB	1	0	0	1
	Nº Total	11	2	8	21

Alta adecuación al parámetro = 1

Baja adecuación al parámetro = 0

Cuadro 5.15 La gestión de la Ciudad Informal en Brasil, Perú y Colombia.

Elaboración propia



*Figura 4.8 La gestión de la Ciudad Informal de Brasil, Perú y Colombia.
Elaboración propia*

Los programas masivos de titulación individual, sin inversiones ni mejoras en los servicios públicos no han dado todos los resultados esperados. Tal y como podemos ver en Perú, donde se han entregado más de un millón y medio de títulos entre 1996 y 2006 (ONU HABITAT Estado de las ciudades... 2012) y sin embargo cuenta con uno de los más altos déficit habitacional de América Latina. Esto es debido a que no se ha observado un cambio importante en el acceso al crédito formal para las familias tituladas. Por otra parte únicamente tiene en cuenta los títulos de propiedad privada, ya que no cuenta con una legislación avanzada como el Estatuto de la ciudad (Brasil).

Por otra parte, con la liberalización del suelo en América Latina, se han originado fenómenos especulativos motivados en la escasa reglamentación del mercado del suelo y escasez de políticas públicas orientadas a favorecer una distribución más equitativa. Incluso en países con una avanzada legislación como Brasil, los municipios flexibilizan las leyes municipales debido a la utilidad de la vivienda como mecanismo económico.

Por otro lado, hay que seguir la gestión que se realiza en Brasil para fomentar la integración socio-urbana e involucrar a la comunidad (participación ciudadana).

Por último, Colombia aporta la integración de la planificación urbana y territorial.

La gestión urbana aunque tiene una componente común en el déficit habitacional, en el que destaca Perú, tiene un sentido diferente en cada país.

Mientras que en Perú la necesidad principal es la promoción de la vivienda social debido al alto déficit de vivienda formal, 118.000 hogares por año, la insuficiencia de suelo urbanizado y la falta de instrumentos adecuados para la promoción del sector de vivienda social. En Brasil y Colombia las necesidades están más dirigidas al déficit cualitativo, que supone el mejoramiento integral y renovación de barrios populares y asentamientos precarios, principalmente en ciudades medianas.

En lo referente a la participación ciudadana en los asentamientos informales, está considerada en Brasil dentro del Estatuto de la Ciudad, mientras que en Colombia sólo aparece mencionada como el principio de participación democrática y en Perú no se contempla.

Por otra parte, sobre todo Perú, necesita mejorar los instrumentos de monitoreo, evaluación y capacitación de los organismos encargados de la gestión urbana.

Brasil según el BID debe centrarse en la creación de estructuras institucionales y financieras encaminadas a incentivar la colaboración intergubernamental en las zonas metropolitanas. En las ciudades de tamaño mediano, las acciones deben encaminarse al desarrollo urbano integrado y la consolidación y difusión de una metodología mejorada de diseño e implementación de proyectos que integren las dimensiones ambiental, urbana, fiscal y de gobernanza.

En cuanto a la gestión del financiamiento por un lado, hay que evaluar los recursos disponibles en cada país. A este respecto, Perú cuenta con uno de los gastos sociales más bajos de América Latina, por lo que la AOD, aunque representa un 0,39% del PIB tiene gran importancia. Es necesario que los países cuenten con fuentes de financiamiento sólidas para promocionar la construcción de viviendas. Un ejemplo a seguir podría ser el de Bogotá, donde

la “Participación en Plusvalías” ha permitido recaudar fondos para vivienda social y mejoramiento de asentamientos precarios.

Por otro lado, hay que tener especial cuidado y transparencia al utilizar los subsidios a la vivienda. Debe beneficiar a quien más lo necesita. Tal y como sucede en Brasil y Colombia. También debe verificarse que es efectivo. En Colombia el 38% de los subsidios no se concretan en soluciones de vivienda.

Por lo tanto, la gestión de la legalización del suelo, la gestión urbana y el financiamiento no pueden estar desligados y deben contar con un proceso de planificación, evaluación y control. Aspectos estos, de los que adolecen en mayor o menor medida todos los países estudiados.

6. PLANTEAMIENTO DEL MODELO

6. PLANTEAMIENTO DE UN MODELO DE GESTIÓN URBANA, LEGALIDAD DEL SUELO Y DE FINANCIAMIENTO PARA LA CIUDAD INFORMAL

6.1 Objetivo del modelo

Es importante señalar lo difícil que es pensar en un modelo único de gestión para todas las ciudades informales, es mejor pensar en una metodología de generación de un modelo de gestión que pueda ser aplicado a diferentes y variados casos.

En este apartado se propone una metodología que conduce a la obtención de un modelo de gestión para cada caso particular de la ciudad informal basado en la información encontrada y posteriormente analizada. De forma que en futuras líneas de investigación pueda ser aplicado a gestión de la ciudad informal de Cartagena de Indias (Colombia).

6.2 Conceptos básicos en los que se base el modelo

Los conceptos básicos en los que se ha basado el modelo son los propios de todo sistema de gestión; la eficacia, la eficiencia y la mejora continua, a los que se han añadido otros, más propios de la ciudad informal, como son la sostenibilidad y la inclusión. Los podemos definir de la siguiente forma:

Eficacia. “es hacer las cosas correctas”. Representa el grado en que se cumplen los objetivos propuestos (o se alcanzan los resultados previstos). Se centra en el cumplimiento de los fines.³⁰

Eficiencia. “es hacer correctamente las cosas”. Mide la relación entre los recursos y los resultados. Se centra en la optimización de los esfuerzos y de los recursos disponibles.³⁰

Mejora continua: “La mejora continua, es una filosofía que intenta optimizar y aumentar la calidad de un producto, proceso o servicio haciéndolo más eficiente y eficaz.”

³⁰ Apuntes MAPGIC 2012/13 Eugenio Pellicer

Sostenibilidad la sostenibilidad consiste en satisfacer las necesidades de la actual generación sin sacrificar la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades³¹

Inclusión Se denomina inclusión a toda actitud, política o tendencia que busque integrar a las personas dentro de la sociedad, buscando que estas contribuyan con sus talentos y a la vez se vean correspondidas con los beneficios que la sociedad pueda ofrecer. Este tipo de integración debe llevarse a cabo tanto desde el punto de vista habitacional, económico, educativo, político, etc³²

6.3 Metodología

Una vez finalizado el análisis de la gestión urbana, de la legalización del suelo y gestión de la financiación en la ciudad informal en Brasil, Colombia y Perú y obtenido unas conclusiones basándonos en las fortalezas y debilidades en cada uno de estos países, se puede formular una metodología en la que se aprovechen las experiencias existentes y que permita mejorar la gestión de la ciudad informal.

La metodología que se propone consta de las siguientes fases:

Fase 1. Recopilación de documentación y estudios previos

Fase 2. Diagnóstico

Fase 3. Planificación

Fase 4. Control

En el siguiente apartado se analiza cada una de estas fases.

³¹ Informe Brundtland 1987

³² <http://definicion.mx/inclusion>

6.4 Resultado del Modelo

a. Fase 1. Recopilación de documentación y estudios previos

En esta fase se recopilará la documentación y se realizarán estudios previos que permitan comprobar la situación actual del asentamiento informal al que se aplicará el modelo de gestión.

- **Recopilación de la documentación.**

El objetivo es reunir la documentación disponible (planos, fotografías y toma de datos in situ) referente a la situación actual del asentamiento que se pretende gestionar. Esto nos va a permitir identificar del área de intervención y los predios directamente afectados.

A continuación se debe proceder a realizar una encuesta socioeconómica que permita identificar el número exacto de familias y personas afectadas, sus características sociales y económicas predominantes y las condiciones legales del suelo.

Tal y como se ha explicado en el apartado anterior habrá que tener en cuenta los condicionantes que en cada país impone sobre la legalización del suelo.

Además facilitará datos con los que se podrá evaluar, más adelante, el acceso a los programas de financiación. También aquí será necesario considerar las fuentes de financiación que en cada país en particular estén disponibles, y que se ha analizado en los apartados anteriores.

- **Estudios previos.**

Una vez recopilada la documentación puede ser necesario realizar estudios previos que permitan llenar las lagunas encontradas con la información disponible.

Estos estudios previos deben darnos la información necesaria para evaluar las necesidades de la intervención y deben centrarse en la gestión urbana (con el fin de identificar los prototipos habitacionales y posibilidades de refuerzo estructural para mejoramiento de la vivienda o crecimiento en altura, estudio de

viabilidad del proyecto tanto desde el aspecto de legalización del suelo como económico-financiero).

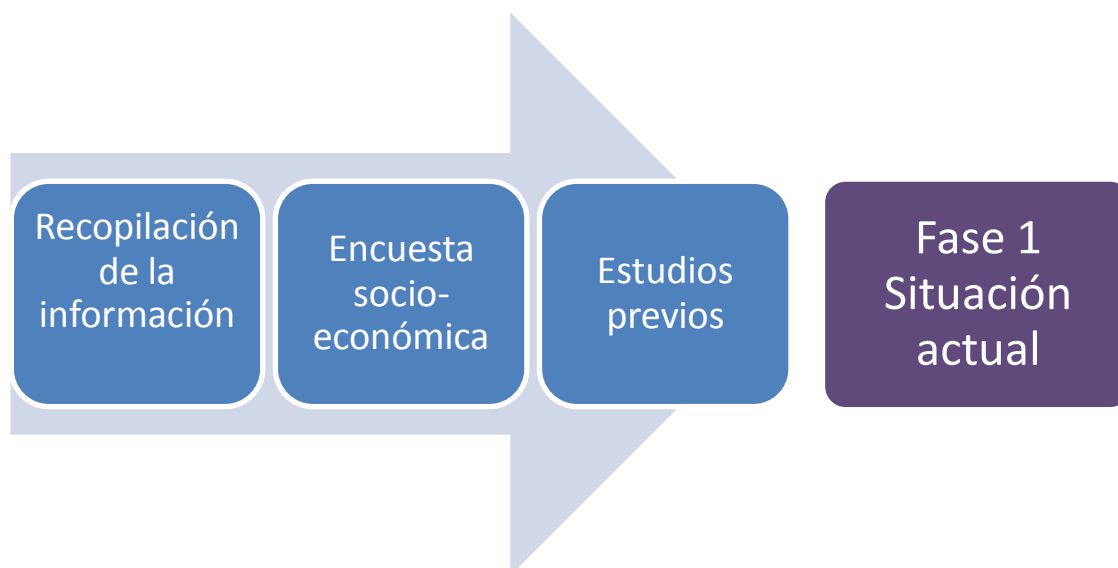


Figura 6.. Metodología del Modelo Teórico, Fase 1 Estudios Previos.
Elaboración Propia

b. Fase 2. Diagnóstico

En esta fase, se identifican los problemas y oportunidades existentes en el área de intervención. Para esta etapa es conveniente la realización de una matriz DAFO basada en la información obtenida en la fase anterior en la que se analizarán las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades estableciéndose las variables que sean más relevantes para el diagnóstico, tanto de forma separada como en su conjunto.

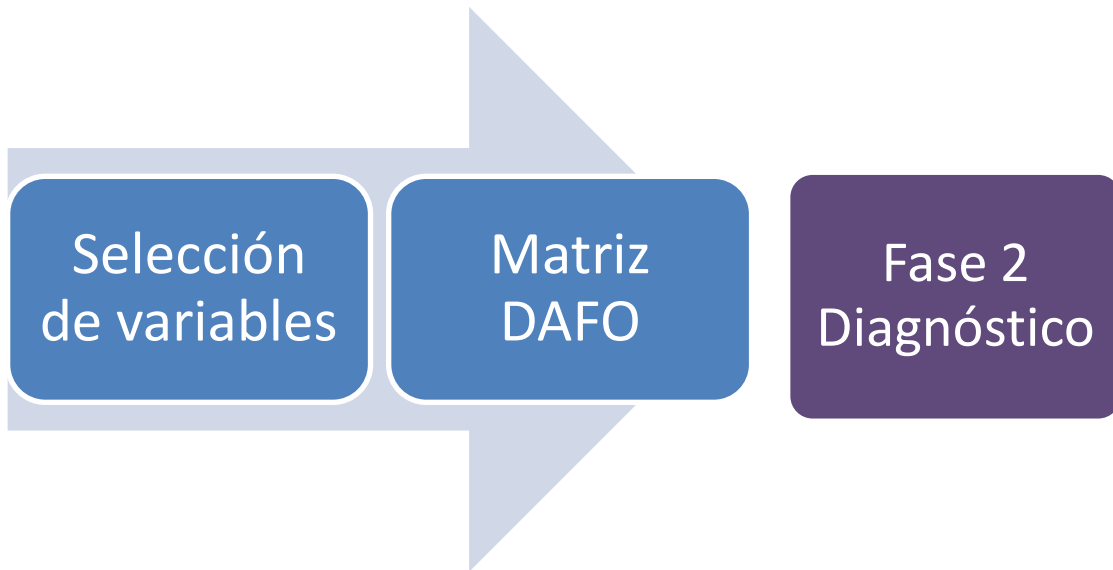
Estos son algunos de los parámetros que pueden ser considerados en esta fase:

Tipo	Parámetros
Legalización del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Restricciones del uso del suelo • Índices de construcción • Alturas permitidas • La tenencia del suelo • La tenencia de vivienda
Gestión urbana	Afecciones urbanísticas,

	<ul style="list-style-type: none"> • desarrollo de normas complementarias • Implementación de regímenes de propiedad horizontal • Acuerdos comunitarios • Procesos de regularización • Titularización de la vivienda. <p>Vivienda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Déficit habitacional • Altura de las edificaciones • Número de viviendas por predio • Grado de consolidación, cubiertas y terrazas, <p>Infraestructuras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipamiento de servicios urbanos • Accesibilidad y movilidad • Equipamiento • Actividades productivas de las viviendas • Espacios sin construir • Redes <p>Participación ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existencia de movimientos populares • Asociaciones barriales
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Número de habitantes • Distribución de la población • Densidad de población
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades productivas de la población • Nivel de estudios de la población • Posibilidades de financiación
Ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Alejamiento de las fuentes de agua • Riesgos de movimiento de tierras • Riesgo de inundación • Agentes contaminantes

Cuadro 6.1. Parámetros empleados en la fase de diagnóstico del Modelo.
Elaboración Propia

Como puede verse, entre los parámetros que se mencionan se encuentran los que ya han sido analizados en este estudio y que van a servir de base para las siguientes fase del modelo. En todo caso estos parámetros deberán ser adaptados al caso concreto de estudio.



*Figura 6.2 Metodología del Modelo Teórico, Fase 2 Diagnóstico.
Elaboración Propia*

c. Fase 3. Planificación

Según ONU (Habitat) “la finalidad de la planificación no es solo producir documentos de planificación sino poner en funcionamiento procesos que mejorarán la calidad de vida de los ciudadanos urbanos.” Esta finalidad se adapta perfectamente a la ciudad informal, no sólo se trata de planificar las mejoras sino también de mejorar las precarias condiciones de vida de sus habitantes.

Además, la gestión de los países que se han analizado en este estudio tiene entre sus debilidades la carencia de una adecuada planificación.

Esta fase incluye la definición de objetivos y creación de estrategias que se concretan en acciones y resultados esperados basándose en el diagnóstico realizado en la fase anterior.

PLANIFICACIÓN

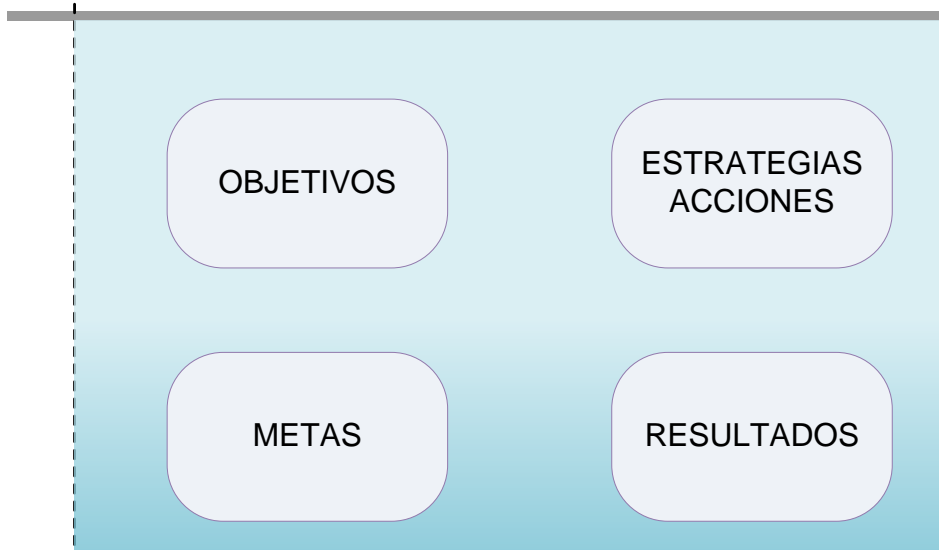


Figura 6.3 Metodología del Modelo Teórico, Fase 3 Planificación.

Elaboración Propia en base a los apuntes de clase del profesor Eugenio Pellicer dada en el Máster en planificación y gestión en ingeniería civil

Los objetivos seleccionados para cada país se basan en las conclusiones del apartado anterior.

- a. De esta forma, para Brasil se tratará de subsanar los puntos débiles encontrados en los tipos de gestión estudiados.

Para Brasil se pretende reducir el déficit habitacional cualitativo, mejorar la participación ciudadana en la gestión urbana. En cuanto a la gestión de la legalización del suelo, se hace hincapié en mejorar la regularización de la tenencia del suelo.

BRASIL					
Gestión urbana					
Parámetro: Déficit habitacional					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Metas indicativas	Indicador
- Reducir el déficit habitacional cualitativo en la ciudad informal - Proporcionar acceso a los servicios públicos	Creación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos en asentamientos precarios	Desarrollar la rehabilitación, revitalización y regeneración urbana Coordinar urbanización de los terrenos Mejorar la infraestructura	Mejorar el hábitat urbano (viviendas e infraestructuras)	Reducción de un 20% en 3 años	Número de familias en vivienda con cobertura inadecuada de servicios urbanos.

Parámetro: Participación ciudadana					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Meta	Indicador
Mejorar la participación ciudadana	Fomento de la creación de asociaciones ciudadanas, como asociación de vecinos o acción comunal	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la participación ciudadana en las decisiones mediante la motivación y la creación de talleres educativos • Subvencionar la creación de asociaciones de barrio 	Aumento de la participación ciudadana en las decisiones de la ciudad informal	Aumento de un 25% del número de asociaciones	Numero de asociaciones barriales
Gestión de la legalización del suelo					
Parámetro: Regularización del suelo					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Meta	Indicador
Evitar la especulación con el suelo desarrollando los derechos de propiedad.	Desarrollar la política del suelo recogida en el Estatuto de la ciudad. Mejorar el acceso al suelo a través de la seguridad de la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante la constitución de un organismo similar al COFROPI para la regularización de terrenos • Desarrollar programas de regularización de predios. • Reducir la complejidad regulatoria • Evaluar costos de regulación 	Reducción de los predios ocupados irregularmente	Reducción de un 30% en 3 años	Número de predios de propiedad pública ocupados ilegalmente
Gestión del Financiamiento					
Parámetro: Acceso al crédito					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Meta	Indicador
Desarrollar el financiamiento hipotecario	Aumentar la cartera hipotecaria	Asegurar regulación prudencial Introducir mejores instrumentos crediticios Fomentar el crédito del sector privado	Aumentar el número de créditos hipotecarios concedidos	Aumento de un 20% en 3 años	Importe créditos hipotecarios concedidos

Cuadro 6.2. Planificación Brasil

Elaboración Propia

- b. En Perú se pretende subsanar el alto déficit habitacional cuantitativo y hacer realidad la participación ciudadana en la gestión urbana. En cuanto a la gestión de la legalización del suelo, es necesario ampliar los tipos de regularización para que más personas puedan acceder a la legalización de sus viviendas. Por último, en lo que hace referencia a la financiación se necesita dar acceso al crédito a las familias de ingresos medios y bajos, reducir el precio del suelo y estabilizar los recursos dedicados a la vivienda con la creación de presupuestos de carácter plurianual.

PERÚ					
Gestión urbana					
Parámetro: Déficit habitacional					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Metas indicativas	Indicador
Reducir el déficit habitacional cuantitativo en la ciudad informal	Fomentar la provisión de nuevas viviendas mediante el ahorro programado y los subsidios que ofrece el estado	<ul style="list-style-type: none"> Definición de una política de racionalización urbanística Promoción ordenada del suelo Promoción de la vivienda social 	Reducción del déficit habitacional	Aumento de un 20% en 3 años	Número de viviendas sociales promovidas
Parámetro: Participación ciudadana					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Meta	Indicador
Fomentar la participación ciudadana	Fomento de la creación de asociaciones ciudadanas	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la participación ciudadana en las decisiones mediante talleres y motivación Subvencionar la creación de asociaciones de barrio 	Aumento de la participación ciudadana en las decisiones de la ciudad informal	Aumento de un 25% del número de asociaciones	Numero de asociaciones de barrio
Gestión de la legalización del suelo					
Parámetro: Regularización del suelo					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Meta	Indicador
Mejorar la regularización del suelo	Mejorar el acceso al suelo a través de la seguridad de la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> Implementar el catastros de la propiedad (público-privada) 	Reducción de los predios ocupados irregularmente	Reducción de un 30% en 3 años	Número de predios de propiedad pública

	contemplando programas de regularización integral (dominio y urbano ambiental) de los predios	<ul style="list-style-type: none"> Utilizar instrumentos económicos con relación al precio de la tierra (Impuestos, tasas y derechos de construcción) 			ocupados ilegalmente
Gestión del Financiamiento					
Parámetro: Acceso al crédito					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Meta	Indicador
Mejorar el acceso al crédito de las familias de recursos medios y bajos	Racionalizar los subsidios Nuevas modalidades de Mi Construcción ofertadas por el Fondo Nacional de Vivienda (MVIVIENDA)	Subsidios transparentes Destinar subsidios a los más pobres. Subsidiar a las personas, no las viviendas Someter los subsidios a revisión	Aumentar el número de los subsidios con ingresos por debajo del 20% de la RPC	Aumento de un 25% en 3 años	Número de beneficiarios con ingresos inferiores al 20% RPC sobre el total de beneficiarios

Cuadro 6.3. Planificación Perú
Elaboración Propia

- c. En Colombia, hay que fomentar la participación ciudadana mediante el aumento de las asociaciones de barrio.

En lo referente a la gestión de la legalización del suelo, se hace hincapié en mejorar la regularización de la tenencia del suelo.

Al respecto de la gestión del financiamiento se trata de lograr que aumente el porcentaje de hogares que tiene capacidad para cubrir los costos de una hipoteca sin comprometer la cesta de la compra, es decir, de bajos ingresos y así reducir la falta de efectividad de los subsidios para vivienda (que es del 38%)

COLOMBIA					
Gestión urbana					
Parámetro: Déficit habitacional					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Metas indicativas	Indicador
Fortalecer la creación de viviendas de interés	Fomentar la provisión de nuevas viviendas de interés		Reducción del déficit habitacional	Reducción de un 20% en 3 años	Número de viviendas sociales

social	social mediante el ahorro programado y los subsidios que ofrece el estado		mejorando la efectividad del subsidio de vivienda		promovidas
Parámetro: Participación ciudadana					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Meta	Indicador
Mejorar la participación ciudadana	Fomento de la creación de asociaciones ciudadanas	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la participación ciudadana en las decisiones • Subvencionar la creación de asociaciones de barrio 	Aumento de la participación ciudadana en las decisiones de la ciudad informal	Aumento de un 25% del número de asociaciones	Numero de asociaciones barriales
Gestión de la legalización del suelo					
Parámetro: Regularización del suelo					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Meta	Indicador
Regularización del suelo	Mejorar el acceso al suelo a través de la seguridad de la tenencia mediante los títulos de la propiedad	<ul style="list-style-type: none"> • Constituir un organismo similar al COFROPI para la regularización de terrenos • Desarrollar programas de regularización de predios. 	Reducción de los predios ocupados irregularmente	Reducción de un 30% en 3 años	Número de predios de propiedad pública ocupados ilegalmente
Gestión del Financiamiento					
Parámetro: Acceso al crédito					
Objetivos	Estrategias	Acciones	Resultados esperados	Meta	Indicador
Aumentar la efectividad de los subsidios	Racionalizar los subsidios	Subsidios transparentes Someter los subsidios a revisión	Aumentar el número de subsidios que se concretan en soluciones de vivienda	Aumento de un 25% en 3 años	Número de subsidios concretados en vivienda / N° de subsidios

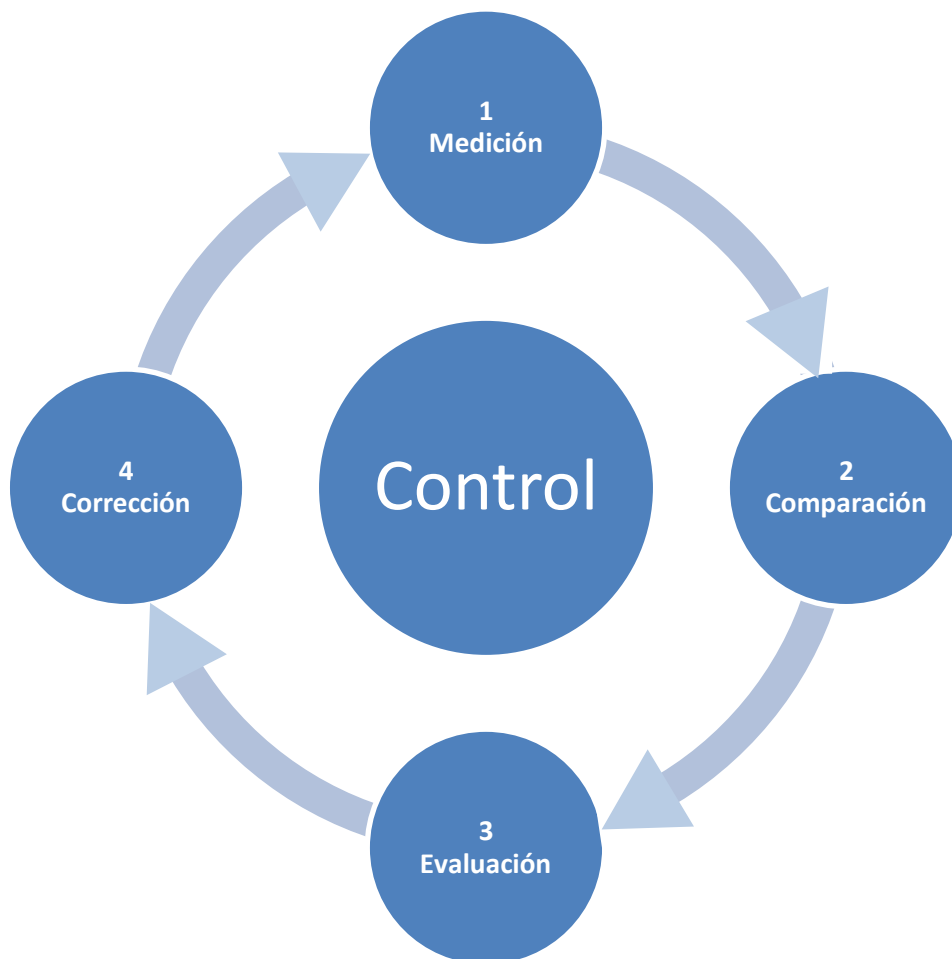
Cuadro 6.4. Planificación Perú
Elaboración Propia**d. Fase 4. Control**

Según ONU Hábitat “El monitoreo y la evaluación de los planes urbanos pueden mejorar la toma de decisión, darle más información a la práctica de planificación e instruir a los residentes de la comunidad.”

El control nos sirve para comprobar que los resultados parciales obtenidos son los previstos en la planificación, analizar las desviaciones y adoptar medidas correctoras que rectifiquen la situación.

El proceso de control y evaluación tiene las siguientes etapas:

1. **MEDICIÓN** del progreso realizado
2. **COMPARACIÓN** respecto al previsto en la planificación con el fin de detectar desviaciones.
3. **EVALUACIÓN** de las causas que motivan las desviaciones.
4. **CORRECCIÓN** mediante la aplicación de medidas que enderecen la desviación (si es negativa) o que la aprovechen (si es positiva).



*Figura 6.4 Metodología del Modelo Teórico, Fase 4. Control.
Elaboración Propia*

No es posible controlar una planificación que aún no ha sido implantada. Por este motivo, en este apartado se van a dar las pautas generales para la realización del control en base a los indicadores propuestos, a la espera de que los datos reales permitan completar el ciclo e iniciar el siguiente.

Etapa 1: Medición

Los indicadores propuestos en la planificación, van a servir para valorar las características y realizar la medición del progreso realizado.

La medición se hará sobre los Indicadores propuestos. Se han seleccionado los siguientes:

- Número de viviendas sociales promovidas
- Número de familias en vivienda con cobertura inadecuada de servicios urbanos.
- Número de organizaciones locales que participan
- Número de predios de propiedad pública ocupados ilegalmente
- Importe de créditos hipotecarios concedidos
- Número de beneficiarios con ingresos inferiores al 20% RPC sobre el total de beneficiarios
- Número de subsidios concretados en vivienda / Número total de subsidios

Etapa 2: Comparación

Una vez realizada la medición, es posible comparar las metas previstas con los resultados reales obtenidos en el período establecido. De esta forma se podrán detectar las desviaciones.

Indicador	Meta	Ejecutado	% Alcanzado
Número de viviendas sociales promovidas	Aumento de un 20% en 3 años		
Número de familias en vivienda con cobertura inadecuada de servicios urbanos.	Reducción de un 20% en 3 años		
Número de asociaciones de barrio	Aumento de un 25% en 3 años		
Número de predios de propiedad pública ocupados ilegalmente	Reducción de un 30% en 3 años		

Importe de créditos hipotecarios concedidos	Aumento de un 20% en 3 años		
Número de beneficiarios con ingresos inferiores al 20% RPC sobre el total de beneficiarios	Aumento de un 25% en 3 años		
Número de subsidios concretados en vivienda / Número total de subsidios	Aumento de un 25% en 3 años		

Cuadro 6.5 Comparación del control
Elaboración Propia

Etapa 3: Evaluación

El objetivo de la evaluación es encontrar las causas que motivan las desviaciones.

La evaluación “es una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes.” (CAD, 1995)

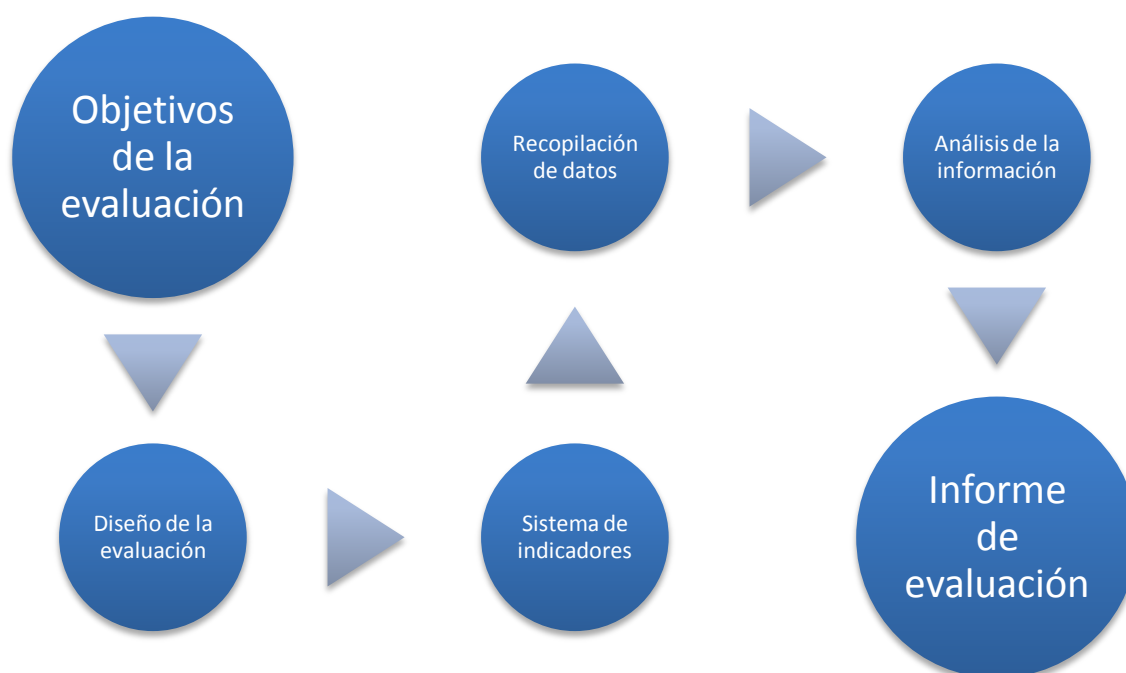


Figura 6.5 Metodología del Modelo Teórico, Fase 4. Control. Etapa 3. Evaluación
Elaboración Propia

Una vez fijados los objetivos, tendremos que tener en cuenta en el diseño de la evaluación cumplir con los compromisos de la Declaración de París.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (DP) es un acuerdo internacional que establece compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. El acuerdo fue firmado en marzo de 2005 por más de cien países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales (AECI, 2000)

La declaración de París remarca la gestión orientada a resultados y la responsabilidad compartida estableciendo los siguientes criterios que deben cumplir las ayudas a la cooperación:

- **La apropiación de la implementación de la ayuda por parte de los países receptores:** Los países en vías de desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo.
- **La alineación de los países donantes con las estrategias de los países receptores:** Los países donantes basarán sus ayudas en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores.
- **La armonización del enfoque y las acciones entre los países donantes:** Los países donantes se coordinarán entre sí, simplificarán sus procedimientos y compartirán información para evitar la duplicación y la descoordinación.
- **El enfoque en los resultados:** Los países donantes y receptores enfocarán la ayuda en los propios resultados, que se medirán mediante marcos de evaluación establecidos.
- **La rendición mutua de cuentas:** Los países donantes y los países en vías de desarrollo se comprometen a rendir cuentas mutuamente en torno a los resultados de las ayudas al desarrollo.

Asimismo, tendremos que considerar los cinco criterios amplios que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE estableció en 1995 para la medición a la

hora de evaluar un proyecto de cooperación al desarrollo. (UD-NORAD, 1997)
(SECIPI, 1998)

- **Pertinencia:** Es la adecuación de los resultados y los objetivos de intervención al contexto en el que se realiza.
- **Eficiencia.** Es una medida del alcance del objetivo y los resultados de una actividad en una población beneficiaria y en un período temporal determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos.
- **Eficacia.** De una intervención de desarrollo es la medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se consumen; esto es, la búsqueda de una combinación óptima de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos para obtener los resultados previstos.
- **Impacto:** Concepto más amplio que el de eficacia, se refiere a los efectos, positivos o negativos, que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general..
- **Viabilidad:** Indica el grado en el que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez que se ha retirado la ayuda externa.

Con estos criterios podremos realizar el diseño de la evaluación y establecer un sistema de indicadores para cada uno de dichos criterios.

CRITERIO	INDICADOR
PERTINENCIA	- Nivel de coincidencia entre los objetivos y resultados formulados para el proyecto y las necesidades expresadas por la institución contraparte y los beneficiarios - Existencia de otras intervenciones en esa área geográfica o para esos beneficiarios, promovida por la cooperación Descentralizada, ONGD, otras cooperaciones
VIABILIDAD	- Utilización de tecnologías reconocibles por la población beneficiaria y no exógenas al entorno. - Número de personas / organizaciones locales participan en el proyecto de forma directa y aseguran la apropiación.

IMPACTO	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de consecución del objetivo específico, en función de la línea de base generada y coincidente con las políticas de desarrollo nacionales o locales. - Número de beneficiarios que han visto mejorar su situación, en función de los objetivos perseguidos
EFICACIA	<ul style="list-style-type: none"> - Grado en el que los instrumentos utilizados para realizar el proyecto han sido los correctos y han incidido en la consecución de resultados. - Contribución directa a los objetivos de desarrollo planteados y no a beneficios indirectos.
EFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Volumen de recursos financieros utilizados para conseguir los resultados esperados frente a otras posibles alternativas. - Tiempo dedicado a la ejecución del proyecto frente al previsto y número de resultados alcanzados

Cuadro 6.6 Indicadores para los cinco criterios de evaluación de la OCDE
Fuente (CO, 2012)

Por otra parte, para realizar estudios sobre las posibilidades de mantenimiento en el tiempo de los esfuerzos económicos realizados se emplean una serie de herramientas, que pueden dividirse en tres grupos, en función de la mayor o menor facilidad para medir los productos de intervención en unidades monetarias. (SECIPI, 1998).

Análisis Coste/Beneficio. Determina la “rentabilidad” de la acción

Análisis Coste/efectividad. Permite elegir entre alternativas que podrán cumplir unos mismos objetivos con diferentes costes.

Análisis coste/utilidad. Ayuda a priorizar la “bondad” de las actuaciones alternativas.

A continuación, una vez recopilados y analizados los datos, obtendremos un informe de evaluación.

Etapa 4: Corrección

Para lograr corregir las desviaciones se deberá Integrar el control y la evaluación de los impactos y resultados del plan en los procesos de la planificación.

Porque, realmente, el control no puede desligarse de la planificación sino que conforman un proceso continuo. En el siguiente gráfico puede verse la relación entre la planificación y el control.

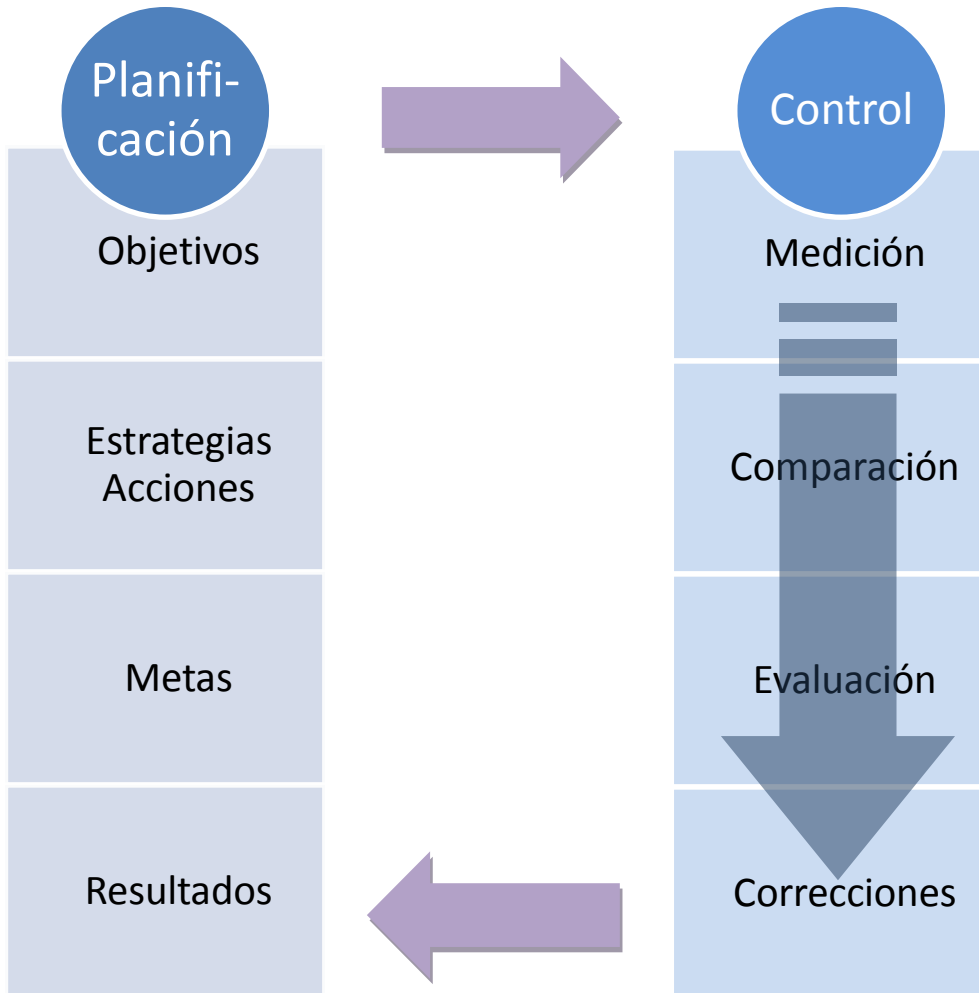


Figura 6.6 Relación planificación y control
Elaboración Propia

6.4.1.1 Implantación del control y evaluación

Por último, se van a considerar las estrategias de implantación del control y la evaluación.

En la implantación del control y evaluación del plan urbano se pueden emplear varias estrategias que deben ser priorizadas en función de las necesidades de cada país: (ONU-HABITAT, Planificación de Ciudades: Sostenibles Orientaciones para Políticas, 2009)

Estrategias de implantación del control y evaluación de la gestión urbana
Garantizar que el monitoreo y la evaluación de los planes urbanos sean obligatorios en la legislación de planificación de ámbito nacional y estatal.
Apoyar el monitoreo y la evaluación del plan urbano del gobierno local.
Diseñar los planes urbanos que integren el monitoreo, la evaluación y los indicadores con metas, objetivos y políticas.
El proceso de monitoreo y evaluación debe ser razonablemente sencillo.
Asignar recursos a la planificación de políticas y a las funciones de investigación.
Los indicadores así como el sistema de monitoreo y evaluación tienen que ser sencillos, fáciles de entender y prácticos dentro de la limitación existente de recursos.
Los ejercicios de monitoreo y evaluación deben incluir una amplia consulta con y una participación importante de las partes interesadas en el plan.
Continuar evaluando las políticas, programas y planes propuestos.
Integrar el monitoreo y la evaluación de los impactos y resultados del plan en los procesos de la planificación urbana del gobierno local.

7. CONCLUSIONES Y FUTURAS LINEAS DE INVESTIGACIÓN

7. CONCLUSIONES Y FUTURAS LINEAS DE INVESTIGACIÓN

7.1 Conclusiones Generales

De acuerdo con los objetivos planteados al inicio de este trabajo, se ha realizado una descripción y un análisis detallado de los sistemas de gestión urbanística, legalidad del suelo y financiera en la ciudad informal de Brasil, Perú y Colombia, teniendo en cuenta estudios realizados hasta la fecha.

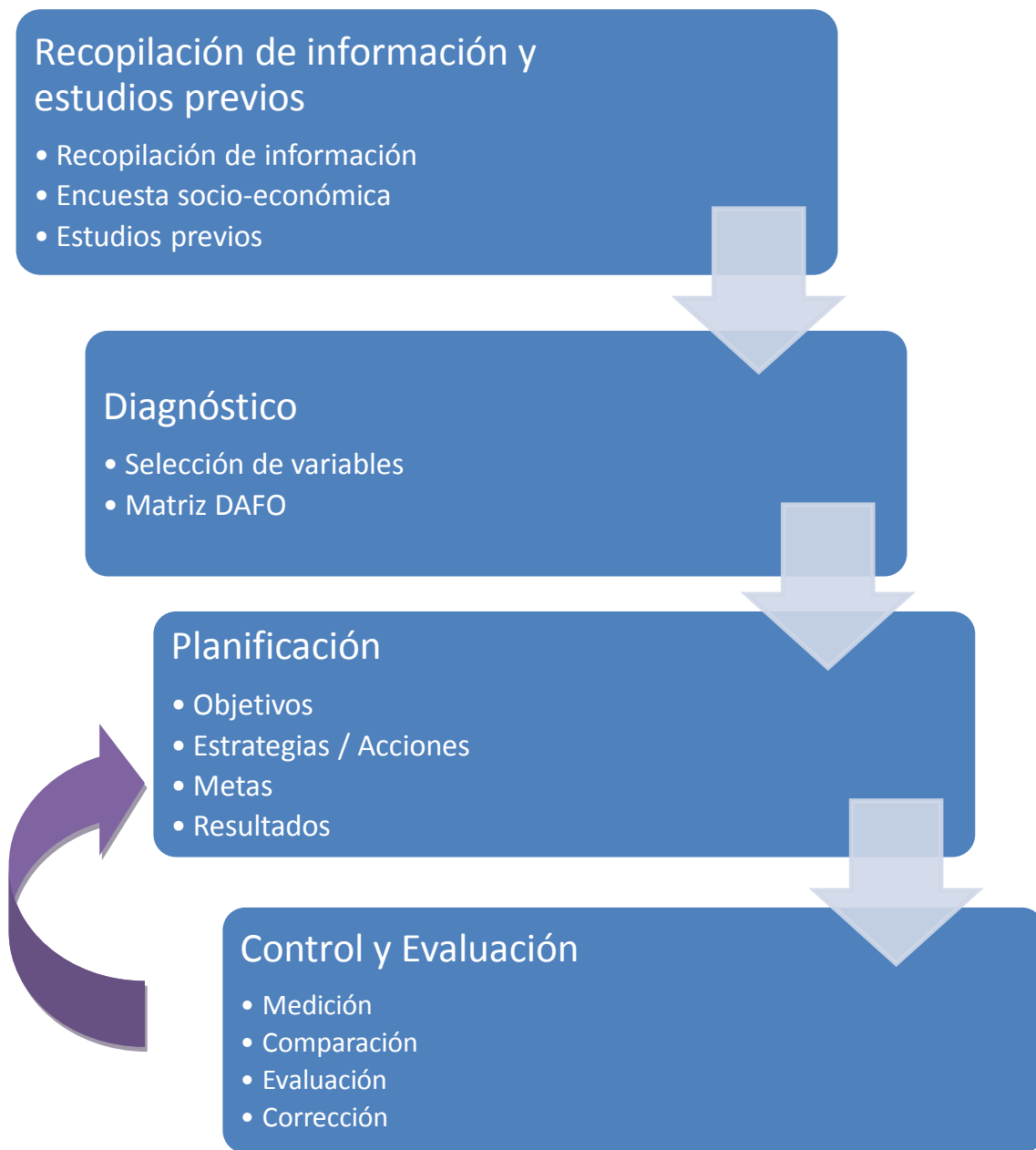
Este análisis nos ha llevado a conocer cómo se está desarrollando esta gestión en los diferentes países. Entre las conclusiones que se han obtenido cabe destacar la avanzada legislación en la gestión urbana de Brasil y Colombia, la eficaz gestión de la legalización del suelo en Perú y el alto grado de inversión y financiamiento en Brasil.

Sin embargo, cada realidad muestra aspectos también negativos, como es el caso de Colombia, donde una buena parte de los subsidios no se concretan en viviendas o Perú donde el eficaz modelo de regularización del suelo no viene acompañado de inversiones públicas que permitan compensar el alto déficit habitacional. Tampoco Brasil escapa a los problemas que la orientación económica de la creación de viviendas está provocando, entre ellas, la especulación en el mercado de suelo.

En todo caso, de lo que adolecen las políticas de todos estos países es de una adecuada coordinación, planificación, evaluación y control.

Así pues, con este análisis se ha planteado un modelo teórico de gestión que pueda ser aplicado a la ciudad informal. En él se ha tratado de hacer especial hincapié en la planificación, evaluación y control. Incluso se han planteado estrategias que se pueden seguir para su implantación.

Un esquema de dicho modelo puede verse en la siguiente figura:



*Figura 7.1 Esquema de la Metodología del Modelo Teórico.
Elaboración Propia.*

7.2 Futuras líneas de investigación

Las futuras líneas de investigación que se espera desarrollar son:

1. Validación del modelo por medio de expertos
2. Trabajo de campo en Brasil, Perú y Colombia para verificar la información y aportar nuevos datos.

3. Con la nueva información obtenida, actualizar el modelo.
4. Adaptar y aplicar el modelo resultante a la ciudad informal de Cartagena de Indias (Colombia)
5. Calibrarlo y proponer adaptaciones para que pueda ser aplicado en la gestión de cualquier ciudad informal.

8. LISTADO DE REFERENCIAS

8. Bibliografía

- (ILD), M. d. (2008). *Formalización de la Propiedad Predial*. Lima: Instituto Libertad y Democracia ILD.
- Adenauer, F. K. (2012). *Pobreza Desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América latina*. Rio de Janeiro: Olaf Jacob.
- AECI, A. E. (2000). *Metodología de Gestión de Proyectos de Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Aline Costa, Agustín Hernández. (2010). Análisis de la Situación Actual de la Regularización Urbana: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú. *Invi*, 25 (121-152).
- Arriagada, C. (2000). *Pobreza en América: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. Obtenido de CEPAL: <http://www.eclac.org/>
- Arrieta, G. G. (2002). *El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina*. PI.
- Betancour, M. (2001). *Planeación y participación. Construyendo la democracia local*. Bogotá: Instituto María Cano (ISMAC).
- BIC, B. I. (2011). *Programa de vivienda de interés social urbana*.
- Bonduki, N. (2012). La Nueva Política de Vivienda en Brasil: Desafíos y Limitaciones. *Revista de Ingeniería Universidad de los Andes*, 35, 88-94.
- Borja, M. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. . Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Brakarz, J. (2002). *Ciudades para todos : la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.: Felipe Herrera Library.
- CAD, C. d. (1995). *Principios del CAD para una ayuda eficiente*, 178-178. Madrid: OCDE y Mundi-Prensa.
- Caixa, B. (2011). *Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasil: Caixa.
- Cepal. (1997). *Alojar para el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos*. Recuperado el Septiembre de 2003, de <http://habitat.aq.upm.es/iah/cepal/a005.html>.
- Cepal. (1996). *Los asentamientos humanos en la región: de Vancouver a Estambul. Ciudades para un futuro más sostenible*. Recuperado el Febrero de 2008, de <http://habitat.aq.upm.es/iah/cepal/a002.htm>
- Cities Alliance. (2002). *Cities Without Slums, Annual Report*. Washington, D.C.
- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. *Cepal*, 21.

- CNUAH, (. d.-H. (1995). Urban Land Management. Londres.
- CO, F. D. (2012). *Evaluación Final del Proyecto: Vivienda social productiva y saneamiento en tugurios del Centro Histórico de Cusco, en Perú*. Cusco.
- DAPD, D. a. (2000). Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 619 de 2000. Bogotá.
- De Soto, H. (1998). El Otro Sendero. *El Barranco* .
- Decastro; Hoyos; Umaña. (2011). *Legalización de barrios informales Prestación de servicios públicos: ¿una medida constitucional paliativa o un paso hacia la legalización?* Bogotá: Universidad Nacional de Bogotá.
- Durand-lasserve, A., & Clerc. (1997). *Régularisation et intégration des quartiers irréguliers: leçons tirées des expériences*. Washington, D.C.: Programa de Gestión Urbana (PGU), Banco Mundial.
- Elisabete França; María Teresa Santos. (2008). *Urbanizacion de las favelas una experiencia de Sao paulo*. Sao Paulo: Secretaria de Habitação/Marcos Boldarini.
- Environment and Urbanization. (1994). *Evictions, Environment and Urbanization, vol. 6, Nº1* . Londres.
- Fayman, S. (16-19 de Octubre de 2001). CUARTO FORO INTERNACIONAL SOBRE LA POBREZA URBANA. *Informe introductivo sobre la ciudad Inclusiva* . Marrakech, Marruecos.
- Ferreira, L. P. (2011). Planes de vivienda de interés popular en Brasil: entre la democracia y la burocracia. Belo Horizonte Brasil.
- García, C. S. (1996). Una ciudad inclusiva no es solo. *UN-Habitat* , 3.
- Gerardo, G. A. (2002). *El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina*. Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Gonzalez, V. G. (2011). *Hacia un Modelo de Gestión Urbanística Mixta Ajustada a la Realidad Actual de AAPITAC - Región Tacna – Perú*” . Barcelona, España.
- González, Z. G. (Marzo de 2009). GESTIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES: UN ASUNTO DE POLÍTICA PÚBLICA. *GESTIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES* . Medellín, Colombia.
- GTZ. (1998). *Tenencia de la tierra en áreas de asentamientos informales en ciudades grandes de países en desarrollo*. Recuperado el Abril de 2014, de Ejemplos de Latinoamérica y África: www.gtz.de/lamin/download/publ/urban-s.pdf
- Guerrero, O. (30 de septiembre de 2001). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Recuperado el 1 de abril de 2014, de <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art/index.html>.
- Hernández et al. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: McGrawHill.

- Hernández, N. G. (1994). Los asentamientos informales en las ciudades latinoamericanas. De espacios segregados a factores de crecimiento urbano. *Seminario de Arquitectura Latinoamericana*, (pág. 2). México.
- Herrera, M. C., & Tobar, C. A. (2009). *Procesos urbanos informales y territorio*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, DANE. (2003). *Gestión del Suelo Urbano en el Ordenamiento Territorial*. Bogotá: IGAC.
- Jáuregui, J. (2002). *Instituto para el desarrollo educativo y pedagógico*. Recuperado el Abril de 2014, de <http://www.idep.edu.co/documentos/politica-publica-educativa.pdf>.
- Leite, C. V. (2004). *Programa Municipal para la Regularización de Asentamientos Precarios de Belo Horizonte (Brasil)*. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), Brasil.
- Lozano, A. (2005). *Mesa Bogotana de comunicaciones*. Recuperado el Mayo de 2008, de <http://www.planetapaz.org/apc-aa-files/>
- Magalhães, F., & Villarosa, F. d. (2012). *Urbanización de Favelas: lecciones aprendidas en Brasil*. Washington, D.C. 20577.
- Ministerio de Ambiente, V. y. (2010). *Control Social a la Vivienda de Interés Social*.
- Nora Aristizabal, Andrés Ortiz. (2001). Aproximación innovativa a la tenencia para pobres urbanos en Bogotá. *Lincoln Institute of Land Policy*, 7-12.
- ONU. (1996). *Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos*. Recuperado el 2008, de <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/habitat.htm>
- ONU. (1996). *Conferencia Hábitat II Cumbre sobre las ciudades*. Recuperado el 2008, de <http://www.un.org/cyberschoolbus>
- ONU-Habitat. (2012). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe*. Brasil: Habitat publicaciones.
- ONU-HABITAT. (2009). *Planificación de Ciudades: Sostenibles Orientaciones para Políticas*. Brasil.
- ONU-HABITAT. (2011). *Reducir la brecha humana: Ciudades inclusivas*. 3.
- OPS. (1999). *Organización Panamericana de la Salud*. Recuperado el 2014, de Documento posición de la OPS sobre políticas de salud en la vivienda: <http://www.ensp.fiocruz.br/rbhs/Docs/docguias.pdf>
- Pereira, C. V. (2004). *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Recuperado el 13 de 06 de 2014, de <http://habitat.aq.upm.es/dubai/04/bp1383.html>
- Pérez-Foguet, A., Josa, S. O., & Torner, F. M. (2005). *Asentamientos humanos e infraestructuras de servicios urbanos (Vol. 8)*. Barcelona: Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres.

- Rodriguez, C. (28 de Abril de 2010). Entrevista personal. (F. M.Orsini, Entrevistador)
- Romero, J. Q. (2005). E l Problema de la Vivienda en Perú Retos y Perspectivas. *Invi* , 20 (53), 20-44.
- Romero, J. Q. (2005). El problema de la vivienda en Perú. *Invi* , 20-44.
- Saavedra, T. (2006). *Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe:acceso al suelo urbano para los pobres*. Chile: Cepal.
- Santiago Decastro, María Camila Hoyos, Verónica Umaña. (2011). *Legalización de barrios informales Prestación de servicios públicos: ¿una medida constitucional paliativa o un paso hacia la legalización?* Bogotá.
- SECIPE, S. d. (1998). *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Tedeschi. (2004). El derecho a la vivienda a diez años de la reforma de la Constitución. (C. p. Desalojos, Ed.) *COHRE* .
- Torres Tovar, C. A. (2009). *Ciudad informa Colombiana,barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá.
- Torres, C. A., Rincón, J. J., & Vargas, J. E. (2009). *Pobreza urbana y mejoramiento integrla de barrios en Bogotá , Kimpres Ltda*. Bogotá, Colombia.
- Tovar, C. T. (2012). Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* , 441-471.
- UN-HÁBITAT. (2003). *The Challenge of Slums*. London: UN-HABITAT.
- VEGARA, A., & RIVAS, J. L. (2004). *Territorios Inteligentes*. Madrid: Fundación Metrópoli.

9. ANEXOS

9. ANEXOS

ANEXO 1. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE EXPERIENCIAS EMBLEMÁTICAS EN PERÚ

CUADRO 1
CRITERIOS DE SELECCIÓN DE EXPERIENCIAS EMBLEMÁTICAS

Críterios transversales ¹	Objetivo del área programática ⁵	Tipología por área programática ⁶	Identificación de experiencia emblemática
<p>1. Contribuir a la superación de la precariedad y pobreza urbana a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> – mejorar las condiciones del hábitat; – mejorar las dotaciones de capital social y humana; y – conservar el medio ambiente. <p>2. Sostenibilidad económica y financiera.</p> <p>3. Gobernabilidad participativa² y entorno institucional adecuado.³</p> <p>4. Integralidad de la intervención.⁴</p>	<p>1. Mejorar el acceso de los pobres al suelo urbano.</p> <p>2. Proporcionar una mayor equidad en el acceso a los servicios urbanos para los pobres urbanos (agua y saneamiento).</p>	<p>1.1 Regularización dominial de la informalidad urbana del suelo al nivel nacional.</p> <p>1.2 Regularización dominial de la informalidad urbana del suelo al nivel municipal.</p> <p>1.3 Prevención de la informalidad urbana del suelo al nivel nacional.</p> <p>1.4 Prevención de la informalidad urbana del suelo al nivel municipal.</p> <p>2.1 Eficiente y efectiva organización del sector agua y saneamiento.</p> <p>2.2 Gestión público–privada al nivel subnacional: empresa municipal.</p> <p>2.3 Gestión público–privada al nivel subnacional: empresa del sector privado.</p> <p>2.4 Mejoramiento barrial en tugurios: programa con origen en la sociedad civil.</p>	<p>1. Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal en Perú – COFOPRI.</p> <p>Programa municipal, Tegucigalpa, Honduras.⁷</p> <p>2. Impuesto Predial Progresivo de Brasil – IPTU: Estatuto de la Ciudad en relación a temas de suelo.</p> <p>3. Mejoramiento de la Capacidad de Gestión en relación al suelo urbano Municipalidad de Moreno, Argentina.</p> <p>4. Modernización del sector sanitario Chile.</p> <p>5. Sociedade de Abastecimento de Agua e Saneamento S/A, SANASA, Campinas, Brasil.</p> <p>6. Aguas de Cartagena (ACUACAR), Cartagena de los Indias, Colombia.</p> <p>7. Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), San Salvador – El Salvador. Programa de rehabilitación y mejoramiento de asentamientos humanos marginales de las áreas urbanas de San Salvador e introducción de la tecnología alternativa.</p>

(continúa)

Criterios transversales ¹	Objetivo del área programática ⁵	Tipología por área programática ⁶	Identificación de experiencia emblemática
	<p>3. Proveer y mejorar viviendas para los sectores de pobreza</p> <p>4. Favorecer la sociabilidad, diversidad, seguridad e integración en la vida urbana a través del espacio público</p>	<p>3.1 Provisión de nueva vivienda: programa nivel nacional</p> <p>3.2 Provisión de nueva vivienda: programa nivel municipal</p> <p>3.3 Mejoramiento integral de barrios tugurizados: programa con origen público asociado a financiamiento multilateral</p> <p>3.4 Mejoramiento integral de barrios tugurizados: programa con origen en la sociedad civil</p> <p>4.1 Escala urbana (espacios que relacionan a los pobres con un territorio amplio): programa municipal</p> <p>4.2 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): programa nacional medio ambiente urbano</p> <p>4.3 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): seguridad</p> <p>4.4 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): grupos vulnerables (jóvenes)</p> <p>4.5 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): grupos vulnerables (mujeres)</p> <p>4.6 Metodologías e instrumentos</p>	<p>8. Fondo Solidario de Vivienda (Chile)</p> <p>9. METROVIVIENDA, Bogotá, Colombia</p> <p>10. Programa Rosario Hábitat, Rosario, Argentina</p> <p>11. Programa Municipal para el mejoramiento habitacional “Casa Mejor”; Programa de apoyo a la autoconstrucción – PAAC, Fortaleza, Brasil</p> <p>12. Sistema de transporte masivo público de pasajeros TransMilenio, Bogotá, Colombia</p> <p>13. Programa Parques Urbanos, Chile</p> <p>14. (i) Programa Comuna Segura – Compromiso 100, Chile; (ii) Programa de Recuperación y animación participativa de Espacios Públicos, Calama, Chile; (iii) Plan Alerta del Barrio Saavedra: internet en la seguridad urbana, Buenos Aires, Argentina</p> <p>15. (i) Plan de formación en recreación, Palmira, Colombia y (ii) Proyecto de Animación Urbana, México</p> <p>16. Proyecto ciudades sin violencia para mujeres, ciudades sin violencia para todos, Rosario, Argentina</p> <p>17. (i) Geo-referenciación; (ii) CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design)</p>
(continúa)			

Criterios transversales ¹	Objetivo del área programática ⁵	Tipología por área programática ⁶	Identificación de experiencia emblemática
	5. Mejorar el acceso de los pobres urbanos al empleo e ingresos estables	5.1 Sector informal y el espacio público: nivel municipal 5.2 Mejoramiento del hábitat y de las oportunidades productivas: intervención integral municipal	18. Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Minorista del Centro Histórico de Quito, Quito, Ecuador 19. Programa de Desarrollo Local PRODEL, Nicaragua

Fuente: CEPAL.

Notas:

¹ Se seleccionaron los casos buscando experiencias que apuntaban lo mejor posible al logro de los criterios generales indicados, considerando la disponibilidad de información secundaria, y la disposición de las instituciones involucradas a compartir su experiencia. Tanto los criterios transversales como los específicos fueron definidos a partir de los aprendizajes regionales en la temática, a modo de ilustrar y ejemplificar una agenda estratégica para la superación de la precariedad y pobreza urbana en ALC (ver Cuadro A-2). No se trató de generar un catastro de experiencias, sino que un conjunto de experiencias que pudiesen ilustrar estrategias específicas en el campo del hábitat.

² Es decir, reconocimiento e incorporación de la multiplicidad de actores involucrados en las decisiones en torno al desarrollo urbano, incluyendo especial consideración de los actores de la sociedad civil, y los grupos generalmente excluidos de los procesos de decisión pública.

³ Existencia de un *enabling framework* (normativa, instrumentos, políticas, arreglos institucionales) facilitadora de la política y/o el programa.

⁴ La Agenda supone la aplicación de (i) modalidades diferenciadas de gestión en las ciudades y (ii) intervenciones flexibles, diferenciadas y progresivas según áreas y/o grupos vulnerables. Asimismo, la incorporación de la integralidad de las intervenciones entre las áreas programáticas, entre la Agenda y otros programas de superación de la pobreza, y entre actores que se encargan de su implementación.

⁵ Se definió cinco áreas programáticas a trabajar en la Agenda: suelo urbano, servicios urbanos (principalmente agua y saneamiento), vivienda, espacio público y empleo e ingresos.

⁶ Las tipologías se definieron en consulta con expertos regionales de cada campo relacionado a las áreas programáticas. Se trató de definir un conjunto de tipos de experiencias de particular relevancia para los gobiernos regionales y locales, como también para los estamentos nacionales, quienes trabajan en programas de intervención en la precariedad del hábitat.

⁷ No fue posible contar con informaciones en torno a este caso.

CUADRO 2 AMERICA LATINA Y CARIBE
RESUMEN AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA PRECARIEDAD Y
POBREZA URBANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)

I. Fundamentos conceptuales: La Agenda se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible, y busca lograr mayores impactos incorporando en la comprensión de la pobreza urbana, los enfoques conceptuales de necesidades habitacionales insatisfechas, y la generación de capacidades y oportunidades, en y para los sectores de pobreza en las áreas urbanas de ALC.		
II. Objetivo de desarrollo: La Agenda busca contribuir a la superación de la pobreza y precariedad urbana a través de:		
<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar las condiciones del hábitat; - Mejorar la dotación de capital humano y social de los grupos pobres urbanos; y - Conservar el medio ambiente urbano, y reducir la vulnerabilidad urbana. 		
III. Objetivos específicos en áreas programáticas/ Opciones de políticas/ Posibles acciones a incorporarse		
1. Mejorar el acceso de los pobres al suelo urbano	1.1 Mejorar la seguridad de la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar programas de regularización de la propiedad de sectores y focos de precariedad. • Desarrollar y ofrecer formas de tenencia alternativas. • Integrar la dimensión ambiental a los programas de regularización dominial. • Integrar el manejo de áreas de vulnerabilidad urbana con los programas de regularización dominial. • Incorporar a los programas de regularización dominial, programas de crédito. • Diferenciar el tratamiento de regularización de tierras públicas y privadas. • Desarrollar e implementar catastros de la propiedad, tanto de tierra pública como privada. • Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación, hasta su implementación. • Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión del programa. • Reformular los estándares urbanísticos.
	1.2 Desarrollar políticas en relación con la oferta del suelo urbano para sectores de escasos recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar instrumentos de creación y de dinamización de suelo e invertir los recursos generados en planes de tierra o vivienda para sectores de bajos ingresos. • Utilizar instrumentos económicos en relación al precio de la tierra. • Constituir reservas de tierra pública y/o privada. • Transparentar el mercado de suelo vía información del mercado. • Mejorar el acceso de la población a la información sobre los mecanismos de funcionamiento del mercado de la tierra.
2. Proporcionar una mayor equidad en el acceso a los servicios urbanos para los pobres urbanos (agua y saneamiento)	2.1 Incorporar las necesidades de los sectores de escasos recursos en la provisión del agua y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar inversiones para la provisión a los sectores de escasos recursos (por ejemplo, contratos con estipulaciones especiales que incorporen evaluación pro pobre). • Para la extensión de las redes, utilizar distintos mecanismos e instrumentos: (i) tecnología y estándares adecuadas; (ii) micro-crédito, mano de obra y materiales colectivos; (iii) subsidios; (iv) diferenciar modalidades de pago y de cobro (por ejemplo, medidores colectivos). • Capacitación para el correcto uso y manutención de la infraestructura y recurso agua.
(continúa)		

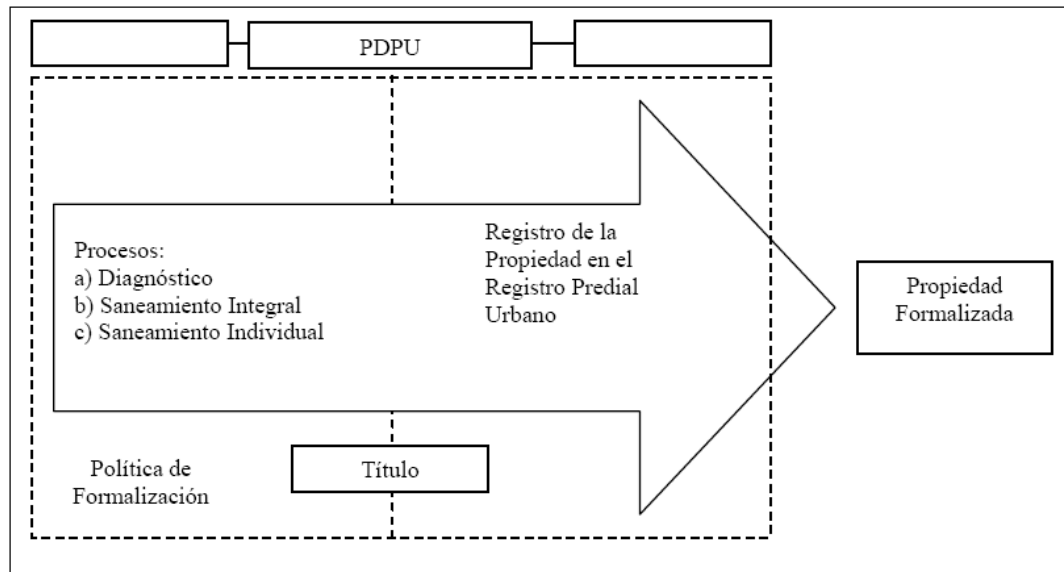
3. Proveer y mejorar viviendas para los sectores de pobreza	<p>2.2 Asegurar la continuidad y sostenibilidad del servicio de agua y saneamiento</p> <p>2.3 Mejoramiento barrial en tugurios: agua y saneamiento</p> <p>2.4 Mejorar el manejo de desechos sólidos</p> <p>3.1 Provisión de nueva vivienda</p> <p>3.2 Mejoramiento del parque público deteriorado (integral)</p> <p>3.3 Mejoramiento de barrios consolidados (integral)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión integrada del recurso agua. • Organización sectorial adecuada y equilibrada. • Asegurar una gestión eficiente de las empresas que proveen los servicios de agua y saneamiento (sean éstas públicas o privadas) que incorpore la recuperación de costos. • Buscar <i>partnerships</i> en la provisión de los servicios. • Garantizar la continuidad de servicio a los sectores pobres en el tiempo (mecanismos de subsidios para el pago del servicio en situaciones de emergencia e indigencia). • Utilizar tecnologías apropiadas y adecuar la formativa. • Negociar condiciones de conexión con las empresas de servicio. • Considerar instrumentos operacionales de programas y proyectos: participación, microcrédito y la articulación de actores (municipio, instancias subnacionales gubernamentales, ONG, comunidades, privados). • Promocionar pequeños y medianos proveedores de servicios. • Promover la acción de empresas privadas o autogestionadas en el manejo. • Promover la participación de la comunidad en el manejo y control. • Desarrollar programas de educación ambiental. • Promover la densificación urbana y predial. • Integrar la vivienda social con la política urbana. • Mejorar la conectividad con la urbe. • Asegurar una mayor heterogeneidad social en los barrios residenciales. • Facilitar la provisión suficiente y adecuada de tierras para programas de vivienda. • Adecuar los estándares y considerar procesos progresivos de construcción. • Diferenciar la oferta con una mejor focalización. • Fortalecer el papel municipal como articulador entre el Estado, el sector productor y la demanda. • Promover sistemas de postulación adecuados. • Incorporar la habilitación social. • Asegurar un financiamiento viable y sostenible para los hogares, también con combinación de inversiones públicas y privadas. • Favorecer la movilidad habitacional para una buena utilización del parque habitacional existente. • Diagnosticar problemas de proyecto y ejecución/ de uso. • Desarrollar programas focalizados a este sector. • Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta su implementación. • Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión. • Analizar y caracterizar situación. • Desarrollar programas focalizados a este sector. • Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta su implementación. • Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión.
(continúa)		

<p>4. Favorecer la sociabilidad, diversidad, seguridad e integración en la vida urbana a través del espacio público</p> <p>5. Mejorar el acceso de los pobres urbanos al empleo e ingresos estables</p>	<p>3.4 Mejoramiento de barrios tugurizados (integral)</p> <p>4.1 Proveer espacios públicos y equipamiento:(i) en el ámbito local que atienden a las necesidades vecinales de los sectores populares, y (ii) a escala urbana que relacionan a los pobres con un territorio amplio</p> <p>4.2 Utilizar procesos de desarrollo del espacio público para acumular el capital social</p> <p>5.1 Mejorar la cartera de activos (capital humano,¹ capital social,² productivo)³ de los pobres urbanos en su dimensión económica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la inclusión y la conectividad con el resto del urbe. • Promover la integralidad de la intervención: distintas combinaciones de intervenciones (vivienda, servicios, urbanización, empleo, comunitario, educación/salud) y sus implicancias técnicas. • Incorporar en la implementación la perspectiva de la construcción social del hábitat. • Considerar instrumentos operacionales de programas y proyectos: banco de materiales, microcrédito, articulación de actores (municipio, instancias subnacionales gubernamentales, ONG, comunidades, nacional, privados, internacionales, otros) y la participación. • Promover la articulación de las intervenciones sectoriales en los barrios. • Incorporar la evaluación de impacto ambiental. • Crear nuevos espacios públicos y de la comunidad, y recuperar espacios deteriorados en asentamientos precarios, y barrios deteriorados. En los nuevos conjuntos de vivienda social, asegurar la existencia de estos espacios. • En la habilitación del espacio público a escala urbana (recuperación de plazas, áreas verdes, espacios de movilidad) incluir las necesidades y demandas de los sectores de escasos recursos (vendedores informales). • Asegurar el acceso y la conectividad. • Incorporar espacios multi-funcionales. • Incorporar en el diseño y el equipamiento criterios de seguridad. • Promover la rehabilitación de espacio público, poniendo fuerte énfasis en la integración social y en la participación de los residentes en la planificación, implementación y manutención de las intervenciones. • Incorporar “partnerships” entre actores en la habilitación y gestión. • Utilizar la intervención social y cultural en conjunto con el espacio público. • Incorporar la capacitación en oficios de construcción) y producción de materiales de construcción. • Incorporación de cuidado infantil en barrios locales en programas de hábitat y/o articulación local con otros programas sociales (tiempo, salud). • Mejoramiento del acceso a redes e infraestructura de transporte urbano. • Incorporación de ahorro popular colectivo en los programas de mejoramiento de barrios, y de vivienda social. • Incorporar programas orientados al sector informal y el uso del espacio público en los programas de hábitat, especialmente a través de las asociaciones de comerciantes (informales y formales). Articulación con programas municipales de éste mismo. • Articulación/incorporación de programas de micro-emprendimientos en esquemas grupales en los programas de hábitat. • Promover la utilización de la micro-finanzas en (i) el mejoramiento de viviendas para que incorpore actividades productivas y/o oportunidades de arriendo, y (ii) proyectos de generación de ingresos dentro de los proyectos de mejoramientos de barrios, incorporando la producción de materiales de construcción, y desde una perspectiva de la construcción social del hábitat. • Promover la construcción de vivienda social con espacios productivos.
(continúa)		

	<p>5.2 Crear oportunidades empresariales (micro, pequeña y mediana), y de empleo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el uso de métodos de trabajo–intensivo en la construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento. • Favorecer en las licitaciones públicas los servicios de las pequeñas y medianas emprendimientos de propietarios de sectores de vulnerables. • Fortalecer programas de administración, financiera, comercial y productiva para la micro, pequeña y mediana empresa. • Impulsar la creación de zonas empresariales cercanas a sectores de pobreza.
<p>IV. Aspectos operacionales: políticas, instrumentos, normativa, gestión y manejo de información en los tres pilares del soporte operacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad económica y financiera • Entorno institucional adecuada • Reconocimiento e incorporación de la gobernabilidad urbana 		
<p>V. Gestión integral y flexible: La Agenda supone la aplicación de (i) modalidades diferenciadas de gestión en las ciudades y (ii) intervenciones flexibles, diferenciadas y progresivas según áreas y/o grupos vulnerables. Asimismo, la incorporación de la integralidad de las intervenciones entre las áreas programáticas, entre la Agenda y otros programas de superación de la pobreza, y entre actores que se encargan de su implementación.</p>		
<p>Fuente: Elaborado por Lucy Winchester en base de estudios realizados en el marco del proyecto “Pobreza urbana: estrategias orientadas a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”, realizado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL.</p>		
<p>Notas:</p> <ol style="list-style-type: none"> ¹ Activos que una persona posee como consecuencia de las características propias de su condición humana: conocimiento, salud, destrezas, tiempo, y otros. ² Activos que se tienen como consecuencia de las relaciones de una persona con otros y la participación en organizaciones. Tales relaciones facilitan el acceso a otros recursos. ³ Activos físicos y activos financieros. 		

ANEXO 2. COFOPRI - PERÚ

RESUMEN ENTIDADES EJECUTORAS Y PROCESOS DE POLÍTICA DE FORMALIZACIÓN



Fuente: COFOPRI.

ANEXO 3. REGULARIZACIÓN PREDIAL EN BRASIL

Código:	33a	Instrumento:	Regularización Predial - Creación de Zonas Especiales de Interés Social	Ciudad:	Río Claro, Brasil.
Objetivos:					
<ul style="list-style-type: none"> • Permitir la regularización de emprendimientos ejecutados al margen de la normativa legal, en beneficio de su población y del ordenamiento urbano. • Sancionar a los promotores de loteamientos o parcelamientos clandestinos e irregulares. • Generar las "zonas especiales de interés social". • Regularizar predios y urbanizar en áreas ocupadas por población de bajos ingresos, mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación de suelo y edificación, considerando la situación socio económica de la población y las normas ambientales. • Combatir la desigualdad social y mejorar las condiciones de vida de la población de los asentamientos. • Garantizar el uso y ocupación del suelo adecuados a las necesidades de la habitabilidad digna. 					
Descripción:					
<p>En Brasil, el parcelamiento de áreas urbanas para fines urbanos está regulado por la Ley Federal nº 6.766/79. Sus disposiciones requieren la promulgación de ley municipal para fijar los parámetros de interés local. Esta Ley contiene un conjunto de normas generales para la actividad de parcelamiento del suelo, obligatorias para los Estados y Municipios y aporta grandes avances en lo que se refiere a las actividades urbanísticas, respondiendo a los requerimientos más sensibles de la división del suelo urbano, demandados por urbanistas durante décadas.</p> <p>Desgraciadamente esta la legislación no fue suficiente eficaz para impedir la ejecución de parcelamientos irregulares y clandestinos, ambos ejecutados al margen de la ley y con profundos daños al orden urbanístico y, en consecuencia, a las personas. La situación es aún más grave, entre la población de bajos ingresos que, por falta de acceso a líneas de crédito o de financiamiento habitacional, se ven obligadas a adquirir tierras urbanas irregulares y en localizaciones que, en rigor, no podrían ser ocupadas.</p> <p>La Ley 6766/79 incorpora disposiciones que permiten la regularización de esos emprendimientos, como también sanciones a los promotores de parcelamientos clandestinos e irregulares</p> <p>Las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) son figuras urbanísticas que se incorporan en la legislación, a través de la Ley Federal Nº 9785/99, que modifica la anterior denominación de parcelamientos de interés público establecida en la Ley 6766/79. Estas zonas especiales se vinculan a planes y programas habitacionales, de iniciativa de las Prefecturas Municipales o de entidades autorizadas por ley, en especial las regularizaciones de parcelamientos y de asentamientos.</p> <p>Cuando se promulgó la Ley 10.257/01 – Estatuto de la Ciudad, se generaron nuevas normas para las Zonas Especiales de Interés Social, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La "regularización predial y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación de suelo y edificación, consideradas la situación socio económica de la población y las normas ambientales" (art. 2º, inciso XIV). • La "institución de zonas especiales de interés social" (art. 4º, inciso V, letra "f"). Las ZEIS son, por tanto, áreas urbanas que presentan una cualidad especial y que, por tal razón, merecerán el tratamiento diferenciado, consistente en normas especiales de urbanización. <p>De acuerdo con la legislación, la creación de ZEIS es condición esencial para la regularización predial y urbanística de asentamientos realizados por la población de bajos ingresos, pues en</p>					

las áreas consideradas especiales, la ley local podrá establecer índices urbanísticos diferenciados.

La identificación de tales asentamientos y por cuales ellos recibirán la calificación de ZEIS es tarea del Gobierno Local que realiza un mapeo de las localidades, inclusive el catastro de las personas que ocupan los predios. Esta tarea del Gobierno Municipal es bastante costosa y compleja, pues las áreas también en muchos casos deben recibir intervención urbanística, situación que puede resultar en el traslado de algunos habitantes para abrir espacios físicos para vialidad y espacios públicos.

El Municipio debe promover la regularización para garantizar el uso y ocupación de suelo adecuados a las necesidades de habitabilidad digna, para combatir la desigualdad social y mejorar las condiciones de vida de la población de los asentamientos y también por ser, el Municipio, el principal ente federativo responsable de la promoción de la política urbana.

Captación de Rentas y Redistribución:

Sin dudas, la regularización predial no sólo capta y redistribuye la renta urbana, sino que, sobretodo, rescata la dignidad del ciudadano en la medida en que le genera seguridad a su habitar.

Un asunto crucial, verificado muchas veces en los asentamientos irregulares es la falta de identidad de sus habitantes en virtud de la ausencia de una perspectiva de estabilidad o formalidad. Tal situación impide al habitante ejercer su derecho de compra de cualquier material, comproterse en créditos y trabajos.

Resultados:

Como resultados esperados tenemos que todas las viviendas serán regularizadas, pues los loteamientos considerados como ZEIS serán debidamente inscritos en los registros inmobiliarios para después otorgar las escrituras a aquellos que estén, según el levantamiento de la Secretaría Municipal, habilitados como destinatarios. Las construcciones realizadas en los lotes, serán objeto de conservación, observados los índices previstos para las ZEIS, los cuales son diferenciados de las normas urbanísticas generales.

Ejemplos de Casos:

En el Municipio de Río Claro, las ZEIS fueron denominadas como AEIS – Áreas de Especial Interés Social, pues se entendió que se trataba de áreas urbanas y no propiamente de zonas, a fin de no confundirlas con las zonas de uso, previstas en la ley de zonificación.

Fueron cuatro AEIS, a saber: Conjunto Habitacional Jardim Brasília II; Conjunto Habitacional Jardim Araucária; Conjunto Habitacional Recanto Verde e Conjunto Habitacional Oreste Armando Giovanni.

El Municipio de Río Claro, posee algunos loteamientos, localizados hace más de 20 años por la Prefectura Municipal. Se trata verdaderamente de loteamientos clandestinos ejecutados por la propia Municipalidad. Los habitantes suman algunos millares y esperan de la Prefectura una solución para la situación de ilegalidad que poseen.

Más aún esas personas adquirieron los lotes, no habiendo existido invasión de área pública. Por tal razón, la actual Administración, que pretende regularizar la situación, consideró que se trata de regularización de loteamiento clandestino en área pública, asumiendo, inclusive la figura de loteador.

Los loteamientos fueron elevados a la condición de ZEIS – Zonas de Especial Interés Social - y fue permitido el uso de índices urbanísticos más flexibles, incluso con relación al tamaño del lote que, según lo visto en los lugares, no respetan el mínimo determinado por ley (125 m²). Además de eso, en las ZEIS está permitida la aprobación de construcciones con nuevos parámetros, esto es, las exigencias son las más básicas posibles, preservando la calidad habitacional y de salubridad.

El órgano de la Prefectura Municipal, responsable de la regularización de los asentamientos, posee un catastro de los habitantes, pues la Prefectura Municipal fue la responsable directa de la venta de los lotes que creó en esos lugares.

La Secretaría de Vivienda, poseía todos los catastros, tenía conocimiento de los nombres de los adquirentes con la respectiva localización del lote. Sucedió que muchos de los adquirentes estaban morosos, dado que, en razón de la irregularidad del loteamiento, fueron orientados, por la propia Prefectura, a suspender los pagos hasta la normalización de la situación.

La Secretaría verificó también que la regularización no implicaría traslado de ningún habitante, pues el loteamiento fue físicamente localizado manteniéndose conforme a la planta original. Las construcciones realizadas en cada uno de los lotes no cumplían con las normas de edificación municipales, pues a lo largo del tiempo, muchos "vendieron" parte de sus lotes o construyeron en lotes de fondo, determinando la existencia de unidades con un frente muy pequeño (menor de 5m).

Las ZEIS, en Río Claro, fueron creadas sólo para los loteamientos seleccionados por la Prefectura Municipal. No se trata, entonces, de una ley permanente, sino de vigencia temporal que permitirá la regularización de los loteamientos identificados.

La regularización predial de los loteamientos públicos señalados, no es fruto solamente de la expresa indicación del Plano Director, sino también de los requerimientos constantes de la población expresados en las audiencias públicas realizadas en el proceso del presupuesto participativo.

Aunque el Plano Director tenga indicada la regularización como directriz general, no ha sido aprobado aún ningún proyecto o programa en esa dirección. Sólo en el año 2003 fue posible concretar algunas medidas para permitir la regularización.

Fuentes y Bibliografía:

Departamento de Desenvolvimento Urbano e Gestao Territorial, Prefeitura Municipal de Río Claro, Brasil, planejamento@rioclaro.sp.gov.br

ANEXO 4 Normativa colombiana

Normatividad	Objeto de la norma
Constitución Política 1991. Art. 1	La <u>dignidad</u> se consagra como principio fundante del Estado Social de Derecho.
Constitución Política 1991. Art. 51	Se consagra el <u>derecho a la vivienda digna</u> . Asimismo, se le impone al Estado el deber de implementar las políticas públicas adecuadas para hacer efectivo este derecho.
Decreto 619 de 2000.	En este decreto se adopta el <u>Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, Distrito Capital</u> . Se establecen los objetivos y lineamientos regionales, ambientales, económicos, y sociales para desarrollar un modelo sostenible y adecuado de la ciudad.
Decreto Distrital 190 de 2004. Art 458	El decreto 190 de 2004 compila las disposiciones del P.O.T. En el artículo 458 se refiere al procedimiento para la legalización de los <u>barrios informales</u> . <u>Define la legalización de la siguiente manera:</u> <i>“La legalización es el procedimiento mediante el cual la Administración Distrital, reconoce aprueba planos, regulariza y expide la reglamentación, para los desarrollos humanos realizados clandestinamente, que sin perjuicio de lo dispuesto en el régimen de transición, a la fecha de expedición del presente Plan, cumplan con las condiciones exigidas por la normatividad nacional”.</i> Asimismo, le otorga la facultad al Alcalde Mayor para expedir el <u>decreto que regule la legalización de barrios informales</u> . Art 458. núm. 2. <i>“El procedimiento y demás requisitos se establecerán mediante decreto reglamentario expedido por el Alcalde Mayor”.</i>
Decreto Distrital 367 de 2005	El <u>Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto Distrital 367 de 2005</u> , mediante el <u>cual reglamentó el procedimiento y demás requisitos para la legalización de los desarrollos humanos realizados clandestinamente</u> .
Decreto Nacional 564 de 2006. Art. 122 a 131	<u>Reglamenta las licencias urbanísticas y la legalización de asentamientos informales</u> constituidos por viviendas de interés social. <i>Art 122:</i> <u>La legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y la regularización urbanística del asentamiento humano, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.</u>

	<i><u>El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hará las veces de licencia de urbanización, con base en el cual se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes.</u></i>
Decreto Distrital 190 de 2004. Art. 49	De acuerdo con lo establecido en el artículo 49 del Decreto Distrital 190 de 2004 <u>la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) define y precisa el planeamiento del suelo urbano.</u>
Acuerdo Distrital 257 de 2006. Art 112 y 115	Modificó la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, D.C, <u>creando la Secretaría Distrital del Hábitat.</u> Función Secretaría Distrital del Hábitat: <u>"tiene por objeto formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a [...] garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental."</u>
Decreto Distrital 121 de 2008	Creó la <u>Subdirección de Barrios</u> , como responsable de <u>promover procesos masivos de legalización</u> que no hayan cumplido con los requisitos establecidos por las normativas urbanas vigentes y coordinar la operatividad del proceso de legalización de asentamientos o barrios localizados en el Distrito Capital, previo a su <u>presentación ante la Secretaría Distrital de Planeación para su aprobación o improbación.</u>
Decreto 510 de 2010	<u>Por medio de este decreto se establece el procedimiento para la legalización urbanística de asentamientos humanos en Bogotá, D.C. en armonía con la estructura administrativa del Distrito Capital y en especial con las funciones otorgadas a las Secretarías Distritales del Hábitat y de Planeación.</u> <i><u>"Artículo 1. Ámbito de aplicación. El presente Decreto establece las funciones y competencias para adelantar el procedimiento para la legalización de los asentamientos humanos realizados clandestinamente destinados a la vivienda de interés social, localizados en suelo urbano, de expansión y rural de Bogotá D.C"</u></i>

ANEXO 5 Tolerancia del propietario en la Ley 9 de 1989 Colombia

Ley 9 de 1989. Artículo 54. Se presumirá tolerancia del propietario cuando se presente cualquier controversia con el titular del derecho del dominio en los siguientes casos:

1. Cuando el promotor del asentamiento ilegal no sea el propietario del inmueble, pero haya convenido con éste la ocupación del inmueble por terceros;
2. Cuando el propietario no haya iniciado oportunamente las acciones policivas y posesorias necesarias para recuperar la posesión de su inmueble, o no haya presentado las denuncias penales correspondientes, o no haya cumplido oportunamente con todos sus deberes procesales;
3. Cuando el propietario, sin ser el vendedor o promitente vendedor, reciba directa o indirectamente el producto total o parcial del precio que paguen los ocupantes;
4. Cuando el promotor sea apoderado, corredor o administrador del propietario del inmueble, o socio accionista de la persona jurídica propietaria del mismo.
5. Así mismo, se entenderá que existe presunción de tolerancia, cuando el promotor del asentamiento ilegal haya sido objeto de sanción administrativa, en firme, por parte de la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y control de la Secretaría Distrital del Hábitat o la entidad que haga sus veces.

ANEXO 6 Instrumentos para la regularización

**TIPOS DE INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA
REGULARIZAR, POR PAÍSES**

País	Ley	Decreto	Programa	Proyecto
Argentina	X		X	
Bolivia	X		X	
Brasil	X		X	
Chile			X	
Colombia			X	
Costa Rica			X	
Ecuador			X	X
Guatemala			X	
México	X		X	
Nicaragua	X			
Paraguay			X	
Perú			X	
Uruguay			X	
Venezuela		X		

Fuente: UN-Hábitat



ANEXO 7 Sistema Nacional de Subsidios y Crédito Familiar en Colombia.

SISTEMA NACIONAL DE SUBSIDIO Y CRÉDITO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL URBANA Y RURAL.	
<i>Formuladores de política</i>	
Entidades	Funciones
1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Diseño de las políticas de vivienda
2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Formulación políticas de financiación
3. Ministerio de Agricultura	Formulación políticas de vivienda rural
4. Departamento Nacional de Planeación	Elaboración y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo
5. Programa de Acción Social de la presidencia de la República	Coordina política de vivienda para desplazados
Organismos asesores: Conpes y Consejo Superior de Vivienda	
<i>Entidades del componente subsidio</i>	
1. Fondo Nacional de Vivienda	Administra los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para VIS y Otorga Subsidios en las áreas urbanas
2. Banco Agrario	Otorga Subsidios en las áreas rurales
3. Caja Promotora de Vivienda Militar	Otorga Subsidios a las Fuerzas Militares Subsidio a afiliados y no afiliados (ciudadanos en general).
4. Cajas de compensación familiar	Desarrollan los procesos de divulgación, comunicación información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, apoyan las actividades de preselección, y asignación a cargo de Fonvivienda.
5. Entidades territoriales (Departamentos y municipios)	Subsidio municipal de vivienda
<i>Entidades del componente crédito</i>	
1. Fondo Nacional del Ahorro	Crédito a empleados públicos y privados
2. Entidades financieras	Crédito abierto Crédito hipotecario (bancos)
3. Findeter	Crédito a municipios para inversión y estudia proyectos para elegibilidad.
4. Fonade	Crédito a municipios para preinversión, supervisa proyectos de vivienda
5. Cajas de Compensación familiar	Crédito para afiliados y no afiliados

<i>Entidades del componente asistencia técnica</i>	
1. Entidades territoriales	Creación OPV (Organizaciones Populares de Vivienda), elegibilidad y postulación al subsidio
2. ONG y OPV (Organizaciones Populares de Vivienda)	Formulación y presentación de proyectos Investigación y presentación de proyectos
3. Constructores Privados	Formulación de proyectos
4. Universidades	Investigación y promoción de la organización social en materia de vivienda.
5. Findeter	Realiza Revisión técnica de proyectos y otorga elegibilidades.
6. Cajas de Compensación Familiar	Formula y desarrolla proyectos VIS, realiza revisión técnica de proyectos y otorga elegibilidades.
<i>Entidades de regulación y control</i>	
1. Fonvivienda	Control interno, supervisión asignación de subsidios. Hace seguimiento igualmente a las apropiaciones, recaudo e inversión de recursos y bienes
2. SuperFinanciera	Vigilancia y control de establecimientos de crédito Vigilancia de operaciones con títulos valores
3. SuperSubsidio	Vigilancia y control de cajas de compensación familiar
4. Contraloría General de la República	Control fiscal sobre entidades públicas del sistema
5. Contralorías territoriales	Control fiscal sobre entidades publicas territoriales
<i>Agremiaciones</i>	
1. Cámara Colombiana de construcción CAMACOL 2. Asociación de Instituciones Financieras ANDI 3. Asociación de Entidades Bancarias ASOBANCARIA 4. Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda ICAV 5. Organizaciones Populares de Vivienda, Federaciones Municipales, departamentales y Nacionales (FEDEVIVIENDA, FENAVIC, ETC.).	
<i>Otras Entidades</i>	
1. Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC	Información y asistencia técnica necesarias para el éxito de los POT
2. Centro nacional de Construcción CENAC	

Cuadro: Fuente DNP (Departamento Nacional de Planeación)

ANEXO 8. Formas de adquisición de un subsidio en Colombia.

<p>Adquisición de vivienda nueva</p> 	<p>La adquisición de vivienda es el proceso mediante el cual el beneficiario de un subsidio familiar adquiere su solución de vivienda en el mercado dentro de los planes elegibles conforme a los requisitos y procedimientos establecidos en la ley 3 de 1991 y el Decreto 975 de 2004, mediante la celebración de un contrato traslativo del dominio y su posterior inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente.</p> <p>La vivienda deberá contemplar como mínimo, además del lote urbanizado en el que se garantiza disponibilidad inmediata e incondicional de servicios públicos; alcantarillado, acueducto y energía eléctrica, una edificación conformada por un espacio múltiple, cocina, lavadero o acceso a éste, baño con sanitario, lavamanos y ducha; adicionalmente, deberán posibilitar el desarrollo posterior de la vivienda para incorporar dos espacios independientes para alcobas.</p>
<p>Construcción en sitio propio</p>	<p>Es el proceso por el cual el beneficiario del subsidio accede a una vivienda de interés social mediante la edificación de la misma en un sitio de su propiedad que puede ser un lote, una terraza o una cubierta de losa.</p> <p>En caso de lote de terreno, éste debe estar ubicado en un desarrollo legal o legalizado, y su título de propiedad inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante.</p> <p>Cuando se trate de planes realizados con base en terrazas o cubiertas de losa, se asimilarán a lote propio. Igualmente, las viviendas nuevas resultantes de proyectos de redensificación, renovación o redesarrollo urbano, se asimilarán a proyectos de construcción en sitio propio.</p> <p>En estos casos, el subsidio familiar de vivienda de interés social sólo se podrá destinar a viviendas tipo 1 y 2 conforme a lo dispuesto el artículo 7º del Decreto 975/2004. Todos los esquemas de construcción en sitio propio deben resultar en una vivienda cuyo valor sea inferior o igual al precio máximo de la vivienda de interés social correspondiente a los tipos indicados.</p>
<p>Mejoramiento de vivienda</p>	<p>El beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de la vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o a una edificación, siempre y cuando su título de propiedad se encuentre inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante, quienes</p>
<p>Mejoramiento de vivienda</p> 	<p>deben habitar en la vivienda. La vivienda a mejorar debe presentar al menos una de las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta. • Carencia o vetustez de redes secundarias y acometidas domiciliarias de acueducto y alcantarillado. • Carencia o vetustez de baños y/o cocina. • Existencia de pisos en tierra o en materiales inapropiados. • Construcción en materiales provisionales tales como latas, tela asfáltica y madera de desecho. • Existencia de hacinamiento crítico, cuando el hogar habita en una vivienda con más de tres personas por cuarto, incluyendo sala, comedor y dormitorios. • En aquellos casos en que la totalidad de la vivienda se encuentre construida en materiales provisionales, se considerará objeto de un programa de construcción en sitio propio. En los casos de mejoramiento, el subsidio familiar de vivienda de interés social sólo se podrá destinar a viviendas tipo 1 y 2. • Para postular a este subsidio, las familias deben contar con el título de su propiedad individual, inscrito a nombre de cualquiera de los miembros de la familia en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Cuadro: Fuente Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial República de Colombia