

La inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano: una comparación entre Medellín y Mumbai

Paula RESTREPO CADAVID

PhD economía y finanzas-Mines Paris Tech.

RESUMEN: El crecimiento de las ciudades en países en vía de desarrollo ha estado acompañado por el crecimiento de una ciudad al margen de la ciudad, una ciudad informal. Esta ciudad informal carece, por lo general, de los servicios básicos de la ciudad imaginada y genera un sinnúmero de fragmentaciones del tejido urbano. En este artículo haremos un recorrido por la historia de la ciudad informal en Medellín (Colombia) y Mumbai (India), evaluaremos sus razones y evoluciones. Veremos cómo las políticas urbanas han influenciado la tipología y localización de la ciudad informal y como a su vez esta tipología ha influenciado las políticas de inclusión implementadas en estas dos urbes. La comparación entre la política de Proyectos Urbanos Integrados PUI, de la ciudad de Medellín, y el Esquema de Rehabilitación de Asentamientos Informales ERAI, de la ciudad de Mumbai, confirma la relevancia de definir las políticas localmente a la vez que permite enunciar elementos que son validos globalmente, en especial en el caso de la concepción y coherencia de la política.

DESCRIPTORES: Asentamientos informales. Políticas de renovación urbana. Políticas urbanas. Medellín (Colombia). Mumbai (India).

1. Introducción

La urbanización de los países en vía de desarrollo se ha traducido, en gran parte, en una multiplicación de asentamientos informales los cuales son sinónimo de pobreza y bajas condiciones sanitarias. Las urbanizaciones piratas, los barrios de invasión y los habitantes de la calle son una misma evidencia del problema de vivienda y una muestra de la vida al margen de la ciudad planeada. Según las Naciones Unidas cada año 70 millones

de personas se suman a la población de las ciudades y alrededor de la mitad de los nuevos habitantes de las ciudades de países en vía de desarrollo está siendo alojada por el sector informal (UN, 2007).

En algunos casos, la magnitud de la ciudad informal puede llegar a opacar la ciudad formal tal como ocurre en la ciudad de Mumbai (India) en donde más de la mitad de los habitantes viven en barrios de invasión. Mientras que en otros, como ocurre en la ciudad de Medellín

(Colombia) la ciudad informal se vuelve foco de ilegalidad o informalidad generando efectos perversos sobre la calidad de vida de los habitantes de estos asentamientos y del resto de la ciudad. En esta última, los asentamientos informales alojan la mayoría de las actividades ilegales y grupos al margen de la ley.

Las políticas frente a los asentamientos informales han evolucionado considerablemente desde finales de los años 70, época en la cual la principal política aplicada consistía en demoler y desalojar a los habitantes sin ningún tipo de compensación. Los avances en la ideología se han traducido en acuerdos como los Objetivos de Desarrollo Milenario, a partir de los cuales se espera mejorar significativamente la vida de 100 millones de personas que viven en este tipo de hábitat entre 1990 y 2015, y en un mayor reconocimiento del problema a nivel local. En la última década, algunos países y ciudades han liderado campañas de inclusión de la ciudad informal mediante la introducción de nuevas políticas urbanas. Sin embargo, la reciente búsqueda de ciudades más inclusivas se ha concentrado en el problema (la ciudad informal existente) y ha ignorado la dinámica relación que existe entre las políticas urbanas, la ciudad informal y las políticas de inclusión.¹

Pero ¿qué papel juegan las políticas urbanas o las llamadas políticas de inclusión en la formación y evolución de la ciudad informal? Y ¿cómo pueden las ciudades lograr una total inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano? Para lograr responder a estas preguntas haremos un análisis histórico de la ciudad informal y las políticas urbanas/inclusión de Medellín y Mumbai. Estas dos ciudades se han destacado por la introducción de nuevas e innovadoras políticas urbanas que aunque difieren en su forma poseen el mismo objetivo: lograr una inclusión completa de la ciudad informal en el territorio urbano. A lo largo de este artículo se evalúan las razones y evoluciones de la ciudad informal en Medellín y Mumbai así como los desarrollos jurídicos e ideológicos que hicieron posible la aplicación de las políticas actuales. Aunque difícilmente se podrían intercambiar políticas de un lugar a otro, un análisis general permite enunciar elementos que son válidos globalmente, en especial en el caso de la concepción y coherencia de la política y en la búsqueda de la creación de un tejido urbano uniforme.

Este artículo está organizado de la siguiente forma. En la segunda sección se expone un modelo básico dinámico que sirve como marco conceptual para el análisis que se realiza en el resto del artículo. En la tercera sección se hace un breve análisis del surgimiento y tipología de los asentamientos informales en cada una de las ciudades. En la cuarta sección, se evalúa el recorrido histórico de las políticas de inclusión hasta llegar a las políticas actualmente implementadas. La quinta sección incluye un análisis detallado de las políticas actuales. Finalmente en la sexta sección se presentan discusiones y conclusiones.

2. Marco conceptual

La existencia, magnitud y evolución de la ciudad informal está estrechamente ligada a la creación y a la transformación de las políticas urbanas así como a la introducción de políticas de inclusión o exclusión. A continuación se presenta un modelo simple mediante el cual se expone la dinámica de formación y transformación de la ciudad informal y al cual se hará referencia a lo largo del artículo (ver FIG. 1). En el modelo teórico presentado se observa la ciudad en tres tiempos. En el instante t , al inicio de la planeación urbana, las autoridades definen cuales son los requerimientos mínimos de la ciudad formal ya sea a partir del establecimiento de un perímetro urbano, la zonificación del área urbana o la definición de estándares mínimos de construcción. En este momento la ciudad existente queda dividida en dos: aquella que cumple los requerimientos mínimos, la ciudad formal, y aquella que no los cumple, la ciudad informal. La creación de requerimientos mínimos establece además el costo de ingreso a la ciudad formal para la nueva población e influencia la decisión de vivienda entre la ciudad informal y la ciudad formal en el instante $t+1$.

Sin embargo, la existencia de la ciudad informal genera un sinnúmero de externalidades sobre la ciudad formal y/o oportunidades. Por ejemplo vivir al lado de un asentamiento informal puede generar una pérdida del valor de la propiedad y la generalización de la ciudad informal puede generar problemas fiscales a las autoridades locales, quienes no logran recaudar impuestos en estas áreas pero sí les proporcionan una serie de servicios públicos¹. Estas externalidades y/o oportunidades generan

¹ Aunque por lo general los servicios básicos domiciliarios (agua, alcantarillado, energía) no son suministrados a la totalidad de la ciudad informal, la mayoría de las ciudades

sí proporcionan servicios de salud o educación a sus habitantes.

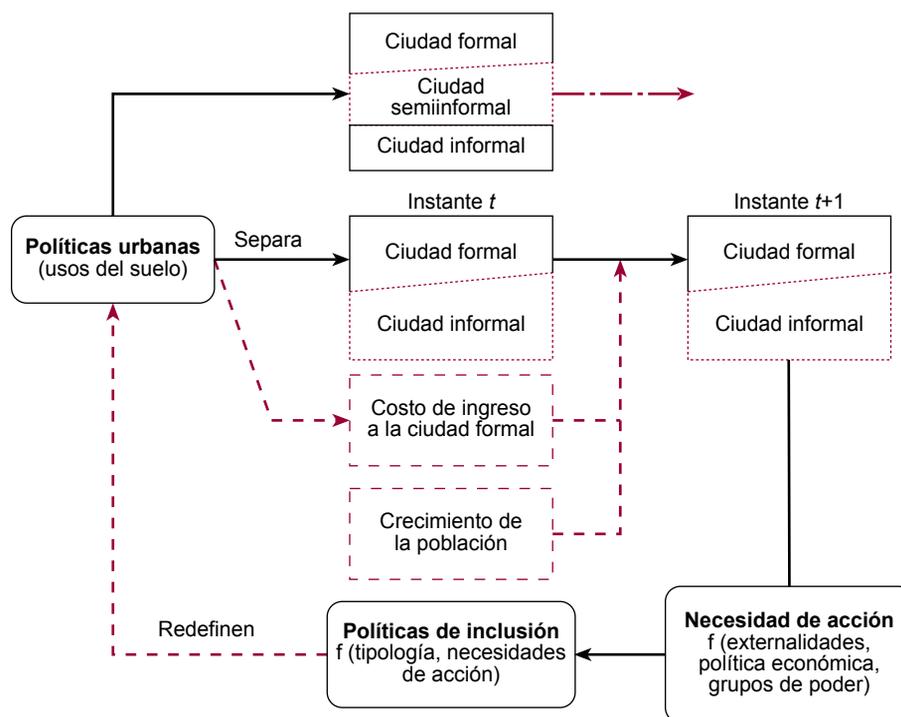


FIG. 1/ **Dinámica entre políticas urbanas, ciudad formal e informal y políticas de inclusión**

Fuente: Elaboración propia.

necesidades de acción y son las precursoras de las políticas de inclusión o exclusión que redefinen las políticas urbanas. Las autoridades locales puede decidir, por ejemplo, legalizar a todos aquellos urbanizadores informales que se encuentren en el territorio antes de una fecha establecida. La restructuración de las políticas urbanas iniciales en el instante $t+2$, a partir de las llamadas políticas de inclusión, tiene dos efectos: en una primera etapa modifica la división entre la ciudad formal e informal o crea nuevas fracturas al interior de la ciudad informal, y luego redefine los costos de ingreso a la ciudad formal que determinan futuros crecimientos de la ciudad formal e informal.

En las siguientes secciones se estudia —haciendo uso de dos casos de estudio— el surgimiento y evolución de la ciudad informal y la dinámica relación que existe entre políticas urbanas, políticas de inclusión y oportunidades o necesidades de acción. Adicionalmente veremos cómo se insertan las actuales políticas de inclusión en esta dinámica y cuales factores, aparte de los mencionados anteriormente, pueden influenciar algunas de los componentes de la FIG. 1. Por ejemplo, la puesta en marcha de procesos de descentralización, que otorgan un mayor poder a las ciudades sobre el manejo de

su territorio permite la puesta en marcha de políticas de inclusión de pertinencia local. Si bien en este artículo no pretendemos realizar una demostración empírica del modelo teórico presentado en la FIG. 1, este nos es útil para entender las interconexiones existentes entre la creación o modificación de políticas públicas en un ámbito urbano y la expansión o inclusión de los asentamientos informales.

3. Urbanización y crecimiento de la ciudad informal

Medellín y Mumbai son dos ciudades separadas por varios océanos y con culturas diferentes pero con muchas cosas en común. Ambas han cumplido papeles elementales en el desarrollo económico de sus países, Colombia e India, ambas tienen restricciones topográficas considerables en el desarrollo urbano dada su localización (en el caso de Medellín son las montañas, en el caso de Mumbai el mar) y ambas se han puesto la tarea de lograr una inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano.

Mumbai es hoy la ciudad más grande de India con una población de 13 millones de habitan-

tes y la de mayor importancia económica, dada su contribución al PIB nacional (MCGM, 2005). Medellín por su lado, es la segunda ciudad más importante del país en términos de contribución al PIB y de población, con 2.4 millones de habitantes dentro del municipio de Medellín y alrededor de 3,5 millones contando los municipios lindantes (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006a). La urbanización de Mumbai comenzó a partir de una concentración de la población en el sur de la península, lo que hoy se conoce como *Island City*, para expandirse luego hacia el norte y sobrepasar sus propios límites. La de Medellín se inició en el centro del Valle de Aburra para luego expandirse hacia el norte y hacia el sur, eliminando los límites que existían con municipios cercanos, y más tarde hacia el oriente y el occidente invadiendo las laderas de las montañas en terrenos de alta pendiente.

El crecimiento urbano de las dos metrópolis se ha hecho a constas de un crecimiento de la ciudad informal a pesar de que las formas y la

proporción que ha tomado este crecimiento informal son diferentes. En Mumbai, la mayor proporción de asentamientos informales son producto de invasiones de propiedades que pertenecen a terceros (58% propiedad privada y 42% propiedad de entidades públicas), mientras que en el municipio de Medellín una gran parte de la urbanización informal se ha hecho a través de urbanizaciones piratas que poseen una mayor legitimidad en la ocupación de los terrenos (MONTGOMERY WATSON & CONSULTANTS, 2001). Como se puede observar en la FIG. 2 la distribución de la ciudad informal en Medellín y Mumbai es bastante diferente. En Mumbai, los asentamientos informales se encuentran dispersos a lo largo y ancho de la ciudad, mientras que en Medellín estos se encuentran concentrados al margen de la ciudad y en mayor proporción al Noroccidente. A continuación expondremos algunas de las acciones o políticas que determinaron estas distribuciones divergentes e ilustraremos la evolución de la ciudad informal en estas dos urbes.

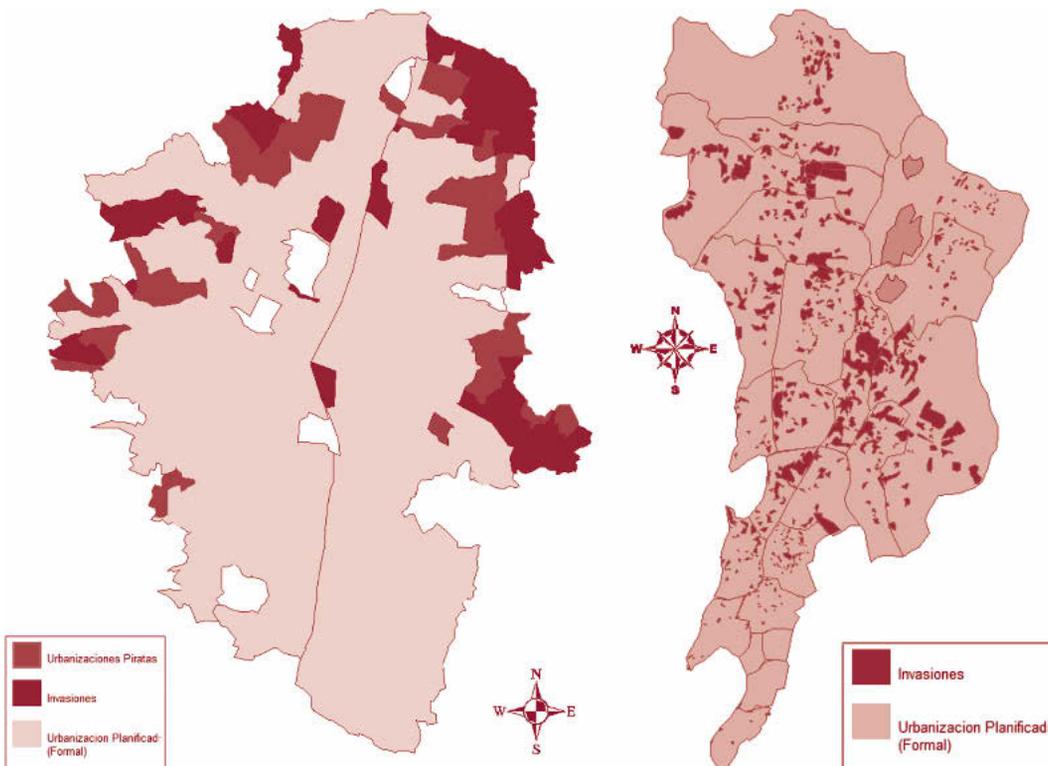


FIG. 2./ Distribución de asentamientos informales en Medellín (izquierda) y Mumbai (derecha)

* El área de Mumbai es aproximadamente 1.5 veces la de Medellín.
Fuente: Mapas creados a partir de MCGM (2005) y DPU (2006).

3.1. Mumbai, restricciones de espacio y de derechos

India continúa siendo un país rural y posee un campo sobrepoblado y altamente fragmentado en el cual la agricultura de subsistencia se hace difícil, característica que hace inevitable el éxodo rural. Las estadísticas oficiales sugieren que alrededor de 46% de la población migrante posee menos de 0,01 hectáreas cultivables en el campo (NSSO, 1993). Frente a estas evidencias uno podría pensar que las ciudades de la India estarían preparándose para recibir la masa de nuevos habitantes, pero la realidad es diferente. En el discurso político se le asigna toda la responsabilidad de la ciudad informal al rápido crecimiento de la población urbana mientras que el «mal» crecimiento urbano es en gran parte el resultado de una serie de políticas urbanas implementadas antes y después de la independencia que generaron una ciudad formal inaccesible para los más pobres.

Una de las políticas urbanas que se ha utilizado con el objeto de frenar las migraciones es el establecimiento de Coeficientes de Ocupación de Suelo (COS)² homogéneos y extremadamente bajos. Las estrictas normas de Ocupación de Suelo se crearon bajo el pretexto de restringir el crecimiento y descongestionar las ciudades limitando migraciones del campo a la ciudad. Estas restricciones de COS, sumadas a las restricciones topográficas generaron un

cuello de botella en el sector inmobiliario y según BERTAUD & BRUECKNER (2004) han generado un sobrecosto equivalente al 20% del ingreso de los más pobres de la ciudad y son responsables de que hoy en día Mumbai sea la ciudad con mayor densidad poblacional del mundo (389 per/ha).

Tres censos realizados en 1976, 1983 y 2000 reflejan el crecimiento constante de la población de la ciudad informal en Mumbai la cual paso de 2,8 millones en 1976 a 4,3 millones en 1983 y a 6,2 millones en 2000 (ver FIG. 3). El alto costo de ingreso a la ciudad formal, producto de los bajos y homogéneos COS, explica la explosión y generalización de la ciudad informal en Mumbai, pero es insuficiente para explicar su tipología y dispersión. Esta última se explica en gran parte por la relación que existe entre culturas o religiones en la India que permiten una coexistencia entre pobres y ricos a partir de una microsegregación espacial.

3.2. Medellín, la ciudad marginal al margen de la ciudad

En el caso de la ciudad de Medellín, la situación del hábitat está claramente ligada a la coyuntura del país. La violencia en el campo ha generado una migración, en donde las incitaciones al desplazamiento no están dadas solo por gradientes de ingreso (campo-ciudad)

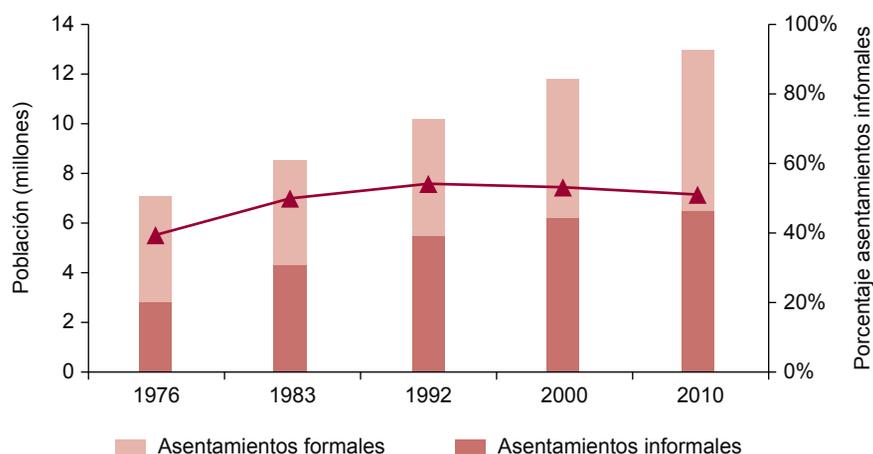


FIG. 3./ Crecimiento ciudad informal y formal en Mumbai

Fuente: MONTGOMERY WATSON & CONSULTANTS (2001), MCGM (2005).

² Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS): es la relación entre el área construida y el área del terreno. Por ejemplo, con un COS de 1 se puede construir una casa de un solo piso que ocupe todo el terreno o un edificio de 4 pisos que

ocupe un cuarto del terreno. Por lo general las normas de construcción urbanas están definidas no sólo por el COS sino por la restricción de altura (en metros o en número de pisos).

sino por reducciones de riesgo. Esta migración —producto del desplazamiento forzado— ha conllevado a una reducción de la productividad en el campo y un aumento del desempleo en las ciudades. En efecto, una serie de publicaciones ha mostrado que tanto el desplazamiento preventivo como reactivo genera pérdidas de bienestar considerables. De acuerdo con un estudio realizado en Medellín, Bogotá y Cali, por IBÁÑEZ (2008) la realidad del empleo de los desplazados es drástica: alrededor de 30% de los desplazados se encuentran desempleados, cifra que alcanza el 39% si se incluye a los vendedores ambulantes. Este fenómeno, ajeno en su mayoría a las acciones de las autoridades locales, exacerba el crecimiento de la ciudad informal en las periferias urbanas puesto que enfrenta a una población que ha perdido gran parte de su capital físico a una ciudad que no está preparada para acogerlos. La mayoría de esta población vulnerable se suma a los asentamientos informales recién formados o exacerba el hacinamiento al alojarse, en ocasiones de manera permanente, en los hogares de familia cercana.

La evolución de la ciudad informal en Medellín presenta una característica particular que responde, en parte, a la evolución de las políticas urbanas en Colombia y a la evolución del rol del estado en la solución del problema de la vivienda. Como se puede ver en la FIG. 4, a partir de la década de los 60, la mayor parte de la urbanización informal se ha hecho a través de invasiones de terrenos acompañada de una reducción en la proporción de urbanizacio-

nes piratas. Esta mutación se debe en parte a la instauración de la Ley 66 de 1968 que declara la urbanización ilegal o pirata como un delito sancionable con cárcel. El peso de las urbanizaciones de carácter estatal en la creación de nuevos barrios ha disminuido considerablemente desde de la década de los 80. La eliminación de dos de las formas principales de acceder a la vivienda de los sectores de menores ingresos, urbanizaciones piratas y de carácter estatal, es una de los grandes responsables del aumento de las invasiones en la década de los 90.

En Medellín se identificaron alrededor de 70 barrios de origen informal en 1992 en los cuales había cerca de 37.000 vivienda de origen informal y una población aproximada de 185.000 personas. En 1994, planeación municipal registró 87 asentamientos informales constituidos por 45.000 viviendas, en los que habitaban 202.500 personas y en 1998 las cifras habían aumentado a 50.000 viviendas y 250.000 habitantes (ver FIG. 5). A finales del 2002 planeación identificó 104 asentamientos en donde habitaban unas 350.000 personas, población equivalente al 18% de toda la ciudad (TORRES, 2010). La generalización de la pobreza y la violencia en estos barrios se evidencian en indicadores básicos: de acuerdo a una encuesta del SISBEN 59% de los habitantes de asentamientos informales en Medellín recibía un ingreso menor al salario mínimo, 71% vivían en condiciones de extrema pobreza y 68% de los núcleos familiares tenían jefaturas femeninas (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2001).

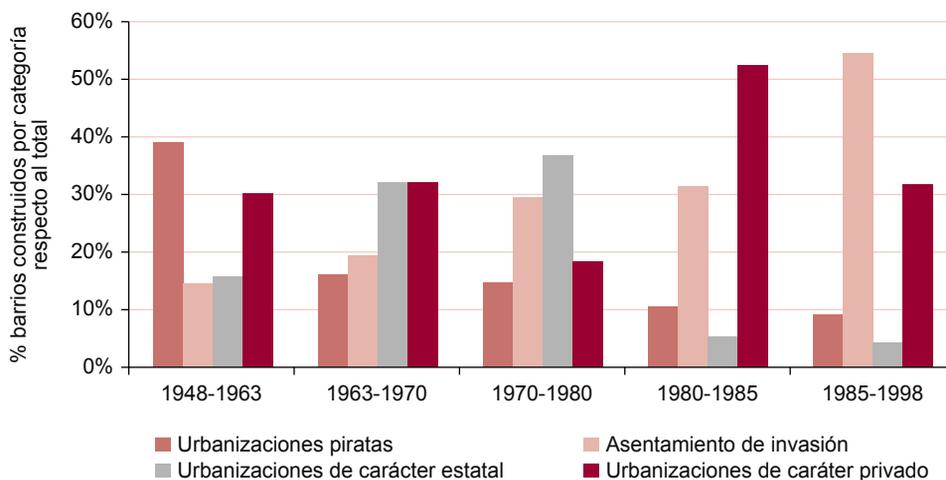


FIG. 4./ Urbanización de la ciudad de Medellín por tipo de asentamiento, distribución porcentual de barrios por tipo de asentamiento

Fuente: Adaptado a partir de DPU (2006).

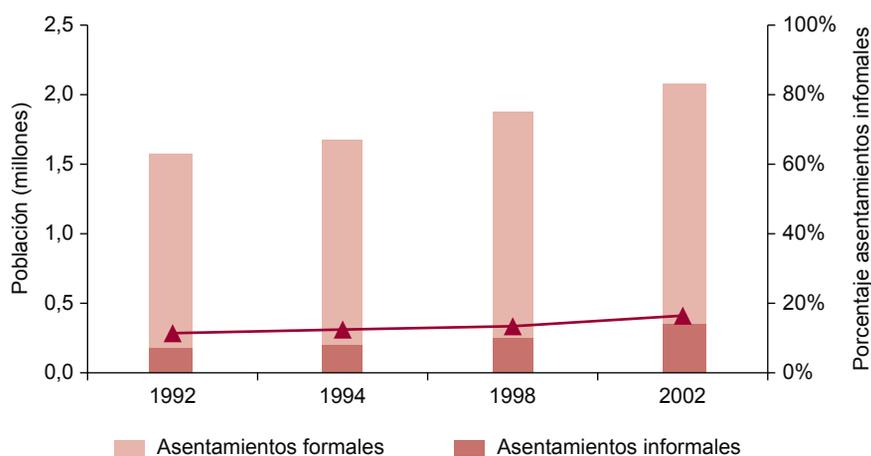


Fig. 5./ Crecimiento ciudad informal y formal en Medellín

Fuente: TORRES (2010).

Como se mencionó anteriormente en Medellín los asentamientos informales se encuentran en su mayoría concentrados al margen de la ciudad. Un análisis de la urbanización de la ciudad de Medellín y la dinámica de los barrios informales muestran como estos se ubicaron en su mayoría en los límites de la ciudad y como la tipología predominante de estos (urbanización pirata o de invasión) varía de acuerdo a la década. La actual distribución de la ciudad informal en Medellín es consecuente con la aplicación de varias políticas urbanas a lo largo de su urbanización. En un principio la planificación urbana consistía en definir el perímetro de la ciudad, lo cual hacía que aquellos terrenos ubicados justo afuera del perímetro, cercanos a la ciudad y de menores precios, fueran ocupados por la población pobre a través de urbanizaciones piratas. El perímetro de la ciudad, como explican LÓPEZ & GONZÁLEZ (2008), fue redefinido en varias ocasiones hasta llegar a la talla actual, absorbiendo los predios aledaños a la línea de división e integrando a las urbanizaciones piratas anteriormente formadas. A pesar de que hubo formaciones de ciudad informal en el centro de la ciudad de Medellín, una serie de políticas de inclusión y exclusión contribuyeron a su desaparición. Solo algunos fragmentos aislados, como es el caso de Moravia, continúan existiendo y conservaron su carácter informal. Estas políticas serán discutidas en la próxima sección.

3.3. Niveles y tipos de informalidad

Los elementos expuestos anteriormente nos han permitido entender la actual dispersión,

tipología y magnitud de la ciudad informal en Medellín y Mumbai. Además a partir del modelo teórico desarrollado en la sección 2 vimos como toda modificación de las políticas urbanas genera nuevas rupturas del tejido urbano entre ciudad formal y ciudad informal. Ahora veremos como a las rupturas generadas por las políticas urbanas se le suman otras rupturas producto de la heterogeneidad de preferencias de los actores de la ciudad. Esta heterogeneidad de preferencias genera diferentes formas de apropiación del terreno y produce diferentes niveles de informalidad y de calidad de hábitat.

Una comparación entre las dos ciudades muestra como las condiciones del hábitat de la ciudad informal son mejores en Medellín. En Mumbai alrededor del 50% de población «informal» no tiene un adecuado acceso a alcantarillado, 73% de ellos dependen de sanitarios comunales y 28% de ellos hacen sus necesidades al aire libre. Además solo un 36% de ellos tienen un sistema organizado de recolección y disposición de desechos sólidos (MONTGOMERY WATSON & CONSULTANTS, 2001). La población más vulnerable de los asentamientos informales en Mumbai es sin duda alguna los habitantes de la calle, conocidos como *pavement dwellers* y aquellos viviendo en asentamientos informales que no han sido *notificados* por la municipalidad puesto que corren el riesgo de ser expulsados en cualquier momento sin obtener a cambio ningún tipo de compensación.

La Fig. 6 describe los diferentes tipos de asentamientos informales existentes en cada ciu-

dad. Se puede observar como a medida que el nivel de informalidad aumenta, las condiciones del hábitat se deterioran. En el caso de Medellín las urbanizaciones piratas poseen en su mayoría una estructura vial determinada y un mayor nivel de consolidación que los asentamientos producto de invasiones. El mismo análisis se puede hacer comparando los habitantes de la calle en Mumbai y los invasores, estos últimos, poseen una mejor calidad de vida. De forma general, este análisis nos permite ver como a partir de la forma de apropiación del terreno y las causas³ de esta apropiación se generan diferentes tipologías de hábitat.

Dos elementos son importantes a destacar de la FIG. 6. El primero se refiere a la alta correlación entre la calidad o el estado del hábitat y los niveles de informalidad. Se puede observar como los asentamientos o poblaciones con mayores niveles de informalidad poseen las más bajas calidades de hábitat. Este fenómeno ha sido estudiado previamente por una serie de académicos, en especial DE SOTO (2002). Segundo, vemos que a la matriz de informalidades teórica (impuesta por las leyes) se sobrepone otra matriz de informalidad real (arbitraria) definida por las autoridades locales. La matriz de informalidad arbitraria esta por lo general compuesta de dos acciones:

1. La identificación de los asentamientos en el mapa.
2. la definición de fechas de *semilegalidad*.

La primera de las acciones se evidencia en el caso de Mumbai a través de un mecanismo que se llama la *notificación* —definido por las autoridades locales— que determina cuales asentamientos son notificados y cuáles no. Esta *notificación* supone la aparición del asentamiento en el mapa y presume la provisión de servicios básicos domiciliarios. El equivalente a la *notificación* en Colombia sería la regularización urbanística que, al igual que en Mumbai, supone la inclusión —mas no legalización— de un asentamiento informal en el territorio urbano y genera cierta legitimación de la acción del estado al interior de este territorio.

La segunda acción, que llamamos la definición de fechas de *semilegalidad* corresponde a una serie de fechas o tiempo de estadía en la ciudad que determina de cierta forma los niveles de informalidad de las familias en la ciudad.

Ante el ojo de las autoridades los asentamientos informales más antiguos poseen una mayor legitimidad que los recién formados. A pesar de que las fechas o tiempos de estadía son casi siempre definidos por leyes, estas leyes suelen mutar en el tiempo y en los casos específicos de las políticas de inclusión de la ciudad informal resultan fundamentales para definir quienes son aquellos que poseen derechos a integrar la ciudad formal. Por ejemplo, en el caso de Mumbai, el *Prime Minister Gran Project* definió que solo aquellos que estuvieran en las listas electorales de 1985 o antes podían beneficiar de la política, fecha que fue redefinida en 1995 con la introducción del *Slum Rehabilitation Scheme* y cuya reforma está siendo discutida para incluir a aquellos que llegaron entre 1995 y 2000. A continuación veremos cómo han evolucionado las políticas urbanas en cada una de las ciudades, la forma como estas han moldeado la creación o absorción de la ciudad informal y la evolución de las políticas de inclusión a partir de una evolución o concertación de las necesidades de acción.

4. Políticas urbanas, ciudad informal y políticas de inclusión

La visión de la ciudad informal desde las autoridades públicas, en ambas ciudades, ha evolucionado considerablemente desde los años setenta, época en la cual los asentamientos informales eran estigmatizados y/o señalados de ser la fuente de todos los males urbanos y la única política existente consistía en la evicción y demolición de los asentamientos.

En el caso de la ciudad de Medellín tres elementos resultan fundamentales en la transformación de las acciones emprendidas en la ciudad informal. El primero de ellos es la evolución de la legislación a nivel nacional que le dio una mayor autonomía de acción y responsabilidad a los municipios para actuar en la ciudad informal y una mayor legitimidad a la acción del gobierno en los asentamientos informales. El segundo, responde a la creación de instituciones y organizaciones capaces de actuar en estos asentamientos y resolver los problemas específicos de ellos y el tercero se refiere a la relación con la violencia y la visión de la ciudad vista desde adentro (por sus ciudadanos y dirigentes) y desde afuera (por el mundo). La evolución de la visión de la ciudad informal se hace visible en el cambio en el dis-

³ A pesar de que las formas de apropiación de la ciudad de los habitantes de la calle de Medellín y Mumbai es similar, puesto que ambos ocupan un espacio público no apto

para vivienda, las causas de esta apropiación del terreno son diferentes; por lo tanto la solución no puede ser la misma.

Fig. 6/ Tipos y niveles de informalidad

	Tipo	Descripción	Nivel de informalidad	Calidad del hábitat
Mumbai	Chawls	Apartamentos compuestos normalmente por un solo cuarto con una pequeña cocina y baños compartidos. Fueron construidos por algunas industrias para alojar a los obreros entre 1920 y 1956 y en algunos casos por las autoridades portuarias y el sector público para sus trabajadores. A pesar de estar diseñados inicialmente para albergar solamente los obreros, poco a poco hubo un aumento de la densidad poblacional (formación de familias).	Media	Hay altos grados de hacinamiento dada la densificación de los cuartos. Visto que fueron construidos hace mucho tiempo y dada la falta de mantenimiento la mayoría presenta condiciones peligrosas en términos de estructura.
	Zopadpattis o invasores piratas	Zopadpattis significa invasores piratas. Representan la categoría principal del hábitat ilegal en Mumbai. Hay dos tipos de invasores piratas que definen su nivel de informalidad: asentamientos notificados y asentamientos no notificados.	Media a alta: dependiendo del año de ocupación, de la propiedad del terreno (privada o pública) y de si es notificado o no	Por lo general las condiciones mejoran a través del tiempo. De acuerdo con la ley los asentamientos notificados pueden acceder a los servicios públicos de la ciudad pero en la realidad la provisión de servicios varía de acuerdo al tipo de servicio y al poder relativo de cada comunidad (líderes y relaciones con grupos políticos). Algunos de estos asentamientos se encuentran en terrenos no aptos para la vivienda: ciénagas, alrededor de las vías del tren o en zonas inundables.
	Pavement dwellings o habitantes de la calle	Son pequeños ranchos construidos a lo largo de las aceras y las calles que permiten a sus habitantes estar más cerca del trabajo. Según las estadísticas la población paso de 20.000 familias en 1952 a 62,000 en 1961. El censo de 1981 identificó solamente 22.600 familias pero un estudio hecho más tarde por una ONG (SPARC) en 1985 contó alrededor de 125,000 familias.	Alta	Son por lo general los que se encuentran en peores condiciones, la mayoría no posee ningún servicio básico. Las condiciones estructurales son bajas (materiales de desecho o reciclables) y en los casos más extremos no hay ninguna estructura.
Medellin	Urbanizaciones piratas	Estos barrios surgen a partir de un loteo de un terreno. Por lo general los habitantes poseen algún tipo de documento para probarlo sin embargo la informalidad radica en que el sistema de loteo no sigue las normas reguladoras de planificación determinadas por la Administración Municipal. Fueron una de las formas principales formas de apropiación del territorio en la ciudad de Medellín (por parte de las familias de menores ingresos) entre 1948-1963.	Baja a media	Las viviendas por lo general están construidas en ladrillos y cemento y en la mayoría de los casos hay un trazado de vías. Las urbanizaciones piratas se densifican en altura a partir de la construcción de planchas, segundos y tercer pisos. En la mayoría de los casos los pisos adicionales albergan a la familia cercana aunque en ciertas ocasiones los pisos adicionales sirven como sustento a las familias a través del alquiler.
	Invasiones	Son esencialmente barrios de invasión en donde se hace una apropiación de un terreno que no supone una transacción de derechos de propiedad. En la mayoría de los casos el territorio invadido es propiedad del Estado. Los barrios de invasión son por lo general menos estructurados y consolidados que los barrios producto de urbanizaciones piratas.	Media a alta	Por lo general hay una mejora de las condiciones estructurales y de acceso a servicios básicos con el transcurso del tiempo. En el caso de Medellín la mayoría de las invasiones se encuentran en zonas de riesgo inminente (recuperable o no recuperable); a lo largo de quebradas y cuerpos de agua, en zonas de alta pendiente o en terrenos no aptos para la vivienda (basureros, escombreros).
	Inquilinatos	Son viviendas de tipo multifamiliar dentro de la cual se comparten áreas y servicios en mayor o menor grado, por lo general en condiciones de pobreza extrema. Se trata en la mayoría de los casos, de una, construcción antigua y amplia, en un proceso de subdivisión y/o ampliación. Personas que viven al día. En el año 2008 se determinó la existencia de 173 inquilinatos en tres sectores particulares de la ciudad (FOVIMED y Secretaría de Desarrollo Social).	Media a alta	Muchos inquilinos dedican gran parte del día a conseguir dinero para pagar la habitación. El censo Piloto San Lorenzo mostró que una habitación puede costar desde 1000 pesos hasta 16000 pesos. Las condiciones habitacionales y sanitarias son variables.
	Indigentes o habitantes de la calle	Son habitantes que ocupan el espacio público y no poseen vivienda. La mayoría vive en las cercanías del Río Medellín o en el centro. Se diferencian de los pavement dwellers de Mumbai en el sentido que muchos de ellos son adictos a sustancias psicoactivas. La mayor parte basan su sustento en el reciclaje o en el cuidado de carros.	Alta	Puesto que su vivienda es la calle, no poseen por lo general ningún servicio básico. La única forma que tienen para acceder a ellos es a través de los programas y centros de atención dispuestos por la Alcaldía. La salud de estos habitantes es por lo general precaria dada las condiciones del hábitat y sus hábitos (drogadicción).

Fuentes: MCGM (2008), TORRES (2009), ORTIZ (2009).

curso público y refleja las necesidades de acción en cada momento histórico (ver Marco teórico). LÓPEZ (2008) explica cómo a partir de los años 50 las referencias a los asentamientos informales fueron cambiando: de *núcleos de tugurios* a *núcleos piratas*, luego a *barrios subnormales* o *asentamientos de desarrollo incompleto*.

En Mumbai el desarrollo de las políticas urbanas en relación con los asentamientos informales es diferente al de Medellín puesto que la India es un Estado federal y las políticas de vivienda y ordenamiento territorial son definidas a nivel de Estado y no por el Gobierno Central. Esta configuración del poder le da mayor libertad de acción al estado de Maharashtra (al cual pertenece la ciudad de Mumbai) y a las autoridades de la ciudad de Mumbai. La evolución de la visión y las políticas de asentamientos informales es en parte el producto de la intervención de diferentes grupos de influencia. En una primera instancia fueron sin duda alguna las Organizaciones No Gubernamentales quienes fomentaron la conciencia y urgencia de actuar para resolver los problemas a los que se enfrentaban los habitantes de la ciudad informal. ONG como SPARC y SRS lideraron las primeras acciones para la provisión de servicios y mejora de las condiciones sanitarias de los asentamientos informales. Más adelante, la actuación de organismos de crédito internacional, notablemente del Banco Mundial, y su financiamiento de proyectos de infraestructura y provisión de servicios significó la introducción de nuevas prácticas para la implementación de proyectos. De la misma forma el financiamiento directo por parte del gobierno central de proyectos dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de estos asentamientos, tales como el *Prime Minister Grant Project PMGP*, y las lecciones aprendidas de estos proyectos sirvieron como fundamento para la modificación de las políticas. Por ejemplo fue a través del PMGP que se identificaron los problemas de los habitantes para pagar la reconstrucción de sus viviendas y se evaluó la posibilidad de instaurar mecanismos de subvención cruzadas que involucraran al sector privado. Finalmente, el reconocimiento de parte de los políticos de la importancia del voto de los habitantes de la ciudad informal hizo que sus campañas tuvieran en cuenta políticas dirigidas a los habitantes de estos sectores. En efecto, la actual política fue propuesta durante las elecciones de 1995 por el partido *Shiv Sena*, quien prometió dar 800.000 nuevas viviendas a 4 millones de habitantes de asentamientos informales. Al llegar al poder el ERAI fue introducida y se deter-

minó que solo aquellos que tuvieran un *photo-pass* o que aparecieran en el censo electoral de 1995 o anterior eran elegibles, estableciendo la fecha de *semilegalidad*, que aún se conserva.

En la FIG. 7 se puede apreciar la evolución de las políticas urbanas en ambas ciudades. En el caso de Medellín, dos ejemplos nos permiten esbozar la influencia de las políticas urbanas en la localización de los asentamientos informales en esta urbe. El primero (1964), se refiere a una política mediante la cual se ordena parar nuevas invasiones y desalojar barrios ilegales ubicados en sitios estratégicos de la ciudad a cargo de la Superintendencia Bancaria, y el segundo (1982) se refiere a una ley de amnistía que legitimaba a ciertos asentamientos informales y despenalizaba a los habitantes. Juntos explican la actual concentración de los asentamientos informales en la periferia de la ciudad. Más adelante, las leyes del Gobierno Nacional dotaron a los municipios de herramientas y responsabilidades de acción que permitieron la iniciación de programas como Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales de Medellín PRIMED a principios de los 90. Las intervenciones integrales urbanas actuales están ligadas a la forma como se ha desarrollado el concepto de planeación urbana en Colombia, y posee sus orígenes en la Ley 9 de 1989 de reforma urbana y la Ley 388 de 1997. La utilización de este tipo de herramientas de ordenamiento para la inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano esta a su vez justificado en la forma y la tipología de la ciudad informal colombiana.

5. Urbanismo social versus Neoliberalismo urbano: dos respuestas a una necesidad de acción

Como vimos las ciudades de Medellín y Mumbai han liderado una serie de políticas de inclusión de la ciudad informal desde hace varias décadas. En un principio ambas ciudades se concentraron en la provisión de servicios esenciales para luego implementar políticas más completas e incluir otros aspectos esenciales de la vida en la ciudad armónica (UN, 2008): armonía espacial, social y ambiental. En Medellín la introducción de Proyectos Urbanos Integrales es coherente con la existencia de una ciudad informal concentrada en áreas específicas y con las herramientas de planeación disponibles mientras que en Mumbai, la alta fragmentación y coexistencia de la ciudad in-

Fig. 7. Evolución de pensamientos y políticas

Período	Colombia	Medellín	Mumbai
1950-1970	<p>Se obliga a los municipios, con presupuesto no inferior a \$200.000 a levantar un plan regulador del desarrollo urbano (Ley 188 de 1947).</p> <p>Se regulan las actividades de urbanización y prevé sanciones penales a los urbanizadores clandestinos (Ley 66 de 1966).</p>	<p>Creación de las empresas públicas de Medellín (EPPP), 1955.</p> <p>Surgen las Casitas de la Providencia con participación de organismos privados y religiosos que colecta fondos para la reubicación de asentamientos informales, 1956.</p> <p>Nace el Comité de barrios EPPP encargado de hacer mejoras de vivienda y conexión a servicios públicos en asentamientos informales, 1958.</p> <p>Creación del Fondo de habilitación de barrios. Se dio a la Superintendencia bancaria el poder para parar nuevas invasiones, desalojar barrios ilegales en puntos estratégicos de la ciudad y dirigir instituciones para el desarrollo de la vivienda social, 1964.</p>	<p>Demolición y evicción de asentamientos de invasión, 1950-1960.</p> <p>Ninguna ley existente para las familias afectadas por proyectos de infraestructura públicos. En el mejor de los casos estas eran reasentadas en la periferia de la ciudad, 1950-1960.</p>
1970-1980	<p>Se ordena a las ciudades la elaboración de un plan regulador para reorientar la planificación de las ciudades (Ley 88, de 1974).</p> <p>Se autoriza a los municipios para crear planes de desarrollo en donde se identifiquen áreas de autoconstrucción (Ley 61, de 1978).</p>	<p>Aparece la Defensa Civil y el Centro Habitacional para las calamidades públicas, 1971, 1974, 1979.</p> <p>Casitas de la Providencia es remplazada por la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social, 1975.</p>	<p>Se crea el Slum Improvement Program (SIP) que comprende la provisión de infraestructura de base en los asentamientos de invasión, 1970-1980.</p> <p>Tarjetas de identidad (photopasses) fueron dadas a los invasores de terrenos públicos.</p>
1980-1990	<p>Se introducen instrumentos y herramientas para la promoción de proyectos de mejoramiento de viviendas, así como para la legalización de asentamientos y títulos para VIS, incorporándolos al perímetro urbano o de servicios (Ley 9, de 1989).</p> <p>Se fortaleció el papel de los municipios al definir nuevas responsabilidades: 1) levantamiento de inventarios de población en zonas de alto riesgo. 2) Implementación de proyectos de reubicación entre otros (Ley 9, de 1989).</p>	<p>Amnistía que legitimaba los asentamientos informales de autoconstrucción y despenaliza a los habitantes, 1982.</p> <p>El plan de desarrollo de la ciudad incluyó la provisión y relocalización de asentamientos informales. Otros decretos crearon instituciones para la prevención y atención de desastres, 1989.</p>	<p>Se crea el <i>Slum Upgrading Program</i> (SUP) compuesto por un programa de Site & Services y otro de oferta de vivienda asequible para los más pobres financiado en parte por ventas hechas a la clase media y a los más ricos, 1980.</p> <p>Se crea el <i>Prime Minister Grant Project</i> (PMGP) financiado por el gobierno central basado en una reconstrucción en el mismo lugar y titularización: sólo los habitantes en las listas electorales de 1985 eran elegibles, las familias debían pagar el costo de construcción de sus viviendas (apartamentos de 18 m²), 1985-1991.</p>
1990-2000	<p>Se crean la actual política de vivienda y subsidios familiares de vivienda (Ley 3, de 1991).</p> <p>Se define a través de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo el alcance de la planeación en las entidades territoriales (Ley 152, de 1994) y se definen una serie de herramientas de planificación a través de la Ley 388 de 1997: los Macroproyectos Urbanos (art. 113), los Planes Parciales (art. 27) y los Planes de Ordenamiento Territorial.</p>	<p>Establecimiento, desde el Gobierno Nacional, de la Consejería para el Área Metropolitana de Medellín. El programa PRIMED (ver abajo) surge de esta consejería, 1990.</p> <p>PRIMED: programa piloto financiado entre el Gobierno Nacional, el Gobierno de Alemania y la Alcaldía de Medellín, 1993-2000.</p>	<p>Se crea el <i>Slum Redevelopment Scheme</i> (SRD) y se introducen los primeros mecanismos de subvención cruzada basados en derechos de construcción suplementarios. Solo los habitantes que estaban en las listas electorales antes de 1985 podían ser considerados. Los habitantes debían cubrir alrededor de un tercio del costo (500 US contra 1.500 US), 1991-1995.</p>
2000-2010	<p>Se definen los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) y se determinan los procedimientos para la aplicación de subsidios familiares de vivienda en MISN (Ley 1151, de 2007; Decreto 4260, de 2007; Decreto 3671, de 2009, y Decreto 3450, de 2009).</p>	<p>Se identifican y diseñan los primeros Proyectos Urbanos Integrales, 2004.</p> <p>Se crea del ISVIMED (Instituto de Vivienda de Medellín) y se continúa con la implementación de los PIU, 2008-2010.</p>	<p>Se crea el <i>Slum Rehabilitation Scheme</i> (ERA) y se introduce un nuevo mecanismo de subvención cruzada (los derechos de construcción transferibles) para complementar los desarrollados en el SRD. Las viviendas son dadas de forma gratuita a los habitantes, 1995-2010.</p>

Fuente: Medellín y Colombia: Entrevistas de campo 2010, BETANCUR (2007), LÓPEZ & GONZÁLEZ (2008).
 Mumbai: Entrevistas de campo 2008, 2009, RISBUD (2003), MUKHJA (2001), BURRA (2005).

formal y formal hace posible la implementación de mecanismos de financiamiento cruzados y la cohabitación de varios grupos poblacionales. A continuación se expondrán las principales características de las políticas de inclusión de Medellín y Mumbai, así como mismo los mecanismos o necesidades de acción que las hicieron posibles.

5.1. Medellín un urbanismo social

El nacimiento de PRIMED⁴ y más tarde la configuración de los Proyectos Urbanos Integrales PUI, se explica en gran parte por la búsqueda de la administración municipal de una ciudad menos violenta y más equitativa y el uso de la inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano como herramienta. De acuerdo con BETANCUR (2007) PRIMED fue propuesto por la Consejería para el Área Metropolitana y Medellín, entidad que había sido encargada, por parte del Gobierno Nacional, de hacer frente a los problemas de violencia, gobernabilidad y descomposición social de los barrios pobres de la ciudad. Betancur explica como el objetivo superior de PRIMED era lograr contribuir a la unificación de la ciudad mediante la incorporación de barrios subnormales y lograr una convivencia pacífica en Medellín.

La concepción de proyectos urbanos en los cuales se integraran todos los componentes de la ciudad se inicio con PRIMED, programa que tuvo en cuenta el mejoramiento de las condiciones de vivienda y tenencia, del empleo y la formación, de la educación, del medio ambiente, de las relaciones sociales, de la seguridad y de la gobernabilidad. Todos estos componentes y una serie de componentes adicionales fueron nuevamente incluidos en la formulación de los Proyectos Urbanos Integrales. PRIMED logró una mejora considerable del espacio público y la infraestructura vial, la legalización de más de 2100 viviendas y el aprovisionamiento de agua y alcantarillado a la gran mayoría de las viviendas que se encontraban dentro del rango de acción. Sin embargo, según Betancur (2003) los proyectos no generaron un mayor sentimiento de pertenencia y los programas de titularización no lograron los objetivos esperados puesto que los procesos de legalización eran demasiado complejos y demorados. PRIMED fue descontinuado por una serie de inconvenientes pero sirvió más tarde como base para la formulación e implementación de los PUI.

⁴ Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín (PRIMED).

La introducción de los PUI, con la llegada de Sergio Fajardo a la administración de la ciudad, encuentra su justificación en la línea 3 del Plan de Desarrollo 2004-2007 que tenía como objetivos brindar igualdad de oportunidades territoriales, intervenir en la ciudad integralmente para saldar la deuda social acumulada y propiciar cambios favorables en los comportamientos socioculturales de la población. Según la EDU, un Proyecto Urbano Integral es un instrumento de planeación e intervención física en zonas caracterizadas por altos índices de marginalidad, segregación, pobreza y violencia (ECHEVERRI & ORSINI, 2010). Los PUI consideran la interacción de tres componentes fundamentales para la coordinación de acciones en un territorio definido. El primero, llamado el *componente institucional* busca la coordinación de las diferentes políticas y programas y servicios de la Alcaldía. El segundo, llamado el *componente de participación comunitaria y comunicación pública* busca incitar la participación de las comunidades involucradas en los proyectos en todas sus (diseño, construcción y apropiación). El tercero y último es el *componente físico* mediante el cual se generan las transformaciones físicas de forma integral: espacio público, medio ambiente, vivienda y movilidad. Con el objetivo de lograr una mayor apropiación de los espacios generados y teniendo en cuenta las enseñanzas de PRIMED se determinó hacer una arquitectura agradable y moderna que suscitara el orgullo de la comunidad y que generara sentido de pertenencia.

En realidad no se puede hablar de los PUI como una política puesto que son el acoplamiento de una serie de acciones encaminadas a llevar a la ciudad informal todos los servicios urbanos esenciales, así como una serie de ayudas para la población de bajos recursos. En términos normativos, los PUI son delimitados por decretos del municipio que a la vez están fundamentados en los principios del ordenamiento territorial de la Ley 388 de 1997 y los planes de ordenamiento territorial adoptados por el municipio de Medellín. Puesto que las acciones de intervención de los PUI consideran un sinnúmero de componentes, su correcta implementación, requiere una precisa coordinación de todas las secretarías del municipio y los diferentes niveles de gobierno. La consolidación de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) en 2002, encargada de llevar a cabo el diseño e implementación de los PUI, fue fundamental para la ejecución de estos proyectos puesto que sin este instrumento de acción los PUI, que cubren períodos de 4 o 5 años, no cabrían dentro del panorama del plan de inversión municipal que es anual.

La FIG. 8 muestra los cuatro PUI que se han iniciado hasta el momento, la población involucrada y la inversión presupuestada. Los proyectos de vivienda y de transporte por lo general cuentan con un financiamiento compartido de los tres niveles administrativos (local, departamental y nacional) y en algunos casos se hacen a través de organismos de préstamo internacional, mientras que intervenciones para la mejora del espacio público y de las entidades educativas presentes en el territorio se financian en gran parte por el municipio. Esta política, por lo tanto requiere la existencia de recursos propios considerables o de entidades dispuestas a otorgar préstamos al municipio. En el caso de la ciudad de Medellín, la generalización de los PUI ha sido posible gracias a la mejora de los ingresos del municipio en las dos últimas administraciones los cuales pasaron de alrededor de 1.517 mil millones de pesos en 2004 a 3.309 mil millones de pesos en 2009, o lo que equivale a un aumento del 118%. En el mismo período la inversión creció en 169% (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2010b). Las zonas de intervención de los PUI coinciden con los lugares de la ciudad que poseen los más bajos niveles de calidad de vida, de las diez comunas con menores valores de Indicador de Calidad de Vida ocho han o están siendo intervenidas a través de PUI.

La sistematización de los PUI se ha hecho poco a poco a partir del aprendizaje de los primeros proyectos implementados. En todos los Proyectos Urbanos Integrales hay una etapa que precede a las intervenciones físicas en donde se hacen una serie de estudios técnicos y socioeconómicos para determinar cuáles son los principales requerimientos del sector, así como para hacer concertaciones con la población. De esta forma los diseños se acoplan a

las características y necesidades de cada una de las zonas de intervención. Una de las principales innovaciones de las intervenciones que se han hecho en los barrios pobres es la forma como se han ajustado las infraestructuras urbanas a las condiciones preexistentes del terreno como es el caso de la instalación de los dos sistemas Metrocable y las escaleras eléctricas en la Comuna 13. La FIG. 9 presenta un listado de las intervenciones hechas (o previstas) en los diferentes PUI de la ciudad. Durante la alcaldía de Sergio Fajardo (2004-2007) los principales componentes de los PUI fueron la educación y el espacio público mientras que la implementación y manejo del componente de vivienda aún estaba en construcción. Este último se ha trabajado en mayor profundidad en la actual administración con la creación del Instituto de Vivienda de Medellín (ISVIMED), entidad que ha sido encargada de orientar las políticas y planear la inversión en vivienda popular.

5.2. Mumbai, neoliberalismo urbano

Con más de la mitad de la ciudad viviendo en asentamientos informales de precarias condiciones sanitarias, la realidad de la ciudad de Mumbai es muy diferente de aquella ciudad de clase mundial imaginada por sus dirigentes⁵. Dotada de una capacidad de dirigir políticas urbanas considerable Mumbai se ha caracterizado, contrario a Delhi, por liderar políticas de inclusión de asentamientos informales. La actual política de rehabilitación de Mumbai (ERAI) fue antecedida por tres políticas diferentes, *Slum Upgrading Program (1985-1991)*, *Prime Minister's Grant Project (1985-1991)*, *Slum Redevelopment Scheme (1991-1995)*,

FIG. 8./ **Proyectos Urbanos Integrales**

Nombre	Período	Área de intervención	Población (habitantes)	Índice de desarrollo humano (IDH)*	Inversión total (millones de pesos)	Inversión por persona (pesos)
PUI Nororiental (Comuna 1 y 2)	2004-2007 2008-2011	11 barrios	+ de 170.000	74,80 (2006)	650.000 (2004-2007)	3.823,529
PUI Noroccidental (Comunas 5 y 6)	2008-2011	12 barrios	364.157	78,19 (2006)	106.765	293,184
PUI Comuna 13	2008-2011	10 barrios	134.794	77,54 (2004) 77,48 (2006)	311.333	2.309,695

Fuentes: ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2006b, 2010a), GÓMEZ (2008).

⁵ Vision Mumbai: busca hacer de Mumbai una ciudad de clase mundial semejante a Shanghai.

FIG. 9./ Componentes de intervenciones integrales

		Nororiental (comunas 1 y 2)	Norocci- dental (comunas 5 y 6)	Comuna 13	Centro- oriental
Medio ambiente	Parques lineales	X	X	X	X
	Paseo urbanos	X		X	X
Espacio público	Mejora o construcción de andenes	X			
	Puentes peatonales	X		X	
	Parques barriales	X	X	X	X
	Mejora o construcción de viaductos o calles			X	X
Movilidad y conectividad	Sistema integrado de Transporte				X
	Deposito de buses				X
Vivienda	Vivienda nueva				X
	Reubicación de familias riesgo	X*	X	X	
	Reubicación de familias infras.	X	X		
	Titulos de propiedad		X		X
	Mejora de viviendas	X*	X		X
	Parques o unidades deportivas	X	X	X	X
Educación, recreación y deporte	Parques bibliotecas	X	X	X	X
	Jardines infantiles		X		X
	Colegios		X	X	X
	Casas de cultura		X		X
Formación y trabajo	Centro de Desarrollo Empresarial (CEDEZO)	X		X	
	Formalización de empleos				
Salud y nutrición	Centros de Salud		X	X	X
	Restaurantes escolares			X	
	Hogares comunitarios			X	
Gobierno equipamientos de seguridad	Centros de Atención Inmediata (CAI) de la policía		X		X
	Casas de justicia			X	X

* Algunos autores prefieren dejar por fuera del PUI Nororiental el proyecto habitacional Juan Bobo en el cual se reubicó a un grupo de familias que vivían en zona de riesgo y se mejoró la vivienda de otras.

Fuente: Entrevistas de campo 2010a, ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2010).

que a pesar de no tener un éxito considerable sirvieron como base para establecer la política actual (MUKHIJA, 2001). A partir de las anterio-

res, se determinó que era necesario por un lado mejorar los mecanismos de financiamiento de forma que se pudieran brindar soluciones

de vivienda asequibles para los más pobres y por otro lado lograr una mayor intervención del sector privado, mejorar los procedimientos de aprobación y construcción de proyectos que eran muy complejos y largos.

De esta forma se sustituyó el *Slum Redevelopment Scheme* en 1995 y se creó el Esquema de Rehabilitación de Asentamientos Informales ERAI o *Slum Rehabilitation Scheme* bajo el mando de la *Slum Rehabilitation Authority (SRA)*, institución independiente creada en 1990. El ERAI mejoró los mecanismos de subsidio cruzados introduciendo dos tipos de incentivos:

1. Coeficientes de Ocupación de Suelo Adicionales COSA.
2. Coeficientes de Ocupación de Suelo Transferibles COST.

La política funciona de la siguiente forma, primero un constructor llega a un acuerdo con una comunidad perteneciente a un barrio informal y se recogen las firmas de por lo menos el 70% de las familias elegibles. Luego, el proyecto es enviado a la autoridad encargada (SRA) y sigue un número de procedimientos administrativos en los cuales se determina la cantidad de COSA y COST que va a generar el proyecto, se evalúan los planos y se valida o no la recolec-

ción de firmas y la elegibilidad de las familias involucradas (ver FIG. 10). Una vez aprobado el proyecto, los habitantes del barrio son alojados en campamentos transitorios, las casas son demolidas y se construyen los apartamentos nuevos siguiendo procedimientos estandarizados. Al final de la construcción se forman cooperativas y se asignan los apartamentos a las familias, cada familia obtiene un apartamento gratis con títulos de propiedad. Los constructores son compensados a través de los dos incentivos mencionados anteriormente. Si hay espacio suficiente para la construcción de más apartamentos en el terreno donde se encontraba el asentamiento informal, se le otorgan COSA (por lo general del COS utilizado en la rehabilitación) para que construya más apartamentos y los venda en el mercado inmobiliario normal. Sin embargo existe un límite de COS (igual a 2,5) que no debe excederse y como muchas de los barrios informales tienen densidades poblacionales altas, no se permite a los constructores superar este límite. En estos casos se otorgan, además de los COSA, unos bonos de COST que el constructor puede vender en un mercado de bonos de COST de la ciudad y alguien puede comprar para utilizarlo en otro sitio de la ciudad⁶.

Dos elementos o necesidades de acción resultan fundamentales para explicar el inicio y con-

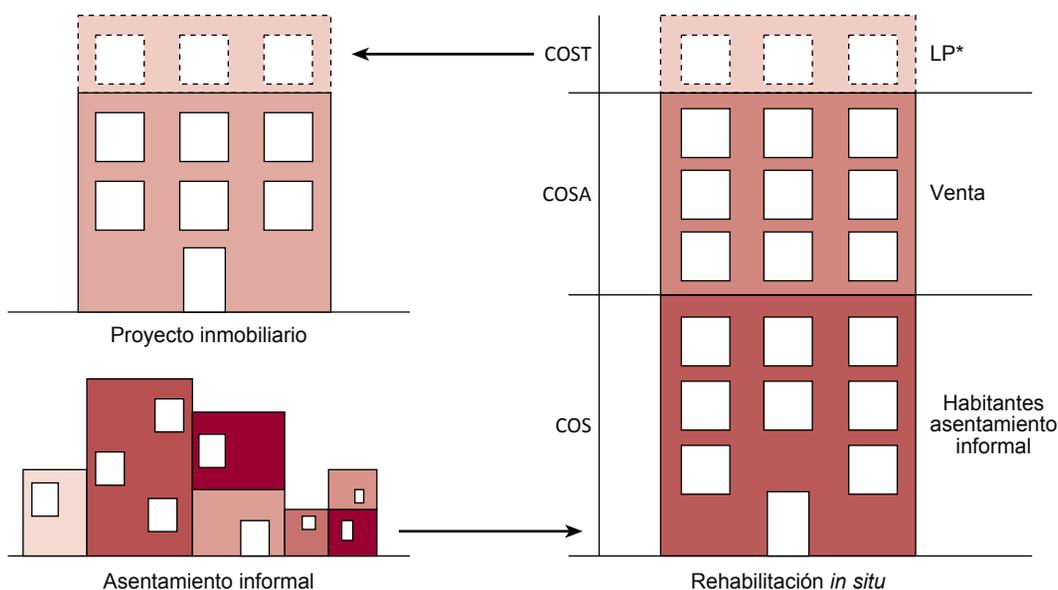


FIG. 10./ Mecanismos de financiamiento de la política ERAI de Mumbai

LP*: límite permitido máximo de COS.

⁶ Los bonos de COST sólo pueden ser utilizados al norte del proyecto generador y afuera de *Island City*.

tinuación del Esquema de Rehabilitación de Asentamientos Informales ERAI. Primero, la alta concentración de la población en asentamientos informales hace que estos fueran vistos como bancos de votos por los partidos políticos, quienes intentaron introducir en sus campañas programas dirigidos a esta población. Segundo, la existencia y generalización de asentamientos informales contradicen la visión futura de ciudad (MCKINSEY, 2003) que busca transformar a Mumbai en una ciudad de clase mundial.

En la FIG. 11 se pueden observar el número de propuestas de solución de vivienda hechas a través de la ERAI y la cantidad de viviendas que han sido efectivamente construidas y ocupadas. Entre 1995 y junio de 2009 la política ha logrado una inclusión de cerca de 100.000 familias, el equivalente a una pequeña ciudad, sin embargo esta cifra resulta insuficiente comparada con la totalidad de familias que permanecen en asentamientos informales. A pesar de que en los últimos años se ha apreciado un aumento en las propuestas de ERAI, sin embargo, parece haber un cuello de botella puesto que no todas estas propuestas están pasando a convertirse en soluciones reales de vivienda. Uno de los elementos que disminuye los incentivos de los constructores para participar en la ERAI son los tiempos que transcurren entre la propuesta, la construcción y el desembolso de los bonos COST. Visto que este proceso puede durar hasta 4 años, esto presenta un riesgo adicional para el constructor puesto que la incertidumbre en las ganancias va a depender del estado del mercado inmobiliario en ese momento.

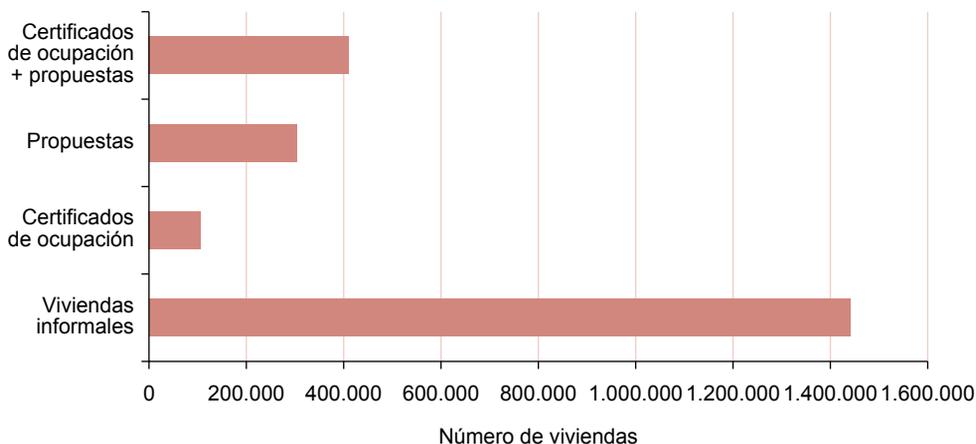


FIG. 11./ Soluciones de vivienda propuestas, construidas y ocupadas bajo el ERAI

Fuente: SLUM REHABILITATION AUTHORITY (2009).

6. Discusión y conclusiones

El análisis de la evolución y tipología de los asentamientos informales así como la historia de las políticas de inclusión de la ciudad informal en Medellín y Mumbai nos permite entender el porqué de las políticas actuales. Mientras en Medellín la existencia de una ciudad altamente segregada e inequitativa hace lógica una intervención localizada e integral, en Mumbai, la coexistencia de la ciudad informal y formal hace posible la aplicación de una política estandarizada y dirigida por el mercado. En Medellín la continua reconfiguración del perímetro urbano y la expulsión de los asentamientos informales de sitios estratégicos de la ciudad género una ciudad dividida en donde los más pobres se ubicaron en las zonas más «baratas» a la periferia de la ciudad, sitios que desafortunadamente suponen altos riesgos para los asentamientos humanos. La ciudad de Mumbai por su lado aplicó políticas urbanas con el objetivo de descongestionar la ciudad durante décadas que generaron altas densidades poblacionales, hacinamientos preocupantes y representan sin duda alguna una de las principales causas de la generalización de la ciudad informal en Mumbai.

Estos dos ejemplos nos muestran como las políticas urbanas influyen la formación, tipología y distribución de la ciudad informal en el territorio urbano y a la vez estos tres componentes resultan fundamentales para el diseño y aplicación de políticas de inclusión. La FIG. 12 muestra un paralelo de la situación del hábitat informal en ambas ciudades, así como las principales características de las políticas de inclusión actualmente aplicadas.

Fig. 12./ Ciudad informal y actuales políticas de inclusión: Medellín y Mumbai

	Medellín	Mumbai
Principal política	Proyectos urbanos integrales.	Esquema de rehabilitación de asentamientos informales.
Tipo de ciudad informal elegida	Invasiones, urbanizaciones piratas.	Invasiones anteriores a 1995.
Características predominantes de la ciudad informal	Zonas de alto riesgo. Acceso a servicios públicos depende del grado de consolidación. Concentrada espacialmente. Ligada a fenómenos de violencia y actividades ilegales. Tejido social desintegrado.	Algunos en zonas de riesgo (inundaciones, zonas costeras). Precarias condiciones sanitarias. Espacialmente dispersa y mezclada a ciudad formal. Cada asentamiento está compuesto de comunidades relativamente uniformes.
Prioridades y objetivos	Mejora del espacio público, reubicación familias en zonas de riesgo no recuperable, disminución de las desigualdades e integración de la ciudad informal en el territorio urbano.	Mejorar las condiciones de vivienda y mejorar el acceso a los servicios públicos.
Criterios de elección de zonas o grupo de beneficiarios	Índice de calidad de vida.	Fechas de semilegalidad.
Espacialidad	Áreas de acción definidas por la municipalidad y soportadas en estudios técnicos y socio económicos.	Zonas definidas a partir de las leyes del mercado.
Financiamiento	Público en su mayoría (municipal, departamental o nacional) aunque algunas obras se financian a partir de préstamos de organismos de crédito internacional.	Privado.
Componentes*	Medio ambiente. Espacio público. Movilidad y conectividad. Vivienda. Educación, recreación y deporte. Formación y trabajo. Salud y nutrición. Acceso a la justicia y/o equipamientos de seguridad.	Vivienda. Educación.
Aplicación	Especializada y individualista (caso por caso).	Estandarizada.
Diseño	Especializado.	Estandarizado.

* Los componentes varían de un PUI a otro.

La estandarización de la política en Mumbai permite una mejora en los procedimientos y un mayor control sobre la calidad y forma de las soluciones encontradas pero puede no responder a las necesidades (heterogéneas) de la población. Por otro lado, en el caso de Medellín, puesto que los PUI no están soportados

por una política establecida la continuación de ellos está determinada por el político de turno. Los PUI tal como están siendo aplicados hoy permiten responder a necesidades propias de los territorios (heterogéneas) pero resultan costosos y no están respondiendo al tema de la vivienda ni a los problemas de segregación

espacial de la ciudad. La dependencia del gobierno central en temas de vivienda hace que se creen dificultades en la aplicación de programas de vivienda a nivel municipal puesto que mientras en Colombia la competencia en temas de educación de los departamentos y municipios no está en discusión existen conflictos frente al tema de la vivienda.

A pesar de que las políticas de Medellín y Mumbai han sido reconocidas como exitosas a nivel internacional y se ha planteado la posibilidad de aplicar políticas similares en otras ciudades es importante tener en cuenta un elemento que resulta fundamental en la búsqueda de la inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano a nivel mundial: la coherencia. Como hemos visto, la aplicación y generalización de políticas debe estar soportada sobre el sistema de gobierno propio de cada ciudad o país y las condiciones del hábitat informal de cada ciudad. La estrategia para la inclusión en ciudades con asentamientos informales consolidados y distribuidos uniformemente a lo largo de la ciudad debe ser diferente a la estrategia de inclusión en ciudades con asentamientos informales con precarias condiciones sanitarias. De esta forma el análisis de la efectividad de cada política debe ser entendido dentro del contexto de cada ciudad y los objetivos propios establecidos por los poderes públicos aunque una comparación de las dos políticas estudiadas nos permite elaborar elementos generales que son válidos globalmente. A continuación haremos un recorrido por cinco puntos que nos parecen esenciales para iniciar, replantear o reforzar las políticas de inclusión de la ciudad informal en los tejidos urbanos de las ciudades en países en vía de desarrollo teniendo en cuenta la dinámica entre políticas urbanas, ciudad informal y políticas de inclusión.

En primer lugar, cualquier política de inclusión debe estar antecedida por un **reconocimiento e inventariado de la ciudad informal en TODAS sus formas**. Como vimos en el caso de Mumbai y Medellín, existen un sinnúmero de formas de ciudad informal que van desde los habitantes de la calle hasta las urbanizaciones piratas y cada una de estas posee prioridades de intervención diferentes. La FIG. 12 muestra como los asentamientos informales que albergan a la mayoría de la población de la ciudad informal en Medellín se caracterizan por estar en zonas de alta pendiente, a la periferia de la ciudad y son históricamente zonas de «no ley» por lo cual una adecuada inclusión de estas áreas requiere más que una simple política de vivienda o mejora de acceso a servicios públicos domiciliarios.

Desde cierto punto el reconocimiento de la ciudad informal puede considerarse como una política en si misma puesto que le da un lugar a la ciudad informal en el lenguaje de ciudad. Este reconocimiento puede ir desde un simple recuento de la población y sus condiciones socioeconómicas hasta una delimitación de estos asentamientos en el mapa urbano. Por ejemplo, acciones de notificación (en Mumbai) o de regularización urbanística (en Colombia) permiten incluir de cierta forma en el mapa de la ciudad real a la ciudad informal; y resultan en algunos casos fundamentales para justificar la acción del estado o del municipio en estas áreas. El reconocimiento del problema es elemental para lograr una acción, así la acción no lleve a una verdadera inclusión.

En segundo lugar, toda política de inclusión debe buscar utilizar **la estructura actual de la ciudad como punto de partida** o de cierta forma de construir sobre lo construido. Medellín ha sabido aprovechar de la concentración y aislamiento de la mayoría de sus asentamientos informales para la coordinación de políticas integrales en zonas predefinidas, políticas que son difícilmente aplicables en territorios dispersos mientras Mumbai ha logrado sacarle provecho a uno de los elementos causantes de la existencia y generalización de la ciudad informal: los bajos Coeficientes de Ocupación del Suelo, al mismo tiempo que ha utilizado la mezcla de ciudad informal y ciudad formal como base para crear financiamientos cruzados.

En tercer lugar, toda política de inclusión necesita una clara delimitación de la **estructura y distribución de poderes, deberes y responsabilidades** frente al ordenamiento del territorio urbano. Comparando nuestros dos casos de estudios vemos como la organización del poder de la India ha permitido el surgimiento de políticas de inclusión adaptadas a cada ciudad mientras en Colombia las acciones e instrumentos de inclusión para adaptar localmente han sido previamente determinados a nivel del Estado. En ambos casos hemos visto como la creación de una mayor autonomía sobre la planeación urbana permite a las ciudades diseñar e implementar políticas que responden a las condiciones propias de su territorio. En el caso colombiano el fortalecimiento de la capacidad de planificación urbana durante los últimos 15 años fue fundamental para la creación de Planes de Ordenamiento Territorial POT de la ciudad de Medellín y la implementación de los actuales PUI. Las actas legislativas creadas entre 1989 y 1998 no sólo dieron a los municipios responsabilidades, sino

que proporcionaron instrumentos que les permitieron moldear el crecimiento de las ciudades.

En el caso de los PUI, que son en realidad una coordinación de acciones del estado en un área determinada, se observa como los componentes que se refieren a responsabilidades del municipio delimitadas claramente por la ley, como es el caso de la educación y el transporte, han sido llevados a cabo con éxito mientras los componentes con responsabilidades esquizofrénicas, como es el caso de la vivienda, han presentado una serie de dificultades. La actual creación del Instituto de Vivienda de Medellín ISVIMED responde a la necesidad de tener una política de vivienda a nivel local coherente con las circunstancias de la ciudad y adaptable a los PUI. Una correcta definición de poderes y responsabilidades hace que sea más fácil traducir necesidades de acción —visibles localmente— en políticas de inclusión.

En cuarto lugar, la experiencia muestra como **toda política de inclusión genera nuevas fragmentaciones del hábitat informal** puesto que crea nuevas subdivisiones en los niveles de informalidad. Por ejemplo, tanto en el caso del PUI de Moravia como en la política ERAI de Mumbai se han establecido fechas que definen quienes, de los habitantes de la ciudad informal, tienen derecho a beneficiar de las políticas de inclusión. Estos nuevos límites están claramente relacionados con el llamado Derecho a la Ciudad, tema que por su extensión no hemos abordado en este artículo.

Finalmente, toda política que busque una inclusión total de la ciudad informal en el territorio urbano debe estar compuesta de dos partes. La primera que busque la **inclusión de los asentamientos informales existentes** de forma armónica, de acuerdo a sus necesidades y prioridades. La segunda que busque **evitar nuevas exclusiones** a través de la creación de sistemas paralelos para acceder a la vivienda y los servicios básicos urbanos para las poblaciones de bajos recursos.

Los puntos anteriores son a mi juicio elementales para lograr convertir las ciudades de los países en vía de desarrollo en ciudades armónicas, pero no son suficientes. Si los ejemplos de Mumbai y Medellín algo nos muestra es que hace falta una voluntad política considerable para impulsar estos cambios. Si no, ¿cómo explicamos que otras ciudades de India o de Colombia, que poseen las mismas prioridades y capacidades no hayan aplicado políticas de inclusión de forma generalizada? Esta llamada voluntad política puede estar realmente liderada por intereses particulares o preocupaciones colectivas, que llamamos en la primera sección necesidades de acción. En Mumbai, los asentamientos informales han sido vistos por muchos partidos políticos como bancos de votos lo que ha hecho de las políticas de inclusión una estrategia para ganar o permanecer en el poder. En Medellín, la expansión de la violencia desde las llamadas zonas de «no ley» al resto de la ciudad lograron poner estas zonas como áreas de prioridad para la acción.

7. Bibliografía

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2001): «Holistic Upgrading Programme in Medellín, Colombia». Dirección URL: www.un.org/ga/Istanbul+5/3-Colombia.doc.
- (2006a): «Proyección de población por género y edades». Dirección URL: http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/V_medellin/obj/pdf/Poblacion%20por%20edades%20simples%20proyectada%20junio%202006.pdf.
- (2006b): «Encuesta de Calidad de Vida 2006: Indicador de Desarrollo Humano —IDH— para Medellín por comuna o corregimiento». Dirección URL: <http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/datosEstadisticos/obj/pdf/calidaddevida2006/288-%20indicadores.pdf>.
- (2010a): «PUI - Proyecto Urbano Integral». Dirección URL: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://712a6c8702223c10b7283e9c22210b82> [Consulta: 2010-01-29].
- (2010b): «Medellín Calidad de vida y transformación», en presentación del ministro de Hacienda de Medellín en el seminario *Ciudades Latinoamericanas y Calidad de Vida* - AFD.
- BERTAUD, A. & J. K. BRUECKNER (2004): «Analyzing Building Height Restrictions: predicted impacts, welfare costs and a Case Study of Bangalore, India». *Policy, Research working paper*, WPS 3290.
- BETANCUR, J. (2007): «Approaches to the regularization of informal settlements: the case of PRIMED in Medellín, Colombia». *Global Urban Development*, 3 (1).
- BURRA, S. (2005): «Towards Pro-poor framework for slum upgrading in Mumbai». *Environment and urbanization*, 17 (1): 67. SAGE Publications.
- DE SOTO, H. (2002): *El misterio del capital ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?* Editorial Sudamericana.
- DEVELOPMENT PLANNING UNIT (DPU) (2006): *Suelo Urbano y Vivienda para la población de Ingresos Bajos: estudios de caso: Bogotá-Soacha-Mosquera; Medellín y Área Metropolitana*. DPU University College London.

- GÓMEZ, G. L. (2008): «El PUI transformara la 8 y la 9», en *Elcolombiano.com*. Dirección URL: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_pui_transformara_la_8_y_la_9_premio_a_los_pui_de_la_13_y_nororiental/el_pui_transformara_la_8_y_la_9_premio_a_los_pui_de_la_13_y_nororiental.asp [publicado el 12-10-2008].
- ECHVERRI, A. & F. ORSINI (2010): «Informalidad y Urbanismo Social en Medellín». *Medellín Medio Ambiente Urbanismo y Sociedad*, Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- http://edu.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=107&Itemid=73#2008-2011.
- http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_pui_transformara_la_8_y_la_9_premio_a_los_pui_de_la_13_y_nororiental/el_pui_transformara_la_8_y_la_9_premio_a_los_pui_de_la_13_y_nororiental.asp.
- <http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/datosEstadisticos/obj/pdf/calidaddevida2006/288-%20indicadores.pdf>.
- IBÁÑEZ, A. M. & C. E. VÉLEZ (2008): «Civil conflict and forced migration: the micro determinants and welfare losses of displacement in Colombia». *World Development*, 36 (4): 659-676. Elsevier.
- LÓPEZ, J. (2008): «La construction sociale du risque a Medellín (Colombie): gouvernance locale et representations». Tesis de doctorado en geografía de l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- & L. F. GONZÁLEZ (2008): «Marginalité et inclusion urbaine à Medellín (Colombie): un regard historique à partir des instruments de planification». *Autrepart*, 3: 187-207. Presses de Sciences-Po.
- MCGM (2005): «Mumbai City development Plan 2005-2025».
- MCKINSEY & COMPANY (2003): *Vision Mumbai: Transforming Mumbai into a world-class city*, McKinsey & Company, Inc. for Bombay First.
- MONTGOMERY WATSON & CONSULTANTS (2001): *Slum Sanitation Programme*, Montgomery Watson consultants India Pvt. Ltd and YUVA in July.
- MUKHIJA, V. (2001): «Enabling Slum Redevelopment in Mumbai». *Housing Studies*, 16 (6): 791-806. Citeseer.
- NATIONAL SAMPLE SURVEY ORGANISATION (NSSO) (1993): «Migration in India - NSS 49th round».
- ORTIZ, N. A. (2009): «Al interior de un inquilinato». <http://delaurbedigital.udea.edu.co/index.php/ciudad/763-al-interior-de-un-inquilinato>.
- RISBUD, N. (2003): «Understanding slums: the case of Mumbai, India». *Case studies for the Global Report on Human Settlements*, 2003.
- TORRES, C. A. (2009): *Ciudad informal colombiana: Barrios contruidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- UN (2007): *World Urbanization Prospects: the 2007 revision*. http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf.
- (2008): *State of the World's cities 2008/2009: Harmonious Cities*. <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5964&catid=7&typeid=46>.