



OBSERVATORIO METROMUN:  
EL MODO DE VIDA POPULAR Y LA  
REGULARIZACIÓN BARRIAL EN  
BOGOTÁ

Óscar A. Alfonso R.  
Rafael A. Barrera G.  
Pedro I. Bernal F.  
Documento de Trabajo n.º 58  
2017

OBSERVATORIO *METROMUN*:  
COYUNTURA METROPOLITANA Y MUNICIPAL

EL MODO DE VIDA POPULAR Y LA REGULARIZACIÓN BARRIAL EN BOGOTÁ

Óscar A. Alfonso R.<sup>1</sup>  
Rafael A. Barrera G.<sup>2</sup>  
Pedro I. Bernal F.<sup>3</sup>

La producción habitacional popular acostumbra encajarse bajo nociones como la clandestinidad e ilegalidad, la irregularidad y, más comúnmente, la informalidad urbana. La dualidad de nuestras ciudades en tanto esa última noción que se ha erigido como el par dialéctico de la formalidad, constituye de hecho la plataforma de crecimiento urbano sobre la que se han edificado el pluricentrismo económico y la segregación residencial como rasgos estructurales dominantes de las metrópolis latinoamericanas. Sin embargo, a ese tipo de producción habitacional no se le puede distinguir meramente por las contradicciones con el mercado formal, en razón a que el tipo de agentes que en ella participan, las reglas que facilitan su interacción y la frecuencia de la recurrencia de interacciones, tienen una naturaleza diferente.

¿Qué naturaleza es esa? Responder a esa cuestión es el primer paso para enfrentar el problema de conocimiento inmanente a la forma de operación de los mercados inmobiliarios populares, sobre los que recae la mayor proporción de las soluciones a los problemas habitacionales que enfrentan los hogares pobres que residen en nuestras metrópolis. De esa cuestión derivan otras que aún no han tenido una respuesta satisfactoria tales como ¿qué tipo de agentes promueven los barrios populares? o ¿en qué condiciones los hogares pobres producen un stock de mejores calidades constructivas y localizacionales que el producido directamente por el Estado o a través de las políticas mercantiles? Desde la perspectiva de la tradición marxista no canónica (Jaramillo, 2012) es posible identificar,

---

<sup>1</sup> Profesor ordinario e investigador de la Universidad Externado de Colombia. Economista. Líder del grupo de investigación *Construcción de Estado, Territorio y Paz*. Correo electrónico: [oscar.alfonso@uexternado.edu.co](mailto:oscar.alfonso@uexternado.edu.co).

<sup>2</sup> Profesor titular e investigador de la Universidad Externado de Colombia. Economista. Miembro del grupo de investigación *Construcción de Estado, Territorio y Paz*. Correo electrónico: [rafael.barrera@uexternado.edu.co](mailto:rafael.barrera@uexternado.edu.co).

<sup>3</sup> Profesor ordinario e investigador de la Universidad Externado de Colombia. Economista. Miembro del grupo de investigación *Construcción de Estado, Territorio y Paz*. Correo electrónico: [pedro.bernal@uexternado.edu.co](mailto:pedro.bernal@uexternado.edu.co).

entre otros, a promotores populares que son, en general, agentes mercantiles simples; esto es, que dentro de sus pautas de acción no se encuentra como fin el lucro o la valorización de su capital. Por el contrario, cuando el precio del activo inmobiliario popular se fija, con él se persigue el reinicio de un ciclo productivo que se valoriza con el trabajo que vinculan los hogares populares a la producción habitacional. Esa es la condición inicial para que se active la recurrencia de intervenciones populares que, del lado de la demanda, encuentra una masa de hogares pobres capaz de movilizar ciertos recursos que el sistema de precios formales no consigue activas y, con ello, el “aprender haciendo” permite la acumulación de destrezas constructivas.

Pero las particularidades que definen una economía inmobiliaria popular también se refieren a las reglas que se han diseñado para la interacción de los agentes que participan en ese mercado, y que determinan el nivel de los costos de transacción populares. Los contratos de palabra son muy comunes, al igual que encontrar casos en los que la penuria habitacional se resuelve por mecanismos sociales como los de la solidaridad y la reciprocidad, facilitando la interacción a bajísimo costo entre oferentes y demandantes de stock habitacional popular. La principal talanquera al desarrollo pleno de la economía inmobiliaria popular es la ausencia de políticas de suelo edificable para los hogares pobres, promueve la aparición y reproducción de cierto tipo de urbanizadores calificados como clandestinos, piratas o terreros. Esta última es una de las razones por las que el Estado ha optado por políticas reactivas que triplican el costo de la intervención urbanística estatal que se alcanzaría con las políticas activas de suelo para hogares pobres.

Pero puede estar ocurriendo, haber ocurrido y, de hecho, puede continuar pasando que ese notable desinterés por la urbanización popular latinoamericana provenga de que tal enfoque dualista y, por supuesto, los arreglos metodológicos que entraña, han malogrado una considerable cantidad de esfuerzos de los académicos con auténtica sensibilidad por la comprensión de una sociedad tan desigual e inequitativa como ésta de la que nos ha correspondido hacer parte. Esta reflexión comienza indagando por los vínculos entre la informalidad urbana y el modo de vida popular, para luego discutir las ventajas y las amenazas intrínsecas al modo de vida popular. En la tercera parte se cuestiona la eficacia de las políticas de vivienda basadas en el mercado formal como antesala al análisis de los resultados de los programas de regularización barrial. En las reflexiones finales se sugieren algunas líneas de acción al respecto de las políticas urbanas estatales.

## 1. De la informalidad urbana al modo de vida popular

Las metrópolis latinoamericanas son, hoy por hoy, escenario de las transformaciones socio-económicas y demográficas con más hondas repercusiones en la calidad de vida de la mayor parte de los residentes del sub-continente. Esto es así pues en gran parte de ellas, así no hayan alcanzado el estatus de megalópolis como el México Distrito Federal o el Gran ABCD Paulista o tengan una zona metropolitana consolidada como el caso del Gran Buenos Aires, en donde está en curso el fenómeno de la metropolización como rasgo dominante de la etapa de urbanización de la población que acarrea que las metrópolis serán aún más grandes en el futuro cercano. Las grandes aglomeraciones metropolitanas se distinguen de otras de menor calado llamadas “ciudades intermedias”, por tener la capacidad de acoger una porción considerable de la población empobrecida que opta por emigrar de sus tierras y que se dedicaba a actividades agrícolas o pecuarias antes de que sobreviniera la crisis estructural del modo de vida rural, como también a los campesinos desplazados por métodos violentos como en el caso de Colombia.

### 1.1 El contexto colombiano

Esa capacidad de acogida opera en un marco de desigualdad económica e institucional que torna más difícil el acceso de la población inmigrante pobre a las metrópolis. La forma de operación de los mercados formales residenciales y de trabajo dificulta la satisfacción de los derechos fundamentales de estos segmentos de la población, mientras que los sistemas públicos de educación y de salud son presionados a responder por una demanda creciente a costa de la calidad en la prestación de esos servicios.

Los criterios de interacción estructural y coyuntural de la población (Alfonso 2012a, 3-4), han sido el soporte de modelos analíticos sobre los cambios de residencia y los movimientos cotidianos por motivo trabajo y educación, respectivamente, con los que se han identificado nueve zonas metropolitanas que en 2005 acogían al 45,6% de los residentes en Colombia y que, según las estimaciones realizadas con base en los dos últimos censos de población acogen a 57 de cada 100 nuevos residentes (Alfonso 2012b, 21); es decir, son zonas metropolitanas grandes que tienden a ser aún más grandes, confirmando esto su tendencia a la megalopolización. En tales zonas, las tasas de urbanización, que superan el 85,6%, son las más elevadas del país. Bogotá es la metrópoli nacional y en

la actualidad establece relaciones estructurales y coyunturales de trascendencia con veinte municipios de su área de influencia inmediata, localizados en la Sabana de Bogotá. Soacha es el más densamente poblado con una población que bordea los 500.000 habitantes, cuyo rasgo definitorio es que es la prolongación metropolitana del eje de expansión popular hacia el sur-occidente de la ciudad.

Las necesidades residenciales que el mercado formal no resuelve por la incompatibilidad estructural entre los precios finales y el ingreso familiar popular, intentan ser paliadas mediante el subsidio directo a las familias que, en la práctica, opera como un suplemento del ahorro previo exigido con el que se incrementa la disponibilidad a pagar de esas familias muy pobres; por tanto, la política del subsidio directo es funcional a la operación del mercado formal. La introducción de esta estrategia ocurrió en 1991 como parte del desmonte de la intervención estatal en la economía que, en el caso específico de la vivienda contaba con una banca especializada hipotecaria y entidades del orden nacional que promovían, financiaban y vendían las viviendas para los hogares de bajos ingresos. En el 2008 el subsidio se segmentó en dos tramos: el primero para los hogares muy pobres que se atienden con los programas de vivienda de interés prioritario, y los hogares pobres a los que se dedican los programas de vivienda de interés social. El precio techo del primer segmento alcanza los 70 salarios mínimos legales (cerca de US\$17.500) y el del segundo va de ese precio a los 135 salarios mínimos legales (aproximadamente US\$34.000). De manera que en Colombia hay una fusión de la *lógica del mercado* con la *lógica del Estado* (Abramo 2011, 255), en la que al afán constructivo vinculado a las metas de crecimiento económico se subordinan las aspiraciones en materia de bienestar social, que no es otra cosa que la representación fáctica de los *gobiernos de interés privado* inmanente a esta etapa del sistema capitalista que “necesita un aparato funcional que sea capaz de asegurar las condiciones generales para la acumulación de capital y la cohesión social” (Schmitter 1985, 49).

La estrategia que simboliza tal fusión son los llamados “macroproyectos de vivienda de interés social nacional” que, como en el caso de Ciudad Verde en el municipio de Soacha, conurbado con Bogotá, ha agravado la segregación residencial a escala metropolitana en la medida que la calidad constructiva residencial de las 42.000 viviendas levantadas en 325 hectáreas, no es coherente con el tamaño de la familia ni la proximidad a lugares de trabajo y de educación de sus miembros. Este tipo de intervenciones, además de dejar la huella del centralismo autoritario que arrasa con la autonomía local en el ordenamiento territorial, ha sido

resultado de la subordinación de las políticas nacionales a las directrices del gremio de los inmobiliarios.

## 2. Las teorías de la informalidad urbana y el modo de vida popular

“Irene es un nombre de ciudad de lejos, y si uno se acerca cambia” (Calvino, 1993 [1972]: 137). Esa fue una de las inquietantes noticias que Marco Polo llevó a Kublai Kan, acerca de la inestable silueta de Irene que mutaba a los ojos de cuanto observador que paulatinamente se le aproximaba, hecho misterioso contextualizado en esa descripción del deseo y la angustia latentes entre los habitantes de las ciudades medievales. De manera similar, la informalidad, teorizada desde lejos, muta a un modo de vida cuando el sujeto se confunde con ella, pues a su interior nadie se reconoce como informal, así como ningún poblador discurre a menudo sobre la formalidad. El término informal fue utilizado por primera vez por Hart en una investigación sobre Ghana con el interés de trascender al enfoque dual dominante que incorpora como pares dialécticos al sector moderno y al sector tradicional, proponiendo que la existencia de un sector informal que considera como “una extensión del sector tradicional y un sector formal más o menos análogo al sector moderno” (Barthélemy 1998, 1).

La Teoría de la Marginalidad en su versión de derecha acuñó, desde lejos, el término “marginal” para calificar a aquella caravana de migrantes “cuyos valores anacrónicos les impide a sus integrantes convertirse en asalariados o en empresarios modernos en lo económico, e imposibilitan su participación en las instituciones políticas y sociales avanzadas” (Jaramillo 2012, 5). Los rasgos culturales pre-modernos, la resistencia al cambio y la construcción residencial con rasgos rurales debían ser reprimidos y los espacios construidos con esas pautas erradicados. En su versión alternativa, esta teoría llamó la atención sobre la exclusión como práctica del desarrollo y la informalidad como una alternativa racional de los excluidos de las prácticas formales, siendo de hecho una estrategia tolerable socialmente en la medida que el sistema es incapaz de resolver el déficit absoluto de vivienda; es decir, que sin la informalidad urbana “la penuria habitacional hubiera sido pavorosa, mucho más grave de lo que se manifiesta en la práctica, ya de por sí alarmante” (Jaramillo 2012, 8 citando a Turner 1976).

Las corrientes marxistas explican la informalidad como un rasgo inmanente a las economías periféricas cuyos intercambios desiguales en el comercio global y las bajas tasas producción de riqueza, además de las presiones demográficas que inciden en el crecimiento persistente de la

demanda residencial, son los factores explicativos del fenómeno de la que, además, es alentado por las bajas remuneraciones al trabajo. Las actividades económicas de soporte de la población que allí reside, es un complemento de las actividades formales en el capitalismo periférico (Jaramillo 2012, 10-11).

La cuestión de la reproducción de la “marginalidad social” como objeto de estudio de los teóricos liberales, tiene vínculos ideológicos con los enfoques recientes de las “Trampas de la Pobreza” (cfr. Núñez y Cuesta 2006) y con estrategias gubernamentales como el programa de Desmarginalización (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998:3-7). La inseguridad sobre los derechos de propiedad de los individuos y el incremento en las dotaciones de capital público en las zonas informales, son los rasgos centrales de los programas liberales para combatir la pobreza. Estos enfoques, difundidos desde la corriente del “capital misterioso”, son auténticas “ilusiones urbanas” (Abramo, 2011: 300) que sitúan la informalidad urbana como un polo de acumulación de capital que, individualmente, permitiría el incremento del bienestar por la vía del endeudamiento de las familias entregando la vivienda al capital financiero como garantía real de los empréstitos hipotecarios.

La existencia de agentes mercantiles simples que desarrollan sus actividades en el sistema sin perseguir la acumulación de capital, es una de las interpretaciones de soporte de los marxistas contemporáneos a la explicación de la informalidad. La forma informal o auto-construida de la vivienda es una de ellas. El intercambio de bienes así producidos por otros bienes para la subsistencia tiene como referente la “cantidad de trabajo que estos productores involucran en su elaboración” (Jaramillo, 2011: 19), práctica riesgosa por estar expuesta a la sanción del mercado. Es el régimen de acumulación capitalista de bajos salarios el que alienta la existencia de agentes mercantiles simples cuya impronta fundamental es la existencia de un contingente de trabajadores que se resisten a la proletarización pues, por un lado, pueden obtener ingresos superiores a los del asalariado y, del otro, gozan de libertad de iniciativa que los procesos productivos estandarizados no permitirían.

Las prácticas mercantiles simples constituyen una visión más elaborada de la informalidad laboral y urbana que las que comúnmente recaban en algunos rasgos comunes a la operación de los mercados de trabajo informales en países en desarrollo que “operan al margen de los marcos tributarios y regulatorios del país, no pagan tasas o contribuciones a la seguridad social de cualquier tipo, violan las leyes sobre el salario

mínimo y no cumplen con las regulaciones de protección al empleo” (Meghir. et. al., 2012: 2). En estos últimos enfoques el incremento en el bienestar está supeditado a la abolición de la informalidad (Meghir. et. al., 2012: 47) o, en otras palabras, se trata de establecer un régimen policivo a las empresas infractoras de las leyes laborales y sus regulaciones, en un escenario en el que el régimen de bajos salarios permanezca inalterado.

Pero debido a que los procesos de ocupación residencial del suelo urbano al margen de las reglas y las normas oficiales son un fenómeno que data del siglo XVI (Abramo, 2011: 340), es esperable que su continuidad en el tiempo haya dado lugar a prácticas cotidianas cuyo arraigo van más allá de los límites que la literatura convencional le impone, bajo la idea de que la *informalidad* es apenas una forma de vida expuesta, como tantas otras, a los vaivenes de las políticas estatales y/o al devenir de los mercados. Tales prácticas no son meramente inclinaciones llamadas “culturales”, sino conductas que moldean el espacio urbano y acrisolan costumbres que inevitablemente terminan adoptando la forma de reglas para la interacción en los mercados y que son el soporte institucional del *modo de vida popular*.

En la indagación sobre el modo de vida popular y por sus determinantes, es evidente que la operación por fuera de las reglas y de las regulaciones urbanísticas formales contribuye a cualificarlo, pero no explica la génesis y el devenir del fenómeno como pretenden algunas de los enfoques teóricos enunciados. La perdurabilidad del fenómeno exige un esfuerzo de reconstrucción histórico-social y espacial para dar cuenta de las transformaciones que sin duda ha debido experimentar, de manera que el aporte de la urbanización popular a la estructura residencial urbana contemporánea es un acumulado histórico insuficientemente explicado. En esa explicación se imbrican la exclusión y la segregación. La exclusión tiene dos dimensiones: la exclusión real que se refiere a la imposibilidad de ciertos grupos sociales de participar en la producción y en el disfrute de la riqueza creada, y la exclusión simbólica que alude al rechazo de ciertas personas a que otras ocupen un lugar en una sociedad y, por tanto, en la ausencia de reconocimiento de sus miembros y, por ende, del disfrute de sus libertades y del desarrollo de sus capacidades. Por su parte, la persistencia y profundización del esquema general de segregación socio-espacial, siguiendo a Lapeyronnie (2013), sería explicada por la existencia de grupos sociales dominantes que, en su pretensión de legitimidades, se configura como una categoría social superior que decide la manera como se configura la estructura urbana. Si hay segregación es porque hay diferenciación social.



## 2.1 Las virtudes y las debilidades del modo de vida popular en relación con la aspiración latente de la movilidad social

La eficiencia asignativa de los mercados populares es notoriamente superior a la de los mercados formales pues, de un lado, las mayores densidades brutas son sintomáticas de un uso más intenso del bien escaso suelo edificable que, sin embargo, no goza de los bienes públicos y colectivos que deben ser provistos a través de la intervención urbanística estatal. De manera complementaria, la prevalencia de las interacciones mercantiles en los submercados populares del valor de la palabra, la solidaridad y la reciprocidad, se traducen en costos de transacción de muy bajo nivel si se les compara con los onerosos cargos de las transacciones inmobiliarias formales. De manera complementaria, el consumo cotidiano de los hogares pobres no está soportado en los sistemas financieros convencionales, debido precisamente a la desbancarización generalizada de los sectores populares, prácticas como las de fiar se basan en una lingüística de las reglas de interacción en las que, de nuevo, el valor de la palabra adhiere a estos hogares a las cadenas de solidaridad que, por lo general, comandan los tenderos barriales.

Dentro de las debilidades más preocupantes de este modo de vida es evidente la disolución e incluso inexistencia de conductas colectivas y la tendencia a la lumpenización de los jóvenes resultante de la exclusión simbólica. Ambos fenómenos se traducen en el deterioro de los patrones de sociabilidad. Alcanzar un elevado patrón de sociabilidad debería ser un propósito de política que, de manera recurrente, se ha pasado por alto en los programas de gobierno y en las mismas políticas de vivienda y urbanismo desde hace muchos años. A ese patrón le es inmanente la interacción de diversidad de agentes que residen en la ciudad que, de una u otra forma, revelan en ese movimiento tanto su visión de la ciudad como los intereses en la misma. La llamada “interacción pasiva” no importa mucho pues corresponde más al discurso robotizante que alude a un “actor” incapaz de modificar la trama que desenvuelve. Por el contrario, un agente está interesado en anticipar el comportamiento de otros para definir su estrategia de interacción pues conoce, a ciencia cierta, que del éxito de la misma pueden depender parte de sus logros.

Es pertinente lanzar algunas hipótesis que contribuyan a explicar la idea de la sociabilidad metropolitana. La primera cuestión es que ningún agente se decide a interactuar con otro si no hay algo sustancial en juego y, la segunda, es que ninguno de ellos interactúa sin alguna estrategia. Esto es bien distinto a creer que en verdad existen actores que siguen guiones pues

ello implica, en la práctica, que su comportamiento es enteramente predecible. La tercera cuestión es que los encuentros rutinarios y la recurrencia facilitan el esclarecimiento del patrón de interacción, pero no la interacción en sí misma. En un juego repetitivo en el que algún participante se incline por mantener férreamente su pauta de comportamiento frente a los demás, se torna más predecible aún y el juego tiende a resolverse a favor de sus rivales. En otras palabras, la interacción se desvanece con el incremento en la previsibilidad del comportamiento de los agentes. La cuarta es la cuestión de las sorpresas, es decir, que en las interacciones primarias o complejas entre agentes pueden ocurrir bifurcaciones o inflexiones surgidas de un cambio repentino en sus estrategias con las que intentan no sólo algún logro personal como también la modificación del *statu quo* con el que algún grupo no está conforme. Y, por último, está la cuestión de la reacción de los agentes ante la apertura estratégica de otro que puede facilitar o aniquilar las posibilidades de interacción.

Con la noción de la interacción y sus modalidades primaria y compleja se toma distancia también de las llamadas interacciones activas y pasivas. A los miembros de las llamadas “sociedades conservadoras” les es característico un comportamiento primario caracterizado por su estrecho círculo de interacciones que, además, tiene la característica de estar compuesto por miembros, generalmente parientes o colegas de trabajo, con los que inevitablemente hay algún tipo de vínculo y de encuentro recurrente. En una sociedad de este tipo no se puede esperar más que un bajo patrón de sociabilidad, de manera que la ausencia de gestos amistosos y aún la hostilidad entre desconocidos aflora como la pauta de comportamiento normal de un agente que teme a lo que le tiene reservado el otro. El encierro, el stress urbano y la personalidad *blasé* con la que Bourdieu se refirió a los urbanitas desencantados de su medio, emergen con vigor para explicar el deterioro del carácter al que se ha referido Richard Sennet. Esta personalidad se encuentra tanto en las ciudades intertropicales andinas como en las de las zonas costeras, luego sus causas se deben buscar más en las instituciones que promueven cierto tipo de comportamientos excluyentes y no en un determinismo geográfico como la altura sobre el nivel del mar, el clima o el piso térmico. En cambio, el efecto metrópoli sí está en capacidad de amplificar este tipo de comportamientos y, con ello, la supuesta superioridad cultural que entraña se configura como una de las limitaciones más evidentes para la profundización de la sociabilidad metropolitana.

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

Esta reflexión teórica tiene el propósito de clarificar el posible contenido de las políticas metropolitanas de sociabilidad que superan en cobertura a las de convivencia ciudadana y en alcance a las de cultura. No hay certeza de que la principal interacción sea la que se suscita entre el ciudadano y el Estado, pero sí de que éste último es el receptáculo natural de todas las fallas de interacción primarias o complejas de otros agentes. Y lo es por su misma organización impersonal, burocrática y de gran densidad legal que le permite a sus aparatos diluir una intervención que podría ser más eficaz, de manera que debe adecuarse para estos propósitos. ¿Por qué razón las personas se someten a interminables y anónimas colas en los bancos? Es posible que tengan a su alcance otros medios más ágiles, pero el estar en las colas no las torna irracionales, sino el objeto de ciertas reglas que los vincula a la línea de espera en procura de una atención rápida, colaboradora y eficaz. Cuando ello no ocurre sobreviene la hostilidad y el deterioro del carácter. Pero ¿qué tal si el reglamento se acompaña de una política de tiempo máximo de estadía del ciudadano en la sede bancaria? En aquellas ciudades en donde tal política opera se ha encontrado que la injerencia de los sindicatos es cada vez menor, el dinero rota más rápidamente y con ello las ganancias de los establecimientos financieros aunque ello haya significado contratar más cajeros y, para el ciudadano, más tiempo libre a su disposición.

Esa certeza de saber la hora de entrada al banco y tener garantizada la hora de salida proviene de una política que incorpora algún régimen de penalidades y estímulos. Su diseño no es muy complicado. Lo que sí lo es, es su gestión cotidiana pues ella va acompañada del reconocimiento paulatino de los derechos del ciudadano. Pero es este mismo agente el que en ocasiones se encarga de hostilizar a otros agentes tal como ocurre, generalmente, en ciertas zonas con algún atractivo de esos llamados turísticos. Decimos esto desde el convencimiento de que el principal atractivo de cualquier lugar es un trato afable, esto es, una interacción compleja entre desconocidos ausente de hostilidad. La concurrencia a una de las tantas maravillas escasas de la naturaleza se puede incentivar con estrategias de trato afable, pero por más escasa que sea una estrategia de trato hostil se expandirá a la manera de un rumor que torna inaccesible ese

lugar para agentes que están en procura de salir del encierro, de relajamiento del stress urbano y del abandono periódico de su personalidad *blasé*. Esa hostilidad es, por regla general, mimética y adopta formas sutiles de hacerle saber al desconocido que allí no es bien recibido.

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

Tales mutaciones son tan trascendentes para la sociabilidad como los no-lugares de Marc Augé. La profundización del consumismo metropolitano acaecida con la globalización, cuya cara financiera y tecnológica se difunde ahora como nunca antes, acarrea cambios comportamentales al reforzar la idea de la “competitividad” e imprimir mayor velocidad en la pista de la “productividad” en la que diferentes agentes puntean mientras otros se rezagan. En los aeropuertos (y a mayor jerarquía con más intensidad) los viajeros exhiben su personalidad blasé y optan por la hostilidad o, como mínimo, la escasa sociabilidad, como una estrategia para enfrentar la irremediable contigüidad con desconocidos, sin embargo, algo en común: el querer reafirmar su personalidad metropolitana. La ausencia de diálogo y de un gesto amable contrasta con el afán por surcar los cielos no sin antes haberse aislado en las columnas de los intelectuales en boga de algún reputado periódico. Pero la trascendencia social de las personas que viajan se hace más terrenal cuando visitan el “shopping center” o el “mall”. La interacción con los demás no hace parte de la lista de cosas que hacer o de

las mercancías que comprar en un espacio por lo reducido se disputa palmo a palmo con inusitada persistencia. Es ahí en donde el simbolismo de la disponibilidad a pagar se torna crucial tal como lo indica el hecho de que las fotos familiares siempre estén resguardadas bajo el haz de “credit cards” en sus variados colores, pero encima, siempre encima, alguna “golden card”. Si la bandera de MasterCard es más rememorada que la del país, ello es un indicador de que las cosas están avanzando velozmente hacia un rumbo imprevisto.

## 2.2 La gravitación del derecho a la vivienda digna sobre la inoperancia de la política del Subsidio Familiar de Vivienda

La política de vivienda del Estado colombiano es tan maleable a las coyunturas que no es posible identificar algún elemento estructural diferente al subsidio directo a la demanda que permita calificarla como tal. En los períodos recientes, la vivienda para los damnificados de la llamada “Ola Invernal” copó las asignaciones presupuestales y, muy rápidamente, aún sin concluir su ejecución, se pasó a la vivienda en gratuidad. Durante la presente administración, el afán constructivo tomó cuerpo en la estrategia de construcción residencial como “locomotora del crecimiento”. Una fábula de Esopo es útil para comprender la contradicción entre tal afán y las aspiraciones sociales a la vivienda digna consignadas como parte de los derechos en la Constitución Política de Colombia. ¿Qué va de Esopo a la “locomotora del crecimiento”? Mucho, pues cuando Esopo escribió la fábula de aquella zorra sedienta que decidió no comer las uvas porque, según ella, estaban verdes, realmente lo hacía porque le eran inalcanzables, como inalcanzable es, en el estado actual, la realización del principio constitucional de la vivienda digna. La zorra de la fábula se asimila a los miles de hogares relegados a la pobreza por una sociedad que gravita sobre una desigualdad semejante a la de Haití o Coromoros, mientras que las uvas son como ese principio constitucional tan manoseado, pero poco degustado por los interventores sociales del diseño al servicio del *statuo quo*.

¿Es posible que los hogares de los primeros deciles de la distribución del ingreso desdeñen la vivienda producida formalmente aún con el subsidio familiar de vivienda? ¿Por qué razones? La vivienda en gratuidad no es ninguna conquista social. La locomotora inmobiliaria probablemente impulsa el crecimiento económico, pero en sus vagones conduce a la periferia a miles de hogares colombianos. En términos de la calidad constructiva de la vivienda de interés social que circula al amparo del subsidio familiar de vivienda, una evaluación reciente precisa, en torno a

la respuesta de los beneficiarios del subsidio, que “preocupa que un 21,7% empeore su situación frente al acceso a servicios públicos y, en general, cerca del 20% de la población que reciben el SFV, consideran que sus condiciones de vida y situación económica han empeorado. Para éstos hogares, pareciera que la vivienda recibida no cumpliera sus expectativas y no tuviera el potencial atribuido como instrumento de superación de la pobreza” (Econometría – DINP, 2012: 102-103).

La evaluación de ese segmento de la población insatisfecha con la vivienda adquirida con el subsidio se encuentra a la base de la explicación del por qué la auto-construcción es preferida por un contingente de población que no aplica o no utiliza el subsidio y, en no pocas ocasiones, rechaza las soluciones habitacionales ofrecidas por los productores formales. En esa misma evaluación se encuentra que para el subperíodo 2007-2011, “según información suministrada por el Fonvivienda, respecto al número de hogares postulantes observados en cada etapa del ciclo del subsidio, el porcentaje de demanda insatisfecha alcanza el 85.5% de la demanda total y el 78% de las postulaciones válidas, este porcentaje resulta al comparar la cantidad de postulados de cada año con su situación actual de disfrute o no del subsidio” (Econometría – DINP 2012, 235). Es decir que al subsidio familiar de vivienda tan solo acceden entre el 14,5% y el 22% de los postulados, magro resultado que induce a pensar en que esa no es la mejor vía para satisfacer la demanda residencial con dignidad.

### 2.3 La regularización como tránsito de la informalidad urbana al derecho a la ciudad de buena calidad

Una ciudad de buena calidad es una aspiración social mediada por la universalización de funciones públicas urbanas de accesibilidad/movilidad, habitabilidad y sociabilidad, funciones de soporte a otras aspiraciones estéticas y funcionales surgidas de las incesantes transformaciones sociales acaecidas al calor de las transformaciones globales de la economía y de la revelación de los principales signos del ingreso de sociedades a una nueva transición demográfica, principalmente. Las metrópolis latinoamericanas no son ajenas a estas transformaciones, pero además sus gobiernos heredan déficits del pasado que constriñen tal aspiración social, siendo uno de los más persistentes el diseño de políticas eficaces para proveer de suelo edificable a los hogares pobres. En el intertanto, las políticas reactivas para subsanar los graves problemas que enfrenta la informalidad urbana, siguen ocupando un lugar en las formas de intervención urbanística estatal que,

como en el caso de la regularización, entra a subsanar parcialmente la aludida ausencia de políticas activas de suelo urbano.

### 2.3.1 La informalidad urbana y la cuestión de la ilegalidad

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

Las transacciones en el mercado informal del suelo, esto es, la promesa de cesión de derechos y las compras y ventas que la realizan, como también los alquileres, no se rigen por las reglas jurídico-políticas convencionalmente aceptadas, sino que a su interior se crean, divulgan y ejecutan reglas *ad hoc* para facilitar el acceso a la propiedad inmobiliaria para uso residencial a aquellos hogares cuya reducida capacidad de pago los excluye de los mercados inmobiliarios formales. Este tipo de reglas adoptan variadas formas dependiendo de las circunstancias, pero en cualquier caso en ellas se traslucen los principios de la confianza, la reciprocidad y del valor de la palabra que se distancian de los del consensualismo, la inalterabilidad y la relatividad del contrato que singularizan las transacciones en los mercados formales; en cambio, les son comunes los principios de autonomía de voluntad, obligatoriedad y eficiencia. La superioridad socio-política de los principios que singularizan las transacciones de los mercados informales y la asimilación de los que lo hacen con los contratos formales, hacen inadecuada y por demás inoperante la asimilación de lo informal con lo ilegal. Abramo (2011: 344) sustenta la pertinencia de la noción de la irregularidad para cualificar las limitaciones que en cuanto al derecho de propiedad sobre el suelo, a la construcción y al urbanismo enfrentan los vecindarios de origen informal. Al respecto, Clichevsky (2006: 8) estudia en perspectiva histórica la disyuntiva de los hogares pobres, entre la ocupación directa y la negociación en el mercado informal.

La informalidad es mucho más que la situación de una masa de desposeídos frente al orden jurídico-político que promueve el Estado. Abramo (2011: 336) argumenta que la informalidad urbana es una de las principales “puertas de entrada” de los hogares pobres a las metrópolis latinoamericanas, debido a que los mercados residenciales formales están clausurados para ellos por causa de su elevado precio que es incompatible

con los ingresos del hogar los que, además, no les permite ser sujetos del crédito hipotecario. Pero la entrada a las metrópolis es sólo una meta intermedia, pues la movilidad social ascendente es una aspiración latente entre este grupo de hogares que es el mayoritario. La movilidad social ascendente es impulsada por el incremento en las dotaciones de capital humano de los miembros del hogar y por la calidad residencial. Esta última es delimitada a menudo por la legalidad de los títulos de propiedad pues su inexistencia reduce el precio de mercado del activo residencial e, inclusive, puede llegar a impedir la circulación de los activos residenciales originados en la informalidad urbana. Es por esto que la regularización es la llave que abre las puertas de la movilidad social ascendente a los hogares pobres, movilidad que es inmanente a una ciudad cuyos gobiernos intervienen para mejorar su calidad a partir de la universalización de las funciones urbanas de los bienes públicos.

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

### 2.3.2 ¿Qué es la regularización?

Desde la óptica estatal, es posible entenderla como el conjunto de regulaciones urbanas, procedimientos jurídicos y administrativos que conducen a la legalización de los barrios de origen ilegal (cfr. Azuela, 2006: 126 y ss.), y desde la de los residentes en estos barrios es la formalización de su derecho a la vivienda (cfr. Rico, 2009: 86 y ss.). La legitimidad de los dos puntos de vista usualmente se coloca en entredicho. Para los defensores del primero, la ley es universal y el derecho a la propiedad privada es inalienable e imprescriptible, y por ello los derechos de propiedad de los terratenientes deben ser protegidos, mientras que para los otros la propiedad es una función social y como tal el Estado debe garantizar aquella forma de desarrollo que sea coherente con tal principio y, por tanto, esos derechos son legítimos cuando el suelo se emplea activamente pues, de resto, es una forma de especulación a la que cabe una intervención activa como la de la expropiación con indemnización por vía administrativa la que, en las regulaciones urbanas modernas, toma como base el precio comercial de los activos inmobiliarios, mecanismo a través del que se facilita la realización de la especulación del terrateniente y no conlleva a deterioro patrimonial alguno.



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

Precisamente Eibenschutz y Benlliure (2009: 210) estimaron que en las metrópolis mejicanas durante la etapa de la regularización se forma el 18% del precio final de la vivienda en asentamientos informales, y en la etapa subsiguiente se forma el 61% como resultado de la dotación de servicios. El acceso al terreno explica solamente el 9% del precio final, quedando un remanente del 12% que se forma con posterioridad a la regularización y la intervención urbana reactiva del Estado que da lugar a la consolidación de los vecindarios de origen informal. La formación de precios en los mercados inmobiliarios informales goza de varias explicaciones. En cuanto al precio pagado por el suelo a los fraccionadores ilegales es explicado por Jaramillo (2012: 29) a través de la noción de los “precios de anticipación” que es una práctica en la que tales fraccionadores capturan una parte de las rentas resultantes de la intervención urbanística estatal de manera anticipada a que ello ocurra y, de hecho, sólo con fundamento en la promesa que de ello ocurrirá. Abramo (2011: 255 y ss.) plantea que la existencia de redes de autoayuda y solidaridad entre los pobres localizados contribuye a la formación de los precios, de manera que su ausencia se traduce como una limitación para el desarrollo de estos vecindarios.

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

El “derecho a la ciudad” es una noción que admite múltiples interpretaciones (Costes, 2012: 1) y su uso se ha tornado perenne desde que Lefebvre (2009 [1968]) publicó su obra con este título, encontrándose discursos que debaten desde las restricciones de la época feudal hasta las consecuencias sociales de los autoritarismos de la gentrificación (Clerval, 2013). En este prolífico escenario es posible identificar esfuerzos por

delimitar, ampliar y precisar su contenido. Marcuse (2012: 17-21) disecciona los componentes cruciales “derecho” y “ciudad” a fin de postular su premisa según la cual es “el derecho a tener un gobierno que amplíe sus oportunidades de vida”. Por su parte, Harvey (2011: 19) sugiere que la ciudad deseada permite que sus residentes tengan la posibilidad de transformarse al paso que transforman la ciudad a fin de acondicionarla para que responda a las nuevas necesidades y, de esa manera, se renuevan los vínculos que la mantienen cohesionada; por tanto, es un derecho común que se ejerce a fin de promover tal transformación y que expresa la capacidad de los poderes colectivos para re-orientar la urbanización.

Habitat International Coalition promovió en 2004 la confección de la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” en la que lo operativiza en dos grupos, nueve concernientes a los derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad, y cinco relativos al desarrollo económico, social, cultural y ambiental de la ciudad. En esta carta el interlocutor es “la Ciudad”, un ente amorfo en el plano jurídico y sin responsabilidades políticas, al que se le exige honrar los derechos de las personas en materias como la justicia que es responsabilidad de los Estados y el empleo que lo es de las autoridades económicas y de los inversionistas privados. Para la Conferencia Habitat III de Naciones Unidas en Quito en 2016 se preparó la “Nueva Agenda Urbana” que se refiere a diez componentes con los que se renovarían y actualizarían los compromisos de los gobiernos en dirección de la justicia social inmanente al Derecho a la Ciudad, siendo objeto de reafirmación el acuerdo alcanzado en la II Conferencia realizada en 1996 acerca de las garantías a la tenencia segura y, por tanto, a la prevención de los desalojos.

Estos dos últimos fenómenos de la vida en las urbes latinoamericanas son parte de los objetivos de los programas de regularización. Con base en el estudio de las experiencias latinoamericanas, Clichevsky (2006: 28 y ss.) establece tres modalidades de programas de regularización: la dominial se dirige hacia las ocupaciones de terrenos del Estado (tierra fiscal) que superan por amplio margen las ocupaciones de tierras de particulares; la regularización urbana que contempla la provisión de bienes y dotaciones públicas, y la integral que además de lo anterior provee acompañamiento social y objetivos alternos como la generación de empleo. Para esta misma autora (Clichevsky, 2016: 58), una de las principales limitaciones que enfrentan los programas de regularización en América Latina, es que los marcos jurídicos y políticos privilegian el tratamiento de los propietarios como sujetos de derecho y no de obligaciones.

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

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

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

##### 2.3.4.1 La regularización en las políticas de desarrollo

La elección popular de alcaldes se instituyó en 1988 y desde entonces los diez alcaldes mayores de la ciudad han presentado sus respectivos planes de desarrollo distrital en los que concretan sus planes de gobierno. La administración Mockus-Bromberg (1995-1997) es la que presenta los mayores logros en cuanto a áreas barriales regularizadas y, sin embargo, en su política de desarrollo consistente en seis prioridades y otros tantos megaproyectos no aparecen de manera explícita ni la informalidad urbana ni la regularización. Esos logros fueron un antecedente inocultable para la siguiente administración. Como parte del plan de desarrollo distrital de la administración Peñalosa (1998-2000) se diseñó el Programa de Desmarginalización con un grueso componente de inversiones en urbanismo y servicios. En el plan se reconoce el surgimiento de “barrios marginales” como parte de un proceso de desarrollo ilegal, caracterizado por la carencia de infraestructura y servicios sociales necesarios para tener unas condiciones de vida aceptables. Este diagnóstico condujo al diseño de una estrategia basada en la coordinación de las entidades distritales que

intervenían en la legalización de barrios de origen informal, apalancada con la movilización de recursos de inversión en obras físicas de acueducto, alcantarillado y pavimentos locales. De manera complementaria, se propuso mitigar el déficit habitacional para los sectores más pobres y detener el crecimiento de urbanizaciones subnormales, un plan de adquisición de terrenos “para desarrollar proyectos de vivienda social” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998: 38).

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

La administración Garzón (2004-2007) se propuso “condiciones de habitabilidad, disponibilidad, accesibilidad física y económica a los servicios [...] para la población más pobre” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004: 48) y planeó acciones encaminadas a prevenir y controlar riesgos de desarrollo ilegal junto con el mejoramiento integral de barrios. En lo referente a la elevación del nivel de hábitat en las zonas más desfavorecidas se considera el reconocimiento legal de 50.000 predios, así mismo 10.000 viviendas mejoradas en condiciones físicas y de titularidad, además de 2.500 hogares reasentados. A lo anterior se suma el manifiesto explícito de la definición jurídica de los asentamientos no legalizados. Se parte de una línea base de 173 asentamientos ilegales y semestralmente se considera llevar el registro de los asentamientos legalizados según el marco jurídico establecido para tal efecto (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004: 52). Para regular los alcances de las políticas se estipuló que se orientarían bajo los dictámenes del Plan de Ordenamiento Territorial, sobreviniendo en este marco de política una prolífica producción normativa que, sin embargo, no apuntaló logros significativos.

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

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

#### 2.3.4.2 La regularización en las políticas de ordenamiento territorial

La política de ordenamiento territorial en Bogotá define la legalización como el procedimiento mediante el cual la administración reconoce, aprueba planos, regulariza y reglamenta los desarrollos humanos

clandestinos, siempre y cuando cumplan con la normatividad nacional (artículo 458, Decreto Distrital 190 de 2004). El fundamento actual de las políticas públicas para la legalización de barrios informales en Colombia es el artículo 51 de la Constitución Política que consagra el derecho a la vivienda digna y le asigna al Estado la tarea de hacer efectivo ese derecho. Por su parte, la regularización es definida como el instrumento mediante el cual se realizan los ajustes urbanísticos y normativos a los desarrollos de origen ilegal que fueron sometidos a procesos de legalización y cuentan con un plano aprobado y acto administrativo de reconocimiento (Artículo 459, Decreto Distrital 190 de 2004). Rico (2009: 13) define la urbanización ilegal como aquellos asentamientos urbanos que no reúnen las condiciones de habitabilidad (mínimas), ni gozan de zonas de espacio público (suficientes), ni sus casas tienen título predial, en lo que por lo general, el loteo es ilegal, la tenencia irregular, no hay dotaciones domiciliarias de servicios públicos y existen problemas de acceso y conexión con otras partes de la ciudad.

Como parte de los objetivos sociales del ordenamiento territorial se ha identificado la necesidad de generar suelo apto para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritaria conducentes a reducir la informalidad urbana, ejecutar los programas de dotación de equipamientos y mejoramiento integral en las áreas más deficitarias, y atender prioritariamente el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo (artículo 1, Decreto Distrital 619 de 2000). En materia de vivienda popular se propone generar nuevas soluciones que compitan con la urbanización ilegal y contribuyan a su control, pero también busca consolidar los sectores urbanos deficitarios mediante el mejoramiento en servicios públicos, vías, transporte y equipamientos. El 32,8% de los residentes en la ciudad habitan en zonas residenciales consolidadas (Alfonso, 2016: 238). Pero además pretende desarrollar programas de reubicación de familias que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable. (artículos 109 y 275 del Decreto Distrital 619 de 2000, modificados respectivamente por los artículos 122 y 203 del Decreto Distrital 469 de 2003).

En el artículo 203 del Decreto Distrital 469 de 2003 se introdujo una modificación sustancial a la política de ordenamiento pues incorpora el cumplimiento del derecho constitucional al acceso a una vivienda digna para las familias del Distrito y la región, dando prioridad a grupos de población en condición de pobreza y vulnerabilidad, desde una perspectiva urbana y sostenible del desarrollo en la que deben concurrir los gobiernos del Distrito, de los municipios de la región, de la Nación, las localidades,

la población organizada, las ONG, el sector empresarial y la cooperación internacional. En el artículo 122 de esta misma norma se establece la necesidad de la legalización de títulos de propiedad, realizar un inventario de las áreas de origen ilegal, y reconocer y promover la diversidad de los procesos de producción de hábitat.

El componente de la política distrital en materia de asentamientos ilegales (Artículo 85, Decreto Distrital 619 de 2000, modificado por el artículo 112 del Decreto Distrital 469 de 2003<sup>4</sup>) busca limitar o impedir futuros desarrollos urbanos en zonas de amenaza de deslizamientos (remoción en masa) e inundación. Para ello exige como condición para solicitar la licencia de construcción anexar al estudio de suelos con un análisis detallado de amenazas y riesgos con medidas de mitigación. Los suelos de protección en los cuales se restringe la posibilidad de urbanización son aquellos pertenecientes a la estructura ecológica principal, esto es, las áreas protegidas, parques urbanos, y la ronda y zona de manejo del río Bogotá, las zonas declaradas de alto riesgo no mitigable (remoción en masa e inundación), las áreas reservadas para la construcción de plantas de tratamiento en la desembocadura de los ríos Fucha y Tunjuelo, y la zona de expansión del relleno Doña Juana (Artículo 90, Decreto Distrital 619 de 2000).

En cuanto al procedimiento mismo de legalización, la normatividad precisa que ésta se aplica a asentamientos clandestinos destinados a vivienda de interés social ubicados en suelo urbano, de expansión y rural, consolidados y desarrollados antes del 27 de junio de 2003, fecha límite fijada por el artículo 66 del Decreto Nacional 1600 de 2005. No serán objeto de legalización los desarrollos clandestinos posteriores a esa fecha ni los ubicados en las zonas ya señaladas como restrictivas. Para que un asentamiento sea considerado como consolidado o desarrollado, y por ende susceptible de iniciar el proceso de legalización, debe tener una estructura urbana con trazado vial y lotes ocupados con construcciones habitadas, según criterio de la autoridad de planeación (artículos 1 y 3 del Decreto Distrital 367 de 2005 que reglamenta el procedimiento de legalización, y artículo 31 del Decreto Distrital 510 de 2010 que lo deroga). Inicialmente, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital –hoy Secretaría Distrital de Planeación (SDP)– fue el encargado de adelantar el proceso de

---

<sup>4</sup> Las modificaciones introducidas por el artículo 112 del Decreto Distrital 469 de 2003 agregan que la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias emitirá los términos de referencia para los estudios de amenazas y riesgos, y que corresponde a la Subsecretaría de Control y Vivienda verificar la existencia de las obras de mitigación.

legalización (artículo 4, Decreto Distrital 367 de 2005), pero posteriormente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 creó la Secretaría Distrital de Hábitat y Territorio (SDHT) para asumir tales funciones. Por su parte, el Decreto 510 de 2010 establece el procedimiento para la legalización urbanística de asentamientos humanos en Bogotá.

El primer paso al que se refiere el Decreto 367 de 2005 es la conformación del Comité Técnico de Legalización cuya función es coordinar y definir la viabilidad de la legalización de los asentamientos. Este Comité señala las acciones que deben seguirse, de acuerdo con las competencias y servicios que prestan cada uno de los miembros que lo integran<sup>5</sup>. El Comité se reúne cada mes por invitación de la SDH. El inicio de un proceso de legalización obedece a una solicitud hecha por una comunidad interesada a la SDH que también puede iniciarlo de oficio. En el proceso pueden participar el enajenador, el urbanizador, el gestor o promotor, la comunidad, el propietario del globo de terreno, las Juntas de Acción Comunal o asociaciones cívicas y cualquier entidad distrital que se considere necesario que intervenga, pero solo podrá ser titular responsable del trámite de legalización el urbanizador, el titular o titulares del derecho de dominio del inmueble, o la comunidad poseedora. En una etapa preliminar el Comité verifica la viabilidad de legalización de acuerdo al grado de consolidación del asentamiento por medio de aerofotografías, visitas técnicas, escrituras públicas, y en lo relativo a zonas de riesgo o de protección ambiental, entre otras. Si hay concepto de viabilidad técnica, el Comité emite concepto favorable y se abre el “expediente urbano” donde se registra todo el proceso de legalización.

Las restricciones a la legalización (artículo 18, Decreto 510 de 2010) son la localización de terrenos en zonas pertenecientes a la estructura ecológica principal, suelos de protección, áreas de reserva para la construcción de infraestructura de servicios públicos, áreas de afectación para el desarrollo y funcionamiento de los sistemas generales, áreas de alta amenaza y de riesgo no mitigable. En casos de posible conflicto entre los ocupantes del asentamiento de hecho y el propietario, la ley presume la “tolerancia del propietario”<sup>6</sup> (artículo 54 de la Ley 9 de 1989). Una vez

---

<sup>5</sup> Integran este comité las el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático –anteriormente FOPAE–, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, las secretarías distrital de Planeación, Ambiente y Hábitat y Territorio, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y otras empresas prestadoras de servicios públicos que asisten como invitadas.

<sup>6</sup> Estos eventos son: cuando el promotor no es el propietario del inmueble pero convino con éste la ocupación; si el propietario no inició oportunamente las acciones para recuperar



cumplidos los requisitos legales, la SDP expide una resolución que decide el trámite de legalización urbanística. El artículo 26 del Decreto 510 de 2010 expone que el acto administrativo de legalización hace las veces de licencia de urbanización, con base en el cual se podrán tramitar las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes, lo anterior con fundamento en el artículo 66 del Decreto Nacional 1600 de 2005.

La legalización urbanística no constituye título traslativo de dominio, ni modo adquisitivo del derecho de propiedad. Según el artículo 122 del Decreto Nacional 564 de 2006, la legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad a favor de eventuales poseedores. Así pues, el proceso de legalización distrital de asentamientos urbanos informales es un proceso de incorporación al plan de desarrollo urbano, un reconocimiento jurídico del asentamiento, pero no en términos de titulación de tierras y de aclaración de los derechos de propiedad sobre el suelo, sino en términos urbanísticos que armonicen con el plan de desarrollo urbano. En particular, si un barrio o sector está en condición de ilegalidad no pueden obtener licencia de construcción. En ese caso incurren en “infracción urbanística” y pueden ser objeto de cuantiosas multas. El Decreto 619 de 2000 establece la prohibición expresa a las empresas prestadoras de servicios para prestar servicios en asentamientos ilegales, atendiendo al objetivo principal de la política de ordenamiento de establecer los lineamientos para desarrollar un modelo sostenible y adecuado de ciudad. Sin embargo, como parte del procedimiento de legalización se puede realizar la prestación provisional de servicios públicos (artículo 450, numeral 9, Decreto Distrital 190 de 2004).

La Corte Constitucional declaró inexecutable esta prohibición al pronunciarse frente a una demanda por inconstitucionalidad contra el artículo 99 de la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006) que prohibía invertir recursos públicos en invasiones, loteos y edificaciones ilegales realizados luego de la expedición de dicha ley, y que también prohibía el suministro de servicios públicos a este tipo de asentamientos. En su decisión, la Corte consideró que la norma demandada desconocía el

---

la posesión del inmueble; si el propietario no es el vendedor y recibe en parte o totalmente el precio pagado por los ocupantes; si el promotor es el apoderado, corredor o administrador del propietario del inmueble; y cuando el promotor ha sido objeto de sanción administrativa por parte de la Subsecretaría de Control de Vivienda del Departamento Administrativo del Medio Ambiente, hoy Secretaría de Ambiente.

derecho a la vivienda digna de las personas en estado de especial vulnerabilidad, además de desconocer la obligación constitucional de garantizar la prestación de servicios públicos esenciales a todos los habitantes del territorio (Sentencia C-1189 de 2008). Otras sentencias de tutela sobre el derecho a la vivienda digna lo abordan como derecho social justiciable, es decir, susceptible de ser garantizado constitucionalmente, en la medida que su desconocimiento atente contra derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana o el mínimo vital de personas en condiciones de debilidad manifiesta o desprotección tales como los desplazados por el conflicto, los damnificados por fenómenos naturales, la población en condición de extrema pobreza y menores de edad, entre otros, que son objeto de especial protección constitucional<sup>7</sup>.

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

Los registros de la Alcaldía Mayor de Bogotá – SDHT indican que desde 1952 hasta finales de 2015 se han regularizado en Bogotá alrededor de 1.670 barrios de origen informal con un área total de 7.320 ha del área urbana de la ciudad equivalentes al 23,8% de la misma, estando previabilizados para regulación en 2016 otros 97 barrios. Camargo y Hurtado (2012: 81) estimaron en 8.037 ha el crecimiento informal de hasta el 2010. Dentro de las actividades de monitoreo en 2016 hay 67 casos orientados al control y 185 a la prevención, principalmente por fenómenos de remoción en masa, ocupación de la estructura ecológica principal y amenaza de inundación por ocupación en las franjas de las quebradas.

Los resultados de la regularización en el tiempo son volátiles –ver figura 1–, siendo posible detectar períodos en los que de hecho no se ha regularizado barrio alguno. Tampoco es posible detectar una continuidad programática en materia de políticas de desarrollo pues, sin proponérselo, durante la administración Mockus-Bromberg (1995-1997) tuvo lugar la regularización de la mayor proporción (24,7%) de suelo urbano en Bogotá, pero en la segunda administración de Mockus (2001-2003) sus realizaciones apenas alcanzaron el 2,0% de lo hecho hasta ahora. Durante la primera administración Peñalosa (1998-2000), los esfuerzos de coordinación interinstitucional fueron notables pues participan con el 20,3% del suelo regularizado hasta el 2015, pero en la actual administración se encuentran previabilizadas apenas 76,7 ha. Por su parte,

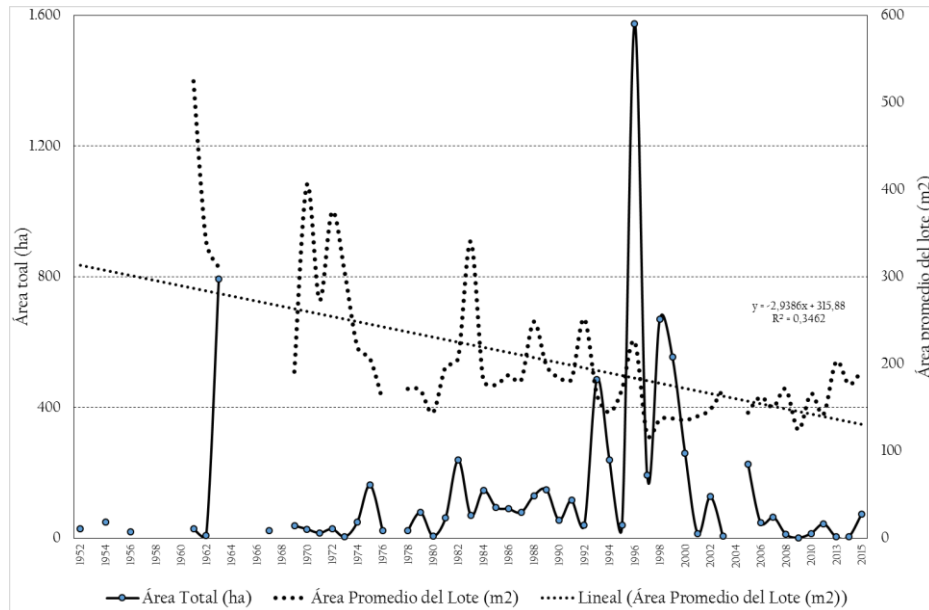
---

<sup>7</sup> Ver las sentencias T-1017 de 2007, T-958 de 2001, C-936 de 2003, T-894 de 2005, T-585 de 2006 y T-079 de 2008.

los logros de las administraciones llamadas de izquierda o progresistas han sido bastante precarios, siendo la de Garzón (2004-2007) la que dentro de este grupo ofrece el mejor balance con el 4,6% del suelo regularizado, seguida de la de Gustavo Petro (2012-2015) con el 1,1% y la Moreno-López (2008-2011) con el 0,9%.

El tamaño promedio de los lotes enfrenta una tendencia a la contracción, pero, en cualquier caso, continúa siendo considerablemente elevado en relación con las áreas construidas que ofrece el mercado formal para los segmentos de vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social que en la última década han oscilado entre los 45 y los 50 m<sup>2</sup>, respectivamente (Alfonso, 2015: 112). Estos dos submercados son sustancialmente diferentes si se les juzga en el mismo instante del tiempo pues, en efecto, el del suelo ofrece un activo sin urbanismo y sin construir y el de la vivienda prioritaria y social es un activo inmobiliario construido. La comparación resulta pertinente si se compara el resultado final de una solución residencial terminada y otra que haya sido resultado del desarrollo progresivo pues, en efecto, las áreas disponibles en el mercado informal son al menos tres veces superiores a las que ofrece el mercado formal. Esta es una limitación casi infranqueable para la eficacia de las políticas que proclaman la contención de la informalidad urbana a partir de la competencia con mayor oferta de unidades formalmente construidas, pero de calidad sustancialmente inferior a las autoproducidas por los hogares de los sectores populares.

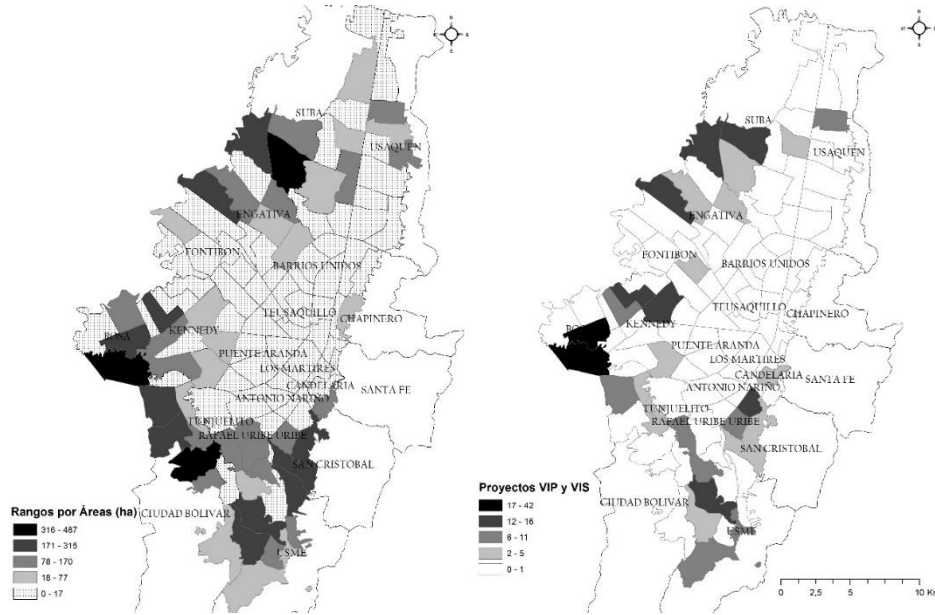
Figura 1. Áreas totales de los barrios y áreas promedio de los lotes de origen informal regularizadas en Bogotá 1952-2015



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

Un segundo determinante que comúnmente se aduce en favor de la gestión formal de la vivienda y el urbanismo para hogares pobres, es que los activos residenciales producidos se encuentran mejor localizados que los de origen informal. La producción residencial formal de vivienda de interés prioritario y social se ha concentrado durante la última década en los extramuros de las localidades de Bosa y Suba seguidas de Kennedy y Engativá (Alfonso, 2015: 106; Alfonso y Amézquita, 2016: 7), en donde igualmente se ha producido informalmente una considerable cantidad de suelo urbano –ver figura 2A y 2b–. Es decir, que sea por la vía del mercado formal o por la del mercado informal, los hogares pobres son segregados a las periferias de la ciudad. No obstante, en el caso del mercado informal la mancha que se extiende hacia otras localidades como San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar, Kennedy, Engativá y Usaquén indica que la informalidad urbana ofrece mayor variedad de localizaciones residenciales que el mercado formal.

Figura 2. Bogotá, áreas de origen informal regularizadas hasta el 2015 y proyectos de vivienda formal para hogares pobres 2006-2015



2A. Suelo regularizado  
Fuente: Elaborado con estadísticas de la Alcaldía Mayor de Bogotá -SDHT

2B. Proyectos de vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social  
Fuente: Alfonso y Amézquita, 2016

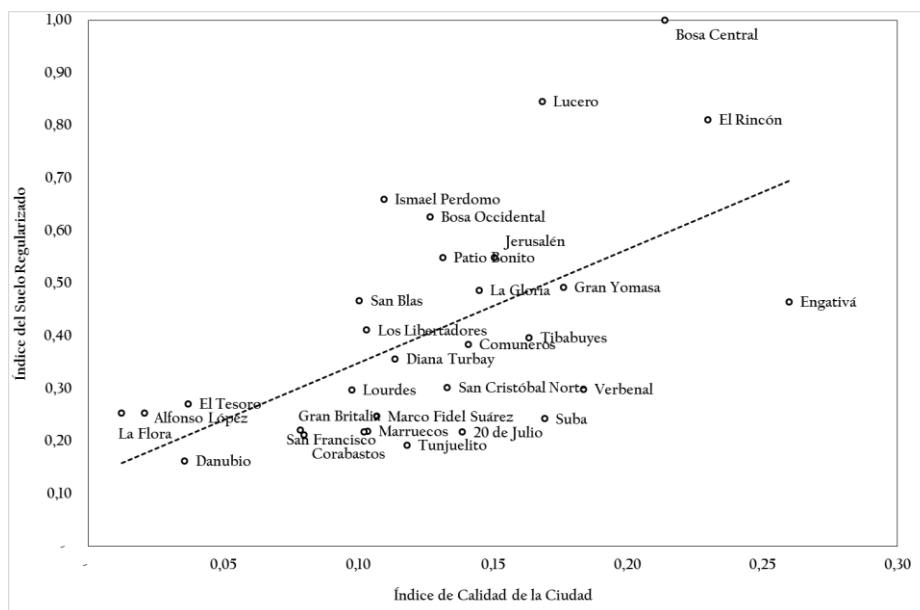
El tránsito de la urbanización incompleta que se ha asociado a la etapa de la regularización, al uso residencial consolidado es inmanente a la movilidad social, si por tal se entiende el ascenso significativo y persistente de las condiciones de vida de los miembros de los hogares pobres. Ese tránsito no sólo le reporta a estos hogares la salida de la condición de informalidad, sino el inicio de una vida ciudadana mejor cualificada por la provisión de los bienes públicos negados por su condición de ocupación previa. No obstante, ese tránsito es bastante lento como se infiere de la comparación de los índices de calidad de la ciudad que experimentan las diferentes zonas de la periferia de la ciudad que se encuentran en estos dos estadios –ver figuras 3A y 3B–. Se colige entonces que la regularización en Bogotá no entraña necesariamente una garantía de mejores dotaciones

de bienes públicos para los residentes en los vecindarios regularizados, constituyéndose esto en una poderosa limitación para la superación del confinamiento espacial de los pobres en las periferias de la metrópoli que entraba el avance de las deseadas mezclas sociales que caracterizan a una ciudad moderna.

Figura 3. Bogotá, suelo regularizado y calidad de la ciudad en unidades de planeamiento zonal de urbanización incompleta y de uso residencial consolidado



### 3A. Unidades de planeamiento zonal de uso residencial consolidado



### 3B. Unidades de planeamiento zonal de urbanización incompleta

Fuente: Elaboradas con base en estadísticas de la Alcaldía Mayor de Bogotá – SDHT y Alfonso, 2016.

Las políticas reactivas son inevitablemente más onerosas que las políticas activas. No obstante, reconocida la magnitud de la informalidad urbana en las metrópolis latinoamericanas, la regularización de los barrios de origen informal es ineludible. Los detractores de esta forma de intervención urbanística estatal tienen razón al afirmar que su empleo genera incentivos para que los loteadores ilegales reafirmen sus prácticas de fraccionamiento clandestino. Sin embargo, se conocen estrategias eficaces como la del “urbanizador social” creada por la Ley 9.162 del 2003 de la Prefectura de Porto Alegre, en la que el loteador que adquiere esa connotación recibe estímulos del gobierno local si realiza adecuadamente sus tareas y produce el suelo a precios compatibles con el ingreso de los hogares pobres. El urbanizador social entra a operar en asocio con el gobierno municipal, registrándose a fin de garantizar que en adelante no realizará nuevos loteamientos irregulares. Con la asociación del gobierno de la ciudad con el urbanizador social se entabla una competencia mercantil a los loteadores irregulares que finalmente saldrían del mercado por sustracción de la demanda, obteniéndose además beneficios urbanísticos como el del

crecimiento ordenado y sociales como el de la reducción del déficit habitacional, cualitativo y cuantitativo.

### Reflexiones finales

El Estado colombiano ha tenido a su disposición tres alternativas para desarrollar la política habitacional para los hogares pobres: i) la intervención directa a través de la producción activa de suelo para hogares de los sectores populares, el diseño de proyectos, la asignación, la venta y la financiación de las unidades producidas; ii) el diseño de estrategias de mercado para viabilizar la participación de promotores y desarrolladores inmobiliarios en la producción habitacional; y iii) el acompañamiento a las organizaciones populares de vivienda en la autogestión de las soluciones habitacionales o su empleo como organizadores de demanda en proyectos cuyo promotor es el Estado. Cuando optó por la primera, se requirió la administración de los programas habitacionales a través de un complejo aparato estatal que sucumbió a las prioridades otorgadas a la reproducción política por sus administradores y, por tanto, fue presa fácil de las críticas incontestables de los reformistas neoliberales. Puestas en marcha las políticas habitacionales con rostro formal, el diseño del subsidio directo a la demanda se esgrimió como la cara social de una política habitacional orientada estratégicamente a la valorización del capital inmobiliario; el subsidio directo no es más que una forma de paliar la desigualdad en la distribución personal del ingreso que, como es de esperarse, no alcanza siquiera a mitigarla reconocida las dimensiones que ha adquirido. La tercera, la del acompañamiento a la autogestión habitacional popular, jamás ha sido considerada, a no ser en programas asistencialistas de impacto marginal tales como el de mejoramiento barrial. En años recientes optó por la gratuidad, pero los afanes constructivos para alcanzar metas en épocas pre-electorales condujeron a menospreciar la gestión *ex-ante* de la demanda, dando paso a la costosa gestión correctiva *ex-post*, generalmente infructuosa, dejando secuelas sociales como la amenaza de lumpenización de los beneficiarios.

Los resultados sociales y urbanos de las dos primeras alternativas no han sido los esperados. La escasa transparencia en la selección de los beneficiarios de la primera opción introdujo más desigualdad entre los pobres, mientras que los ajustes de mercado de la segunda han redundado en la producción de un stock residencial mal localizado y de pésimas calidades constructivas. El fracaso de esas opciones se palpa en el hecho de que alrededor del 60% del espacio residencial de las metrópolis



colombianas ha sido construido al margen una u otra opción de la política habitacional y, en la actualidad, ni siquiera la vivienda gratuita constituye una salida eficaz a los problemas habitacionales de los pobres, en tanto rebaja aún más los estándares sociales malogrados por la vivienda de interés prioritario.

La ciudad dual –formal e informal– ha sido discutida de tiempo atrás, tal vez demasiado poco como para haber llegado a comprender plenamente el fenómeno, aunque en tiempos recientes el interés por su conocimiento parece haberse diluido ante el elogio de los logros de los programas de mejoramiento barrial y de los proyectos de regularización barrial. ¿Cuál es la razón de tal desilusión? La proclama de victoria de los defensores de los mercados formales sobre cualquier otra forma de gestión de las necesidades habitacionales, la proliferación de los discursos de las trampas de pobreza y, en el caso colombiano, la asociación casi instantánea de la urbanización popular con el desarraigo a que han sido sometidos millones de desplazados a causa del prolongado conflicto interno armado, han propiciado un caldero en el que las preocupaciones por la comprensión de la naturaleza de la desigualdad y sus manifestaciones socio-espaciales se ha amalgamando con otras reivindicaciones.

La regularización de la informalidad urbana es uno de los mecanismos con mayor potencial para acercar los beneficios públicos y privados de una ciudad de buena calidad a los hogares pobres, pero, en ningún caso, alcanza la eficiencia socio-económica de la producción activa de suelo edificable para hogares pobres. La acción del Estado en esta materia ha sido discontinua, tanto en los diseños de la política de desarrollo como en la de ordenamiento. Los buenos propósitos en materia de política urbana como los contenidos en la Ley 388 de 1.997 no han encontrado un respaldo adecuado en las prácticas de la gestión, reflejándose ello en las oscilaciones abruptas e intermitentes de las áreas regularizadas. En perspectiva histórica, estos resultados son paradójicos pues aquel gobierno que no formuló un programa explícito de regularización es el que más ha contribuido al proceso. Finalmente, la oferta habitacional del mercado formal, aún con el aliciente del subsidio directo a los hogares, no logra competir con la informalidad en términos de calidad/área y localización y, por tanto, la calidad global de la ciudad no avanza significativamente pudiendo inclusive estar en fase de deterioro. La experiencia del programa del urbanizador social en Porto Alegre es un buen indicio de que existen alternativas de política urbana para desestimular las prácticas de loteamiento irregular y mejorar simultáneamente la calidad de la ciudad.

## Bibliografía

1. Abramo, P. (2011). La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana. Quito, OLACCHI – Municipio Metropolitano de Quito.
2. Alfonso, Ó. (2016). La calidad de la densidad urbana en Bogotá. En *Revista de Economía Institucional*, vol. 18, n.º 34. Bogotá, Facultad de Economía – Universidad Externado de Colombia.
3. Alfonso, Ó. (2015). ¡La vivienda que quiero está muy cara!: un análisis sobre la segmentación del mercado residencial, la alarma de burbuja inmobiliaria en la zona metropolitana de Bogotá y la ineficiencia asignativa del suelo. En *De los Andes al litoral: estudios sobre vivienda y suelo en Colombia*. Bogotá, Universidad de La Salle.
4. Alfonso, Ó. (2012a). Polimetropolitanismo y fiscalidad, Colombia 1984-2010. Documentos de Trabajo, n.º 38. Bogotá, Facultad de Economía – Universidad Externado de Colombia.
5. Alfonso, Ó. (2012b). El sistema de ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia. *Revista Questiones Urbano Regionales*, Vol. 1, n.º 1. Instituto de la Ciudad – Distrito Metropolitano de Quito.
6. Alfonso, Ó. (2009). Economía institucional de la intervención urbanística estatal. En *Revista Territorios*, n.º 20-21. Bogotá, Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales – Universidad del Rosario.
7. Alfonso, Ó. y L. Amézquita. (2016). Housing market segmentation and real estate bubble threat, Bogota 2006-2015. Ponencia presentada en la *23<sup>rd</sup> Annual Conference, European Real Estate Society*. International Real Estate Business School- Universität Regensburg. Regensburg, Alemania.
8. Azuela, A. (2006). Sobre las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México. En *Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais*. Belo Horizonte, Editora Del Rey – Lincoln Institute of Land Policy.
9. Bathélemy, Ph. (1998). Le secteur urbain informel dans les pays en développement: une revue de la literatura. En *Revue Région et Développement*, n.º 7. (Tomado de [http://region-developpement.univ-tln.fr/en/pdf/R7/R7\\_Barthelemy.pdf](http://region-developpement.univ-tln.fr/en/pdf/R7/R7_Barthelemy.pdf) en 13/10/2012).
10. Calvino, Italo. 1993 [1972]. Las ciudades invisibles. Barcelona, Minotauro.

11. Camargo, A. y A. Hurtado. (2012). Informalidad del siglo XXI. Características de la oferta informal de suelo y vivienda en Bogotá durante la primera mitad de la década del siglo XXI. En *Revista Territorios*, n.º 27. Bogotá, ACIUR – Universidad del Rosario.
12. Clerval, A. (2013). *Paris sans le peuple*. Paris, Éditions La Découverte.
13. Clichevsky, N. (2016). ¿la regularización de los asentamientos informales es idónea para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre?. En *A construção do direito urbanístico na America Latina*. Belo Horizonte, Gaia Cultural.
14. Clichevsky, N. (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Serie *Manuales*, n.º 50. Santiago de Chile, CEPAL.
15. Costes, L. (2012). Del “derecho a la ciudad” de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna. En *Revista NS02*, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en <file:///C:/Users/usuario.salas/Downloads/Dialnet-DelDerechoALaCiudadDeHenriLefebvreALaUniversalidad-3762679.pdf> (9/9/2016).
16. Eibenschutz H., R. y P. Benlliure B. (2009). Mercado formal e informal de suelo: análisis de ocho ciudades. México D.F., SEDESOL – Universidad Autónoma Metropolitana – Porrúa.
17. Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Salamanca, Ediciones AKAL.
18. Hataya, N. (2010). *La ilusión de la participación: lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá 1992-2003*. Col
19. ección *Economía Institucional Urbana*, n.º 1. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
20. Habitat International Coalition. (2004). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Disponible en <http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf> (8/10/2016).
21. Jaramillo, S. (2012). *Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales*. Documento CEDE n.o 2012-11. Bogotá, CEDE – Universidad de los Andes.

22. Jaramillo, S.; N. Hataya y Ó. Alfonso. (1997). Organización popular y desarrollo urbano en Bogotá. Bogotá – Tokio, Universidad Externado de Colombia.
23. Lapeyronnie, D. (2013). Formas de segregación urbana en las ciudades francesas y europeas. Conferencia dictada en el seminario *Bogotá, una ciudad que lucha contra la segregación*. Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación – Universidad Nacional de Colombia.
24. Lefebvre, H. (2009 [1968]). O direito à cidade. São Paulo, Centauro Editora.
25. Lefebvre, H. (1999 [1970]). A revolução urbana. Belo Horizonte, Editora Universidade Federal de Minas Gerais.
26. Marcuse, P. (2012). ¿Qué *derecho* para qué *ciudad* en Lefebvre? En Revista *NS02*, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1482/1984> (9/9/2016).
27. Meghir, C.; R. Narita y J-M. Robin. (2012). Wages and informality in developing countries. En Economic Growth Center Discussion Paper n.º 1018; Economics Department Working Paper n.º 109. Department of Economics, Yale University (Tomado de [http://www.econ.yale.edu/growth\\_pdf/cdp1018.pdf](http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp1018.pdf)) (13/10/2012).
28. Núñez, J. y L. Cuesta. (2006). Las trampas de la pobreza en Colombia; ¿qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza. Documento CEDE 19/2006. Bogotá, Facultad de Economía – CEDE, Universidad de los Andes.
29. Rico G., L. (2009). Ciudad informal. Bogotá, Universidad de los Andes – CIJUS.
30. Schmitter, Ph. (1985). Neocorporatismo y Estado. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 31. Madrid.
31. UT Econometría – DINP S. A. (2012). Evaluación institucional y de resultados del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial. Informe Final de Evaluación. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

## NORMAS CONSULTADAS

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

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

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

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

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

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

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

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

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 904 del 4 de diciembre de 2001.

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

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

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 327 del 11 de octubre de 2004.

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

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 449 del 31 de octubre de 2006

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 456 del 10 de noviembre de 2006.

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

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

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

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 113 del marzo 20 de 2013.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 364 del 26 de agosto de 2013.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 079 del 27 de febrero de 2015.

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

Concejo de Bogotá, D. C., Acuerdo 257 de 2006.

Corte Constitucional, Sentencia T-958 de 2001.

Corte Constitucional Sentencia C-936 de 2003.

Corte Constitucional, Sentencia T-894 de 2005.

Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2006.

Corte Constitucional, Sentencia T-1017 de 2007.

Corte Constitucional, Sentencia T-079 de 2008.

Corte Constitucional, Sentencia C-1189 de 2008.

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

Presidencia de la República. Decreto Nacional 1600 del 20 de mayo de 2005.

Presidencia de la República. Decreto Nacional 564 del 24 de febrero de 2006.

Presidencia de la República. Ley 9 de 1989.

Presidencia de la República. Ley 388 de 1997.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

| No. | Autor  | Título   | Año  |
|-----|--|--|------|
| 1   | Juan Santiago Correa                             | Urbanismo y transporte: el tranvía de Medellín (1919-1950)   | 2002 |
| 2   | Álvaro H. Chaves C. y Helmuth Y. Arias G.        | Cálculo de la tasa interna de retornos educativos en Colombia  | 2002 |
| 3   | Fernando Bernal C.                               | Gobernanza pública, violencia y políticas de alivio a la pobreza. La ampliación del marco conceptual del Programa Familias en Acción | 2003 |
| 4   | Sandra L. Guerrero S.                            | Evaluación de la racionalidad del plan de descontaminación del río Bogotá a partir del análisis de costo mínimo y tasa retributiva   | 2003 |
| 5   | Humberto Bernal Castro y Byron Ortega            | ¿Se ha desarrollado el mercado secundario de acciones colombiano durante el período 1988-2002?                                       | 2004 |
| 6   | Liliana Chicaíza                                 | Valoración de primas de reaseguro para enfermedades catastróficas utilizando el modelo de Black-Scholes                              | 2005 |
| 7   | Rosaura Arrieta, Aura García y Elsa Doria        | Movilidad social en el asentamiento subnormal de Ranchos del Inat 2004   | 2005 |
| 8   | Álvaro H. Chaves C.                              | Evolución de la productividad multifactorial, ciclos y comportamiento de la actividad económica en Cundinamarca                      | 2005 |
| 9   | Liliana López C. y Fabio F. Moscoso              | La eficiencia portuaria colombiana en el contexto latinoamericano y sus efectos en el proceso de negociación con Estados Unidos      | 2005 |
| 10  | Andrés F. Giraldo P.                             | La neutralidad del dinero y la dicotomía clásica en la macroeconomía   | 2005 |
| 11  | Diego Baracaldo, Paola Garzón y Hernando Vásquez | Crecimiento económico y flujos de inversión extranjera directa   | 2005 |
| 12  | Mauricio Pérez Salazar                           | Mill on Slavery, Property Rights and Paternalism   | 2006 |

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

| No. | Autor                                  | Título  | Año  |
|-----|--|---|------|
| 13  | Fabio F. Moscoso y Hernando E. Vásquez | Determinantes del comercio intraindustrial en el grupo de los tres  | 2006 |
| 14  | Álvaro H. Chaves C.                    | Desestacionalización de la producción industrial con la metodología X-12 ARIMA  | 2006 |
| 15  | Ómar Fernando Arias                    | El proceso de fluctuación dinámica de la economía colombiana: reconsideraciones teóricas sobre un fenómeno empírico     | 2006 |
| 16  | Homero Cuevas                          | La empresa y los empresarios en la teoría económica   | 2007 |
| 17  | Álvaro H. Chaves C.                    | Ventajas comparativas del sector agropecuario colombiano en el marco de los recientes acuerdos comerciales              | 2007 |
| 18  | William Lizarazo M.                    | La controversia del capital y las comunidades científicas   | 2007 |
| 19  | Mario García y Edna Carolina Sastoque  | Pasiones e intereses: la guerra civil de 1876-1877 en el Estado Soberano de Santander                                   | 2007 |
| 20  | José Gil-Díaz                          | Ministerio de Finanzas: funciones, organización y reforma   | 2007 |
| 21  | Mauricio Pérez Salazar                 | Economía y fallos constitucionales: la experiencia colombiana desde la vigencia de la Carta Política de 1991 hasta 2003 | 2007 |
| 22  | Mauricio Rubio y Daniel Vaughan        | Análisis de series de tiempo del secuestro en Colombia  | 2007 |
| 23  | Luis Felipe Camacho                    | Reflexiones de economía política: la justicia social en la obra de León Walras  | 2008 |
| 24  | Óscar A. Alfonso R.                    | Economía institucional de la intervención urbanística estatal   | 2008 |
| 25  | Mauricio Rubio                         | Palomas y Sankis. Prostitución adolescente en República Dominicana  | 2008 |
| 26  | Helmuth Yesid Arias                    | La descentralización en Colombia y las  | 2009 |



## DOCUMENTOS DE TRABAJO

| No. | Autor   | Título  | Año  |
|-----|---|---|------|
|     | Gómez   | autonomías en España  |      |
| 27  | Andrés Mauricio Vargas P. y Camilo Rivera Pérez | Controles a la entrada de capitales y volatilidad de la tasa de cambio: ¿daño colateral? La experiencia colombiana                    | 2009 |
| 28  | Óscar A. Alfonso R.                             | Economía institucional de la ocupación del suelo en la región metropolitana de Bogotá   | 2009 |
| 29  | Álvaro Hernando Chaves Castro                   | Dinámica de la inflación en Colombia: un análisis empírico a partir de la curva de Phillips neokeynesiana (NKPC)                      | 2010 |
| 30  | Diliana Vanessa Cediel Sánchez                  | Determinantes del recaudo tributario en los municipios del departamento de Cundinamarca   | 2010 |
| 31  | Óscar A. Alfonso R.                             | Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales | 2010 |
| 32  | Mauricio Rubio                                  | Entre la informalidad y el formalismo. La acción de tutela en Colombia  | 2011 |
| 33  | Óscar A. Alfonso R.                             | La geografía del desplazamiento forzado reciente en Colombia  | 2011 |
| 34  | Yasmín L. Durán B.                              | Impacto impositivo en las decisiones de inversión y armonización tributaria. Caso de estudio: la Unión Europea                        | 2011 |
| 35  | Ernesto Cárdenas y Jaime Lozano                 | Economía experimental: una medición de confianza y confiabilidad  | 2011 |
| 36  | Helmuth Arias Gómez                             | Tendencias de la industria regional   | 2011 |
| 37  | Isidro Hernández Rodríguez                      | Tributación en Colombia y los orígenes de su brecha impositiva, 1821-1920   | 2011 |
| 38  | Óscar A. Alfonso R.                             | Polimetropolitanismo y fiscalidad, Colombia 1984-2010   | 2012 |
| 39  | Álvaro Hernando Chaves Castro                   | Acuerdos comerciales y posibilidades de desarrollo regional: el caso de la economía del Meta  | 2012 |

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

| No. | Autor                              | Título  | Año  |
|-----|------------------------------------|---|------|
| 40  | Óscar A. Alfonso R                 | El enigma del método y el inconformismo radical: crítica y alternativas a los procedimientos de investigación con sujeto ausente        | 2012 |
| 41  | José Gil-Díaz                      | Grecia, West Virginia y el ajuste   | 2012 |
| 42  | Darío Germán Umaña Mendoza         | La propiedad intelectual y la salud   | 2013 |
| 43  | Mauricio Rubio                     | Los sospechosos secuestros de la delincuencia común en Colombia, 1990-2003  | 2013 |
| 44  | Darío Germán Umaña Mendoza         | El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y sus efectos sobre la inversión y las políticas públicas                           | 2013 |
| 45  | Álvaro Martín Moreno Rivas         | Teorías y modelos del ciclo político de los negocios  | 2013 |
| 46  | Carlos A. Garzón R. y Anna Preiser | Multidimensional well-being inequality social evaluation gini function for Colombia 2012  | 2014 |
| 47  | Óscar A. Alfonso R.                | De la Korima a Mottainai. Modos de vida alternativos para enfrentar el desperdicio de alimentos y restaurar la soberanía del consumidor | 2014 |
| 48  | Juan Pablo Roa B.                  | Equivalencia ricardiana: una evaluación empírica para la economía colombiana 1985-2010  | 2014 |
| 49  | Karla Bibiana Mora Martínez        | Un modelo econométrico del mercado laboral y la elección ocupacional del empleo calificado en Colombia                                  | 2014 |

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

| No. | Autor  | Título  | Año  |
|-----|--|---|------|
| 50  | Manuel Andrés Rincón<br>Gómez                      | Determinantes de financiación de firmas manufactureras: evidencia empírica para Colombia 1999-2006  | 2014 |
| 51  | Óscar A. Alfonso R.                                | Observatorio MetroMun: índice Alternativo de Desarrollo Municipal 2013 - Un estudio a partir de las fragilidades y resistencias del territorio colombiano | 2015 |
| 52  | Óscar A. Alfonso R.                                | Observatorio Hambre Cero: La cadena de las pérdidas de valor de los alimentos y las pérdidas de área sembrada en Colombia, 2007-2012                      | 2015 |
| 53  | Óscar A. Alfonso R.                                | Observatorio MetroMun: Ruralidades  | 2016 |
| 54  | Óscar A. Alfonso R.                                | Aportes para la construcción de una visión comprehensiva del campo colombiano   | 2016 |
| 55  | Julián Arévalo B.                                  | Observatorio Hambre Cero: El diseño de instituciones contra la pérdida y el desperdicio de alimentos.   | 2016 |
| 56  | Saira Samur Pertuz                                 | State capacity and support for democracy: challenges and opportunities for post conflict colombia   | 2016 |
| 57  | Óscar A. Alfonso R.                                | La disparidad fiscal en Colombia en el período del sistema general de participaciones   | 2016 |
| 58  | Óscar A. Alfonso, Rafael A. Barrera y Pedro Bernal | Observatorio MetroMun: Análisis económico-espacial de la mortalidad empresarial en épocas de ralentización de la economía metropolitana de Bogotá         | 2017 |
|     |  | Observatorio MetroMun: El modo de vida popular y la regularización barrial en Bogotá  |      |