

# VIVIENDA en el desarrollo URBANO

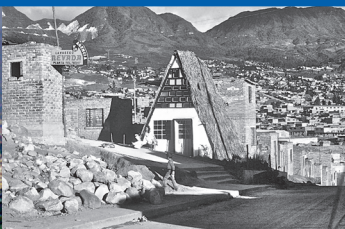
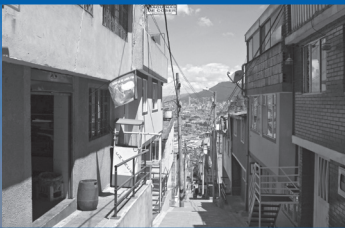
Experiencia y aprendizaje

Patrick Wakely



EDITORIAL  
UTADEO





# VIVIENDA EN EL DESARROLLO URBANO

Experiencia  
y aprendizaje





Carlos Sánchez Gaitán

**Rector**

Andrés Franco Herrera

**Vicerrector Académico**

Liliana Álvarez Revelo

**Vicerrectora Administrativa**

Felipe César Londoño López

**Decano de la Facultad de Artes y Diseño**

Marco Giraldo Barreto

**Jefe de Publicaciones**



José Gabriel Mesa Angulo, O. P.

**Rector General**

Eduardo González Gil, O. P.

**Vicerrector Académico General**

Wilson Fernando Mendoza Rivera, O. P.

**Vicerrector Administrativo y Financiero General**

Jorge Ferdinando Rodríguez Ruiz, O. P.

**Decano de la División de Ciencias Sociales**

Esteban Giraldo González

**Director Ediciones USTA**

© Patrick Wakely

© Taylor & Francis Group, para la edición en inglés.

© Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, para la edición en español.

© Universidad Santo Tomás, para la edición en español.

© Sergio Enciso Marín, para esta traducción al español.

© Taylor & Francis Group LLC. All Rights Reserved. Authorised translation from the English language edition published by Routledge, a member of the Taylor & Francis Group LLC.



# VIVIENDA EN EL DESARROLLO URBANO

Experiencia  
y aprendizaje

Patrick Wakely

Traducción de Sergio Enciso Marín



Wakely, Patrick

Vivienda en el desarrollo urbano: experiencia y aprendizaje / Patrick Wakely, traducción de Sergio Enciso Marín, prólogo John Francis Charlewood Turner. - Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano ; Ediciones USTA, 2021.

250 páginas : ilustraciones, fotos, tablas ; 24 cm.

Título original : Housing in developing cities : experience and lessons.

ISBN 978-958-725-304-7

1. Vivienda urbana - Historia. 2. Política de vivienda. 3. Desarrollo urbano. 4. Urbanismo. 5. Desarrollo comunitario. 6. Vivienda popular. I. Enciso Marín, Sergio, traductor. II. Turner, John Francis Charlewood, prologuista. III. Tít.

CDD 363.5561

### **Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano**

Carrera 4 n.º 22-61 Bogotá, D. C., Colombia | PBX: 2427030 | [www.utadeo.edu.co](http://www.utadeo.edu.co)

### **Ediciones USTA**

Carrera 9 n.º 51-11 Bogotá, D. C., Colombia | Teléfono: (+571) 587 8797, ext. 2991  
[editorial@usantotomas.edu.co](mailto:editorial@usantotomas.edu.co) <http://ediciones.usta.edu.co>

ISBN impreso: 978-958-725-304-7

ISBN epub: 978-958-725-306-1

ISBN digital: 978-958-725-305-4

doi: <https://doi.org/10.21789/9789587253047>

### **EQUIPO EDITORIAL UTADEO**

Marco Giraldo Barreto  
**Jefe de Publicaciones**

Luis Carlos Celis Calderón  
**Coordinación gráfica y diseño**

Mary Lidia Molina Bernal  
**Coordinación editorial**

Juan Carlos García Sáenz  
**Coordinación revistas científicas**

Sandra Guzmán  
**Distribución y ventas**

María Teresa Murcia  
**Asistente administrativa**

### **EDICIÓN**

Sergio Enciso Marín  
**Traductor**

Luis Carlos Celis Calderón  
**Diseño portada, pauta gráfica y retoque fotográfico**

Mary Lidia Molina Bernal  
**Diagramación y revisión editorial**

**Imagen de cubierta:**  
**El Foro: Favela Andaraí, Río de Janeiro, Brasil, 2003. (Foto: Alberto Lopes)**

Imageprinting Ltda.  
**IMPRESIÓN**

En nombre de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano y de la Universidad Santo Tomás, le agradecemos a usted, el lector de esta obra, por apoyar el trabajo de todas las personas que hacen posible que el conocimiento llegue a sus manos al adquirir este texto de manera legal, así como el interés por el conocimiento que producen nuestros investigadores, y el apoyo que pueda darnos para que éste tenga un mayor alcance.

Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano | Vigilada Mineducación.  
Reconocimiento de personería jurídica: Resolución No. 2613 de 14 de agosto de 1959, Minjusticia.  
Acreditación institucional de alta calidad, 6 años: Resolución 4624 del 21 de marzo de 2018, Mineducación.

Impreso en Colombia - Printed in Colombia © Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.  
Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización de la universidad.

# Tabla de contenido

<b>Abreviaturas y acrónimos</b>	<b>12</b>
<b>Prólogo</b>	<b>19</b>
<b>Prefacio</b>	<b>23</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>27</b>
<b>1. Procesos informales de adquisición de vivienda</b>	<b>29</b>
1.1 Subdivisión informal, venta y urbanización de terrenos baldíos	29
1.2 Invasión de tierras y ocupación ilegal	31
1.3 Compromiso con las autoridades formales	39
1.4 Desarrollo progresivo de los asentamientos informales	45
1.5 Beneficios y costos de los procesos informales de vivienda urbana	48
<b>2. Intervención del sector público en la vivienda de los grupos de bajos ingresos</b>	<b>51</b>
2.1 Vivienda pública “convencional”: la tradición de obras públicas	56
2.2 Demolición de tugurios	63
2.3 La autoayuda (asistida) organizada	67
<b>3. Participación, habilitación y estrategias de vivienda “no convencional”</b>	<b>75</b>
3.1 Participación	76
3.2 Delegación	81
3.3 Apoyos habilitadores: lotes con servicios de asentamientos informales (“tugurios”)	84
3.4 Límites del paradigma de la “autoayuda” y la participación	96
<b>4. Tres estudios de caso de estrategias de apoyo habilitantes</b>	<b>117</b>
4.1 El programa del Millón de Casas de Sri Lanka	118
4.2 Programa Favela Bairro de Río de Janeiro, Brasil	124
4.3 Programa de Mejoramiento de Asentamientos Humanos de Oshakati (OHSIP), Namibia	132
4.4 Aprendizaje de los estudios de caso	138



<b>5. El retorno a la provisión de vivienda pública“convencional” e incentivos para los urbanizadores del sector privado</b>	<b>147</b>
<b>6. Adónde ir ahora</b>	<b>153</b>
6.1 Estrategias del desarrollo de la ciudad	156
6.2 Subgrupos con necesidades de vivienda	157
6.3 Integración cultural y desarrollo cosmopolita	159
6.4 Necesidades y activos de género	160
6.5 Cambio climático y peligros geofísicos	163
6.6 Conservación de la energía y sostenibilidad ambiental	167
<b>7. Paradigma de asociación para el siglo XXI</b>	<b>179</b>
7.1 El argumento a favor de las estrategias de vivienda incrementales	181
7.2 La vivienda de alquiler	193
<b>8. Componentes del apoyo al desarrollo incremental</b>	<b>203</b>
8.1 Terrenos y ubicación	203
8.2 Finanzas	213
8.3 Infraestructura y Servicios	216
8.4 Selección de los beneficiarios	221
8.5 Planificación en sitio, controles y soportes de construcción	224
8.6 Organización comunitaria y gestión de activos	227
8.7 El sector privado	229
8.8 Planificación estratégica	232
<b>9. Algunas conclusiones, aumento de capacidades y el camino a seguir</b>	<b>241</b>
9.1 Aumento de capacidades	242
9.2 En conclusión: el camino a seguir	247

# Contenido de Estudios de caso

1. Procesos informales de apropiación de tierras en Colombo North, Sri Lanka	40
2. La Presita, San Miguel, El Salvador	68
3. Dandora, Nairobi, Kenia	86
4. Kuda-ki-Bustee, Hyderabad, Pakistán	88
5. Parcelles Assainies, Dakar, Senegal	95
6. Guacamayas, Bogotá, Colombia	99
7. Navagampura, Colombo, Sri Lanka	101
8a. Ciudad Bachué (vivienda de baja altura), Bogotá, Colombia	103
8b. Ciudad Bachué, (apartamentos de altura) Bogotá, Colombia	105





# Vivienda en el Desarrollo Urbano

Universalmente, la producción, el mantenimiento y la gestión de la vivienda han sido y siguen siendo actividades basadas en el mercado. Sin embargo, desde mediados del siglo xx prácticamente todos los gobiernos, socialistas y liberales por igual, han percibido la necesidad de intervenir en los mercados urbanos de vivienda para apoyar a los hogares de bajos ingresos a quienes se les niega el acceso al mercado inmobiliario establecido (sector privado) debido a su falta de recursos financieros.

*Vivienda en el Desarrollo Urbano* examina la gama de políticas estratégicas alternativas que han sido empleadas por las agencias de vivienda estatales para este fin. Estas van desde la entrada del sector público en el mercado de la vivienda urbana a través de la construcción directa de “vivienda pública” (“convencional”) que se arrienda o transfiere a beneficiarios de bajos ingresos a tasas inferiores a las del mercado, hasta la provisión de apoyo financiero (subsidios) e incentivos no financieros para productores y consumidores del sector privado de viviendas urbanas, y para la administración de programas (“no convencionales”) de apoyos sociales, técnicos y legislativos que permitan la producción, mantenimiento y gestión de viviendas socialmente aceptables a precios y costos que sean asequibles para familias y comunidades urbanas de bajos ingresos. Se concluye con una breve revisión de la dirección que las políticas de vivienda pública han tomado durante el comienzo del siglo xxi y una reflexión sobre “adónde ir ahora”, haciendo una distinción entre las estrategias de “vivienda pública” y “vivienda social” y cómo pueden ser combinadas en un paradigma de “asociación” para el siglo xxi.

**Patrick Wakely** es consultor independiente y Profesor Emérito de Desarrollo Urbano en la Universidad de Londres y exdirector de la Development Planning Unit (DPU), University College London (UCL). Arquitecto (AA Diploma, Londres), con 40 años de experiencia en investigación, consultoría y enseñanza en vivienda, planificación y desarrollo urbano, temas en los que ha trabajado en más de 20 países en desarrollo.

## Abreviaturas y acrónimos

ACCA	Asian Coalition for Community Action ( <i>Coalición Asiática para la Acción Comunitaria</i> )
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIE	Agencia Internacional de Energía
ACHR	Asian coalition for Housing Rights ( <i>Coalición Asiática por los Derechos de Vivienda</i> )
ADB	Asian Development Bank ( <i>Banco Asiático de Desarrollo</i> )
AfDB	African Development Bank ( <i>Banco Africano de Desarrollo</i> )
AWPD	Ashaiman Women for Progressive Development, Ghana ( <i>Mujeres de Ashaiman para el Desarrollo progresivo, Ghana</i> )
BMA	Bangkok Metropolitan Administration, Thailand ( <i>Administración Metropolitana de Bangkok, Tailandia</i> )
BNH	Banco Nacional da Habitação, Brazil ( <i>Banco Nacional de Vivienda, Brasil</i> )
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOSC	Busti Baseer Odhikar Surakha Committee, Bangladesh ( <i>Comité Busti Baseer Odhikar Surakha</i> )
CAP	Community Action Planning ( <i>Planificación de la Acción Comunitaria</i> )
CDC	Community Development Council, Sri Lanka ( <i>Consejo de Desarrollo Comunitario, Sri Lanka</i> )
CHF	Cooperative Housing Foundation International ( <i>Fundación para vivienda cooperativa</i> )
CMC	Colombo Municipal Council, Sri Lanka ( <i>Concejo Municipal de Colombo, Sri Lanka</i> )

CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo: Cumbre de la Tierra, 1992
CODI	Community Organisation Development Institute, Thailand ( <i>Instituto de Desarrollo de Organización Comunitaria, Thailand</i> )
CUP	Coalition for the Urban Poor, Bangladesh ( <i>Coalición para los Pobres Urbanos</i> )
DANIDA	Danish International Development Agency ( <i>Agencia Danesa de Desarrollo Internacional</i> )
EDC	Estrategias del Desarrollo de la Ciudad
FSDVM	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, El Salvador
FLISP	Finance Linked Individual Subsidy Programme, South Africa ( <i>Programa de Subsidios Individuales Vinculados a las Finanzas de Sudáfrica</i> )
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit ( <i>Cooperación Alemana para el Desarrollo Internacional</i> )
HDA	Hyderabad Development Authority, Pakistan ( <i>Autoridad de Desarrollo de Hyderabad</i> )
HDD	Housing Development Department, Nairobi, Kenya ( <i>Departamento de Desarrollo de Vivienda, Nairobi, Kenia</i> )
HIC	Habitat International Coalition ( <i>Coalición Internaciónál del Habitat</i> )
HOLP	Housing Options and Loans Package, Sri Lanka ( <i>Opciones de Vivienda y Préstamos</i> )
HUDCO	Housing and Urban Development Corporation, India ( <i>Corporación de Vivienda y Desarrollo Urbano, India</i> )
ICT	Instituto de Crédito Territorial, Colombia
IDRC	International Development Research Centre, Canada ( <i>Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá</i> )
IIED	International Institute for Environment and Development ( <i>Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo</i> )



IRDP	Integrated Residential Development Programme, South Africa ( <i>Programa de Desarrollo Residencial Integrado</i> )
IYSH	United Nations International Year of Shelter for the Homeless, 1987 ( <i>Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar de las Naciones Unidas</i> )
LISP	Low Income Settlements Programme, Guyana ( <i>Programa de Asentamientos de Bajos Ingresos</i> )
MHP	Million Houses Programme, Sri Lanka, ( <i>Programa del Millón de Casas</i> )
MLGH	Ministry of Local Government and Housing, Namibia ( <i>Ministerio de Gobierno Local y Vivienda</i> )
MoA	Municipality of Aleppo, Syria ( <i>Municipio de Aleppo</i> )
NCC	Nairobi City Council, Kenya ( <i>Ayuntamiento de Nairobi, Kenia</i> )
NHDA	National Housing Development Authority, Sri Lanka ( <i>Autoridad Nacional de Desarrollo de Vivienda, Sri Lanka</i> )
NSDF	National Slum Dwellers Federation, India ( <i>Federación Nacional de Habitantes de Barrios Marginales</i> )
OBC	Organizaciones de base comunitaria
OHLM	Office d'Habitat de Loyers Moderes, Senegal ( <i>Oficina de Vivienda de Alquiler Moderado</i> )
OHSIP	Oshakati Human Settlements Improvement Programme, Namibia ( <i>Programa de Mejoramiento de Asentamientos Humanos de Oshakati</i> )
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OTC	Oshakati Town Council, Namibia ( <i>Consejo municipal de la Ciudad de Oshakati, Namibia</i> )
PCC	Partido Comunista Colombiano
ONG	Organización no gubernamental

ONGD	Organización no gubernamental para desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PLHP	Public Low-Cost Housing Program, Malaysia ( <i>Programa de Vivienda de bajo costo, Malasia</i> )
SAP	Structural Adjustment Programme ( <i>Programas de ajuste estructural</i> )
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
SDI	Shack/Slum Dwellers International ( <i>Habitantes de Chozas/Barrios Marginales Internacional</i> )
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency ( <i>Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo</i> )
SMH	Secretaria Municipal de Habitação, Rio de Janeiro, Brazil ( <i>Departamento Municipal de Vivienda</i> )
SPARC	Society for the Promotion of Area Resource Centres, India ( <i>Sociedad para la Promoción de Centros del Área de Recursos, India</i> )
SSD	Slum and Shanty Division, UDA, Sri Lanka ( <i>División de Barrios Marginales y Tugurios, UDA, Sri Lanka</i> )
TDR	Transferable development rights ( <i>Derechos de desarrollo transferibles</i> )
UDA	Urban Development Authority, Sri Lanka ( <i>Autoridad de Desarrollo Urbano, Sri Lanka</i> )
ONU-Hábitat	El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	United States Agency for International Development ( <i>Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos</i> )
WCED	World Commission on Environment and Development ( <i>Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo</i> )





# Prólogo

John F. C. Turner

**E**l libro de Patrick Wakely me ha ayudado mucho a ver los tres asuntos claves que surgen al buscar patrones en la creación de lugares habitables. Especialmente útil es su relato de las tres conferencias internacionales de Hábitat: Vancouver en 1976, Estambul en 1996 y Quito en 2016. Todas se centraron en las relaciones entre las políticas de la vivienda y los asentamientos urbanos desarrollados por la gente, especialmente en países nuevos y recientemente modernizados con bases de impuestos per cápita muy bajas o insignificantes. Desde el Foro Hábitat de ONG en 1975, la diferencia entre los lenguajes de las políticas gubernamentales y de las iniciativas no gubernamentales ha sido muy clara.

Este primer asunto, más profundo y desafiante, se hace evidente en las conflictivas actitudes y valores discutidos en el recuento detallado realizado por Pat del desarrollo incremental —la forma más antigua de lograr que pueblos, ciudades y sus regiones sean estables— e implícitamente, al desafío que tienen las megaciudades del poscapitalismo de hacer frente a las inevitables consecuencias de los cambios climáticos y demográficos. Las siguientes, y más manejables interrogantes, surgen en las formas y medios con los que se lleva a cabo la creación

de espacios habitables, por quién y cómo. El argumento irrefutable de Pat a favor del desarrollo incremental se basa en el hecho de que, cuando las personas y sus organizaciones locales tienen acceso adecuado a la tierra, a recursos básicos y cuentan con libertad para controlar las decisiones clave del desarrollo local dentro de límites racionales, pueden construir lugares atractivos –y a menudo lo hacen y los mantienen– que sirven a una amplia gama de prioridades individuales en formas de construcción comunitaria.

Mi esposa y yo hemos vivido en un “desarrollo incremental” clásico: St. Mary’s Terrace en Hastings, East Sussex, Inglaterra desde 1989. La nuestra, una de cuatro sub-terrazas, fue construida en 1841, mucho antes de que hubiera agua corriente y drenaje. Una terraza casi continua de 75 viviendas fue construida junto con muchas otras sub-terrazas entre 1825 y 1875. Ahora es un espacio de habitación totalmente actualizado, atractivo, amigable y probablemente el más codiciado de la ciudad.

Pat argumenta persuasivamente que los potenciales para la variedad, la economía y la formación de comunidad que el desarrollo progresivo puede proporcionar, dependen del principio de subsidiariedad, lo que plantea el asunto de poder y capacidad. Significativamente, a pesar del uso común, el Oxford English Dictionary (OED) define poder como capacidad primero y, en segundo lugar, como poder sobre los demás, ya sea que tengan la capacidad o no. Los estudios de caso del desarrollo progresivo en el libro de Pat destacan la incapacidad de las grandes organizaciones supralocales para llevar a cabo un desarrollo progresivo liderado por la comunidad local y, por lo tanto, para cumplir con la variedad de “demandas requeridas”. Como dice la ley de W.R. Ashby, “si se quiere lograr la estabilidad (de un sistema complejo), la variedad del sistema de control debe ser al menos tan grande como la variedad del sistema a controlar”. El resultado sugerido por mi amigo Mike Franks, hace que la dependencia de la variedad requerida de subsidiariedad sea aún más clara: “cualquier organización que busque el control de la gestión sobre un sistema complejo inevitablemente reduce su diversidad por debajo de la de la propia organización”.

De ello se deduce que la verdadera economía y por lo tanto, la justicia social, también dependan de la subsidiariedad, como dicta la afirmación completa: “Es una injusticia y, al mismo tiempo, un mal grave, y una perturbación del orden correcto,

asignar a una asociación mayor y más alta lo que organizaciones menores y subordinadas pueden hacer. Porque cada actividad social debe, por su propia naturaleza, proporcionar ayuda a los miembros del cuerpo social y nunca destruirlos y absorberlos”.

Aunque puede ser difícil observar, mucho más difícil será calcular y evaluar la variedad de prioridades de vivienda de las personas si las “necesidades” no son entendidas como prioridades en cuanto a lo esencial de una vivienda habitable: un lugar accesible, una duración aceptable de la tenencia y suficiente refugio y privacidad. Muy diferente de lo que las “necesidades” o deseos sin sentido que los “problemas de vivienda” expresan erróneamente, los cuales son asumidos de manera simplista como una prioridad vital para una vivienda de estándares mínimamente aceptables, independientemente de las situaciones individuales o de los hogares.

El asunto complementario que también exige más atención es la mala utilización y por lo tanto el uso malentendido de “economía” como sinónimo de dinero. Como señala Vendana Shiva, los recursos son los medios materiales para hacer un uso económico de lo que debería considerarse como un “bien común”. Estos recursos, en épocas anteriores y aún ocasionalmente, se denominaban como “dados por Dios” y abundantemente disponibles, ya que se renuevan a sí mismos: tierra y roca, agua y aire, luz solar y viento. Sin embargo, pueden contaminarse a través del abuso, como el uso de intereses compuestos para ganar dinero en lugar de cosas útiles. Contaminar se define claramente en el OED como la profanación de las personas, el ensuciamiento del medio ambiente y la corrupción de la vida. Lo contrario, seguramente nuestro criterio para el pensamiento y la acción, es el triple significado de: comunidad como relaciones personales grupales; sociedades construidas de tales comunidades; y conciencia y respeto por la red de la vida de la que todos dependemos.

El asunto en cuanto a evaluar lo correcto y lo incorrecto planteado por estos criterios se destaca por las formas en que entendemos y aprendemos de la experiencia, por la reacción a las consecuencias de lo que se ha hecho, y por el circuito de retroalimentación, a menudo ignorado, de las esperanzas y miedos, valores y creencias que motivan e impulsan nuestras respuestas a situaciones o eventos que exigen acción y requieren imaginación y previsión —una cuestión de lenguaje y traducciones de vocabularios, como mencioné anteriormente.



## Prefacio

**L**a vivienda constituye alrededor del 60 al 80 por ciento de la tierra desarrollada de las áreas urbanas y del orden del 50 al 70 por ciento del valor de la formación de capital fijo de pueblos y ciudades (UN-Habitat, 2003). Así, la producción, el mantenimiento y la gestión de la vivienda desempeñan papeles fundamentales en las ciudades en desarrollo.

Las políticas de vivienda urbana en las primeras décadas del siglo XXI están en desorden. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX hubo un desarrollo constante y coherente de los enfoques de intervención gubernamental para la adquisición de viviendas asequibles y sostenibles para los grupos de bajos ingresos urbanos en los países en desarrollo.

A nivel mundial, la historia de la participación del gobierno en la provisión de viviendas es muy breve. A lo sumo, tan solo comienza en la década de 1950. Antes de la mitad del siglo XX la producción gubernamental de viviendas se limitaba a la dotación de alojamiento para militares y algunos empleados civiles del sector público, durante los períodos en los que estuvieron al servicio del gobierno en una localidad determinada. La adquisición de viviendas para la gran mayoría de la población se consideraba responsabilidad de los hogares individuales en el mercado del sector privado.



La producción de viviendas era claramente considerada como una función arquitectónica y de ingeniería de las industrias de la construcción y la ingeniería civil. Por lo tanto, para los funcionarios públicos, la producción de viviendas era responsabilidad, y una actividad menor, de los departamentos o ministerios de obras públicas. Su gestión se limitaba al mantenimiento de rutina y la administración de los procedimientos de asignación. La intervención de los gobiernos en el suministro de vivienda de la gran mayoría de los ciudadanos se limitó a los intentos de controlar la iniciativa del sector privado en pro de los intereses de la salud pública, la seguridad y los servicios mediante la imposición de normas legales, a través de la administración de la legislación de control del desarrollo y la planificación y las normas de construcción que la mayoría de los hogares de bajos ingresos no podían darse el lujo de acatar, y que muchos gobiernos municipales no podían hacer cumplir.

Además, en varios países se hicieron intentos para aumentar la oferta de viviendas asequibles para grupos de bajos ingresos y limitar el alcance de la explotación por parte de los propietarios del sector privado mediante la imposición de controles a los arriendos de la propiedad urbana. Sin embargo, en muchos casos, los controles a los arriendos hicieron que el suministro y el mantenimiento de viviendas urbanas no fueran rentables comercialmente, lo que condujo a su abandono y/o deterioro. En algunos países del sur de Asia, los gobiernos intentaron imponer un límite al número de propiedades urbanas que cualquier dueño del sector privado pudiera tener.

Como consecuencia de la creciente escasez de vivienda urbana y el crecimiento de los barrios marginales y tugurios, a partir de la década de 1950 los gobiernos de todo el mundo comenzaron a intervenir más directamente en procurar vivienda urbana mediante el establecimiento de autoridades de vivienda (organismos estatales semiautónomos), departamentos o ministerios o la ampliación de los mandatos de los ministerios de obras públicas para adoptar la formulación e implementación de nuevas políticas y estrategias para la producción de viviendas a precios (subsidiados) que serían asequibles para las familias en los grupos de bajos ingresos. Con el tiempo, las bases políticas y operativas para la vivienda pública se

desarrollaron y asumieron objetivos más amplios que simplemente la producción de alojamiento residencial. Por lo tanto, la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por el diseño, desarrollo, experimentación e institucionalización de estrategias alternativas para la intervención del sector público en la producción, mantenimiento y administración de viviendas urbanas, involucrando explícitamente los temas más amplios del desarrollo social de los cuales la construcción de viviendas y la gestión de la infraestructura ambiental no eran más que componentes.

Estas estrategias se caracterizaron por el suministro de asistencia para permitir que los hogares y las comunidades urbanas participaran en la planificación, el desarrollo y la gestión de sus propios entornos domésticos. Políticas de “habilitación” participativas fueron promovidas por la *Declaración de Estambul* y el Programa de Hábitat que surgió de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul en 1996. Sin embargo, en los primeros años del siglo XXI muchos gobiernos comenzaron a abandonar este proceso en el que la adquisición de viviendas era un subproducto significativo y, en algunos casos, un vehículo para fomentar la movilidad social y la integración de comunidades de bajos ingresos a los grupos sociales dominantes, economías y condiciones ambientales urbanas.

Este tercer cambio de política pública se centró en un aparente retorno a la adquisición de viviendas “convencionales” al proporcionar incentivos (concesiones regulatorias y subsidios financieros) a los urbanizadores capitalistas del sector privado con el fin de construir viviendas para grupos de familias de bajos ingresos, negándoles así a los hogares y comunidades el papel limitado que habían tenido en determinar el desarrollo de sus propios entornos domésticos.

En respuesta, la Declaración de Quito sobre Ciudades Sostenibles y Asentamientos Humanos para Todos y La Nueva Agenda Urbana<sup>1</sup>, avalada por 167 gobiernos nacionales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en Quito en 2016, pidió un retorno a enfoques sociales y participativos de desarrollo urbano más centrados en la gente. La declaración establece 175 principios “políticamente correctos” para la vivienda y la política urbana formulados un poco de esa manera llena de lugares comunes

que se da en el “habla internacional de la ONU”. Aunque las últimas 50 cláusulas de la Nueva Agenda aparecen bajo el título “Medios de Implementación”, estas no suministran indicaciones concretas para la acción práctica, ni definen el cómo ni el por quién, deben ser implementadas (UN-Habitat 2016).

Este libro se propone ayudar en la búsqueda de enfoques nuevos y renovados de políticas de vivienda urbana y estrategias para su implementación, mediante la reevaluación y la extracción de lecciones de las experiencias pasadas de planificación y manejo de la vivienda urbana, en particular las de hogares, grupos y comunidades de bajos ingresos. Asimismo, se sugieren enfoques estratégicos para el camino a seguir. Partiendo de paradigmas alternativos y conceptos teóricos, así como de mi propia experiencia durante unas cuatro décadas, este libro hace hincapié en las estrategias operativas para la participación del sector público en la provisión, mantenimiento y gestión de viviendas urbanas, basadas en el principio de subsidiariedad, y en alianzas auténticas que compartan riesgos y beneficios con grupos, familias y comunidades de bajos ingresos.

## Nota

1. La Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat cuenta con el apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas 2015-2030, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. De particular relevancia es el Objetivo 11: “hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles”.

## Referencias

UN-Habitat, 2003, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, (revised 2010), Earthscan, London, UK.

UN-Habitat, 2016, *Habitat III New Urban Agenda*. Online at: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/N1639668-English.pdf>





# Agradecimientos

Agradezco a The Cities Alliance, especialmente a Billy Cobbett y Julian Baskin y a la Development Planning Unit (DPU), University College London (UCL), especialmente a Julio Dávila y Caren Levy, quienes me dieron la oportunidad de producir documentos de trabajo en los que desarrollé la primera parte (capítulos 1-5)<sup>1</sup> y la última parte (capítulos 6-9)<sup>2</sup> del libro. Estoy en deuda con Elizabeth Riley, quien fue coautora del documento de trabajo de The Cities Alliance conmigo y con quien investigué y escribí *Communities and Communication: Building Urban Partnerships*.<sup>3</sup>

David Satterthwaite, Ronaldo Ramírez, Babar Mumtaz, Jorge Fiori, Caroline Moser, Michael Safier y Farouk Tebbal me dieron un valioso estímulo y consejos sobre los primeros borradores o partes del libro, por lo que estoy muy agradecido, como lo estoy también con John Turner, quien escribió el Prólogo.

Igualmente agradezco a Nicolás Rueda García, Cecilia María Vélez White y Alberto Saldarriaga Roa, el gran apoyo que me dieron para iniciar la publicación de esta edición del libro.

Patrick Wakely  
Londres, agosto de 2020

## Notas

1. Wakely, P., 2014, Urban Public Housing Strategies in Developing Countries: Whence and Whither Paradigms, Policies, Programmes and Projects, DPU60 Working Paper No. 163/60, UCL, London, UK. Una versión editada de este documento fue también publicada como: Wakely, P., 2016, 'Reflections on public housing paradigms, policies, programmes and projects in developing countries', International Journal of Urban Sustainable Development, Vol. 8. No.1, Taylor and Francis, Abingdon, UK.
2. Wakely, P. & E. Riley, 2011, The Case for Incremental Housing, Cities Alliance Policy Research and Working Paper Series, No. 1, The Cities Alliance, Washington DC, USA.
3. Riley, E. & P. Wakely 2005, Communities and Communication: Building Urban Partnerships, ITDG Publishing, Rugby, UK.





# 1. Procesos informales de adquisición de vivienda

**A**ntes de iniciar un análisis de los enfoques alternativos a las intervenciones estatales en los mercados de vivienda urbana para los grupos de menores ingresos, es útil revisar brevemente los mecanismos estratégicos mediante los cuales las familias y las comunidades urbanas de bajos ingresos han producido su propia vivienda de manera informal, utilizando sus propios recursos. Generalmente a estos enfoques se les considera ilegales y han sido resistidos y obstruidos activamente por los gobiernos, a través de la policía y, en ocasiones en algunos países, por los militares. En términos generales, hay dos enfoques básicos para la urbanización informal de la tierra y la propiedad. Estos se describen en las siguientes secciones.

## 1.1 Subdivisión informal, venta y urbanización de terrenos baldíos

Esto ocurre generalmente en las márgenes periurbanas de las ciudades y varía ampliamente con las características topográficas, económicas y políticas de las

diferentes geografías y sociedades. Algo que sucede con frecuencia es la subdivisión no autorizada y la venta de terrenos periurbanos agrícolas o vacantes por parte de sus propietarios cuando reconocen que es posible obtener mayores ganancias financieras vendiendo lotes pequeños para urbanizar –inclusive a precios asequibles para familias de bajos ingresos– que, a través de la producción agrícola, el pastoreo, o la extracción, etc.

La tierra disponible de esta manera para vivienda se hace asequible para los grupos de ingresos más bajos por el costo del riesgo impuesto por su ilegalidad. A pesar de que los compradores lo han pagado “de buena fe” y a menudo cuentan con recibos endosados oficialmente como comprobantes de la transacción, su subdivisión en lotes para vivienda y la construcción en ellos es considerada ilegal formalmente por una o varias razones, tales como:

- la transferencia de la propiedad no ha sido registrada legalmente;
- su urbanización para la construcción de vivienda está en contravención del plan maestro oficial de zonificación del uso de la tierra;
- el tamaño de los lotes y la construcción de la edificación no están de acuerdo con los planes de desarrollo y las normas de construcción;

cualquiera de las razones anteriores puede representar una amenaza de confiscación oficial de tierras y/o de demolición de las edificaciones.

Una gran parte del extraordinario crecimiento de Bogotá, Colombia, en las décadas de 1950 y 1960 se debió a la proliferación de barrios piratas a medida que agricultores y terratenientes subdividían y vendían sus tierras, localizadas en la periferia de la ciudad, a urbanizadores y especuladores informales (Valenzuela & Vernez 1974). Procesos similares han ocurrido con frecuencia en ciudades del Medio Oriente y África del Norte, particularmente en épocas de extensa migración rural-urbana y períodos de sequía en los que la productividad agrícola se ha visto reducida y, así mismo, el valor de las tierras agrícolas. Los medios de subsistencia de las personas que trabajan en agricultura se han visto amenazados y esto las ha obligado a buscar alternativas en los mercados laborales urbanos, aumentando así la oferta y la demanda de propiedades urbanas y periurbanas de bajo costo (Léna 2012).



*Figura 1.1* Caracas, Venezuela, (2005): nombres informales de calles asignados por el propietario o urbanizador informal (intermediario) para dar “identidad de dirección” antes de la venta informal de los lotes. (Foto: Julio Dávila)

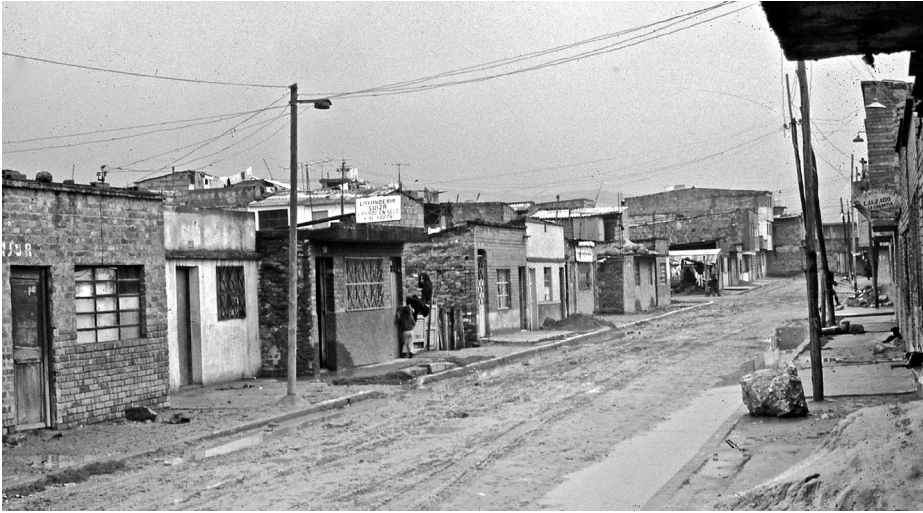
## 1.2 Invasión de tierras y ocupación ilegal

Este proceso –en el cual la tierra es ocupada y urbanizada unilateralmente sin ninguna forma de negociación, acuerdo o pago entre propietarios y “colonos/urbanizadores” informales– toma una de dos formas: la primera, la invasión colectiva organizada de la tierra; y la segunda, la ocupación ilegal lote a lote por parte de núcleos familiares individuales,<sup>1</sup> especialmente en situaciones donde la distribución de tierras urbanas era ineficiente, a menudo como resultado de políticas gubernamentales altamente centralizadas. Un ejemplo interesante fue Haouch Mokhfi en Argelia en la década de 1970. Allí, las subdivisiones informales de la tierra respondieron a las necesidades tanto de los grupos de bajos ingresos como de las familias de clase media, lo que resultó fortuitamente en mezclas sociales cohesionadas.

### *Invasión y Ocupación de tierras*

La invasión masiva de lotes relativamente grandes de tierra urbana por parte de grupos organizados de familias bajo un liderazgo común –en ocasiones controlados y apoyados por organizaciones políticas formales, quienes también les proporcionaron experiencia técnica y administrativa en el proceso de asentamiento– fue común en las ciudades latinoamericanas en los años cincuenta y sesenta.

Por ejemplo, en Bogotá, Colombia, durante el fin de semana de las vacaciones de Pascua de abril de 1966, unas 300 familias sin hogar (aproximadamente 1,500 personas), organizadas y dirigidas por activistas del Partido Comunista Colombiano (PCC), invadieron una gran área de terreno baldío cerca del centro histórico de la ciudad, reservada para la extensión de un importante hospital. Después de una feroz batalla con la policía, la tierra fue subdividida (con postes esquineros de marcación) en lotes individuales con una cuadrícula regular de calles, con asistencia técnica del PCC. Posteriormente, cada uno de los lotes le fue asignado a una familia de invasores, quienes rápidamente instalaron refugios temporales hechos con materiales de desecho y algunas tiendas de campaña para reclamar sus derechos de ocupación. El área fue luego declarada barrio de la ciudad por los líderes de la ocupación con el nombre de Policarpa, en honor a Policarpa Salavarrieta, una heroína importante y popular de la guerra de independencia que Colombia libró con España (1816–20). En años posteriores, las estructuras originales improvisadas fueron reemplazadas por sólidas construcciones permanentes (Figura 1.2) con redes de infraestructura urbana (agua y saneamiento) conectadas a cada vivienda, calles pavimentadas y construcciones para servicios comunitarios (escuelas primarias, centros de salud, puestos de policía, un mercado y otras instalaciones comunitarias) negociados con las autoridades municipales relevantes. De manera que al comenzar el siglo XXI, el barrio Policarpa era una parte permanente y formalmente reconocida del tejido, la sociedad y la economía de la ciudad (Figura 1.3), distinguido en toda la capital por ser un centro para la venta minorista de textiles para muebles y ropa.

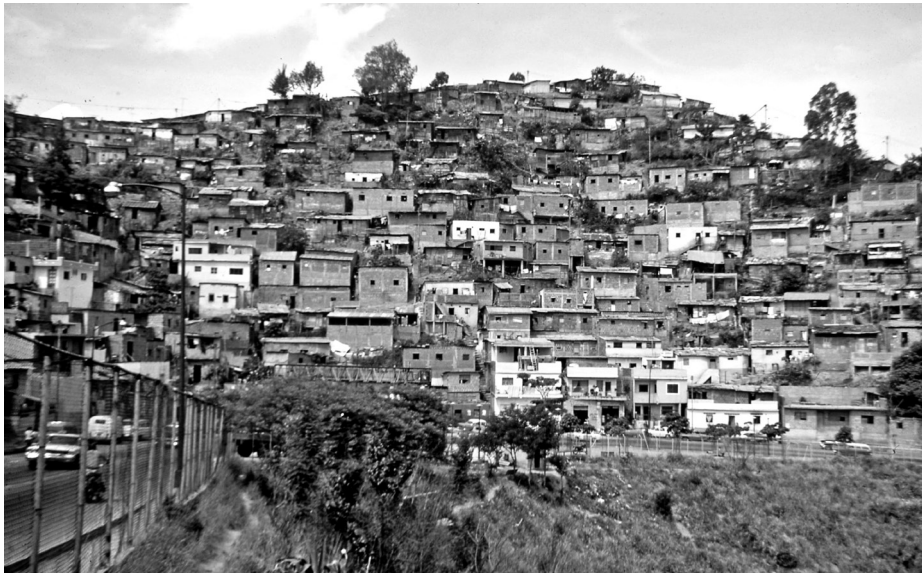


*Figura 1.2* Barrio Policarpa, Bogotá, Colombia, 1976: diez años después de la invasión y asentamiento de la tierra en 1966. (Foto: Patrick Wakely)



*Figura 1.3* Barrio Policarpa, Bogotá, Colombia, 2016: cincuenta años después de la invasión y asentamiento de la tierra en 1966. (Foto: Luz Stella Echeverri)

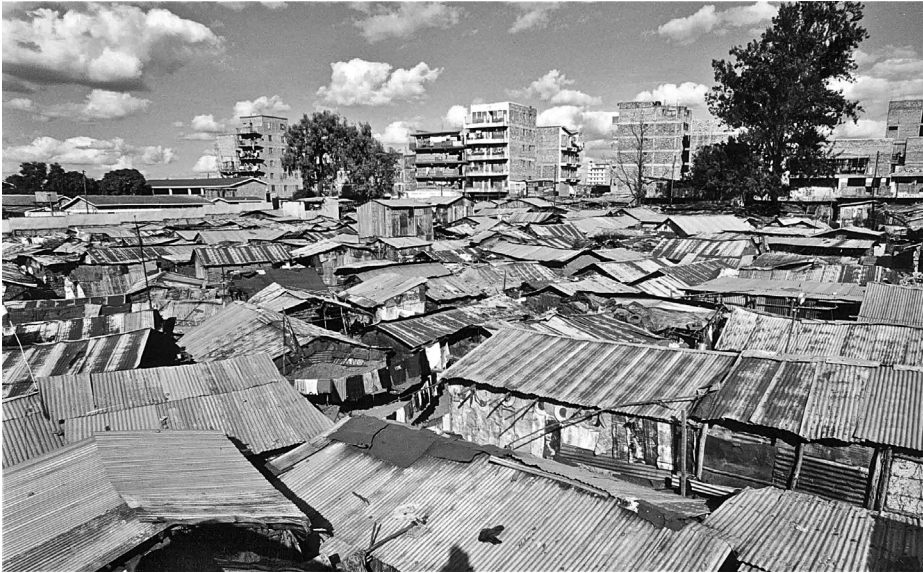




*Figura 1.4* Caracas, Venezuela, (1972): los colonos que llegaron primero pudieron ocupar tierras en el pie de la montaña, cerca de las redes de infraestructura del centro de la ciudad, a las que se conectaron informalmente. A medida que la tierra en las laderas más bajas fue ocupada por completo, los recién llegados tuvieron que construir sus viviendas más arriba en la ladera de la montaña con un acceso más difícil y sin infraestructura de servicios, por los cuales tenían que ir al valle de abajo. (Foto: Patrick Wakely)

### ***Ocupación por adición gradual***

La adición o la ocupación gradual de tierras fue el proceso por el cual grupos familiares construyeron gradualmente asentamientos de ocupación de proporciones considerables, lote por lote. Los extensos y claramente visibles ranchos en las empinadas laderas de las montañas que rodean el centro de Caracas, Venezuela, visibles a grandes distancias, ilustran claramente el proceso de desarrollo informal de asentamientos por adición gradual y el proceso progresivo por el cual fueron consolidados por sus ocupantes (Figura 1.4). Otro ejemplo bien conocido



*Figura 1.5* Huruma, Nairobi, Kenia, (2004): El asentamiento, en tierras de propiedad pública en el extremo este del Mathare Valley, creció por acumulación y relleno desde que los primeros ocupantes hicieron el primer asentamiento. Tales ocupantes habían sido desalojados de otros asentamientos informales en la ciudad en 1977. Para el año 2000, el asentamiento contaba ya con una densidad de más de 600 viviendas por hectárea (cerca de 1.625 personas/ha) y no contaba con prácticamente ningún espacio abierto, público o privado, ni siquiera para vías de acceso. (Foto: Patrick Wakely)

es Mathare Valley, cerca del centro de la ciudad de Nairobi, en Kenia. Este asentamiento se desarrolló con el tiempo como una serie de “pueblos” de ocupantes, con una densidad creciente y condiciones ambientales peligrosamente insalubres, que se extendía hacia el este de la ciudad (Figura 1.5).

Ambos procesos pueden llevarse a cabo en terrenos baldíos periurbanos, lotes vacíos al interior de la ciudad o en tierras no urbanizadas destinadas al uso público o privado, o en las que no se ha construido debido a que son geológicamente inestables, tal como laderas empinadas o tierras susceptibles a inundaciones, que



*Figura 1.6* Colombo, Sri Lanka, (2006). Alojamiento informal en una reserva del banco del canal (tierra que se mantiene oficialmente libre de obstrucciones para facilitar las operaciones de mantenimiento del canal). (Foto: Patrick Wakely)



*Figura 1.7* Kolkata, India (1972). Ocupantes permanentes del andén. (Foto: Patrick Wakely)





*Figura 1.8* Ahmedabad, India (1972). Urbanización informal en una acera pública. Los ocupantes suministran leche a los hogares de mayores ingresos del vecindario. Mantienen ganado y búfalos en la parte de atrás de las viviendas. (Foto: Patrick Wakely)

están siendo retenidas como espacio abierto por una razón funcional particular (ya que son reservas de terrenos para ferrocarriles o cursos de agua), o que se encuentran en espera de ser urbanizadas por parte del sector público o privado. Claramente, los asentamientos informales en tales lugares pueden someter a sus ocupantes a un peligro considerable. (Hardoy & Satterthwaite 1989).

La invasión organizada de tierra y los asentamientos resultantes suelen estar en las afueras de pueblos y ciudades, donde usualmente hay lotes disponibles sin urbanizar relativamente grandes.<sup>2</sup> Sin embargo, muchos hogares de bajos ingresos no pueden darse el lujo de ubicarse a distancias lejanas de los centros de empleo informal o de las áreas de concentración de empresas que requieren mano de obra poco calificada y, por lo tanto, dependen de asegurarse un alojamiento asequible en ubicaciones en el centro de la ciudad, tales como edificios abandonados, en áreas de reserva para vías, y en andenes.



*Figura 1.9* Tal al Zarazier, Aleppo, Siria, (2008). Urbanización informal de alta densidad en un basurero abierto no estabilizado en desuso, cerca del centro de la ciudad, con una corriente subterránea que lo atraviesa. La posterior construcción informal en los techos contribuyó al colapso frecuente de edificios enteros, lo que causó lesiones y pérdida de vidas. (Foto: Patrick Wakely)

En muchas ciudades, con frecuencia por parte de los más pobres de los pobres de la ciudad, la demanda por alojamiento en el centro de la ciudad ha llevado a que se desarrolle un mercado informal de vivienda de alta densidad, muy a menudo a gran altura, que se alquila generalmente a precios exorbitantes. En los pueblos y ciudades con una cantidad considerable de edificios abandonados o subutilizados, estos son arrendados de manera no oficial por sus propietarios o son ocupados ilegalmente por empresarios inmobiliarios informales, quienes alquilan o venden habitaciones a familias pobres. Esto es particularmente común en

las ciudades más antiguas del sur y el este de Asia y Oriente Medio y en el norte de África. Esto ha llevado a la construcción informal/ilegal de bloques de varios pisos de apartamentos pequeños y habitaciones individuales –para ser arrendados a familias pobres–, a menudo con estándares de construcción peligrosamente bajos, también se ha convertido en algo común. Tal desarrollo especulativo informal a menudo se construye en emplazamientos de propiedades residenciales de baja densidad que han sido demolidas, o que antiguamente pertenecieron a grupos de ingresos altos, o en terrenos que no han sido urbanizados porque son geológicamente inestables. (Simms 2010; Wakely & Abdul-Wahab 2010).

### 1.3 Compromiso con las autoridades formales

Como se indicó en las secciones anteriores, con el tiempo, los ocupantes de los asentamientos informales se ven obligados a negociar y colaborar con autoridades urbanas formales o responsables políticos para obtener algún tipo de seguridad en su propiedad y acceder a infraestructura y servicios urbanos. Hacia fines de la década de 1980, se evidenció una creciente colaboración semiformal entre comunidades de ocupantes y las autoridades municipales y/o políticos locales. Así se establecieron procesos de “coproducción” de viviendas (Mitlin 2008), cuyas características a menudo tendían a ser más “informales” que “formales” (ver Estudio de caso 1).

La necesidad pragmática de obtener acceso a infraestructura y servicios urbanos y de mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra y la propiedad en última instancia, condujo a un compromiso de colaboración más cercano y consolidado entre las comunidades informales y las autoridades gubernamentales en los programas de mejoramiento de “barrios marginales”, discutidos en el Capítulo 3. Más adelante, llevó a la producción, mantenimiento y gestión de viviendas urbanas para grupos de bajos ingresos mediante auténticas asociaciones de las partes interesadas, acogiendo grupos comunitarios organizados, gobiernos y administraciones locales, y empresas del sector privado comprometidas, como se discute en el Capítulo 7.

## ESTUDIO DE CASO 1

### Procesos informales de apropiación de tierras en Colombo North, Sri Lanka

A principios de la década de 1990 se desarrolló una nueva forma de invasión de tierra organizada en Colombo, reemplazando los procesos anteriores mediante los cuales los asentamientos informales crecían gradualmente con el tiempo a medida que los nuevos hogares se asentaban uno a uno en las tierras baldías cercanas a los otros ocupantes, para asegurar un poco de solidaridad y seguridad en cuanto al número de ocupantes.

Los testimonios a continuación ilustran dos tipos de apropiación “organizada” de tierras para viviendas de hogares de bajos ingresos prevalentes en Colombo: una a través del sistema político y la otra a través de una iniciativa empresarial informal. Familias de bajos ingresos obtuvieron, a través de ambos procesos, tierras a costos asequibles, razonablemente seguras y para las cuales era probable que con el tiempo se pudieran conectar a las redes de servicios públicos y, a la larga, acceder a los títulos de propiedad. (Ambos testimonios fueron narrados en octubre de 2007, hacia el final de la Guerra Civil de Sri Lanka, 1983–2009).

#### *Asentamiento A (como fue relatado por un residente en uno de esos asentamientos)*

Colombo North es un refugio para los recién llegados a la ciudad, en particular para los pobres de los distritos devastados por la guerra en el norte y el este del país. Hay muchas familias tamiles y musulmanas aquí y es fácil “perdersé”. Es un lugar seguro para estar. También está cerca del puerto y los mercados de pescado y verduras están cerca y es relativamente fácil encontrar trabajo en el sector informal. Pero se deben

tenerse contactos antes de venir a Colombo, alguien que te proteja. No puedes poner una casucha en un terreno baldío como en los viejos tiempos. Serás interrogado sobre tus conexiones con terroristas. Y muchas parcelas vacantes están siendo protegidas y urbanizadas con edificios de gran altura (es decir, dos pisos, planta más primer piso).

Sin embargo, si necesitas tierras para establecerte en Colombo North, hay personas que te ayudarán a comprar tierras en las comunidades. Son comunidades nuevas. La mayoría de las tierras públicas en Colombo North son tierras públicas que son reservas pertenecientes a las autoridades portuarias o ferroviarias, antiguos vertederos municipales o canales o tierras bajas mantenidas como áreas para la retención de inundaciones.

Lo que sucede es que una persona que tiene contactos con políticos de alto nivel o un político local coloca dos o tres chozas en tierras públicas. Luego trae algo de tierra y llena el piso y le pide a su gente que se quede allí por un tiempo. Si no hay objeción del gobierno continuarán allí. Si hay objeciones del gobierno, un político local puede intervenir ante las autoridades demostrando su poder y argumentando que fue hecho por sus electores pobres que no tenían dónde vivir. Es posible que obtenga apoyo de un político de alto nivel en el partido gobernante para evitar cualquier acción policial. Al mismo tiempo, usará sus contactos en el Consejo Municipal de Colombo (CMC) para proporcionar algún tipo de suministro de agua a la tierra. Sigue así durante cinco o seis meses. Luego, la “mafia de la tierra” local hace los arreglos para vender estas chozas a las personas que realmente las necesitan. La gente comprará tales chozas a varios precios y permanecerá bajo la protección de los hombres fuertes locales, quienes hacen los arreglos para que sus nombres se registren en el censo electoral.

Una vez que algunas familias se han asentado así, los “urbanizadores” levantan algunas chozas y las mantienen vacías por un tiempo y las venden a cualquier comprador. Una vez que las personas han vivido en esas chozas durante más de un año, pueden solicitar conexiones privadas de agua y electricidad de las autoridades gubernamentales a un precio subsidiado. Las autoridades de agua y electricidad proporcionan tales instalaciones a los pobres con la aprobación del CMC o de Grama Niladari (funcionario del gobierno de base).

La mayoría de los nuevos tugurios en Colombo North se han construido así en los últimos cinco u ocho años. Algunos miembros del consejo municipal han mejorado las vías de acceso y los desagües en estas comunidades recién construidas con su dinero del presupuesto descentralizado municipal.

### ***Asentamiento B (como fue relatado por una líder de la comunidad)***

En 2004, el popular e influyente concejal municipal local (CML), tomó el control de una parcela de tierra pantanosa bien ubicada, pero en una zona baja cerca del río Kelani (conocida como 219 Watte) que pertenecía al CMC y se utilizaba informalmente para el cultivo de “verduras de hoja verde”. Utilizando su asignación presupuestaria descentralizada, el concejal municipal llenó y hormigonó el terreno, instaló un grifo y dos baños públicos, y subdividió el terreno en 162 lotes de 10'x 15' (3,3 m x 6,0 m). Las parcelas se les distribuyeron a familias sin tierra de diferentes partes de la ciudad. (Una beneficiaria obtuvo una parcela porque su esposo le había “hecho un trabajo” a un amigo del alcalde de Colombo).

Las 162 familias dispares comenzaron a construir sus casas, utilizando predominantemente madera de segunda mano para las paredes

y láminas de fibra de cemento y hierro corrugado para los techos. (La Junta de Electricidad luego realizó las conexiones medidas a las casas que tenían paredes de concreto o de ladrillo; el resto –la mayoría– se las arrebató a los vecinos). También comenzaron a formar un Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC), que en 2007 contaba con la membresía del 100 por ciento de los hogares.

El MMC hizo arreglos para que el comisionado electoral asignara a cada hogar un número electoral y una dirección en el asentamiento (aumentando así su base de votos). Luego, el presidente del CDC envió una carta firmada por los jefes de los 162 hogares al ministro de desarrollo urbano solicitando la emisión de tarjetas de numeración para cada parcela, a lo que el secretario respondió que la solicitud había sido enviada a la Autoridad Nacional de Desarrollo de Vivienda (NHDA). Al mismo tiempo, el presidente del CDC visitó la Autoridad de Desarrollo Urbano (UDA) dos o tres veces para solicitar conexiones domiciliarias a los servicios.

Hacia noviembre de 2007 se entendió que la tierra estaba en proceso de ser adquirida en la NHDA por el CMC para que se pudieran emitir las tarjetas de enumeración (o certificados de titularidad). Tan pronto como este proceso esté disponible, el CDC comenzará a presionar a la NHDA para que los actualice a títulos de propiedad.

Desde 2006 se han vendido unas 15 parcelas en 219 Watte por 25 000-30 000 rupias (\$250-300 dólares). Pero las familias son conscientes de que con las tarjetas de enumeración de la NHDA obtendrían 300 000-400 000 rupias (\$3 000-4 000 dólares) y significativamente más si tuvieran el título de propiedad.





*Figura 1.10* Barrio Policarpa, Bogotá, Colombia, (1980). Los estilos arquitectónicos y el estándar de construcción de cada piso de esta casa reflejan claramente la fortuna creciente y las preferencias cambiantes de su propietario durante el período de quince años de su construcción progresiva. Desde el principio, él/ella construyó una segunda puerta de entrada con la ambición de poder arrendar parte de la casa en el futuro y así complementar sus ingresos. Los vecinos de ambos lados han optado por no invertir tanto en sus viviendas, o no han podido hacerlo. (Foto: Patrick Wakely)



## 1.4 Desarrollo progresivo de los asentamientos informales

Una característica importante del proceso de desarrollo de vivienda informal ha sido el proceso incremental de la construcción, la instalación de infraestructura y el suministro de servicios públicos urbanos. Los propietarios construyen, amplían y mejoran sus viviendas cuando estas se convierten en una prioridad alta para que ellos inviertan su energía y sus recursos y energía y cuando recursos disponibles están a su disposición. Del mismo modo, la negociación e instalación de infraestructura urbana puede tardar mucho tiempo en completarse e implementarse. Este proceso progresivo puede tardar varios años en llevarse a cabo, tiempo durante el cual muchos asentamientos informales permanecen en un estado “medio desarrollado”, que por lo general, se considera estéticamente ofensivo para gran parte del establecimiento formal, el cual ha tendido a otorgarle el nombre de “tugurios” y a conferirles características físicas y sociales peyorativas, con frecuencia injustificables.

La adquisición incremental de viviendas urbanas no se limita a los hogares de bajos ingresos. Casi todas las viviendas permanentes y con servicios se adquieren como un proceso progresivo que tiene lugar durante períodos de tiempo relativamente largos. Solo los excepcionalmente ricos, un segmento diminuto de cualquier sociedad urbana, tienen los activos monetarios líquidos para comprar directamente o construir sus viviendas como un acontecimiento único. Los hogares de ingresos medios y altos con ingresos regulares y garantías colaterales tienen acceso a créditos a largo plazo, préstamos para vivienda e hipotecas, que pueden demorar entre 15 y 30 años de amortizaciones incrementales para pagarse. Los hogares con ingresos bajos o irregulares y sin acceso a garantías colaterales o financieras formalmente reconocidas, construyen viviendas básicas mínimas a muy bajo costo, las cuales amplían y mejoran a medida que tienen más recursos disponibles y que la necesidad de construir estructuras más grandes o mejores se convierte en una prioridad. Este proceso de extensión y modificación puede llevar décadas, o puede ser interminable.

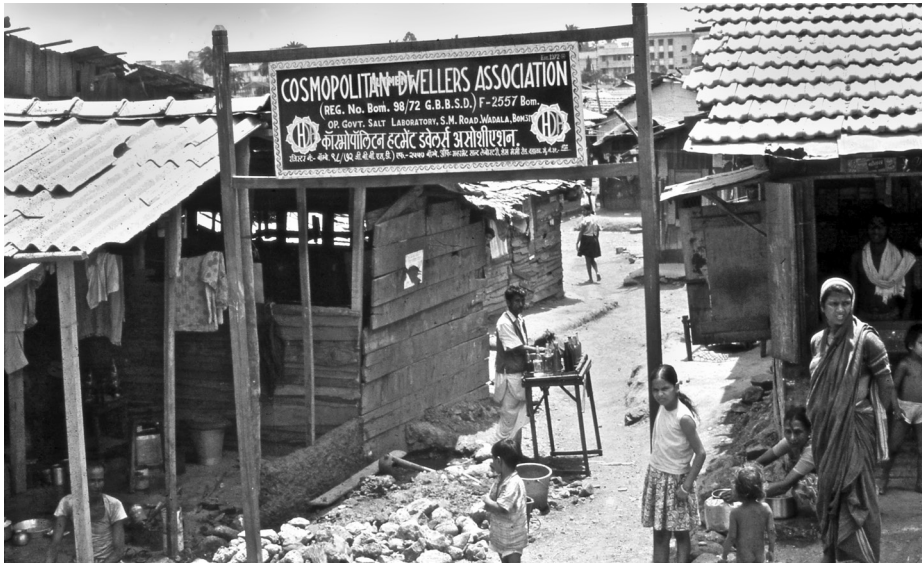


Figura 1.11 Antop Hill, Bombay (Mumbai), India (1973):  
“Cosmopolitan Hutment Dwellers Association”; asentamiento de  
ocupantes organizado localmente en tierras propensas a inundaciones.  
(Foto: Patrick Wakely)

El proceso de vivienda progresivo no solo tiene beneficios financieros que permiten a los hogares de bajos ingresos acceder a una vivienda asequible, cuando y donde la necesiten. También ha sido importante en la construcción de capital social (cohesión de la comunidad y la capacidad de gobernanza y gestión local en las nuevas comunidades urbanas, las cuales, de otro modo, serían socialmente dispares) a través del desarrollo progresivo de infraestructura, servicios y comodidades vecinales localmente controlados y administrados, así como la construcción y mejora de viviendas individuales.

Tabla 1.1 Análisis FODA de procesos informales de vivienda urbana

Análisis FODA	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Para hogares de ocupantes y comunidades	Vivienda asequible y socialmente aceptable en cantidades suficientes en lugares aceptables.	Reconocimiento formal en términos que permiten la seguridad del título y el ímpetu para invertir en el desarrollo de viviendas y vecindarios.	No hay título seguro y hay amenaza de desalojo, lo que provoca reticencia a invertir en la mejora de propiedades y vecindarios.	Políticas gubernamentales inapropiadas que eliminan las ventajas del mercado de la informalidad, forzando a los hogares de bajos ingresos a localizaciones con mayores densidades (hacinamiento) y/o ubicaciones insostenibles.
Para el gobierno y la administración de la ciudad	Vivienda y vecindarios para grupos de bajos ingresos desarrollados con una inversión de capital insignificante para el gobierno.	Un recurso proactivo experimentado para la gestión de vivienda para los grupos de bajos ingresos en toda la ciudad que contribuye a los ingresos a través de impuestos municipales.	Incumplimiento de la planificación (zonificación) y las normas de construcción, lo que ocasionalmente lleva a riesgos para la salud pública y la seguridad; altos costos de mantenimiento de infraestructura.	La delincuencia organizada se aferrará a los mercados informales e impedirá iniciativas progresivas para regularizarlos, lo que llevará a su deterioro y aumento. Los grupos de bajos ingresos se convierten en presas fáciles para los partidos políticos populistas.
Para la sociedad y la economía de la ciudad	Alojamiento para la fuerza laboral de la ciudad y para la producción descendente (sector informal) que alimenta la industria formal y el comercio, sin costo para el gobierno.	La valorización de la propiedad y el desarrollo de barrios y empresas estables de ingresos medios bajos; contribuciones a los ingresos municipales.	Percepciones de degradación social y ambiental; miedo a la inestabilidad social.	La falta de políticas apropiadas conducirá a la creación de barrios marginales, al deterioro de la salud y la educación y a la reducción de productividad y al malestar social.

## 1.5 Beneficios y costos de los procesos informales de vivienda urbana

Inevitablemente, se corre el riesgo de simplificar excesivamente y de generar estereotipos al intentar resumir los atributos percibidos de los procesos informales de vivienda a nivel mundial en una sola tabla FODA, como la tabla 1.1. Sin embargo, se puede observar con cierta confianza que la mayoría de gobiernos y de las administraciones municipales han tendido a dar mayor credibilidad a las percepciones, a menudo erróneas, relacionadas a las “debilidades” y “amenazas” de los asentamientos informales urbanos, y no tanto a sus “fortalezas” y posibles “oportunidades”, a pesar de que estos numéricamente constituían más de la mitad del inventario de vivienda de muchas ciudades en los países en desarrollo y aumentaron en porcentajes que lograron responder a la demanda en una manera en que la producción formal de viviendas no había podido lograr. Además, existe evidencia amplia y creciente de que con el tiempo las viviendas adquiridas de manera informal, desarrolladas y administradas por comunidades de hogares de bajos ingresos—inclusive sin ningún apoyo oficial, excepto tal vez por un poco de tolerancia— se convierten en vecindarios urbanos unificados, integrados en el tejido de la ciudad, como es el caso del barrio Policarpa en Bogotá, descrito anteriormente (ver Figuras 1.2 y 1.3). Otro ejemplo ampliamente conocido y muy impresionante, también en América Latina, es la invasión, asentamiento y desarrollo de Villa El Salvador al sur de Lima, Perú, iniciado en 1970 por un grupo de unas 80-100 familias inmigrantes rurales-urbanas. Ya en 1990 el asentamiento se había convertido en un municipio moderno y formalmente reconocido dentro del Distrito de Lima, cubriendo unos 35 km<sup>2</sup> con una población de casi 400.000 habitantes (Peattie 1990).

### Notas

1. La mayoría de las invasiones de terrenos solían ser de tierras públicas, esencialmente en situaciones donde las autoridades eran complacientes por razones políticas o corruptas.

2. Policarpa Salavarrieta en Bogotá en 1966 fue excepcional, ya que la gran área de tierra no urbanizada, retenida para la expansión del Hospital de la Hortúa, estaba ubicada en el centro de la ciudad.

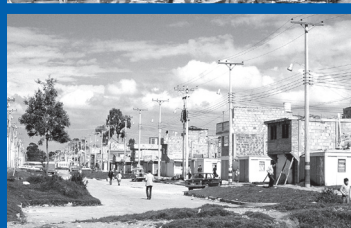
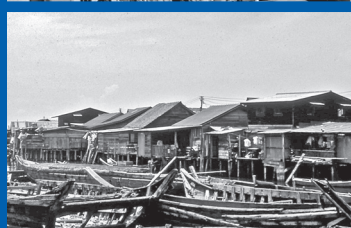
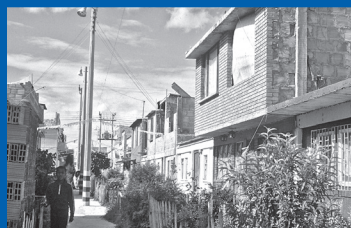
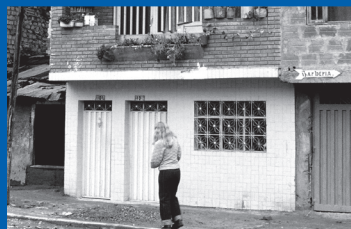
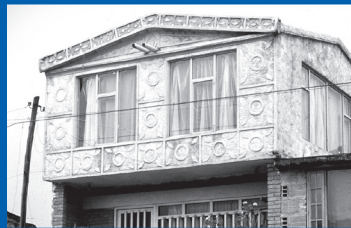
## Referencias

- Hardoy, J. & D. Satterthwaite, 1989, *Squatter Citizen*, Earthscan, London, UK.
- Léna, E., 2012, 'Mukhalafat in Damascus: The form of an informal settlement', in Ababsa, M. et al. (eds), *Popular Housing and Land Tenure in the Middle East*, The American University in Cairo Press, Cairo, Egypt and New York, USA.
- Mitlin, D., 2008, 'With and Beyond the State: Co-production as a route to political influence, power and transformation for grass-roots organizations', *Environment & Urbanization*, Vol.20, No.2, Sage, London, UK.
- Peattie, L., 1990, 'Participation: A case study of how invaders organize, negotiate and interact with government in Lima, Peru', *Environment & Urbanization*, Vol.2, No.1, London, UK.
- Simms, D., 2010, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, The American University in Cairo Press, Cairo, Egypt.
- Valenzuela, J. & G. Vernez, 1974, 'Construcción popular y estructura del mercado de vivienda: El caso de Bogotá', *Revista Interamericana de Planificación*, No.31, México.
- Wakely, P. & R. Abdul-Wahab, 2010, *Informal Land and Housing Markets in Aleppo, Syria*, [inglés y árabe], GIZ, Eschborn, Germany.





Este libro se terminó de editar  
en la Editorial UTADCO  
en el mes septiembre de 2021.





Universalmente, la producción, el mantenimiento y la gestión de la vivienda han sido y siguen siendo actividades basadas en el mercado. Sin embargo, desde mediados del siglo xx prácticamente todos los gobiernos, socialistas y liberales por igual, han percibido la necesidad de intervenir en los mercados urbanos de vivienda para apoyar a los hogares de bajos ingresos a quienes se les niega el acceso al mercado inmobiliario establecido (sector privado) debido a su falta de recursos financieros.

*Vivienda en el desarrollo urbano* examina la gama de políticas estratégicas alternativas que han sido empleadas por las agencias de vivienda estatales para este fin. Estas van desde la entrada del sector público en el mercado de la vivienda urbana a través de la construcción directa de “vivienda pública” (“convencional”) que se arrienda o transfiere a beneficiarios de bajos ingresos a tasas inferiores a las del mercado, hasta la provisión de apoyo financiero (subsidios) e incentivos no financieros para productores y consumidores del sector privado de viviendas urbanas, y para la administración de programas (“no convencionales”) de apoyos sociales, técnicos y legislativos que permitan la producción, mantenimiento y gestión de viviendas socialmente aceptables a precios y costos que sean asequibles para familias y comunidades urbanas de bajos ingresos. Se concluye con una breve revisión de la dirección que las políticas de vivienda pública han tomado durante el comienzo del siglo XXI y una reflexión sobre “adónde ir ahora”, haciendo una distinción entre las estrategias de “vivienda pública” y “vivienda social” y cómo pueden ser combinadas en un paradigma de “asociación” para el siglo XXI.

