

**TENDENCIAS DE CRECIMIENTO URBANO INFORMAL EN LOS ULTIMOS  
10 AÑOS. BOGOTA - CURITIBA**

**DANIEL ALBERTO CHAPARRO HURTADO**

**UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y ARTES  
MAESTRIA EN GESTIÓN URBANA  
BOGOTA D.C. 2012**

**TENDENCIAS DE CRECIMIENTO URBANO INFORMAL EN LOS ULTIMOS  
10 AÑOS. BOGOTA - CURITIBA**

**DANIEL ALBERTO CHAPARRO HURTADO**

**Trabajo de grado título  
Magister en Gestión Urbana**

**Asesor: ANGELICA PATRICIA CAMARGO SIERRA**

**Directora Maestría Gestión Urbana**

**UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y ARTES  
MAESTRIA EN GESTIÓN URBANA  
BOGOTA D.C. 2012**

## **Dedicatoria**

El presente trabajo quiero dedicárselo a mis padres, quienes en este tiempo se convirtieron en el motor y apoyo incondicional para el cumplimiento de esta gran meta, gracias por su motivación, su ejemplo y consagración.

## Tabla de Contenido

<b>Resumen.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Metodología.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Contexto General.....</b>	<b>10</b>
<b>4. Bogotá – Ciudad de Oportunidades y Cambios.....</b>	<b>16</b>
<b>5. Curitiba – Ciudad Verde.....</b>	<b>35</b>
<b>6. Análisis Comparativo.....</b>	<b>46</b>
<b>7. Conclusiones.....</b>	<b>50</b>
<b>8. Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>53</b>
<b>9. Lista de Entrevistados.....</b>	<b>54</b>

**Resumen**

El desarrollo informal está principalmente constituido por asentamientos no planeados o “piratas” que con el paso del tiempo han evidenciado las rupturas a nivel urbano que se manifiestan físicamente a nivel de la ciudad como algo tangible. Este artículo hace un análisis comparado entre Bogotá y Curitiba, ciudades que presentan muchas similitudes en el desarrollo y manejo de este tema, que ha sido abordado de distintas maneras pero sigue siendo un problema presente en el desarrollo de los dos casos. Se hará un repaso por los conceptos a nivel urbano, normativas y planes implementados para darle solución a esta problemática, analizando como todo esto ha afectado su desarrollo urbano, social y ambiental, basado en distintos documentos académicos y de legislación, además de entrevistas a personas encargadas de manejar el tema.

Los resultados sugieren que a pesar de los esfuerzos y normativas implementadas, esta situación es creciente mas a nivel social y ambiental que a nivel urbano, ya que esta es la raíz del problema pero se concentran más los esfuerzos en brindar una vivienda digna y suplir el déficit habitacional que en brindar una estabilidad económica y social a través de programas de educación y capacitación para sus habitantes, siendo la herramienta principal para mejorar las condiciones de vida por medio de mejores ingresos. Paralelamente es claro que en los dos casos se hacen grandes esfuerzos por solucionar todos los temas que giran en torno a la informalidad, pero es claro que falta dentro de las políticas y programas de regularización herramientas que puedan facilitar la prevención y hacer ejercer un mayor control sobre las áreas con presencia del fenómeno de la informalidad y por problemas ambientales.

**Palabras clave:** Desarrollo informal, reasentamiento, fragilidad urbana, Bogotá, Curitiba.

**Abstract**

The informal development is mainly composed of unplanned settlements or "piratas" who over time have shown breakdowns citywide physically manifested at the level of the city as something tangible. This paper makes a comparative analysis between Bogota and Curitiba, cities that have many similarities in the development and management of this issue, of course this has been addressed in different ways but still a latent problem in the development of the two cases. It will review the concepts at the urban level, policy and plans implemented to give solution to this problem, analyzing how this has affected their urban, social and environmental, based on various academic papers and legislation, as well as interviews with people responsible for handling the issue.

The results suggest that despite the efforts and regulations implemented, the problem is growing more in the social and environmental urban level, as this is the root of the problem but focus more efforts on providing decent housing and meet the housing shortage in providing economic and social stability through education and training programs for its citizens, it would be as the main tool for improving living conditions through better income. Parallel, it is clear that in both cases make great efforts to solve all the issues that revolve around the informal developed, but clearly lacking in the policies and programs of adjustment tools that can facilitate prevention and to exercise greater control over the areas affected by the phenomenon of informality and environmental problems.

**Keywords:** Informal development, resettlement, urban fragility, Bogotá, Curitiba.

**1. Introducción**

Este sistema denominado ciudad evoluciona en función de la forma y de los distintos hechos que se ven involucrados en su desarrollo; esta evolución puede darse de dos maneras. La primera ocurre cuando el proceso sigue reglas

precisas que se estipulan en los proyectos de desarrollo que, a su vez, se diseñan en concordancia con los Planes de Ordenamiento Territorial, a esta manera de desarrollo se la denomina **desarrollo formal**. La segunda es distinta a la anterior: ocurre cuando se da un proceso de ocupación de un área determinada, no reglamentada ni controlada; comúnmente se le denomina **desarrollo informal**.

El **desarrollo formal** tiene ciertas ventajas que brindar a la ciudad una claridad en la disposición de sus elementos que la componen a nivel social, morfológico, tipológico, actividades en desarrollo, medio ambiente, logrando que la ciudad “funcione” como un gran ente que necesita todas sus partes trabajando en orden para lograr un mejor desarrollo y elevar las expectativas de calidad de vida, realzando las características principales por medio de estrategias de intervención que ayudan a priorizar estos elementos, haciendo esta más competitiva y equitativa. Claro esta que muchos de estos procesos están constantemente en evolución por los distintos cambios que plantean las dinámicas de la ciudad en todos los niveles.

Por el otro lado, el **desarrollo informal** tiene muchas desventajas ya que al ser “espontáneos”, sin planeamiento, no logra brindar todas las garantías de servicios, calidad de vida y en general toda la infraestructura urbana que requiere una comunidad para vivir dignamente, por implantarse en sitios prohibidos o no aptos para este tipo de desarrollo, siendo esto muchas veces resultado de una necesidad de establecerse en un territorio por consecuencia de múltiples factores, entre ellos social, político y económico.

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

Para muchos este tipo de desarrollos no tienen nada que aportar a la ciudad y más bien lo denominan como un “problema” para erradicar, pero esto va más allá de lo apenas perceptible de este fenómeno como una molestia, hay que mirar el por qué y cómo estos grupos de personas que al no tener más remedio, solo quieren hacer parte de una ciudad así sea en precarias condiciones. Sin embargo, es importante resaltar, que a pesar de todas estas desventajas, esta forma de desarrollo tiene características especiales que se manifiestan a lo largo de su historia en dinámicas propias, valores estéticos y formales, desde el punto de vista arquitectónico y urbano valores que simbolizan la construcción del tejido social como escenario de la sociedad.

El interés de este artículo es mostrar desde una perspectiva comparada, los casos de Bogotá y Curitiba como ejemplos de muchos que existen a nivel Latinoamérica, por su semejanza en el desarrollo de la informalidad, analizando de qué forma se ha contextualizado, percibido, entendido y asumido este tema, para así poder basar los estudios y guiar las directrices de los programas implantados, mejorando de alguna manera las condiciones de la población pobre que vive en estas áreas irregulares, como los problemas sociales y políticos los han afectado y como la iniciativa de los entes gubernamentales les ha prestado interés y se han creado planes de regularización y control que a nivel ambiental también tienen sus repercusiones. Esto se realizó revisando documentos académicos y normativos, para tener una visión del desarrollo y así mismo como la problemática llevo al planteamiento de programas y planes hechos por las entidades encargadas, complementando esto con entrevistas a gestores y personas idóneas en el tema que dieron su punto de vista desde su conocimiento para así estructurar los conceptos a plasmar en este artículo.



## 2. Metodología

La estrategia trazada para poder desarrollar este trabajo de investigación referente a la informalidad en las ciudades de Latinoamérica, caso Bogotá-Curitiba, se enfocó en un análisis comparativo de los dos casos basado en sus inicios, desarrollo, problemáticas, actores involucrados y acciones tomadas. Para poderse enfocar y desarrollar estos puntos se aplicaron los siguientes procedimientos.

- Visualización y contextualización de la problemática por medio de visitas de campo
- Indagación sobre las entidades responsables de tratar el tema y entrevistas a los profesionales encargados del manejo de los programas y planes y sus respectivas responsabilidades. Esta información se complementa con los aportes académicos que se tuvieron de parte de distintos docentes de la PUCP y la UFDP en charlas que se dictaron referentes al tema.
- Recolección y revisión de documentación académica, teórica y normativa, sugerida por los profesionales entrevistados, docentes de las universidades y encontradas dentro de mi búsqueda.
- Preguntas: ¿Cuál es la posición de la administración frente a la informalidad?, ¿Qué procesos se han implementado para intervenir estas áreas informales?, ¿existen asentamientos informales en los municipios vecinos, como ha sido este comportamiento?, ¿se ha pensado en mejorar las viviendas existentes en esos barrios?, ¿se le hace seguimiento y control a las áreas de desarrollo informales?, ¿se habla con la comunidad afectada, incluyéndolos dentro del proceso de formulación e implementación de los programas?, ¿se han planteado programas sociales y económicos para esta población?, ¿el tema

ambiental se ha tomado en cuenta para incluirlo dentro de los programas de mejoramiento integral?.

Con la aplicación de este procedimiento se pudo estructurar y sustentar cada parte del documento, para poder realizar el ejercicio de comparación encontrando las fortalezas y debilidades en cada caso y así finalmente sacar las conclusiones respectivas sobre el desarrollo y manejo que se le ha dado a la informalidad.

### **3. Contexto General**

Muchos asentamientos informales gracias a la tradición y lucha de sus habitantes han logrado convertirse en barrios, consolidándose en una parte de la ciudad, siendo incluidos dentro de los planes, políticas y acciones especiales que las ameritan por ser un caso fuera de lineamientos formales, logrando una equidad social y mejorando sustancialmente la calidad de vida, reconociendo así al habitante en ciudadano con plenos derechos, pero en este proceso faltan abrir espacios participativos de opinión e información de lo que se piensa hacer tomando en cuenta a la población para realizar los planteamientos.

A través del desarrollo de las ciudades este tipo de asentamientos se han dado en diferentes puntos de sus geografías como consecuencia de múltiples aspectos sociales y económicos que se ven reflejados en la evolución de la trama de las ciudades, en las cuales estos asentamientos que son como retazos, con el tiempo y el crecimiento urbano tienen que entretorse con los planteamientos planificados de las administraciones para incluirlos dentro del panorama urbano legal y así mismo contribuyendo a la imagen de la ciudad y su paisaje urbano.

*Los asentamientos espontáneos en las periferias urbanas, que comenzaron a aparecer durante los primeros años del proceso acelerado de urbanización, se manifiestan como agrupaciones de chozas o viviendas provisionales, y comunidades residentes en condiciones de habitabilidad*

muy precarias. Estos asentamientos fueron llamados “tugurios”, y el término, con su definición, empezó a ser incluido en los documentos oficiales. (Rueda G., Rueda S., 2005a, p. 32)

Cabe anotar que otros de los términos populares más utilizados para hablar sobre los tipos de asentamiento informal que encontramos son: cinturón de miseria, invasión y pirata. Estos dos últimos términos son los más comunes para referirse a este tipo de asentamientos informales que si los miramos desde un punto de vista más conceptual y constructivo podríamos iniciar por el tugurio, que sería el más básico y sencillo sin ninguna condición definida a nivel arquitectónico y constructivo, comúnmente llamado “pobre” ya que sus condiciones de salubridad y seguridad no son las mejores para sus ocupantes; y seguiríamos con las semiconsolidadas y consolidadas con deterioro, que se refiere a unidades de vivienda mas estructuradas precariamente, con materiales constructivos de mejor calidad pero con conocimientos precarios para su construcción, la cual se hace por intuición o conocimientos empíricos en el tema, presentando en algunos casos problemas de salubridad y condiciones optimas en su distribución y áreas de servicio como baños y cocina.

Estos asentamientos nacen por una necesidad de un grupo de personas de establecerse en un espacio de la ciudad, por múltiples razones políticas, sociales y económicas. Estas áreas deprimidas en su desarrollo de urbanización improvisado, con un planeamiento no reglamentado que se identifica como informal por su falta de condiciones a nivel urbano arquitectónico y de servicios, condiciones que presentan estos asentamientos en sus primeras etapas de desarrollo teniendo como primer resultado un notorio problema social que se manifiesta en necesidades insatisfechas, pero que al mismo tiempo es el inicio de un fortalecimiento a nivel grupal de estas personal que viven la misma situación. “*La carencia de servicios de acueducto, alcantarillado y electricidad, y la ausencia de atención en educación y salud, se traduce en condiciones muy precarias de habitabilidad*”. (Rueda G., Rueda S., 2005b, p. 28)

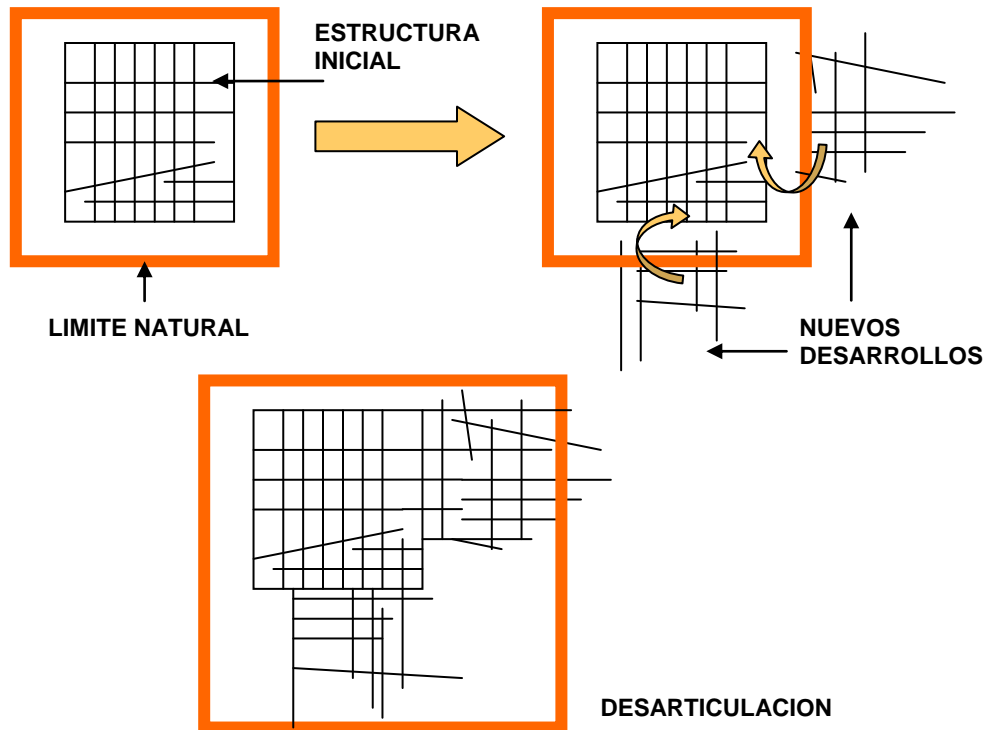


Figura 1. Mapa mental desarrollo urbano.

Fuente: elaboración propia.

Pero sin dejar de lado el tema urbano como escenario de esta problemática, el deterioro al que se somete la ciudad en su forma y recursos entre muchos factores por asentamientos informales, no ofrecen las condiciones necesarias y óptimas para esta población carente de oportunidades y un espacio donde establecerse. Estas áreas presentan falencias desde su concepción en infraestructura y servicios; esto nos da como resultado una ciudad en desorden que pierde su estructura básica, intentando unirse o acoplarse a los nuevos desarrollos que están fuera de su contexto, haciendo que su imagen varíe y se vea sin una estructura clara, en múltiples aspectos, disminuyendo las oportunidades de bienestar para sus habitantes. (Figura 1).

A parte de estos problemas urbanos, el tema social tiene igual o más importancia que el urbano, ya que estos incluyen desequilibrio social, falta de oportunidades, bajos niveles de educación y de salud que contribuyen a la situación de pobreza que sufren los habitantes de estos barrios.



Figura 2. Matriz del tema.

Fuente: elaboración propia.

Por medio de este gráfico observamos una síntesis de esta problemática, y como en torno a estos desarrollos informales estos se tornan cíclicos, como la pobreza que es el resultado de un desequilibrio social y económico que va de la mano de la falta de oportunidades y educación de la población, promoviendo de alguna forma el desarrollo de estas áreas como escenario, es decir, que existe una relación directa entre necesidades, pobreza y falta de oportunidades. Paralelo a esto la corrupción que se ha permeado en todos los aspectos y ámbitos de la sociedad, no permite que se destinen los recursos y se generen programas efectivos a nivel social y urbano efectivos que mitigue la generación de nuevos desarrollos informales. (Figura 2)

En la ciudad como escenario de desarrollo de este “fenómeno” urbano están implícitos diferentes temas que están ausentes en este tipo de asentamientos informales y es pertinente tenerlos en cuenta como elementos importantes para el mejoramiento de estos territorios.

La penuria de vivienda es un fenómeno que ha acompañado el desenvolvimiento capitalista, y para combatirlo se ha requerido la intervención del Estado con diversas estrategias. A pesar del enorme desarrollo técnico y económico de los países centrales aún hoy éste sigue siendo un problema latente: algunos grupos continúan sometidos a condiciones habitacionales muy precarias, y esporádicamente estas limitaciones se acentúan en capas más amplias. Lo particular de América Latina parece ser la agudeza de este problema, y desde luego algunas de sus manifestaciones. (Jaramillo, 2008a, p. 15)

Además de estos problemas sociales y urbanos que se han presentado anteriormente, tenemos la falta de acción y seguimiento del estado que al no poder cubrir al 100% de la población informal y sus necesidades, tiene como resultado que estas comunidades tienen que autoconstruirse para poder establecerse en algún lugar así sea en precarias condiciones pero ya ocupando un lugar en la ciudad, punto positivo de todo este proceso la construcción de comunidad *“Además, la necesidad prioritaria de conseguir la instalación de los servicios públicos y los equipamientos de educación y salud por parte de las entidades oficiales correspondientes, impulso la organización comunitaria y, por ende, el desarrollo social y político de estas comunidades”*. (Rueda G., Rueda S., 2005c, p. 39). En síntesis estas comunidades se desarrollaron y progresaron en el tiempo gracias a una generación propia de oportunidades para satisfacer sus necesidades igualmente de una manera informal a nivel económico.

La ocupación ilegal de tierras es una modalidad de informalidad que es muy común como modelo de “urbanización pirata”, donde unos terceros se apropian de terrenos privados o estatales, en los cuales hacen una parcelación y venden estos terrenos como propios recogiendo dividendos que no le dejan ninguna ganancia a la Administración municipal, dejando al mismo tiempo a sus nuevos ocupantes en la ilegalidad sin ninguna garantía, ya que no son predios reconocidos por las entidades de control y con el tiempo se tomaran como piratas cuando los dueños de los terrenos lleguen a reclamar lo que es suyo, presentándose lo que hemos visto en muchos casos, el desalojo de estas

comunidades que en muchos casos llevan años ocupando y un capital invertido para mejorar sus condiciones de habitabilidad, pero que al final es una ocupación ilegal, que deja a sus ocupantes de nuevo sin un lugar en la ciudad y sin el dinero invertido en el tiempo para la adquisición de esos terrenos.

En muchas de estas áreas de ocupación ilegal, la principal falencia es la falta de presencia de la Administración Municipal para poder ejercer un control y seguimiento a la evolución de este tipo de asentamientos, que al no ser monitoreados se van expandiendo sobre los vacíos urbanos existentes por el creciente número de habitantes que migran hacia estas áreas en búsqueda de espacio y nuevas oportunidades.

...En la figura de la “urbanización informal” hay una noción jurídica de trasgresión que puede adoptar dos variantes, no siempre excluyentes. La más directa es la violación de las normas de propiedad. Los pobladores ocupan terrenos contra la voluntad de sus propietarios jurídicos precisamente para no pagarle la renta que ellos exigirían. La segunda es de tipo reglamentario: los ocupantes populares se asientan en terrenos excluidos normativamente por las autoridades de la posibilidad de ser desarrollados debido a circunstancias técnicas, o porque no cumplen requisitos exigidos por ellas. También es una forma de reducir lo que los habitantes más pobres pagan monetariamente por la vivienda. (Jaramillo, 2008b, p. 20)

Estos asentamientos en muchas ocasiones se establecen en zonas que son ecológicamente sensibles, con el tiempo comienzan a presentar un deterioro y hay que intervenirlas para así poder realizar una recuperación del área y una reubicación de la comunidad.

Los asentamientos informales suelen ubicarse en zonas que de una parte, por sus condiciones naturales no son aptas para el desarrollo urbano, en muchos casos en zonas de riesgo o amenaza ambiental y, por otra, en zonas estratégicas para la sostenibilidad ambiental (zonas de reserva ambiental o ecosistemas estratégicos). Es decir, que no sólo se deteriora el ambiente sino que además, en muchos casos, corre peligro la vida de las personas que allí habitan<sup>6</sup>. De tal modo, la ubicación en zonas de

riesgo o zonas no adecuadas para el desarrollo es un asunto muy grave para la sostenibilidad ambiental y la preservación de la vida. (Camargo Sierra Angélica, Papeles de Coyuntura 15)

Como vemos, los primeros efectos los presenta la ciudad como escenario de todos estos acontecimientos sociales y urbanos, los cuales la Administración y sus entidades tienen que tomar. Los asentamientos irregulares y las secuelas que tienen sobre la ciudad y la comunidad generan un sobre costo para poder poner en marcha los planes de regularización que se hayan establecido, para así poder mejorar la habitabilidad.

#### **4. Bogotá – Ciudad de Oportunidades y Cambios**

**Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho.**  
(Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia)

El surgimiento de los barrios populares en las ciudades colombianas se da hacia los años 1.920 -1.930, por la modernización arquitectónica y de los procesos técnicos, pero que al mismo tiempo por estos años se creía que este tipo de arquitectura o asentamientos eran la causa del atraso de las ciudades y del país, yendo en contra del progreso. Este proceso se dio como resultado de la migración de personas del campo o de otras ciudades del país, trayendo consigo sus costumbres y tradiciones, la llegada de albañiles y artesanos que manejaban las técnicas tradicionales de construcción implementadas en otros lugares, principiando una incorporación de estas tradiciones dentro del contexto urbano; siendo más tarde los obreros de la construcción los aprendices de estas técnicas, presentándose la incorporación de elementos que se van mezclando, tendiendo como resultado simbolismos que parten de la mezcla de la ciudad formal y los asentamientos rurales (formación de nuevas arquitecturas), cambiando la imagen de la vivienda popular en la ciudad conceptualizándose como vivienda de desarrollo progresivo. (*Saldarriaga A., Fonseca L., 1992*)



No es común que esta población que llega a la ciudad invada terrenos, por lo regular se plantea la negociación y compra de la tierra con un “dueño” de los lotes disponibles que vende por medio de terceras personas para evitar problemas legales. Estas personas a pesar de adquirir sus tierras muchas veces en lugares con condiciones muy poco favorables, internamente se organizan y comienzan a buscar la forma de adquirir sus servicios básicos, yendo a las empresas las cuales tienen la obligación por ley de prestarlos, mientras las personas que lo soliciten demuestren que se encuentran ocupando un área definida, este proceso es a la largo plazo ya que es demorada su consecución. (Luna G., entrevista realizada por Daniel Chaparro el 22 de Mayo de 2012).

De esta forma en Bogotá comienza un proceso de densificación que trajo consigo la participación activa de profesionales en arquitectura y urbanismo, que deberían sortear con los distintos problemas que se fueron desarrollando, pero que al mismo tiempo por problemas políticos y de seguridad más personas llegaron a la ciudad haciendo que estos asentamientos populares se segregaran con rapidez, trayendo consigo problemas sociales.

Este fenómeno de desplazamiento que se presenta en Bogotá mayormente por ser capital, pero también se presenta en los municipios cercanos o conurbados como es el caso de Soacha pero en un menor grado, ya que esta población prefiere establecerse en Bogotá porque desde su punto de vista les proporcionaría más alternativas y oportunidades de progreso. (Luna G., entrevista realizada por Daniel Chaparro el 22 de Mayo de 2012).

En una apreciación gruesa del desarrollo de largo plazo se percibe la siguiente secuencia; en primer lugar el barrio o desarrollo clandestino va abriendo fronteras urbanas nuevas; en segundo lugar, el estado como urbanizador penetra en los vacíos urbanos que fue dejando el desarrollo tentacular; en tercer lugar la empresa privada va urbanizando las áreas ya colonizadas, en términos urbanos, por los otros dos agentes, por el estado y la urbanización clandestina. (Jiménez, 1998, p. 23)

La ilegalidad de la vivienda es uno de los principales obstáculos para la generación de una vivienda digna, ya que en este tipo de ocupaciones la planeación es el último factor que se considera, la extensión de redes de servicios públicos domiciliarios, el acceso a medios de transporte, equipamiento y recreación se ven sacrificados mientras se privilegia la densidad y la improvisación, muchas veces sobre suelos que tienen características de amenazas y riesgos. La desigualdad y el desequilibrio se presentan por la poca oferta a nivel urbano de vivienda económica y accesible, y el creciente número de emigrantes que al final por su bajo nivel educativo y social son excluidos y marginados en la parte laboral y social de una manera formal, surgen posibilidades pero en muchos casos sin ninguna garantía o estabilidad.

Una alta proporción de la construcción de vivienda se desarrolla por fuera de las normas que rigen la actividad en lo que se denomina urbanización “pirata” o clandestina. Los diferentes cálculos sobre la incidencia de la informalidad arrojan cifras que varían entre el 30% y el 50% del crecimiento de la oferta distrital.

Áreas Desarrolladas										
DÉCADAS	1960-1970		1970-1980		1980-1990		1990-2000		2000-2007	
ÁREA URBANA	13.985,00	%	24.046,00	%	29.308,00	%	32.000,00	%	35.232,00	%
ÁREA URBANA INFORMAL	1.048,40	7,50	1.544,14	6,42	2.524,01	8,61	6.506,38	20,33	7.160,33	20,32
ÁREA URBANA FORMAL	12.936,60	92,50	22.501,86	93,58	26.784,00	91,39	25.493,62	79,67	28.071,67	79,68

Habitantes										
DÉCADAS	1960-1970		1970-1980		1980-1990		1990-2000		2000-2007	
HAB. A. URBANA	2.845.000	%	3.500.000	%	5.469.000	%	6.000.000	%	6.824.000	%
HAB. A. INFORMAL	288.310	10,13	424.638	12,13	698.083	12,76	1.793.235	29,89	1.973.072	28,91
HAB. A. URB. FORMAL	2.556.690	89,87	3.075.361	87,87	4.770.916	87,24	4.206.764	70,11	4.850.927	71,09

Figura 3. Estadística Áreas Informales

Fuente. Síntesis de la Problemática de las Áreas Desarrolladas Informalmente, (Martínez 2007).

La problemática de estas áreas de desarrollo informal desde mediados del siglo XX se ha ido incrementando por todas las razones expuestas anteriormente, llegando a cifras que en los años 60's el porcentaje de áreas informales era del 7,5 % pasando a 20,32% en la primera década del siglo XXI (figura 3), situación similar que se presenta en el número de habitantes que obviamente fue creciente pasando de alrededor del 10% a casi un 30% en la primera década de este siglo. Las áreas donde se desarrollaron la mayoría de estos asentamientos fueron en un gran porcentaje hacia el sur y sur occidente de la ciudad, con algunos puntos en el norte y noroccidente pero en un menor porcentaje (Figura 4), donde casi la mitad del suelo donde se establecieron era urbano y otra parte de reservas ecológicas o zonas sensibles, pasando así a ser clasificados como áreas de desarrollo ilegal. En estas áreas solo un 7,5% del área total urbana se destina para espacios recreativos o construcción de edificios comunitarios.

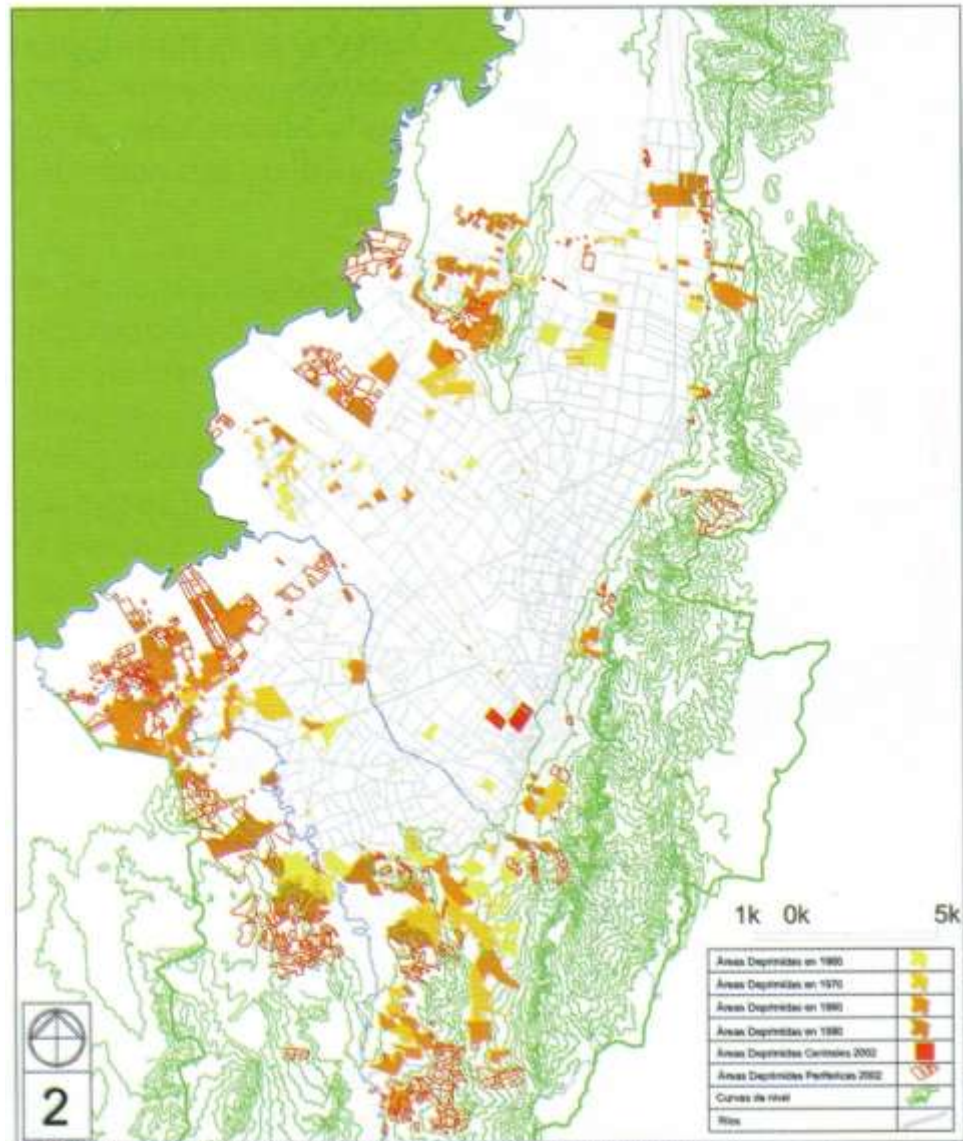


Figura 4. Áreas Urbanas Deprimidas

Fuente. Desarrollo Urbano y Pobreza en Bogotá D.C., 2005.

Basados en la información expuesta anteriormente y en la Síntesis de (Martínez, 2007), podemos decir ahora la primera causa del desarrollo y crecimiento de las áreas informales a través de la historia fue el crecimiento poblacional, a causa de múltiples factores entre los cuales está la migración de población campesina por las guerras que se dieron a principios de los años 1900 y el auge comercial e industrial que se comenzó a dar por esta época,

siendo un punto de atracción para una gran población en búsqueda de mejores oportunidades. Ya hacia mediados del siglo XX se presentó una nueva migración del campo a la ciudad por causas de violencia política, pero dentro de este crecimiento acelerado de la ciudad el sector menos favorecido fue el de estratos bajos, terminando así hacia mediados de los años 90's una nueva migración a causa de la violencia por grupos armados.

La segunda causa fue la incipiente creación y desarrollo de las políticas y entidades hacia mediados del siglo XX, que se encargarían de darle manejo a esta problemática, que en un inicio el Instituto de Crédito Territorial (ICT), se enfocaba más hacia el desarrollo de la vivienda rural, pero esto cambió y se reestructuró para apoyar la vivienda urbana, las políticas dirigidas hacia los estratos más bajos era muy escasas. Inicialmente este tipo de desarrollo fue llamado Vivienda Obrera, posteriormente Vivienda Popular y finalmente a principios de los años 90's se le llamó Vivienda de Interés Social (VIS). Esta falta de presencia por parte de las Entidades Municipales para ejercer control y seguimiento han hecho que la oferta de vivienda formal sea muy baja y cubra solamente a rededor de un 20% del total de la demanda informal.

La tercera se refiere al factor económico en la oferta, una es la oferta de predios en barrios informales sin ningún planeamiento formal ni garantías, que puede llegar a ser un poco más económico por un lote un poco más grande que el convencional, pero que al final no le genera al Municipio ningún dinero para el mejoramiento urbano de las zonas. La otra oferta es la VIS (vivienda de interés social), la cual al ser planeada da unas garantías a nivel funcional y urbano con servicios complementarios, esta oferta puede llegar a ser un poco más costosa y en un lote más pequeño que en el informal pero con las garantías explicadas.

El cuarto se refiere a los aspectos culturales, en tenencia de la tierra y como proyectar de alguna forma la construcción de su vivienda por fases de acuerdo a su nivel de ingresos y su posibilidad de avance. Paralelo a esto el tema cultural de costumbres que traían esos nuevos residentes del campo y su modo

de vida rural que se vería reflejado en sus viviendas como concepto de ruralización de la ciudad.

La quinta y última se enmarca en la falta de control y multas a los urbanizadores ilegales, en el último tercio de siglo XX, los procesos de control y seguimiento para sectores informales no existía por falta de recursos físicos y humanos, además de unas pocas políticas que no eran claras y poco interés del Distrito por este tema y de las diferentes entidades que existían que no tenían sus funciones claras sobre el tema y era fácil para el urbanizador pirata burlar la ley.

Ya en nuestros días teniendo claro que están definidas las entidades, sus funciones y se ejerce control sobre los terrenos propensos a desarrollos informales, este tipo de desarrollos siguen apareciendo, persistiendo los problemas de invasión de terrenos y desalojo de personas, las cuales siguen sin un panorama muy claro. Todo este panorama que tenemos expuesto anteriormente nos lleva a deducir que como consecuencia tendríamos que, cerca del 50% de los predios distritales son de los estratos bajos (figura 5), que en muchos casos no generan dividendos para la ciudad y si se quisiera implementar la legalización y mejoramiento de barrios informales esto tendría unos costos muy altos para la administración.

Otra consecuencia es la poca área que están aportando los sectores informales legalizados que es cerca al 8% destinados para áreas verdes y parques, lo que indica que la ciudad tiene un déficit de áreas para espacio público (Martínez, 2007), que va de la mano de la desarticulación urbana restringiendo la movilidad y transporte por la falta de vías y continuidad en su trama. A consecuencia de esta desarticulación y falta de espacio público la ciudad toma una imagen de marginalidad y pobreza en los sectores de estratos más bajos que se acerca al 50% y si incluimos el estrato 3 podríamos llegar a un 87% (figura 5), lo que quiere decir que es una ciudad de escasos recursos y poca calidad de vida en gran parte, que se han ido formando por múltiples razones ya se expusieron anteriormente, reflejo de eso es la falta de planeación en muchos

desarrollos urbanísticos que posteriormente el distrito tiene que entrar a arreglar de alguna manera para proveer de redes y servicios.

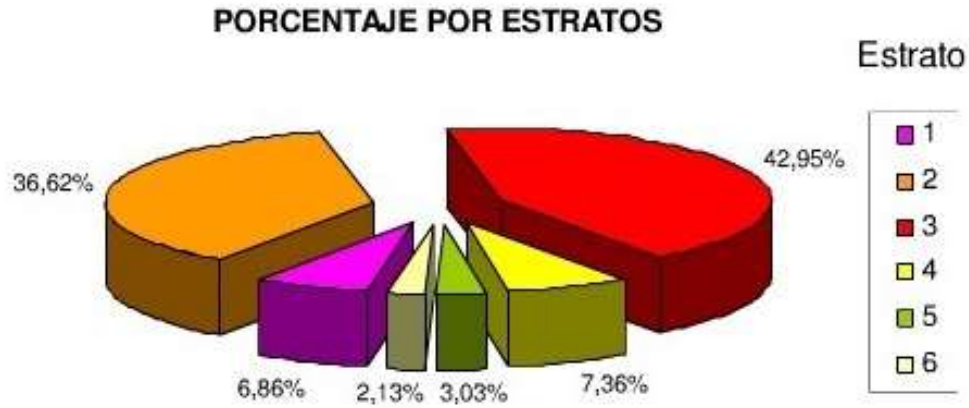


Figura 5. Estratificación

Fuente. Síntesis de la problemática de las áreas desarrolladas informalmente, 2007.

La mayor cantidad de áreas desarrolladas informalmente se encuentran en las zonas de periferia o también llamados cinturones de miseria, para afrontar esta situación el POT el Tratamiento de Mejoramiento Integral y a nivel local este tema se maneja en la UPZ de Manejo Integral.

*“En el POT se incluye principalmente las denominaciones de Barrios Informales (DAPD 2000:74), Asentamientos Subnormales (DAPD 2000:111) y Asentamientos de Origen Clandestino (DAPD 2000:159). Además, la Unidad Coordinadora de Política Habitacional (2002) se refiere a los Desarrollos Ilegales”. (Rueda G., Rueda S., 2005d, p. 32)*

El Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital (POT), es una herramienta que ésta concebida para la construir una imagen de la ciudad orientando la acción del gobierno distrital y la inversión pública hacia objetivos de largo plazo, basados en la sostenibilidad del desarrollo urbano, equidad social y el incremento de los niveles de productividad urbana. Se hará una

breve reseña de los elementos dentro de este plan que atañen al tema de desarrollos informales.

Dentro del Subtítulo de Programas Estructurantes, está un capítulo que habla sobre la Vivienda de Interés Social, dentro de sus objetivos generales describe que:

El programa habitacional tiene por objeto impulsar el cumplimiento del derecho al acceso a una vivienda digna de las familias del Distrito y la Región, dando prioridad a las familias que se encuentran en situación de pobreza, grupos vulnerables y desfavorecidos, a través de la planeación, gestión, prevención, control y vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de la ciudad en los aspectos ambiental, habitacional, de suelo, de renovación urbana y mejoramiento integral, de servicios públicos y de patrimonio urbano y arquitectónico...(POT, 2004a, p. 224).

Para cumplir estos objetivos, se trazan unas estrategias para su cumplimiento, dentro de las cuales se señala que el Distrito diseñara mecanismos que permitan adquirir, adecuar y ofrecer suelo apto para ejecutar programas habitacionales, promover y apoyar actuaciones urbanas tanto en suelo nuevo como construido, facilitar y promover planes parciales en suelos para desarrollar y renovación urbana, y desarrollar mecanismos financieros para que la población de menores ingresos pueda acceder a alternativas habitacionales.

Un punto muy importante es el Subprograma de Mejoramiento Integral, que dentro de su objetivo general estipula que:

El subprograma de Mejoramiento Integral tiene por objeto 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. (POT, 2004b, p. 227).



A nivel local por medio de las UPZ se priorizaran las acciones en función del impacto que se quiera conseguir para obtener el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, dentro de los componentes tenemos, servicios públicos, accesibilidad, equipamiento para programas sociales, equipamientos para actividades cívicas y culturales, condiciones ambientales y las condiciones individuales de la unidad de vivienda.

Dentro de la parte de Tratamientos Urbanísticos esta el Tratamiento de Mejoramiento Integral, el cual “... *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.*” (POT, 2004c, p. 306). Este tratamiento tiene dos modalidades, una es de intervención reestructurante y se aplica para sectores que requieren generar condiciones de accesibilidad, dotación de equipamientos e infraestructura de escala urbana o zonal, y la otra es de intervención complementaria aplicada a sectores que necesitan completar o corregir diferencias urbanísticas que apuntan a construir y cualificar el espacio público, dotaciones e infraestructura local. Este Mejoramiento Integral también regula la generación de espacio público, normas para las viviendas y fichas normativas.

El Plan de Ordenamiento Territorial establece la necesidad de orientar acciones de complementación, reordenamiento o adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda 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 definida para el conjunto de la ciudad. En este sentido el Subprograma de Mejoramiento Integral se aplicara en las zonas ocupadas por asentamientos o desarrollos de origen informal. (Artículo 296 del decreto distrital 190 de 2004, Compilación POT). Esta herramienta es solo el engranaje principal de todo este proceso, ya que contiene las herramientas que guiara el desarrollo de la ciudad en este tema de informalidad, pero necesita trabajar conjuntamente con otros

engranajes igual de importantes como son el programa de legalización, regularización, Vivienda de Interés Social, Mejoramiento Integral de Barrios y Reasentamiento, para poder mover todo esta gran máquina de desarrollo, mejorando así la calidad de vida de sus habitantes y así mismo la ciudad como escenario.

Desde la década de los 80's, se viene hablando he implementando diferentes políticas como herramientas y conceptos que ayudaran a intervenir las áreas de desarrollos subnormales, para lograr un mejoramiento de las condiciones de vida por medio de programas de legalización y mejoramiento barrial, que al mismo tiempo han tratado de controlar la expansión de estos asentamientos, para lo cual se han venido involucrando entes distritales a los cuales por medio de reformas se les ha venido delegando ciertas funciones para la intervención de este fenómeno urbano. La Secretaria Distrital de Planeación como ente distrital máximo en el tema de planeamiento, se concentra en esta tarea más la de fijar instrumentos, que con el apoyo operativo y de servicios que recibe de las demás entidades distritales y autoridades locales, se pueden llevar a cabo los lineamientos estipulados en el Plan de Ordenamiento Territorial para así finalmente definir las reglamentaciones que necesite cada barrio dependiendo de su caso.

En el artículo 115 del Acuerdo 257 de 2006, establece que la Secretaria Distrital del Hábitat *“tiene por objetivo formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, 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”*.

En otras palabras esta entidad a través de la Subdirección de Barrios hace sus intervenciones en áreas donde hayan asentamientos informales que no

cumplen con las normas urbanísticas que permitan su desarrollo a través de una planificación de una forma ordenada, este trabajo lo realizan basados en dos procesos, uno de legalización urbanística y otro de regularización. (Rodríguez D., entrevista realizada por Daniel Chaparro el 14 de Mayo de 2012)

La legalización aplica para predios que posean títulos de propiedad pero que aún no han sido reconocidos a nivel urbano y para predios que estén en un terreno por apropiación pero sin título. Esta legalización no aplica para barrios informales, zonas de protección o de alto riesgo, sus procesos están basados en el decreto 564 de 2006, que habla sobre la incorporación de estos predios 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. Además describe el proceso que toca hacer para poder lograr la legalización de los predios y finalmente las condiciones urbanísticas a las que se sujetara, las acciones de mejoramiento barrial y así su reconocimiento oficial. Los asentamientos informales se consideran consolidados o desarrollados y son susceptibles de iniciar un proceso de legalización cuando cuentan con una estructura urbana, como mínimo, con un trazado vial en terreno y lotes ocupados con construcciones habitadas, que a juicio de la Secretaria Distrital del Hábitat se pueda realizar el proceso.

Como se habló anteriormente, cuando estos predios se encuentran en zonas de protección ambiental, zonas de reserva para infraestructura vial o de servicios y zonas de alto riesgo no mitigable, las entidades que trabajan de la mano con la secretaría como son el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), Secretaria Distrital de Ambiente, Defensoría del Espacio Público, Catastro Distrital, Secretaria Distrital de Planeación y empresas de servicios públicos, expiden unos conceptos de viabilidad referentes a estas zonas en las cuales advierten sobre la necesidad de las obras de mitigación para la legalización del asentamiento, o donde no se podrá adelantar ningún tipo de

proceso de titulación o habilitación legal, teniendo que hacer un trabajo de reasentamiento de esta población.

Por medio del decreto 510 de 2010 se complementa diciendo que no serán objeto de legalización aquellos asentamientos urbanos desarrollados o consolidados clandestinamente antes del 27 de Junio de 2003. Además se describe todos los pasos, actores urbanos y distritales que intervienen en el proceso de legalización y sus funciones específicas. Adicionalmente se habla de la generación de espacio Público en las áreas donde se haga los procesos de legalización donde se deben prever y ceder estas áreas con esta finalidad, para cubrir el déficit que exista en malla vial, áreas para parques y equipamientos.

El segundo proceso, el de regularización se da para barrios que ya han sido legalizados y posteriormente necesiten complementos a nivel urbano para recuperar o compensar el espacio público, este tema se había tratado en el POT pero no existía una ley que lo regulara; gracias al decreto 416 de 2011, se reglamento el procedimiento para aplicar los planes de regularización para así poder realizar los ajustes urbanísticos y normativos a los desarrollos de origen ilegal, anteriormente legalizados y reconocidos. Esto está sustentado en el POT donde indica que la política de espacio público se basa en generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante.

En este caso la Secretaria Distrital del Hábitat también trabaja de la mano con el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), Secretaria Distrital de Ambiente, Defensoría del Espacio Público, Catastro Distrital, Secretaria Distrital de Planeación, empresas de servicios públicos, además del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD) y las alcaldías locales dependiendo donde se encuentre ubicado el desarrollo legalizado. La

comunidad involucrada también participa en el proceso a través de la junta de acción comunal y los propietarios o poseedores de los predios.

Para comprender un poco mejor el significado de espacio público, en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, explica que el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los y las habitantes. Para complementar este concepto, en la Constitución Política de Colombia se habla de este tema como un derecho colectivo en el artículo 82, el cual establece que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

De la mano de la Secretaria Distrital del Hábitat, la Caja de Vivienda Popular (CVP) trabaja en función del programa de reasentamiento como apoyo al tema de desarrollos informales, enfocándose principalmente en la localización y traslado de las familias de estratos 1 y 2 que se encuentren en zonas de alto riesgo no mitigable, por ejemplo zonas inundables o sujetas a derrumbes, deslizamientos o presentes situaciones insalubres, todo lo anterior sustentado por el decreto 230 de 2003. A estas familias se les ofrece un acompañamiento integral para poder darles una solución rápida, brindándoles ayuda en el proceso de relocalización en el cual el FOPAE responde por el primer mes de arriendo y la CVP posteriormente se hace cargo mes a mes de esta obligación mientras se les da una solución definitiva con todas las garantías en un hábitat más adecuado por medio de viviendas nuevas bajo el esquema de vivienda prioritaria o vivienda usada, asignando y otorgando el Valor Único de Reconocimiento (VUR) cuando el caso particular lo amerite. Todo este proceso de reasentamiento culminarlo en su totalidad lleva alrededor de 18 meses. (Vega L., entrevista realizada por Daniel Chaparro el 15 de Mayo de 2012).

Esta entidad trabaja basada en estudios y diagnósticos técnicos realizados por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), los cuales permitirán definir la ubicación de familias en alto riesgo no mitigable y así adelantar las acciones correspondientes para poder mitigar los riesgos en las zonas identificadas y definidas dentro del Mapa de Zonas de Protección Actual por Riesgo, las cuales posteriormente serán entregadas a la autoridad ambiental para su manejo y cuidado.

La CVP paralelamente trabaja otros programas como son el otorgamiento de del Título de Propiedad, aplica para predios que se encuentren en barrios que ya hayan sido legalizados. Se brinda un acompañamiento jurídico, técnico y social, logrando grandes beneficios como la consolidación del patrimonio, valorizando la propiedad porque se reconoce el derecho al suelo y a las mejoras que se le hayan hecho a la inmueble, se facilita el acceso a préstamos bancarios, acceder en cualquier momento si se requiere de un subsidio para mejoramiento y convertir esta propiedad en un bien familiar.

Al mismo tiempo se implementan programas que ayudan a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes, uno de ellos es el de Mejoramiento de Barrios, el cual consiste en mejorar el espacio público por medio de obras menores como escaleras, alamedas o parques, que contribuyan al mejoramiento del entorno del sector. Esta labor se realiza basada en un listado de proyectos priorizados entregados por la Secretaria del Hábitat a la CVP, quién realiza los estudios pertinentes para ver su viabilidad y poder ser incluidos en el Banco de Proyectos para su ejecución.

Otro de los programas es el de Mejoramiento de Vivienda, el cual brinda unos beneficios que se pueden contextualizar en dos términos, una vivienda digna y habitable, para lo cual se tiene un acompañamiento integral con asesorías técnica, legal y financiera. Con el fin de suplir algunos de los problemas que acarrea construir una vivienda informalmente, se expidió el decreto 624 de 2006, el cual asigna a la Caja de Vivienda Popular la operación de este

programa de Mejoramiento de Vivienda, en el cual se enmarcan los procesos de asistencia técnica, reconocimiento, ejecución de obras y capacitación. *El programa Mejoramiento de Vivienda CVP cuenta con 3 modalidades de beneficio para sus usuarios. Son mecanismos que agrupan los 3 métodos de mejoramiento: Mejoramiento Estructural, Mejoramiento en Condiciones de Habitabilidad y Construcción en Sitio Propio.*

- **Mejoramiento Estructural:** *Solución a falencias constructivas y de diseño en las condiciones estructurales y arquitectónicas de la vivienda, con el propósito de proteger la vida de las personas que la habitan.*
- **Mejoramiento en Condiciones de Habitabilidad:** *Solución a carencias básicas de saneamiento con reparaciones locativas en baños, cocina, cubiertas, pisos y techos, para disminuir las condiciones de insalubridad.*
- **Construcción en Sitio Propio:** *Solución de vivienda que se construye en un lote o en terraza, compuesta como mínimo de una unidad básica (baño, cocina, espacio múltiple y lavadero).*

*De 2008 a 2011 el programa distrital Mejoramiento de Vivienda ha mejorado la calidad de vida de más de 2 mil 700(as) familias, a través de sus 3 modalidades: reforzamiento estructural, construcción en sitio propio y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. (CVP- Mejoramiento de Vivienda, 2012a).*

Desde 1998 mediante el acuerdo 15 del mismo año, se crea Metrovivienda, esta entidad distrital está encargada de promover la oferta de suelo urbano para la ejecución de proyectos integrales de VIS, funcionando como un banco de tierras, adelantando la gestión del suelo, promoviendo y facilitando la construcción de vivienda social, *“promover la oferta masiva de suelo urbano, para facilitar la ejecución de proyectos integrales de vivienda de interés social y desarrollar las funciones propias de los bancos de tierras o bancos inmobiliarios”.* (Rueda G., Rueda S., 2005e, p. 69). Metrovivienda contrata los

diseños urbanísticos integrales, estudios, diseños, construcción de las redes de servicios públicos y vías.

Los lotes resultantes son vendidos por medio de convocatorias públicas a constructores privados, ONG's y empresas privadas, quienes se encargan de construir y posteriormente vender las viviendas a las familias interesadas, además del urbanismo integral, ejecución de vías, obras de saneamiento básico, redes de servicios públicos y otros proyectos complementarios institucionales, comerciales y dotacionales.

Metrovivienda tiene un par de programas de maneja como parte de su objetivo estructurante denominado Ciudad con Derechos, que consisten en formulación e implementación de planes parciales.

El Programa Derecho a un Techo tiene como objetivo garantizar de forma progresiva el derecho a la vivienda digna y en un territorio seguro, a través de la construcción, el mejoramiento, la reubicación y el subsidio, con gestión efectiva en vivienda de interés social con énfasis en vivienda de interés prioritario". El Programa Transformación Urbana Positiva tiene como objetivo, promover, gestionar y realizar operaciones, programas y proyectos urbanos sostenibles, integrales, prioritarios y estratégicos, dinamizadores de equidad y competitividad en los procesos de desarrollo y renovación urbana. (Metrovivienda, 2012).

Existe interacción entre el estado y la comunidad, la cual participa sugiriendo cambios en los planes o diseños desde su punto de vista y vivencias en ciertos casos, cuando se hacen las reuniones con las autoridades y los representantes comunales se tienen en cuenta sus ideas y se someten a un estudio para ver su viabilidad, esto se presenta porque la comunidad es receptiva con las intervenciones y entienden que es lo que se pretende hacer con los programas, los cuales se tratan de hacer de tal forma que cubran sus expectativas y necesidades. (Luna G., entrevista realizada por Daniel Chaparro el 22 de Mayo de 2012).



El tema de participación ciudadana está claramente estipulado en los decretos que reglamentan tanto la legalización de asentamientos informales como en su regularización, dejando claro que la comunidad siempre es un actor importante dentro de los desarrollos de los programas de mejora de sus condiciones sociales urbanas. Lo anterior esta descrito en el artículo 10 del decreto 510 de 2010 que aplica para la legalización de predios, donde estipula que se realizan talleres de con la comunidad a través del cual se les muestra cual es la situación en la que se encuentran y de manera general se describen los derechos que tienen en el desarrollo del proceso de legalización, pero al mismo tiempo sus obligaciones y compromisos que deben asumir. En el artículo 13 del decreto 416 de 2011 que aplica para la regularización también se describe de qué forma dentro del proceso de gestión a la comunidad se le explica en qué consiste el programa, la importancia y el alcance que tiene su participación, se habla también de su situación y sus respectivas cargas que deberán asumir dentro del procedimiento y finalmente los beneficios resultantes del programa.

Es importante resaltar de qué forma se realiza la participación de la comunidad, mediante los programas de Mejoramiento coordinados por la CVP, dentro de los cuales sus habitantes son protagonistas del planeamiento y ejecución de los trabajos que se realicen en sus barrios, ya que ellos mismos eligen como quieren que se vea, sienten partícipes de los talleres y reuniones con la CVP, en los cuales se suscriben pactos de buen uso y mantenimiento del área a mejorar y al mismo tiempo se genera empleo, ya que alrededor del 50% de los trabajadores contratados para la ejecución de las obras son personas de la misma comunidad.

A través del artículo 19 del decreto 520 de 2010, el control de las zonas de asentamiento informal o clandestino, lo ejerce cualquiera de las entidades distritales, que al tener conocimiento de esto se informara a la Secretaria Distrital de Hábitat a través de la Subsecretaria de Inspección, Vigilancia y Control, que establece puntos de monitoreo en los sectores que presenten este

tipo desarrollos informales o clandestinos y así detectar cambios en sus condiciones, para posteriormente adelantar acciones administrativas correspondientes y promueva las acciones judiciales contra los responsables. Las alcaldías locales juegan un papel muy importante en el control que se debe ejercer sobre estas zonas ya que es la que hace aplicar la norma y puede aplicar acciones policiales. (Luna G., entrevista realizada por Daniel Chaparro el 22 de Mayo de 2012).

La construcción de este tipo de desarrollos como grupo y como unidad de vivienda tiene efectos negativos en el ordenamiento del territorio, ya que se encuentran fuera de unos parámetros técnicos formales, presentándose un rechazo urbano social, falta de espacios para la comunidad, equipamientos, en resumen es evidente la falta de un espacio digno con todas las garantías para tener una buena calidad de vida.

En este sentido, la problemática de la construcción informal resulta principalmente de cuatro factores:

- Falta de asesoría técnica, legal y financiera a la población de bajos recursos para la construcción de vivienda.
- Falta de información de la normatividad vigente para el desarrollo constructivo.
- Desarrollo de la actividad constructiva por personal no capacitado y con precarios conocimientos técnicos.
- Falta de procedimientos accesibles y económicos para la obtención de licencias de construcción, que puedan seguir los hogares de los estratos 1 y 2 de la ciudad. (CVP- Mejoramiento de Vivienda, 2012b).

Bogotá a través de sus diferentes entidades a desarrollado múltiples programas a nivel urbano que han estado basados en estudios y herramientas legales, que de alguna forma han ayudado a solucionar el problema de los asentamientos informales, pero desafortunadamente esto tiene connotaciones mas profundas que simplemente solucionar problemas de vivienda y de

servicios complementarios. Por los diferentes conflictos políticos y sociales este fenómeno no desaparecerá, la falta de garantías y de equidad seguirán contribuyendo para que la población siga sufriendo de desigualdad y de falta de oportunidades a nivel educativo y cultural que repercuten directamente en la calidad de vida de este grupo poblacional.

### **5. Curitiba – Ciudad Verde**

Curitiba ha sido considerada la ciudad de mayor calidad de vida de Brasil y una de las ciudades más limpias y organizadas de Sudamérica, ganándose el nombre de ciudad ecológica y que ha trabajado durante más de 30 años desarrollando proyectos urbanos y medio ambientales. No obstante, se le ha criticado mucho por haber construido muchos parques a bajos costos de ejecución y de mantenimiento, al contrario de pocos proyectos de vivienda; tema al cual no se le ha dado mucha importancia, pero que socialmente también le aportaría mucho a la ciudad y se ha tratado de manejar en los últimos años para incluirlo dentro de la dinámica de actores que han hecho de esta ciudad una de las más prosperas de Brasil.

“Los parques y los espacios verdes de Curitiba se establecieron con tres propósitos: evitar la ocupación ilegal de las tierras y la construcción de viviendas carentes de seguridad; proporcionar espacio para el drenaje y avenamiento de las aguas de los cinco ríos que atraviesan la ciudad; y proporcionar espacios para actividades culturales y recreativas. Por cada ciudadano, hay 51 metros cuadrados de espacios verdes.” (Olaya, 2010)

El desarrollo que ha tenido Curitiba ha estado enfocado principalmente hacia la estructura urbana, ecológica, y de movilidad, acompañado de un sistema de transporte óptimo; pero al tema de vivienda social le falta desarrollarse más. En algunas ocasiones se le ha criticado esto ya que ha existido mucho desplazamiento de población hacia la periferia, resultando en el surgimiento de barrios que han nacido de la informalidad, a los cuales no se les ha prestado la atención necesaria.

Curitiba así como muchas ciudades, se convirtió en foco de interés por el tipo de desarrollo que se le quería dar, las oportunidades de crecimiento, de mejora de calidad de vida y servicios, etc., que hicieron que de alguna forma comenzara el éxodo rural a las grandes ciudades que brindaban este tipo de oportunidades nuevas para muchos. Empresas nacionales y extranjeras con la idea de conseguir mano de obra barata comenzaron a hacer un llamado a toda esta población con lo cual el campo se volcó hacia la ciudad, y a las ciudades intermedias que poco a poco se fueron conectando por ser en su tiempo “ciudades dormitorio” y este espacio que existía entre ambas se fue ocupando por asentamientos nuevos que de a poco fueron incluidos en los desarrollos urbanos para poderlos dotar de todos los beneficios por el rápido crecimiento demográfico que tuvieron en su momento.

En general a lo largo de América Latina este tipo de asentamientos no presentan ninguna garantía a nivel urbano, no tienen servicios públicos ni equipamiento y sus condiciones de vida son muy precarias, este tipo de desarrollos en Curitiba se dan más hacia la parte sur de la ciudad como le veremos mas adelante.

Las políticas que se vienen desarrollando son a nivel local y no estatal, cada municipio tiene la libertad de decidir cómo y qué hacer con este fenómeno urbano (descentralización). Este tema se maneja en aspectos como el institucional, educacional y desde la política local, pero así mismo para complementar esto, existen organizaciones civiles de representación para participar de alguna manera dentro de los procesos, pero al parecer esta participación no es muy influyente ya que por la falta de espacios para deliberar, las entidades encargadas de estos procesos solo se dirigen a la población para informar de los procesos que están en camino, o de los proyectos que se van a realizar, pero poco se tienen cuenta la experiencia de la población, a excepción de Porto Alegre, pionero en participación ciudadana para solucionar los problemas.

A mayores problemas sociales mayor fragilidad urbana, la ciudad es el escenario que nos presenta toda la problemática de la población, saca a la luz las deficiencias en las políticas y en los diferentes procesos, por esto los más necesitados de atención son excluidos hacia otras partes de la región, se le pasa el problema a otros municipios pero no se le da una solución de fondo al problema. Más allá de los planes existentes de manejo la falencia radica en la falta de condiciones económicas a causa de poca oportunidades de educación y trabajo, así mismo el poder adquisitivo es muy bajo y no existen programas de integración social que sustenten los planes que se desarrollan a nivel urbano. (Moreira T., entrevista realizada por Daniel Chaparro el 28 de noviembre de 2011)

La Coordinación de la Región Metropolitana de Curitiba (COMEC) en conjunto con la prefectura de Curitiba, está encargada de realizar el planeamiento y destinar las áreas para reubicación con algunos recursos estatales. Este tipo de asentamientos informales se han radicado en los municipios vecinos, dentro de Curitiba si existen estos asentamientos pero son muy pequeños y de pocas casas, los que son removidos a los otros municipios es por una “negociación” que igual trae problemas tanto para estos municipios como para los propios habitantes por moverlos de sitio y cambiar su ritmo de vida normal. (Firkowsky O, entrevista realizada por Daniel Chaparro el 30 de noviembre de 2011)

La ilegalidad es la síntesis de una realidad urbana producida por una falta de equidad económica con beneficios y oportunidades reales de crecimiento y bienestar. Esta ilegalidad se produce por factores como son la mínima oferta de tierras dentro del mercado formal, para personas con bajos ingresos, llegando al punto de la exclusión social de dicho sector poblacional. Esto sumado a la ubicación espacial de los terrenos, en donde las áreas mejor localizadas tienen un mayor costo, deja también excluidas a las personas con menor poder adquisitivo, forzándolas a ubicarse en zonas precarias, con problemas ambientales y de servicios públicos.

... la forma clásica de producción de una vivienda en asentamientos irregulares puede ser comprendida por la secuencia siguiente:

- Ocupación individual y/o colectiva de un lote urbano.
- Construcción rápida de una vivienda precaria.
- Larga inversión familiar en la mejora de la vivienda.
- Repartición de la unidad residencial en "fracciones familiares.

(Abramo, P. 2001)

Actualmente hay un área que se viene trabajando (Barrio Parolin) en el Empresa de la Vivienda de Curitiba (COHAB), área en la cual se ha hecho un extenso trabajo social y urbano de readecuación y recuperación. En la misma entidad se le da inicio al plan de regulación, dependiendo del área a intervenir y su respectivo manejo que en todos los casos no es igual, ya que las problemáticas cambian según el caso, y cómo, a partir de este plan los índices de viviendas informales han bajado, mejorando sus condiciones de vida. Las construcciones de estas áreas que, se hacían en principio sin recursos y con la figura de autoconstrucción, pero esa condición cambio ahora se cuentan con recursos estatales y se contrata con la empresa privada, para realizar los proyectos.

Uno de los principales problemas que tiene es el de ubicación de estos asentamientos en áreas de borde de los ríos, el cual presenta un alto riesgo para los habitantes y una repercusión muy fuerte en el medio ambiente, por lo cual se enfatiza mucho en la reubicación de estas personas y la posterior recuperación ambiental de estas áreas.

Otro tema que es importante resaltar, es el referente a la falta de integración de los municipios en este tema, cada municipio maneja sus propias leyes y lineamientos, lo cual impide una solución coordinada de este fenómeno y no hay forma de llevar a buen término estos planes independientes: otro punto a resaltar es que realmente la participación ciudadana es muy poca, casi nula, las entidades dentro de su trabajo social se limitan exclusivamente a la información y divulgación pero no hay espacios de participación para escuchar realmente

cuales son las necesidades de los afectados. (Danieli Kiefer y Vivian Troib., entrevista realizada por Daniel Chaparro el 1 de diciembre de 2011)

Actualmente existen algunos programas como “Mi Casa Mi Vida” y “Villas de Oficios”

“Mi Casa Mi Vida” es un programa de interés social que cubre a las familias que tienen ingresos hasta \$3.100 Reales por mes y se hace a través de una asociación entre el Banco Federal de Ahorros, la ciudad y Empresa de Vivienda de Curitiba (COHAB), su objetivo es ofrecer un millón de viviendas construidas por el gobierno de Brasil, para ayudar a los grupos de personas menos afortunadas para que puedan adquirir su casa por medio de un subsidio y pagando un monto dependiendo de sus ingresos, los proyectos se construyen con ayuda de la empresa privada pero administrados por el COHAB.

El programa Villas de Oficio, representa una solución para dos problemas:

La vivienda y el trabajo. Son núcleos de casas de 2 pisos, en las cuales la planta baja está destinada al desarrollo de actividades artesanales o de pequeño comercio y el 1er. piso es el lugar de morada de la familia. La primera experiencia piloto de las Villas de Oficio se implantó en la “favela” más antigua de Curitiba, localizada a solo 2 Km del centro. Esta población vivía en las orillas del río, sin cualquier tipo de infraestructura. La Municipalidad evaluando la inminencia de desarrollar e implantar un programa de reurbanización y preservación ambiental para esa área, necesitaba un reasentamiento de la población local.”

“El objetivo de este programa es mejorar la calidad de vida de la población de bajos ingresos, permitiendo su inserción en la red de producción de bienes y servicios. Para eso, la Municipalidad de Curitiba desarrolló simultáneamente a la construcción de las viviendas, un programa de entrenamiento intensivo de capacitación profesional y, a seguir, el asesoramiento a las actividades.

A través del trabajo y del acceso a la vivienda digna, se espera elevar el nivel social de esa población como forma de rescate de la ciudadanía. Esta experiencia demuestra que el Programa es una solución al problema de la

falta de vivienda y trabajo, sin embargo su implantación depende de financiaciones no siempre disponibles en las ciudades. (Vallicelli, 2009, p.74)

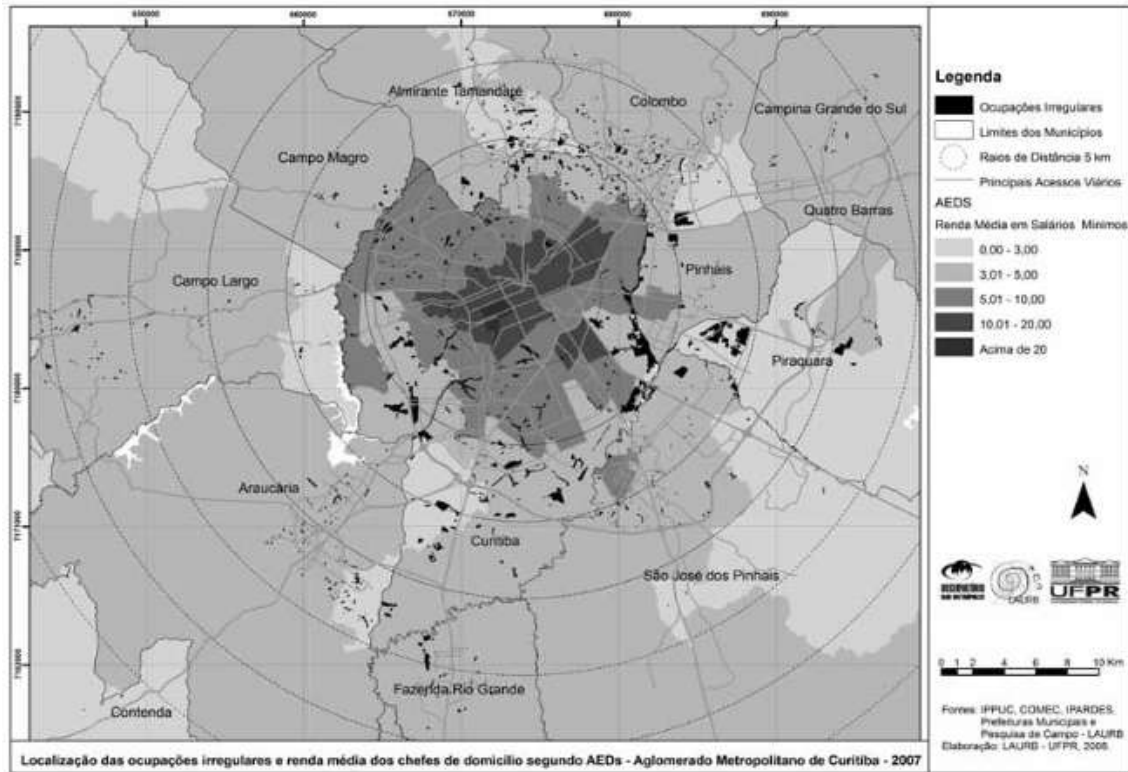


Figura 5: Ubicación de los asentamientos irregulares e ingresos promedio de los jefes de los domicilios, según áreas de extensión demográfica. Aglomerado metropolitano de Curitiba 1999-2005

Fuente: COHAB 2007, IPARDES 2003

En términos de Vivienda informal, las políticas de vivienda tienen mucho que ver con las políticas de movilidad, ya que la población trabajadora en Curitiba, vive en las zonas conurbadas a esta y salió de Curitiba, porque no podía económicamente vivir allí, por eso se desplazaron a las ciudades dormitorio. De ahí se deduce que es más alto el crecimiento poblacional en los Municipios de la Región Metropolitana de Curitiba que en los otros y que la política de metropolización no es muy fuerte. (Moreira T., entrevista realizada por Daniel Chaparro el 28 de noviembre de 2011)



“Desde la década de los 60 y más específicamente en los años 80, el fenómeno de las ocupaciones ilegales, es decir, los asentamientos espontáneos, acabaran marcando al territorio y a la sociedad como se muestra en el siguiente cuadro:” (COHAB, 2009, p. 4)

Tabla 1. Ocupações Irregulares Por Categoria En El Município De Curitiba – 2000-2005  
Fuente: IPPUC, COHAB-CURITIBA – 2005

CATEGORIA	2000		2005	
	Nº DE ÁREAS	Nº DE UNIDADES	Nº DE ÁREAS	Nº DE DOMICÍLIOS
Assentamentos espontâneos em regularização	78	19.199	53	17.352
Assentamentos espontâneos sem regularização	184	34.334	205	38.048
Loteamento clandestino em regularização	3	513	10	2.101
Loteamento clandestino sem regularização	36	3.287	73	4.765
<b>TOTAL</b>	<b>301</b>	<b>57.333</b>	<b>341</b>	<b>62.267</b>

Plan Municipal de Regularización de Tierras en Áreas de Preservación Permanente “El Plan Municipal de Regularización de Tierras en Áreas de Preservación Permanente se articula con las políticas de vivienda y medio ambiente, contenidos en la Ley Municipal 11266 del 16 de diciembre 2004, se ajustaban a Curitiba dentro del Plan Maestro para el Estatuto de la

Ciudad, y actúa en conformidad con la resolución 369/2006 de la CONAMA.

La preparación de la PMRF-APP es un hito en la aplicación de las políticas municipales de vivienda y el medio ambiente asociados con el desarrollo urbano.” (Redalyc, 2009)

Este plan se estructura basado en información general de la ciudad, dándole importancia a temas ambientales, hidrografía, áreas verdes, áreas de conservación, planteándose instrumentos de regularización, buscando la forma de implementar la participación en los programas municipales de medio ambiente a los residentes de las áreas de ocupación irregular y su situación en la ocupación.

*En la caracterización de la sub-cuenca se recogieron los datos generales, incluyendo: las ocupaciones ilegales, zonas expuestas a inundaciones, zonas verdes, ingresos, infraestructura, saneamiento, agua y electricidad, servicios sociales y comunitarios, pavimentación, transporte y zonificación. En los datos específicos de cada uno de los asentamientos irregulares surgieron: la demografía, a partir de la zona de ocupación de la tierra, las condiciones de la urbanización, la tenencia de la tierra y los ingresos. Para el recuento de los hogares dentro de los PPA existentes se ha elaborado con el sistema del río y su respectiva área de Preservación Permanente en la foto aérea de la ciudad en el año 2002, por lo que es posible hacer el recuento del número de hogares en los PPA.*

A partir de estas encuestas se realizó una estimación de la demanda y los costos de la reubicación de la población residente en los PPA, si hay la posibilidad de intervenir directamente en las áreas. El análisis de estos datos y la información hizo posible ver el escenario actual de las ocupaciones irregulares en las aplicaciones en Curitiba. (COHAB, 2008)

El Plan Municipal de Regularización de Tierras en Áreas de Preservación Permanente, esta articulado con las políticas de vivienda y de medio ambiente, se encuentra estructurado por unos procesos y determinantes para así iniciar la

intervención dependiendo del área donde se vaya a aplicar (figura 6), ya que la problemática va cambiando dependiendo del caso.

Este plan se basa en tres conceptos fundamentales, **urbanización**, que contiene el suministro de servicios y de equipamiento, **reasentamiento** que se refiere al loteo y aprobación de estos y **títulos de propiedad**. Estos conceptos se encuentran determinados por el nivel de riesgo presente, la recuperación ambiental de las rondas de ríos y lagos (fotos 1-2), densificación de las áreas y la construcción de infraestructura como es vías, andenes, parques, etc.

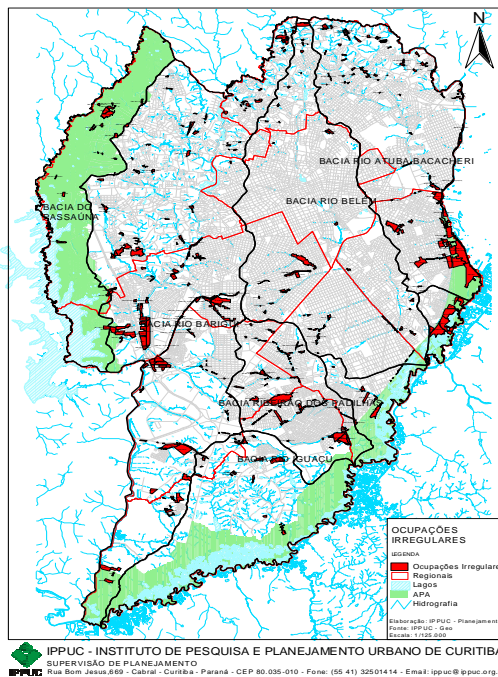


Figura 6 – Plano de ocupaciones irregulares.

bordes

Fuente: IPPUC

Fotos1-2: Recuperación ambiental de Ríos

Fuente: COHAB

Este plan como se hablo anteriormente, esta dirigido a familias que se hallan en condiciones de miseria, que tengan baja educación o se encuentren en condiciones sociales muy bajas y con violencia. Enfocado principalmente en las zonas de riesgo o con irregularidades, donde la producción de las nuevas unidades habitacionales estará repartida entre casa y apartamentos, construidas con recursos del programa Mi Casa Mi Vida, donde el COHAB entra

a identificar la demanda que exista (figura 7), realiza la comercialización de las viviendas y presta atención o asesoría social a las familias que quieran acceder a este programa. Dentro del proyecto se incluyen obras de infraestructura como escuelas, jardines infantiles, puestos de salud, servicios públicos y transporte. En síntesis este proyecto quiere es manejar el concepto de inclusión social para esta población en condiciones vulnerables, donde se les quiere dar todas las garantías de habitabilidad vinculada con las demás políticas públicas (salud, educación, abastecimiento, cultura y trabajo), conceptos básicos para tener una calidad de vida para el buen desarrollo de la comunidad en la ciudad.

Complemento a lo anterior, Curitiba implanto políticas que involucran la parte ambiental como parámetro de conservación y preservación, yendo de la mano del desarrollo de áreas urbanas para proyectos de reubicación y crecimiento, dando incentivos y facilitando la construcción de nuevas áreas habitacionales, donde adicionalmente se trabajan planes de educación a la población que trabaja en el tema de reciclaje para que adquieran una conciencia ambiental partir de la tarea que realizan.

Paralelo a los planes de regularización, existe otro plan que se implementa en las zonas ya consolidadas donde se interviene la imagen de las viviendas, donde se reparan y recuperan las fachadas de las viviendas, mejoras habitacionales que impactan en el paisaje urbano y tiene un efecto positivo en el autoestima de sus habitantes.



Figura 7 - Instrumento urbano permitiendo la compra de potencial y las transferencias de recursos financieros para la construcción de unidades de interés social.

Fuente: IPPUC, 2004. Diseño: Luiz Hayakawa, 2009.

Aunque Curitiba tiene una situación más favorable que otras ciudades de Brasil, también tiene su cuota de *favelas*, definidas por lo general como agrupamientos de 50 o más viviendas construidas por personas pobres en tierras ocupadas ilegalmente. Los programas de vivienda, combinados con la participación política directa y descentralizada de los ciudadanos, tal vez hayan salvado a Curitiba del caos urbano que tan frecuentemente resulta de la migración en gran escala de campesinos pobres hacia los centros urbanos. Pero Alcides Bittencourt Pereira, Director de COMEC, un órgano coordinador de la región metropolitana de Curitiba, señala que hay en la zona metropolitana 300.000 personas, equivalente más o menos al 10% de la población, que carecen de acceso a servicios públicos básicos y a viviendas legales. Dijo: “Esta cantidad es excesiva, si se tienen en cuenta los recursos que poseemos”.

## 6. Análisis Comparativo

CONCEPTO	BOGOTA	CURITIBA
<b>Problemática</b>	Pobreza, falta de equidad social y económica	Pobreza, falta de equidad social y económica
<b>Programas Sociales y Económicos</b>	Falta generar mas programas enfocados al bienestar social, educación y mejorar las oportunidades laborales para así poder tener mayor poder adquisitivo	Falta generar mas programas enfocados al bienestar social, educación y mejorar las oportunidades laborales para así poder tener mayor poder adquisitivo
<b>Problemática a Nivel Metropolitano</b>	Existe asentamientos informales en los municipios cercanos o conurbados, pero en un menor grado, la población prefiere la ciudad por la condiciones que brinda	Existen asentamientos informales en los municipios de la región metropolitana, al parecer se le ha cedido este problema a estas áreas fuera de Curitiba
<b>Plan</b>	Plan de Ordenamiento Territorial POT	Plan Maestro
<b>Entidades</b>	Secretaria distrital de Planeación, Secretaria Distrital del Hábitat, Caja de Vivienda Popular, Metrovivienda, FOPAE, Empresas de Servicios Públicos, Alcaldías Menores	COMEC, COHAB
<b>Programas</b>	Titulación, Reasentamiento, Regularización, Legalización Urbanística, Mejoramiento Barrial y de Vivienda, VIS y	Readecuación, Recuperación, Rehabilitación, Mi Casa Mi Vida, Villas de Oficio, Plan

	VISP	Municipal de Regularización de Tierras
<b>Seguimiento y Control</b>	A pesar de los planes existentes no se ejerce un control efectivo	A pesar de los planes existentes no se ejerce un control efectivo
<b>Banco de Tierras y Administrador de Proyectos de Vivienda</b>	Metrovivienda	COHAB
<b>Participación de la Comunidad</b>	La participación es activa dentro del proceso de estructuración y ejecución, existen espacios para que la comunidad opine, se tienen en cuenta sus sugerencias y se les comunica sus obligaciones y derechos	Se informa a la comunidad sobre los proyectos pero al parecer no se tienen en cuenta para su implementación y desarrollo
<b>Zonas Verdes</b>	Existe mas la preocupación por generar programas de vivienda que por generar espacios de zonas verdes, hasta ahora se esta pensando en generar espacios para este ultimo	Existe mas preocupación por generar parques y zonas verdes que por generar programas de vivienda que mitiguen el problema de informalidad
<b>Medio Ambiente</b>	Existe la preocupación por este tema y se implementan programas de reubicación y recuperación de las áreas afectadas, pero falta mas control	Existe la preocupación por este tema y se implementan programas de reubicación y recuperación de las áreas afectadas, pero falta mas control

<p><b>Imagen de Ciudad</b></p>	<p>Este concepto se ha tratado de a poco tratando de crear una ciudad mas amable y exequible a sus habitantes</p>	<p>Siempre la ciudad se ha preocupado por este concepto y todos los programas se plantean en torno a esto, marketing</p>
--------------------------------	---	--

Dentro de los factores que influyen en el desarrollo de la informalidad como problema, sobresalen los elementos a nivel social que son evidenciados en gran medida por la ciudad como escenario, tema que es muy similar tanto en Bogotá como en Curitiba, la falta de equidad social, calidad de vida y de oportunidades a nivel económico y educativo para esta población vulnerable, contribuyen para que a pesar de los esfuerzos administrativos para solucionar el problema siga presente y constante. Lo anterior se encuentra apoyado por la falta de programas que estén enfocados a aportar al bienestar social que tendría un efecto muy representativo en la educación mejorando así las oportunidades a nivel laboral y de equidad adquisitiva que facilitarían el acceso a programas de vivienda con las condiciones optimas que ofrecen los desarrollos formales, resultando así en una mejora en las condiciones de calidad de vida a largo plazo.

Las administraciones de Bogotá ha implementado múltiples programas que de alguna forma han mitigado el problema, resaltando mejoras significativas a nivel urbano que han contribuido para que la población que vivía en condiciones muy poco favorables hayan podido recibir este beneficio, pero cada día detrás de estas personas siguen apareciendo mas grupos de habitantes buscando de alguna forma mejorar su situación ubicándose en zonas muy poco favorables, convirtiéndose en una situación cíclica. Este fenómeno también se presenta en Curitiba en una menor escala ya que las condiciones políticas son diferentes, allí la administración también ha implementado múltiples programas que han ayudado a esta población afectada, pero adicional a esto la ciudad le ha cedido



este problema a los municipios que hacen parte de la región metropolitana, no solucionándolo definitivamente sino desplazándolo y de alguna forma liberándose de esta responsabilidad.

En gran parte este fenómeno no cede terreno en las dos ciudades como se hablo al principio por la falta de un manejo mas acertado desde el punto de vista social, pero además de esto paralelamente hacen falta implementar a los programas de mejoramiento que se vienen desarrollando unas herramientas de seguimiento y control mas efectivas que mitiguen los posibles focos de desarrollo informal para así darles un manejo adecuado por parte de las entidades gubernamentales, elemento que seria determinante para poder dimensionar su desarrollo y las posibles estrategias a implementar para el futuro, solo se piensa en mitigar el problema a medida que aparece, pero no existe un plan definitivo que vaya de la mano con los demás factores que influyen para que persista esta situación dentro de la dinámica social urbana.

Una diferencia clara entre como se aborda el problema en las dos ciudades es la relacionada con la participación de la población dentro de los estudios, planes y ejecuciones de los mismos, en donde Bogotá dentro de las políticas de sus programas tiene la participación activa de la comunidad dentro de los procesos para que opinen y den sus punto de vista, donde si es viable se incluyen sus sugerencias dentro del desarrollo de los planes para sus barrios. Esta situación es muy diferente en Curitiba, donde a la población solo se le tiene en cuenta dentro del proceso de información y socialización de los planes que se van a llevar a cabo.

El tema de medio ambiente se aborda de una forma muy diferente por parte de la administración de las dos ciudades. En Bogotá este tema se trabaja y desarrollo pero puntualmente en las zonas afectadas para así poderlas recuperar, pero no es un tema que tenga tanta trascendencia viéndose reflejado en el índice tan bajo que hay de zonas verdes y recreativas por habitante, se

concentran los esfuerzos por solucionar el tema de vivienda y sus servicios complementarios. En Curitiba este tema se ha manejado diferente, en donde una de las directrices de su desarrollo ha sido el medio ambiente reflejado en las grandes zonas verdes que poseen, característica que salta a la vista con solo observar como se ha planteado el desarrollo de la ciudad, donde predominan estas áreas que son muy bien aprovechadas por sus habitantes y la misma administración para vender una imagen de ciudad ambientalista.

## **7. Conclusiones**

La informalidad es un fenómeno que día a día se sigue presentando en las ciudades latinoamericanas por factores económicos, sociales y políticos, obligando a su población a buscar mejores oportunidades, dejando de lado su lugar de origen y sus familias, encontrándose, en la mayor parte de los casos, con una realidad totalmente distinta, donde muchas veces no son tenidos en cuenta dentro de la sociedad urbana. Todo esto se ve reflejado en las zonas con problemas para su población creciente y en la afectación del medio ambiente.

En Curitiba una de las falencias radica en la falta de condiciones económicas estables a causa de poca educación y trabajo, así mismo el poder adquisitivo es muy bajo y no existen programas de integración social que sustenten los planes que se desarrollan a nivel urbano.

En Bogotá con respecto a este tema únicamente se hace un trabajo de inclusión de los habitantes como generador de empleo en el plan de Mejoramiento Barrial, en el que ellos mismos hacen parte del grupo que realiza los trabajos.

El COHAB de Curitiba y Metrovivienda en Bogotá, son entidades que se asemejan mucho en sus funciones, como banco de suelos y administrador de los mismos para desarrollar los proyectos a través de terceros, complementado con planes propios desarrollados paralelamente.

En las dos ciudades se tiene claro que además de la vivienda como elemento básico de bienestar, la solución debe ser integral, brindándole a la comunidad una infraestructura de servicios complementarios que apoyen su desarrollo y el de las generaciones en crecimiento.

Tanto en Bogotá como en Curitiba, existe la conciencia sobre la situación de la población pobre que vive en la ilegalidad y por esto se han hecho los mayores esfuerzos por solucionar sus problemas a nivel urbano, pero no se ha atacado realmente el fondo del problema, brindándole una ayuda a la población que no tiene los recursos para tener una vida digna, empleo, educación y cultura, conceptos sociales que no se han tenido en cuenta lo suficiente para ir de la mano del desarrollo urbano. Actualmente se habla de dar vivienda, programas de vivienda para la gente pero no se complementa con un plan económico que le de los recursos suficientes a las personas con los mas bajos niveles de ingreso y tampoco se habla de un plan de educación que de alguna forma mejore las condiciones de vida de esta población.

Los procesos de participación a diferencia de Curitiba donde solo se le informa a la comunidad los planes que se van a implementar, en Bogotá dentro de los talleres organizados para informar a la comunidad existe el espacio donde se tiene en cuenta en su mayoría las sugerencias y experiencias vividas para así hacer más reales y concretas las soluciones resultantes de los estudios y así ellos queden mas satisfechos con lo que se les va a entregar.

Es importante que estas zonas informales, después que pasen por su proceso de legalización y regularización, se integren de una forma más eficaz al resto de la ciudad, desde el punto de vista estructural urbano, repercutiendo de una forma directa con los elementos sociales, económicos y culturales.

La oferta de Vivienda de Interés Social VIS y Vivienda de Interés Prioritario VIP, se debe ampliar para poder cubrir la demanda de esta población que se encuentra dentro de los desarrollos informales, que al mismo tiempo vayan de la mano con políticas económicas que faciliten el acceso a créditos y subsidios.

Los asentamientos informales se presentan en las dos ciudades de la misma forma pero en diferente proporción por sus condiciones socio políticas distintas, creando un cinturón de miseria alrededor de ellas, desarrollando sus actividades en la periferia, y teniendo un crecimiento poblacional acelerado por la migración de habitantes de otras áreas en búsqueda de mejores oportunidades.

Es difícil en las dos ciudades, a pesar de los planes y normativas existentes, generar un control efectivo sobre las áreas informales, vigilando su proliferación sobre los terrenos existentes, gracias a una iniciativa propia o de organizaciones piratas que comercializan estos terrenos.

El concepto de ciudad desde su concepción y planeación es distinto, en Curitiba existe un Plan Director desde los años 60's, donde la parte ecológica es un factor importante y es una de las directrices para los planes que se desarrollan a nivel de espacio público. En Bogotá gracias al Plan de Ordenamiento Territorial POT se han tratado de controlar y solucionar los problemas referentes a asentamientos informales y su relación con el medio ambiente, haciendo que la ciudad funcione, a pesar del déficit de áreas verdes para recreación y espacio público.

La imagen de la ciudad es un concepto bien manejado en Curitiba y por esto se ha buscado la manera de mitigar sus problemas urbano-sociales, que van de la mano de la educación al ciudadano para no perder la idea de esa imagen que se quiere proyectar. En Bogotá por los índices altos de pobreza es difícil generar una imagen homogénea, la ciudad cambia mucho su imagen de un sector a otro y son claras las problemáticas que se reflejan a nivel urbano, como las sociales y de infraestructuras básicas.

Existe una preocupación real por el medio ambiente y como la informalidad afecta estas áreas naturales. Para esto se han implementado unas políticas y programas de recuperación y preservación que han ayudado a mitigar este problema, pero falta concentrarse más en el control y vigilancia de estas áreas

ecológicamente vulnerables y de riesgo, para evitar futuros desarrollos informales.

Faltan dentro de las políticas y programas de regularización herramientas que puedan facilitar la prevención y hacer ejercer un mayor control sobre las áreas afectadas por el fenómeno de la informalidad o por problemas ambientales.

Curitiba, a pesar de su gran éxito en temas urbanos, ambientales y de transporte, que la ha hecho merecedora de múltiples reconocimientos, sigue en proceso de adaptación a los retos que le impone la problemática social de asentamientos informales y al mismo su relación con demás temas anteriormente mencionados.

## 8. Referencias Bibliográficas

Abramo, P. (2001). "Cuatro notas preliminares sobre la teoría económica de la favela: zona residencial y mercado de la vivienda". En Anais di IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (2004). Decreto N. 190 del 22 de Junio de 2004.

Caja de la Vivienda Popular. (2012). Mejoramiento de Vivienda CVP, [en línea]. Bogotá, Colombia:

<http://www.cajaviviendapopular.gov.co/index.php/es/mejoramiento-de-vivienda/158-mejoramiento-de-vivienda-cvp-adelanta-25-obras-en-sumapaz.html>

Camargo Sierra Angélica. Perfil de informalidad urbana: principales características de los asentamientos de origen informal. Urbanismo. Papeles de Coyuntura 15. Grupo de Investigación de la Maestría en Gestión Urbana. Universidad Piloto de Colombia.

Colmenares, Abner J. (2012). Gobernabilidad, diseño y gestión urbana, [en línea]. [www.arquitectura.com/historia/textos/abner.asp](http://www.arquitectura.com/historia/textos/abner.asp) Consultado Marzo 2012

COHAB. (2008). Plan Municipal de Regularización de Tierras en Áreas de Preservación Permanente, Curitiba.

Jaramillo G. Samuel. (2008). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina.

Martínez Tocancipa Sergio Mauricio. (2007). Síntesis de la Problemática de las Áreas Desarrolladas Informalmente. Secretaria Distrital de Planeación.

Metrovivienda. (2011). Informe de Gestión, [en línea] Bogotá, Colombia: <http://www.metrovivienda.gov.co/portel2012/libreria/php/decide.php?patron=01.080802> Consultado Abril 2012.

Rueda García Nicolás, Rueda Sinisterra Diego. (2005). Desarrollo Urbano y Pobreza en Bogotá D.C. Ediciones Uniandes.

Saldarriaga Roa Alberto, Lorenzo Fonseca Martínez. (1992). Arquitectura Popular en Colombia: Herencias y tradiciones. Altamir Ediciones.

Saldarriaga Roa Alberto. (2002). La ciudad informal y futuro de la ciudad colombiana, ponencia en Foro Sobre Habitat. Universidad L Gran Colombia, Agosto de 2002. Bogotá

Ultramari, C. (2007). Relações entre urbanismo e planejamento urbano: uma sugestão de debate. Seminário de história da arquitetura e urbanismo. Recife.

Vallicelli Liana. Un modelo de desarrollo sostenible: Curitiba (Brasil). CEPAL - SERIE Medio ambiente y desarrollo - pagina 74.

## 9. Lista de Entrevistados

**Danieli Kiefer:** Funcionaria del Departamento de Asistencia Social (DAS) del COHAB. Entrevista realizada por el investigador Daniel Alberto Chaparro el 30 de Noviembre de 2011.

**Diego Ramírez:** Funcionario de la Secretaria Distrital del Hábitat, Subdirección de Barrios. Entrevista realizada por el investigador Daniel Alberto Chaparro el 14 de Mayo de 2012.

**Glenda Luna:** Funcionaria de la Secretaria Distrital de Planeación. Entrevista realizada por el investigador Daniel Alberto Chaparro el 22 de Mayo de 2012.

**Luis Augusto Vega:** Funcionario de la Caja de la Vivienda Popular, Subdirección de Reasentamientos. Entrevista realizada por el investigador Daniel Alberto Chaparro el 15 de Mayo de 2012.

**Olga Lucia C. de F. Firkowsky:** Geógrafa y profesora del Departamento de Geografía y del Programa de Posgrado en Geografía de la Universidad Federal de Paraná – UFPR. Entrevista realizada por el investigador Daniel Alberto Chaparro el 30 de Noviembre de 2011, durante la conferencia dictada en la UFPR, sobre su libro “Dinámicas Intrametropolitanas e produção do espacio na região metropolitana de Curitiba” del 2009.

**Tomas Moreira:** Doctor en Estudios Urbanos de la Université du Québec à Montréal e Institut National de Recherche Scientifique, Canadá (2006), Arquitecto y Urbanista con Maestría en Habitat y Desarrollo de la Université Catholique de Louvain, Bélgica. Profesor de la Maestría en Gestión Urbana de la PUCPR. Entrevista realizada por el investigador Daniel Alberto Chaparro el 1 de Diciembre de 2011, durante la conferencia dictada en la en la Pontificia Universidad Católica de Paraná – PUCPR, sobre Vivienda Informal.

**Vivian Troib:** Arquitecta del Departamento de Asesoría de Planos Habitacionales del COHAB. Entrevista realizada por el investigador Daniel Alberto Chaparro el 1 de Diciembre de 2011.

**Zulma Schussel:** Profesora de la Maestría en Gestión Urbana de la PUCPR. Experta en temas relacionados con Sistemas integrados y Metropolización. Trabajó muchos años en la COMEC. Entrevista realizada por el investigador Daniel Alberto Chaparro el 1 de Diciembre de 2011, durante la conferencia dictada en la en la Pontificia Universidad Católica de Paraná – PUCPR, sobre sistemas integrados y metropolización.