



JANETH ARANGO CASTAÑO
ANDREA VIVIANA CIFUENTES CUÉLLAR

Estrategia integral de codesarrollo entre contextos formales e informales



JANETH ARANGO

Abogada Especialista en Derecho Administrativo, Gestión Pública y Derecho Urbano, curso de especialización en planificación estratégica, en urbanismo y desarrollo sostenible; asesoría jurídica y experiencia específica en proceso de planificación, gestión y financiación del suelo (Plan de Ordenamiento territorial, Planes Parciales, Unidades de Planificación, Planes Locales, Macroproyectos de Vivienda de Interés Social Nacional).



ANDREA CIFUENTES

Arquitecta de la Universidad Nacional de Colombia, con posgrado en Arquitectura y Desarrollo Sostenible de la Universidad Católica de Lovaina-la-Nueva en Bélgica. Apasionada por la arquitectura y el urbanismo sostenible, ha enfocado su trabajo académico y profesional en estos campos. Se ha desempeñado como investigadora en diferentes laboratorios de la Escuela Politécnica Federal de Lausana en Suiza, y como consultora para los sectores público y privado en diferentes empresas colombianas.

Estrategia integral
de codesarrollo entre contextos
formales e informales



JANETH ARANGO CASTAÑO
ANDREA VIVIANA CIFUENTES CUÉLLAR

Estrategia integral
de codesarrollo entre
contextos formales
e informales

**Estrategia integral de codesarrollo
entre contextos formales e informales**

© Janeth Arango Castaño
Andrea Viviana Cifuentes Cuéllar

ISBN: en trámite

Tesis de grado de la
Maestría en Procesos Urbanos y Ambientales
Universidad EAFIT Medellín
Centro de Estudios Urbanos y Ambientales URBAM

Juan Carlos García Bocanegra
Director

Diseño y diagramación
Óscar Pinto Siabatto
oscarpintosiabatto@gmail.com

Preprensa e impresión
en trámite

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

A mi esposo, José Fernando, a mis hijos Juan José y Mateo.

A mis padres María Gilma y Sergio (q.e.p.d)

JANETH ARANGO

A los catalizadores de mis alegrías y aprendizajes:

mis padres Julio César y Lilly, mi abuelita Zoila,

mi novio Julio y mis sobrinos Sofi y Edu.

ANDREA CIFUENTES

Agradecimientos de las autoras

Queremos agradecer a todas aquellas personas que aportaron un granito de arena para que esta tesis sea hoy una realidad:

A la comunidad de la Banca del Ferrocarril, en especial al presidente de la JAC, el señor Jorge Aguirre; a las personas de la Alcaldía de Pereira y de la Secretaría Distrital de Planeación (Dirección de Mejoramiento y Legalización de Barrios).

A nuestros profesores de EAFIT y URBAM, en especial a Oscar Mejía y a Juan Carlos García Bocanegra.

La relectura de la ciudad y del territorio ha de recoger la diversidad y la complejidad existente en ella, y reconocer la existencia de lo informal, ya que por las vías tradicionales de actuación no se han encontrado las soluciones. El reto es pues, la construcción colectiva de las políticas públicas para la ciudad y de los instrumentos de gestión y regulación urbana, desde un enfoque que se sitúe en el contexto actual y que sea incluyente.

(TORRES TOVAR, 2007, 90)

Contenido

Resumen	19
Abstract.....	21
INTRODUCCIÓN.....	23
ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	27
Hipótesis	28
Objetivo general.....	28
Objetivos específicos y metodología	29
CAPÍTULO 1. RETOS DE LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS	31
1.1. Enfoques de intervención en los asentamientos informales.....	35
1.2. Patrones de la segregación urbana.....	34
1.3. Planeación urbana y segregación socioespacial excluyente.....	40
1.4. Desarrollo sostenible y codesarrollo en la planeación urbana	42
CAPÍTULO 2. RETOS DE LA PLANEACIÓN URBANA EN LAS CIUDADES COLOMBIANAS (Casos de Bogotá y Pereira).....	47
2.1. Segregación socioespacial localizada	49
2.2. Crecimiento urbano y suelo de expansión.....	52
2.3. Segregación socioespacial excluyente.....	55
CAPÍTULO 3. CASO DE ESTUDIO: EL PLAN PARCIAL PARQUE TEMÁTICO Y EL ASENTAMIENTO INFORMAL DE LA BANCA DEL FERROCARRIL.....	61
3.1. Localización y visión.....	63
3.2. Dimensión jurídico-institucional	65
3.3. Dimensión económica	71

Grupos etarios	71
Dependencia demográfica	73
Población estudiantil	74
Población ocupada y dependencia económica real	75
Tipos de ocupación	77
Aprovechamientos urbanísticos	78
3.4. Dimensión social	82
Tenencia del suelo	83
Permanencia en el sector	84
Densidad humana	85
Espacio público efectivo	87
Equipamientos colectivos	89
Distribución de espacio público y de equipamientos colectivos	92
3.5. Dimensión urbano-ambiental	93
Suelos de protección	94
Riesgos, amenazas y vulnerabilidad	97
Movilidad y conectividad	99
Infraestructuras de servicios públicos	101
3.6. Percepción de los sectores público, privados y comunidad	104
Actores del codesarrollo	104
Tipo de encuesta	106
Resultados de la encuesta	109
Conclusiones	117
CAPÍTULO 4. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y FINANCIACIÓN	122
4.1. Instrumentos de planificación	124
4.1.1. Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	125
4.1.2. Planes parciales (PP)	126
4.1.3. Legalización de asentamientos humanos	126
4.2. Instrumentos de gestión del suelo	127
4.2.1. Instrumentos para la asociación entre propietarios	128
4.2.2. Instrumentos para la adquisición	130
4.2.3. Instrumentos para evitar la especulación	131
4.2.4. Instrumentos para evitar la gentrificación	132

4.2.5. Instrumentos que sirven para cobrar contraprestaciones	133
4.3. Instrumentos para la financiación de cargas generales	136
4.4 Instrumentos para la adquisición de suelo para la Vivienda de Interés Prioritaria	137
4.5 Instrumentos para realizar compensaciones	138
4.6 Instrumentos que aseguran los derechos de construcción y desarrollo	140
4.7 Matriz de instrumentos que aplican al caso de estudio. Taller de verificación	142
CAPÍTULO 5. ESTRATEGIA INTEGRAL DE CODESARROLLO ENTRE CONTEXTOS FORMALES E INFORMALES	147
5.1. Derecho a la ciudad. Base de la estrategia de codesarrollo.....	152
5.2. Objetivos de la estrategia de codesarrollo	153
5.3. Articulación de instrumentos	154
5.4. Estrategia integral de codesarrollo	158
5.4.1. Instrumentos que aportan desde la dimensión social.....	159
5.4.2. Instrumentos que aportan desde la dimensión económica	161
5.4.3 Instrumentos que aportan desde la dimensión urbano-ambiental.....	184
CAPÍTULO 6. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.....	187
6.1 Sistema organizacional de la EDUP	190
6.2 Sistema de operación de la estrategia de codesarrollo.....	191
6.3. Estructura general del esquema fiduciario	193
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.....	195
7.1. Retorno a la hipótesis	201
7.2. Futuras líneas de investigación y/o implementación	202
Referencias bibliográficas	205

Ilustraciones

Ilustración 1. Planes parciales en periferia con asentamientos informales...	24
Ilustración 2. Tema-pregunta-caso de estudio.....	27
Ilustración 3. Planeación urbana sostenible	29
Ilustración 4. Segregación urbana en Buenos Aires, Ciudad de México, Santiago de Chile y Bogotá.....	34
Ilustración 5. Vila 31, Buenos Aires, Argentina.....	35
Ilustración 6. Patrones de la segregación urbana	40
Ilustración 7. Las tres dimensiones del desarrollo sostenible.....	43
Ilustración 8. Espacio público en el contexto informal y en el contexto formal en Bogotá.....	44
Ilustración 9. Localización de asentamientos de origen informal en Bogotá y Pereira	50
Ilustración 10. Estratificación socioeconómica de Bogotá.....	51
Ilustración 11. Estratificación socioeconómica de Pereira	51
Ilustración 12. Suelo urbano y suelo de expansión en Bogotá y Pereira	53
Ilustración 13. Planes parciales en suelo de expansión	54
Ilustración 14. Desarrollo urbano, suelo de expansión occidental de Pereira	55
Ilustración 15. Planes parciales en periferia y asentamientos informales.....	56
Ilustración 16. Foto área del plan parcial Parque Temático de Flora y Fauna	59
Ilustración 17. Localización Plan Parcial Parque Temático.....	64
Ilustración 18. Distribución y superficie en m ² de las Unidades de Actuación Urbanística del Plan Parcial Parque Temático.....	66
Ilustración 19. Distribución porcentual de grupos etarios de la Banca del Ferrocarril.....	72
Ilustración 20. Análisis de indicadores de población estudiantil.....	75
Ilustración 21. Porcentaje de Población Económicamente Activa en la Banca del Ferrocarril	76
Ilustración 22. Ocupaciones de amas de casa y jefes de hogar en la Banca de Ferrocarril	78

Ilustración 23. Aprovechamientos máximos por Unidades de Actuación Urbanística (m2 construidos)	79
Ilustración 24. Tenencia del suelo en la Banca del Ferrocarril	84
Ilustración 25. Permanencia en la Banca del Ferrocarril	85
Ilustración 26. Equipamientos colectivos existentes actualmente	90
Ilustración 27. Distribución y superficie en m2 de EP y EQ en el Plan Parcial.....	93
Ilustración 28. Suelos de protección en el Plan Parcial Parque Temático.....	95
Ilustración 29. Superficie de la Banca del Ferrocarril en suelo de protección	96
Ilustración 30. Amenazas naturales y riesgos de origen natural y antrópico.....	98
Ilustración 31. Riesgo en Banca del Ferrocarril	99
Ilustración 32. Vía actual dentro de la Banca del Ferrocarril.....	100
Ilustración 33. Sistema vial Plan Parcial Parque Temático	100
Ilustración 34. Vertimientos directos al Bioparque Ukumarí	101
Ilustración 35. Red de acueducto Plan Parcial Parque Temático.....	102
Ilustración 36. Red de alcantarillado Plan Parcial Parque Temático.....	103
Ilustración 37. Energía eléctrica Plan Parcial Parque Temático	103
Ilustración 38. Actores estratégicos entrevistados	105
Ilustración 39. Relación de poder vs. interés de actores estratégicos.....	105
Ilustración 40. Encuesta para sector privado y sector público	107
Ilustración 41. Encuesta para la comunidad	108
Ilustración 42. Respuestas a preguntas cerradas tipo escala - problemática	113
Ilustración 43. Respuestas a preguntas cerradas tipo escala - soluciones.....	117
Ilustración 44. Opinión concluyente – comunidad	118
Ilustración 45. Opiniones concluyentes – sector privado.....	118
Ilustración 46. Opiniones concluyentes – sector público.....	119
Ilustración 47. Sistema de reparto de cargas y beneficios	151
Ilustración 48.. Bases conceptuales derecho a la ciudad	153
Ilustración 49. Objetivos de la estrategia de codesarrollo.....	154
Ilustración 50. Planeación en diferentes escalas	166
Ilustración 51. Licenciamiento URU – Banca del Ferrocarril.....	168
Ilustración 52. Ruta de gestión dimensión social.....	173

Ilustración 53 .Ruta de gestión dimensión económica.....	183
Ilustración 54. Ruta de gestión dimensión ambiental.....	186
Ilustración 55. Estructura organizacional EDUP Pereira	190

Tablas

Tabla 1. Objetivos específicos y metodología	30
Tabla 2. Tipos de relación entre planes parciales y asentamientos informales.....	58
Tabla 3. Superficie en m2 de las Unidades de Actuación Urbanística.....	66
Tabla 4. Marco jurídico Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna.....	67
Tabla 5. Marco jurídico para la regularización de la tenencia del suelo.....	68
Tabla 6. Aprovechamientos máximos en m2 construidos	80
Tabla 7. Densidad humana en Plan Parcial y Banca del Ferrocarril	86
Tabla 8. Densidad humana – Articulación del Plan Parcial y la Banca del Ferrocarril	87
Tabla 9. Indicador EPE ciudades colombianas	87
Tabla 10. Espacio público en la UAU – Plan Parcial Parque Temático	88
Tabla 11. Unidades de actuación del Parque Temático de Flora y Fauna.....	90
Tabla 12. Cálculo de equipamientos colectivos – Plan Parcial Parque Temático.....	91
Tabla 13. Distribución de cesiones obligatorias para equipamientos colectivos en las UAU – Plan Parcial	91
Tabla 14. Superficie de equipamientos colectivos – Banca del Ferrocarril....	91
Tabla 15. Cálculo de indicador de equipamientos colectivos por habitante – Banca del Ferrocarril	92
Tabla 16. Cálculo de cesiones obligatorias para EQ – Articulación Plan Parcial y Banca	92
Tabla 17. Superficies sistema vial Parque Temático de Flora y Fauna.....	101
Tabla 18. Síntesis de instrumentos de planificación.....	127
Tabla 19. Síntesis instrumentos de gestión	134
Tabla 20. Síntesis instrumentos de financiación	137

Tabla 21. Síntesis instrumentos para la generación de suelo para vivienda VIP	138
Tabla 22. Síntesis instrumentos para generar compensaciones.....	140
Tabla 23. Síntesis instrumentos para asegurar los derechos de construcción y desarrollo.....	141
Tabla 24. Diagnóstico DOFA Plan Parcial.....	156
Tabla 25. Instrumentos utilizados dimensión social	162
Tabla 26. Instrumentos utilizados dimensión social b.....	171
Tabla 27. Instrumentos utilizados dimensión económica	178
Tabla 28. Indicadores y variables caracterización de contexto formal e informal	199

Ecuaciones

Ecuación 1. Dependencia demográfica.....	73
Ecuación 2. Dependencia demográfica en la Banca del Ferrocarril	73
Ecuación 3. Dependencia económica real	76
Ecuación 4. Mezcla de usos	80
Ecuación 5. Mezcla de usos – Plan Parcial Parque Temático	81
Ecuación 6. Cálculo de mezcla de usos incluyendo la Banca del Ferrocarril	82
Ecuación 7. Densidad humana	85
Ecuación 8. Cálculo de EPE/hab – Plan Parcial Parque Temático	88
Ecuación 9. Cálculo de EPE/hab – Plan Parcial y Banca	89
Ecuación 10. Cálculo de porcentaje CUSPU	96
Ecuación 11. Cálculo de porcentaje CUSPU – Plan Parcial y Banca	97

Resumen

Latinoamérica, una de las regiones más urbanizadas del mundo, es también una de las más inequitativas social y económicamente; en consecuencia, el principal reto de las ciudades latinoamericanas para los próximos años será el de superar la segregación urbana y asegurar el derecho a la ciudad de todos sus habitantes. Un primer paso para lograr esto es entender los patrones de la segregación urbana e identificar los posibles territorios de oportunidad donde existe un potencial para la superación de la desigualdad. Esta tesis reconoce como territorio de oportunidad los suelos de periferia de las ciudades colombianas en donde comúnmente confluyen asentamientos informales con áreas delimitadas para nuevos desarrollos formales (planes parciales). En estos territorios de escala intermedia comienza a percibirse un cambio en los patrones tradicionales de la segregación urbana; la distancia entre ricos y pobres disminuye y, por lo tanto, aumentan las tensiones y los conflictos entre los contextos formales e informales. Este fenómeno, denominado segregación socioespacial excluyente, sucede en ciudades como Bogotá, Medellín y Pereira.

Se hace necesario plantear un cambio en la forma de planificar las ciudades colombianas y, en específico, los territorios de periferia en donde confluyen contextos formales e informales. En este sentido, este trabajo de investigación propone una *estrategia integral de codesarrollo* que busca superar los preconceptos y prejuicios negativos que existen hacia los asentamientos informales, reconociendo las oportunidades de articulación con la ciudad formal en el marco de un nuevo paradigma en el que es posible generar cobeneficios entre la formalidad y la informalidad. Para diseñar la estrategia se desarrolló una metodología de investigación basada en el análisis de un caso de estudio: el Plan Parcial Parque Temático y el asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril en la ciudad de Pereira, Colombia.

A partir de este estudio se determinó que la innovación en la implementación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación

del suelo, en planes parciales localizados en periferia y que incorporan asentamientos informales, es un medio posible para superar la segregación socioespacial excluyente y garantizar el derecho a la ciudad de los habitantes. La estrategia integral de codesarrollo estructura dicha innovación a partir de un enfoque de planeación urbana sostenible según el cual los actores formales e informales del territorio son corresponsables en la construcción de un futuro común, en donde puedan consolidar sus formas de habitar, permanecer y desarrollarse socialmente (sostenibilidad social), puedan tener una seguridad económica acorde a sus intereses y motivaciones (sostenibilidad económica), y asuman juntos la responsabilidad de cuidar su espacio físico y su entorno natural (sostenibilidad urbano-ambiental).

Palabras clave: segregación urbana – derecho a la ciudad – codesarrollo – planeación urbana sostenible – instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo.

Abstract

Latin America, one of the most urbanized regions of the world, is also one of the most socially and economically inequitable; consequently, the main challenge for Latin American cities for the coming years will be to overcome urban segregation and ensure the right to the city of all its inhabitants. A first step to achieve this is to understand the patterns of urban segregation and identify the possible territories of opportunity where there is a potential for overcoming inequality. This thesis recognizes as territory of opportunity the periphery lands of Colombian cities where informal settlements commonly converge with delimited areas for new formal developments (partial plans). In these territories of intermediate scale, a change in the traditional patterns of urban segregation begins to be perceived; the distance between rich and poor is reduced and, therefore, tensions and conflicts between formal and informal contexts increase. This phenomenon, called exclusionary socio-spatial segregation, occurs in cities such as Bogotá, Medellín and Pereira.

It is necessary to propose a change in the way of planning Colombian cities and, specifically, the periphery territories where formal and informal contexts converge. In this sense, this research project proposes a *comprehensive co-development strategy* that seeks to overcome the negative preconceptions and prejudices that exist towards informal settlements, recognizing opportunities for articulation with the formal city within the framework of a new paradigm in which it is possible to generate co-benefits between formality and informality. To design the strategy, a research methodology was developed based on the analysis of a case study: The Partial Plan Parque Temático and the informal settlement of the Banca del Ferrocarril in the city of Pereira, Colombia.

From this study it was determined that the innovation in the implementation of land planning, management and financing instruments, in partial plans located in the periphery and including informal settlements,

is a possible means to overcome the exclusionary socio-spatial segregation and guarantee the right to the city of the inhabitants. The comprehensive co-development strategy structures this innovation based on a sustainable urban planning approach according to which the formal and informal actors of the territory are jointly responsible for the construction of a common future, where they can consolidate their ways of living, staying and developing socially (social sustainability), can have an economic security according to their interests and motivations (economic sustainability), and assume together the responsibility of taking care of their physical space and their natural environment (urban-environmental sustainability).

Key words: urban segregation – right to the city – co-development – sustainable urban planning – land planning, management and financing instruments.

Introducción

Diversos estudios han analizado los cambios en los patrones de segregación urbana que se han venido dando en las ciudades latinoamericanas (Clichevsky, 2000; Lungo, 2001; Sabatini, 2006). En el patrón inicial, los suelos de renta de menor valor eran ocupados por familias de menores ingresos, por encontrarse localizados en las periferias, lejos y distantes de las actividades de la ciudad, mientras que los suelos localizados al interior de la ciudad, y por lo tanto más costosos, eran adquiridos por los sectores inmobiliarios. Esta situación se ha modificado y, en la actualidad, como afirma Sabatini (1997), los sectores inmobiliarios han visto como una gran oportunidad adquirir suelos de renta de menor valor en los predios de periferia para producir vivienda, comercio y servicios de un alto costo. Este fenómeno ha empezado a cambiar el patrón de segregación urbana ya que la distancia física entre ricos y pobres ha disminuido. Puede decirse que la tendencia dominante en las principales ciudades latinoamericanas es hacia la reducción de la polarización espacial (Lungo, 2001).

Esta nueva dinámica de la segregación urbana significa un aumento de tensiones y conflictos entre los contextos formales e informales debido al mayor nivel de cercanía. Los nuevos desarrollos llegan, en muchos casos, a vincular geográficamente asentamientos informales, en la mayoría de los casos desconociéndole a estos últimos la oportunidad de mejorar sus condiciones de habitabilidad, lo que resulta en una segregación urbana excluyente (Clichevsky, 2000). En la mayoría de los países latinoamericanos las normas urbanas no sólo no contribuyen a la reducción de la segregación urbana, sino que además la estimulan (Lungo, 2001). Un ejemplo de esta relación directa entre las regulaciones del uso del suelo y la segregación urbana es el caso colombiano.

En Colombia, los procesos de planificación formulados por los municipios, bajo las directrices de la Ley de Desarrollo Territorial —Ley 388

Ilustración 1. Planes parciales en periferia con asentamientos informales.



Fuente: izq. DTS, Plan Parcial la Palestina, Bogotá; der. Plan parcial Parque Temático de Flora y Fauna, Pereira (INFIPEREIRA, 2014). En rojo, los límites con el asentamiento informal.

de 1997—, han delimitado los suelos de periferia o borde como suelos de expansión, futuros suelos donde la ciudad se desarrollará; es decir, constituye las reservas para el crecimiento de la ciudad y, en consecuencia, las áreas de interés de los sectores inmobiliarios. Estos suelos se desarrollan mediante el instrumento de planificación de los planes parciales que permite dar norma urbanística al territorio con indicación de usos del suelo (residencial, comercial, servicios e industria), los cuales son promovidos a iniciativa pública, privada o mixta.

Los asentamientos informales ubicados dentro de la delimitación de un Plan Parcial pueden recibir dos tratamientos: (i) relocalización en otras áreas de la ciudad por razones de riesgo o criterios mercantiles, como lo expone Clichevsky (2000); y (ii) delimitación dentro de una categoría diferenciada para su posterior desarrollo mediante tratamiento o programas de MIB. En Colombia, dichas categorías tienen una denominación diferente dependiendo de la ciudad —“Preexistencias”, en Pereira; “Áreas de Manejo Diferenciado”, en Bogotá; o “Áreas de Manejo Especial”, en Medellín (Alcaldía de Pereira, Acuerdo Municipal 23 de 2006, Artículo 273; Alcaldía de Bogotá, Decreto 436 de 2006, Artículo 6; Alcaldía de Medellín, Acuerdo 48 de 2014, Artículo 235)—.

La opción de MIB es la más deseable y hace parte de una visión evolucionada en la que se reconoce la importancia de mantener el asentamiento informal en su lugar de origen y de brindarle las herramientas necesarias para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, estos sectores, por lo general, no se articulan al desarrollo formal, quedan como islas o manchas

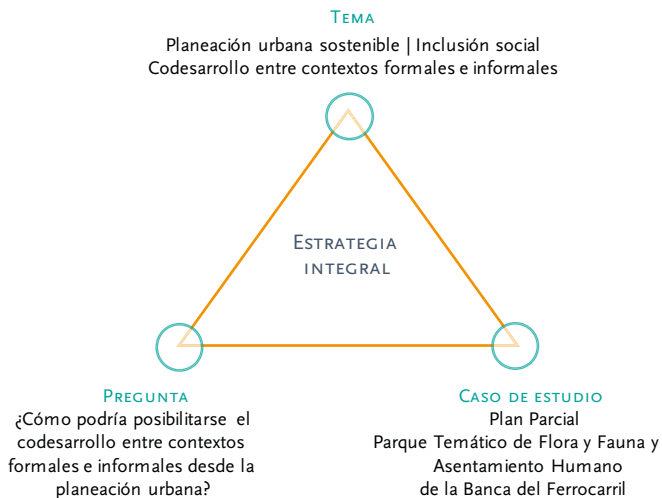
ajenas a la formalidad. Ahí es cuando comienzan a aparecer barreras físicas como mallas, muros o cualquier otro medio para diferenciar un contexto del otro (Sabatini, 1997). Como diría Gouverneur, se desconocen los “vínculos entrañables” entre lo formal y lo informal, lo que contribuye a la segregación socioespacial excluyente.

Buscando responder a la problemática antes descrita, se diseñó en esta tesis, una *estrategia integral de codesarrollo entre contextos formales e informales*, con el objetivo de articular dos contextos que confluyen de manera excluyente en un mismo espacio. La estrategia se denomina integral, ya que tiene en cuenta las dimensiones económicas, sociales, y urbano-ambientales del territorio y busca la articulación de los dos contextos desde la dimensión jurídico-institucional (de instrumentos de gestión y financiación del suelo). Con la implementación de la estrategia integral de codesarrollo se pretende contribuir a la superación de la segregación urbana mediante el ejercicio de una planeación urbana sostenible que garantiza el derecho a la ciudad (Harvey, 2013) a todos los habitantes.

Estructura de la investigación

El presente trabajo se enmarca en el ámbito de la planeación urbana sostenible con un enfoque de codesarrollo entre contextos formales e informales, en donde la inclusión social adquiere protagonismo. La pregunta a partir de la cual se estructura esta investigación indaga sobre la forma *cómo podría posibilitarse el codesarrollo entre contextos formales e informales desde la planeación urbana*. Los planteamientos serán diseñados a partir del estudio de un caso de estudio real: el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna que incorpora el Asentamiento Humano de La Banca del Ferrocarril.

Ilustración 2. Tema-pregunta-caso de estudio.



Fuente: Elaboración propia.

CODESARROLLO

Es un *proceso colaborativo* entre actores de diferentes contextos (formal e informal) que comparten un mismo territorio. Es una *búsqueda compartida* del *desarrollo sostenible* del territorio y sus habitantes, ya que tiene en cuenta las dimensiones, económica, social y urbano-ambiental. El objetivo del codesarrollo es construir un *futuro común* en el que los diferentes actores tengan cabida y se beneficien mutuamente, es decir generar *articulaciones sostenibles en el tiempo* tanto de actores como de procesos propios de la formalidad e informalidad (definición de las autoras, ver Capítulo 1, subcapítulo 1.3).

Hipótesis

La *innovación* en la aplicación de instrumentos de planeación, gestión y financiación posibilita el codesarrollo entre contextos formales e informales.

En esta hipótesis se entiende el concepto de innovación como lo define la RAE: “cambio que introduce novedades”. En este sentido se busca introducir cambios en los instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo, desde el enfoque y la forma de implementación, buscando lograr el codesarrollo entre los contextos formales e informales.

Objetivo general

Diseñar una estrategia integral que posibilite el codesarrollo entre contextos formales e informales en el caso de estudio Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna y el Asentamiento Humano de la Banca del Ferrocarril.

Se busca que esta estrategia pueda ser adaptada a contextos similares en suelos de expansión urbana donde, con frecuencia, convergen contextos formales e informales.

Ilustración 3. Planeación urbana sostenible



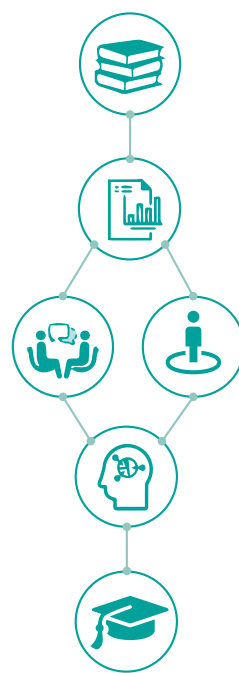
Fuente: Elaboración propia.

Objetivos específicos y metodología

La Tabla 1 muestra los objetivos específicos definidos para esta investigación y las actividades relacionadas con cada uno de ellos. El objetivo uno (1) corresponde al marco teórico, y el segundo (2), tercer (3) y cuarto (4) objetivo hacen parte del marco práctico en relación con el caso de estudio y el desarrollo de la propuesta.

Tabla 1. Objetivos específicos y metodología

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	METODOLOGÍA
1. Diagnosticar la segregación a nivel latinoamericano y local.	Revisión bibliográfica: Dinámicas de la informalidad y segregación urbana en Latinoamérica.
	Revisión bibliográfica: Dinámicas de la segregación en Bogotá y Pereira.
2. Diagnosticar la problemática en el caso de Revisión de estudio y caracterizarla.	Revisión de información secundaria: Describir el conflicto en el caso de estudio.
	Revisión de información secundaria y primaria (encuestas y trabajo de campo): Caracterización contextos formales e informales: Indicadores económicos, sociales y urbano-ambientales.
3. Identificar y describir los instrumentos de Revisión jurídica: planificación gestión y financiación aplicables al caso de estudio.	Revisión jurídica: Describir la base y/o contenidos de cada uno de los instrumentos aplicables al caso de estudio.
4. Diseñar la estrategia integral de co-desarrollo entre contextos formales e informales.	Análisis: Relación y combinación de instrumentos de planificación, gestión, financiación.
	Análisis: Relación y combinación de instrumentos según las dimensiones económica, social y urbano-ambiental.



Fuente: Elaboración propia.



Capítulo I.
Retos de las
ciudades
latinoamericanas

Las ciudades se han convertido en los hábitats predominantes de los seres humanos. Para 2030, el 60% de la población mundial vivirá en ciudades; en Latinoamérica, la cifra de población urbana alcanzará el 80% (UN-Hábitat, 2016). Desde el punto de vista del crecimiento y el desarrollo económico, puede decirse que vivimos en la era urbana, en donde las ciudades son sinónimo de prosperidad, evolución y desarrollo; sin embargo, lo anterior no es del todo cierto. Las ciudades no son solamente el centro del poder económico y político, también son los territorios donde se encuentran las mayores tendencias de crecimiento de la inequidad social y económica (Porters & Roberts, 2005). Se estima que, en las ciudades latinoamericanas, el crecimiento informal llegará a constituir el modelo de urbanización predominante en las próximas dos décadas (Gouverneur, 2016).

Los asentamientos informales se caracterizan por hacinamiento crítico, estado precario de la vivienda (en relación con su estructura física y su entorno), ausencia de algunos de los servicios públicos e ilegalidad de la tenencia (UN-Hábitat, 2016). El fenómeno del crecimiento acelerado de los asentamientos informales, en el mundo en desarrollo, obedece a diversas dinámicas socioeconómicas que difieren según el contexto (Turner, 1968). Para el caso concreto de Colombia, la agudización del conflicto interno en la década de los noventa ha jugado un papel crucial en el crecimiento de los asentamientos informales en las ciudades importantes del país (Torres, 2009).

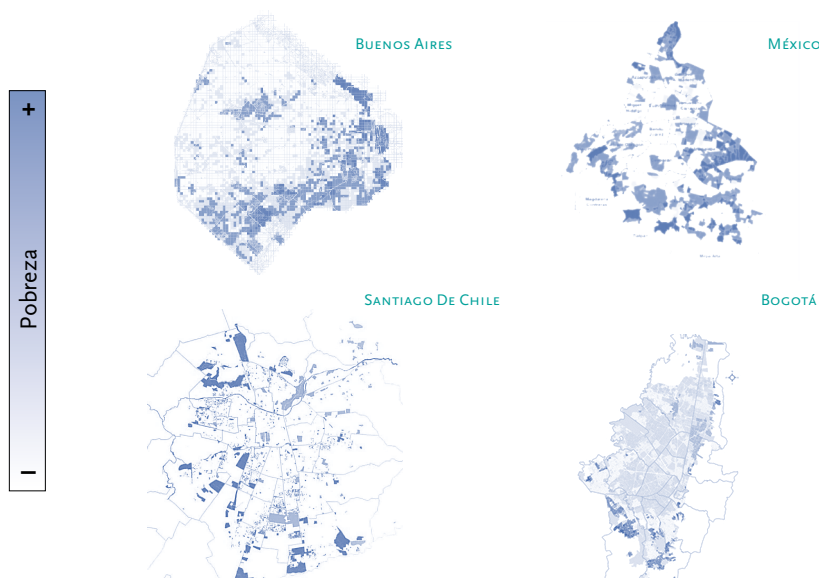
El reto urbano de Latinoamérica en las próximas décadas está lejos de ser pequeño. Según el vicepresidente de Desarrollo Social y Ambiental del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el principal reto de las ciudades latinoamericanas es el de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y, al mismo tiempo, disminuir la pobreza y la inequidad. En la Conferencia Internacional Hábitat III, realizada en Quito, se estableció un nuevo estándar

mundial para el desarrollo urbano sostenible en el que garantizar el derecho a la ciudad será clave para la construcción de ciudades más equitativas.

Cuando se habla de derecho a la ciudad se plantea la necesidad de que todos los ciudadanos tengan acceso fácil a vivienda, oportunidades de trabajo, entretenimiento, salud, educación, espacio público, movilidad etc., se trata de una visión integral de la vida urbana y de la sociedad urbana (Harvey, 2013; Lefebvre, 1978). El reto está en garantizar este derecho en los asentamientos informales y superar de esta manera la segregación urbana.

En Latinoamérica, la segregación urbana se resiente en la cotidianidad y resulta evidente a gran escala (ver Ilustración 4), así se pueden identificar claramente sectores donde la población cuenta con infraestructura y servicios de buena calidad y, a unos pocos metros, separada por un gran muro o una carretera, la realidad cambia drásticamente (ver Ilustración 5).

Ilustración 4. Segregación urbana en Buenos Aires, Ciudad de México, Santiago de Chile y Bogotá



Fuente: Elaboración propia.

Según el último *Informe Regional de Desarrollo Humano* del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad y no ha podido extender el goce de los derechos económicos y sociales a grandes sectores de su población. Está claro que uno de los principales retos de las ciudades latinoamericanas es el de superar la segregación urbana y garantizar el derecho a la ciudad de todos los habitantes.

Ilustración 5. Vila 31, Buenos Aires, Argentina



Fuente: Plataforma Urbana. Segregación urbana en 6 fotos aéreas.

I.I. Enfoques de intervención en los asentamientos informales

Según Gouverneur (2016), la barrera más grande para construir ciudades más incluyentes está en superar los prejuicios y preconceptos negativos que existen

hacia los asentamientos informales. Las ciudades latinoamericanas han recorrido un largo camino hacia la superación de dichos prejuicios, proceso en el cual, diferentes expertos (Brakarz, Greene & Rojas, 2002; Rojas, 2009; Sepúlveda & Fernández, 2006; Tapia, 2006) diferencian claramente tres (3) generaciones y/o enfoques de intervención en los asentamientos informales:

- Primer enfoque: surge hacia los años cincuenta, con una actitud inicial de desconocimiento de la existencia de los asentamientos informales. El objetivo era trasladar a los ocupantes hacia barrios de vivienda social, generalmente localizados en las periferias. Esta política, con el tiempo, demostró su inviabilidad en términos financieros, sociales y urbanos, y resultó ser poco efectiva en su objetivo de erradicación de los asentamientos informales, los cuales mantuvieron una tendencia de crecimiento significativa.
- Segundo enfoque: surge entre finales de los sesenta y principios de los setenta, planteó un reconocimiento de la magnitud del problema de los asentamientos informales y exigió un cambio de orientación en las soluciones habitacionales. La política se orientó hacia el suministro de lotes urbanizados, dotados de servicios de saneamiento y de soluciones habitacionales mínimas. Este enfoque de “lotes con servicios” permitía ofrecer soluciones a un mayor número de personas, con una inversión menor, lo que lo hacía más viable financieramente, y permitía el crecimiento progresivo de las viviendas parcial o totalmente autoconstruidas. Sin embargo, seguía implicando una ruptura de tejidos sociales ya que se mantenía en la lógica de erradicación de las ocupaciones informales para trasladar a las comunidades, a “lotes con servicios” ubicados en la periferia de la ciudad.
- Tercer enfoque: surge a finales de los ochenta y principios de los noventa, implica un cambio de paradigma en el que el problema de los asentamientos informales no se entiende sólo desde su dimensión habitacional, sino que se incorpora una visión integral de pobreza urbana. Las soluciones se empiezan a orientar hacia el reconocimiento del asentamiento, lo que implica su “regularización” y posterior “mejoramiento integral”. Se orientan recursos hacia la mejora de las condiciones físicas y

sociales de los asentamientos informales y se empieza a reconocer la participación de la comunidad en el desarrollo de las soluciones de mejoramiento.

Este último enfoque, de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), es el que predomina hoy en día en las ciudades latinoamericanas en coexistencia con los dos primeros y, en ocasiones, hibridándose (Orozco, 2015). Los ejemplos más exitosos de MIB han sido aquellos que implican un reconocimiento del derecho a la ciudad de los barrios informales y, a la vez, se han complementado con la producción de vivienda de interés social (Echeverri & Orsini, 2010).

Los esfuerzos de las ciudades latinoamericanas han generado efectos positivos hacia la solución de las necesidades de la urbanización informal. En los años sesenta y setenta el porcentaje de informalidad alcanzaba, en la mayoría de los países de la región, el 60%; actualmente, los asentamientos informales representan un 30% de la población, con una tasa de crecimiento del 1,2% y una clara tendencia a decrecer durante las próximas décadas (Echeverri & Orsini, 2010). Sin embargo, todavía persisten prejuicios y paradigmas negativos hacia los barrios informales. Se sigue viendo el fenómeno como un problema, la segregación urbana se mantiene y se desconocen los atributos y la vitalidad intrínseca de la informalidad.

Un cuarto enfoque de intervención en los asentamientos informales es necesario y ya ha empezado a surgir; plantea un cambio de paradigma que reconoce los aspectos positivos de la informalidad y las oportunidades de articulación con la ciudad formal, reconociendo que la formalidad puede beneficiarse de la informalidad y viceversa (Cruz & Fiona, 2015; Gouverneur, 2016). Este enfoque representa el cambio de paradigma bajo el cual se desarrolló esta investigación.

1.2. Patrones de la segregación urbana

Para responder al gran reto de las ciudades latinoamericanas frente a los asentamientos informales, resulta indispensable comprender el fenómeno de la segregación urbana. Múltiples autores (Clichevsky, 2000; Lungo & Baires,

2001; Sabatini, 2006) describen la segregación urbana como la aglomeración de un grupo de población que, por diversas razones, se distancia o separa de otros grupos o comunidades. Los tipos de segregación se entienden en relación con las causas, consecuencias y magnitud del distanciamiento entre los grupos poblacionales.

Para Sabatini (1997) existen dimensiones positivas y negativas de la segregación urbana. La segregación resulta positiva cuando la aglomeración permite una preservación cultural en donde se conservan y enriquecen las costumbres, la identidad de grupos étnicos y, como consecuencia, se genera un empoderamiento social y político de estos grupos de poblaciones. Por el contrario, la segregación es negativa cuando la aglomeración viene acompañada de una fuerte homogeneidad social que genera contrastes y exclusión. La dimensión positiva de la segregación se asocia a un proceso voluntario, en el que la población decide, para su beneficio, aglomerarse en determinado espacio; en este caso no hay cabida a la exclusión de otros grupos con condiciones socioeconómicas diferentes. En oposición, la dimensión negativa de la segregación se asocia a procesos forzados debido a la no mediación del uso del poder para controlar los mercados de tierras, generar políticas y programas de vivienda social exitosos y disminuir o erradicar las reubicaciones forzadas.

El presente trabajo de investigación se centra en la dimensión negativa de la segregación urbana la cual, a su vez, puede ser estudiada bajo diferentes dimensiones:

- Dimensión espacial, objetiva y cuantitativa: el grado de concentración espacial de los grupos sociales (Clichevsky, 2000; Sabatini, 2006).
- Dimensión social, objetiva y cuantitativa: la homogeneidad social que presentan las distintas áreas internas de las ciudades (Sabatini, 2006).
- Dimensión social, subjetiva y cualitativa: el prestigio o desprestigio social de las distintas áreas o barrios de cada ciudad (Gouverneur, 2016; Sabatini, 2006).

A partir del análisis de estas tres dimensiones pueden entenderse las dinámicas y patrones que ha tenido la segregación urbana en las ciudades

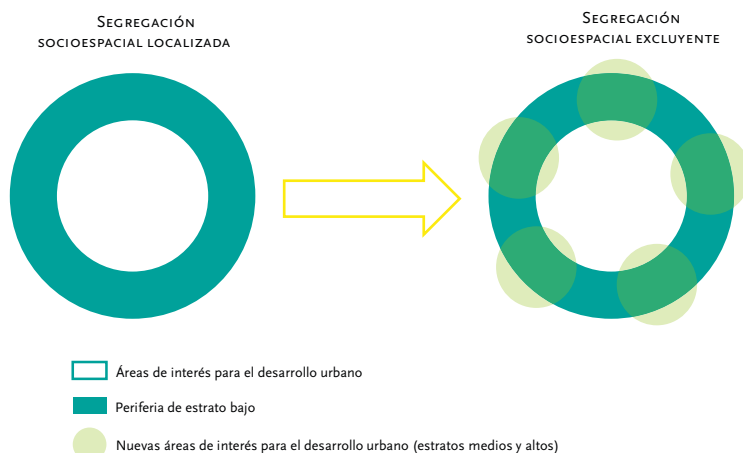
latinoamericanas a través del tiempo. Clichevsky (2000), Lungo & Baires (2001) y Sabatini (1997) han analizado los cambios en los patrones de segregación urbana que han surgido de a poco en las ciudades latinoamericanas y coinciden con la existencia de dos patrones: en el patrón inicial, los suelos de renta de menor valor eran ocupados por familias de menores ingresos por encontrarse localizados en las periferias, lejos y distantes de las actividades de la ciudad, mientras que los suelos localizados al interior de la ciudad, y por lo tanto más costosos, eran adquiridos por los sectores inmobiliarios. Esta situación se ha modificado en la actualidad; como afirma Sabatini (1997), los sectores inmobiliarios han visto como una gran oportunidad adquirir suelos de renta de menor valor en los predios de periferia para producir vivienda, comercio y servicios de un alto costo. Este fenómeno ha empezado a cambiar el patrón de segregación urbana ya que la distancia física entre ricos y pobres ha disminuido. Puede decirse que la tendencia dominante en las principales ciudades latinoamericanas es hacia la reducción de la polarización espacial (Lungo & Baires, 2001).

Clichevsky (2000) describe las dinámicas de segregación urbana desde su dimensión socioespacial de la siguiente manera:

- La segregación socioespacial localizada: un sector o grupo social homogéneo se halla concentrado en una zona específica de la ciudad. Este patrón es evidente a gran escala (ver Ilustración 4 e Ilustración 5).
- La segregación socioespacial excluyente: ausencia de integración entre grupos sociales diferentes que comparten espacios comunes. Este patrón se evidencia a escala intermedia y corresponde a la dinámica reciente de segregación urbana (ver Ilustración 6).

El segundo patrón de segregación socioespacial excluyente es el objeto de estudio del presente trabajo de investigación y esta será la definición de segregación urbana que se utilizará de aquí en adelante en el documento.

Ilustración 6. Patrones de la segregación urbana



Fuente: Elaboración propia.

1.3. Planeación urbana y segregación socioespacial excluyente

La segregación urbana a escala intermedia significa un aumento de tensiones y conflictos entre los contextos formales e informales debido al mayor nivel de cercanía. Los nuevos desarrollos llegan en muchos casos a vincular geográficamente asentamientos informales, pero se les desconoce a estos últimos la oportunidad de mejorar sus condiciones de habitabilidad, lo que resulta en una segregación urbana excluyente (Clichevsky, 2000). En la mayoría de los países latinoamericanos las normas urbanas no sólo no contribuyen a la reducción de la segregación urbana, sino que además la estimulan (Lungo & Baires, 2001). Un ejemplo de esta relación directa entre las regulaciones del uso del suelo y la segregación urbana es el caso colombiano.

En Colombia, los procesos de planificación formulados por los municipios, bajo las directrices de la Ley de Desarrollo Territorial —Ley 388 de 1997—, han delimitado los suelos de periferia o borde como suelos de expansión, suelos que constituyen las reservas para el crecimiento de la ciudad. Estos

suelos de periferia son áreas de interés para el desarrollo de ciudad formal y, al mismo tiempo, suelen estar parcialmente ocupados por asentamientos informales. Los suelos de expansión se desarrollan mediante el instrumento de planificación de los planes parciales, el cual permite dar norma urbanística al territorio a escala intermedia. En consecuencia, estos resultan ser una herramienta clave para tratar el fenómeno de segregación socioespacial excluyente, ya que brindan la gran oportunidad de definir la forma cómo la ciudad formal y la ciudad informal coexistirán en los territorios de periferia.

Los asentamientos informales ubicados dentro de la delimitación de un plan parcial pueden recibir dos tratamientos: (i) relocalización en otras áreas de la ciudad, por razones de riesgo o criterios mercantiles, como lo expone Clichevsky (2000); y (ii) delimitación dentro de una categoría diferenciada para su posterior desarrollo mediante tratamiento o programas de MIB. En Colombia, dichas categorías tienen una denominación diferente dependiendo de la ciudad (“Preexistencias” en Pereira, “Áreas de Manejo Diferenciado” en Bogotá o “Áreas de Manejo Especial” en Medellín. Alcaldía de Pereira, Acuerdo 23 de 2006, Artículo 273; Alcaldía de Bogotá (2006) Decreto 436 de 2006, Artículo 6; Alcaldía de Medellín, Acuerdo 48 de 2014, Artículo 235).

La opción de MIB es la más deseable y corresponde al tercer enfoque de intervención en asentamientos informales, es decir hace parte de una visión evolucionada en la que se reconoce la importancia de mantener el asentamiento informal en su lugar de origen y de brindarle las herramientas necesarias para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, estos sectores no se articulan al desarrollo formal, quedan como islas o manchas ajenas a la formalidad. Ahí es cuando comienzan a aparecer barreras físicas como mallas, muros o cualquier otro medio para diferenciar un contexto del otro (Sabatini, 2006). Como diría Gouverneur, se desconocen los “vínculos entrañables” entre lo formal y lo informal, lo que contribuye a la segregación socioespacial excluyente.

La confluencia de ciudad formal y de ciudad informal en un espacio común, a escala intermedia, es una situación recurrente en el país: los suelos de expansión se definen normalmente en las periferias y en estos territorios es precisamente donde pueden encontrarse asentamientos informales. Resulta necesario y coherente buscar un cambio en los paradigmas que rigen actualmente la planeación urbana en Colombia.

Las observaciones y análisis de Cruz & Forman (2015) en la frontera entre San Diego (California, Estados Unidos) y Tijuana (México), y de Gouverneur (2016) en diferentes ciudades latinoamericanas, brindan pistas importantes del camino a seguir. Ambos estudios coinciden en que es posible la articulación entre contextos formales e informales y que en muchos casos esta se da naturalmente desde el punto de vista socioeconómico. Cruz & Forman (2015) incluso plantean la necesidad de borrar del vocabulario las categorías “formal” e “informal” puesto que, bajo el nuevo paradigma, se trata de palabras mutuamente incluyentes y su polarización no contribuirá al desarrollo de nuevos modelos de intervención del territorio. Gouverneur (2016), por su parte, plantea desde el diseño y el paisaje el enfoque de los “soportes informales”. Se trata de un modelo de intervención que entrelaza aspectos que normalmente no se manejan al unísono, como los asuntos ecológicos y ambientales y el apoyo a microempresas. Supone el nacimiento de un urbanismo híbrido capaz de potenciar los atributos de la informalidad y de la formalidad.

Estas nuevas interpretaciones de lo informal como algo positivo que contribuye a lo formal, y viceversa, han sido la inspiración del presente trabajo de investigación. Aquí se plantea una estrategia para la articulación de los contextos formales e informales que confluyen en los territorios de periferia de las ciudades. Como se dijo anteriormente, estos territorios se desarrollan por medio del instrumento del plan parcial, el cual brinda la oportunidad de estudiar desde la planeación y gestión del suelo —y a una escala intermedia— las posibilidades de articulación entre contextos formales e informales.

1.4. Desarrollo sostenible y codesarrollo en la planeación urbana

La definición de desarrollo sostenible más conocida en el mundo nace en 1987, año en el que la Comisión de las Naciones Unidas para el Ambiente y el Desarrollo (WCED, por sus siglas en inglés) publica el *Informe Brundtland*. Este fue elaborado por distintas naciones para la ONU y por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland, entonces primera ministra

de Noruega. Originalmente, se llamó *Nuestro futuro común* y define por primera vez el término “desarrollo sostenible” de la siguiente manera:

Un modo de desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (WCED 1987).

El famoso esquema de los tres pilares de la sostenibilidad (ver Ilustración 7), brinda una representación gráfica y conceptual de este modo de desarrollo, el cual vincula las dimensiones sociales, económicas y ambientales.

Ilustración 7. Las tres dimensiones del desarrollo sostenible



Fuente: Elaboración propia.

Al momento de implementar el concepto de desarrollo sostenible a la realidad y, en el caso que nos compete, a la planeación urbana, es indispensable entender las NECESIDADES del contexto que difieren en gran medida dependiendo de la realidad a estudiar.

El estudio de la segregación socioespacial excluyente en la periferia sugiere necesariamente el análisis de dos contextos con grandes diferencias sociales, económicas y ambientales y, por lo tanto, diferentes necesidades para lograr un desarrollo sostenible. La Ilustración 8 muestra el contraste de dos

realidades del espacio público que pueden encontrarse dentro de la misma ciudad, en este caso Bogotá. Esta imagen sirve para ilustrar el problema objeto de estudio: cuando en un plan parcial (una porción de territorio delimitado) confluyen realidades opuestas en las que el nuevo desarrollo plantea los niveles de calidad espacial, de la derecha, en desarticulación con el asentamiento informal preexistente, se refuerza la segregación urbana y se pierde la oportunidad de lograr un desarrollo sostenible compartido en el que la nueva ciudad le brinde beneficios a la ciudad informal preexistente y viceversa.

Ilustración 8. Espacio público en el contexto informal y en el contexto formal en Bogotá



Fuentes: Izq: United Nations, Conflict and Humanitarian Division (2009). *Surviving in the City: Bogotá, Colombia*: UNCHD Recuperado el 5 de julio de https://www.youtube.com/watch?v=Q_7Oy-Sm7Dg Der: Greater Bogotá, *Fotografías de aliados, Infraestructura en Bogotá*. Recuperado el 5 de julio de <http://bogotabureau.com/herramientas/fotografias-aliados/infraestructura-en-bogota/>

A la idea de que es posible generar beneficios mutuos entre contextos formales e informales para lograr un desarrollo sostenible de forma colaborativa se le ha llamado, en este trabajo de investigación, “CODESARROLLO”.

El término “CODESARROLLO” fue acuñado por el politólogo Sami Nair en 1997, quien es considerado el padre de la teoría del codesarrollo. El concepto ha venido evolucionando y, en la actualidad, se resume en que “las migraciones internacionales pueden tener efectos económicos, sociales, políticos y culturales positivos, tanto en la comunidad de destino de los emigrantes como en sus comunidades de origen. En consecuencia, estas migraciones pueden constituir una oportunidad para el desarrollo de ambas sociedades” (Ochoa, 2009).

Esta definición de codesarrollo tiene los siguientes rasgos característicos:

1. Potenciación de los efectos positivos de los flujos migratorios:
 - a) en los lugares de origen,
 - b) en los lugares de acogida.
2. Transnacionalidad:
 - a) a través de contribuciones en una u otra orilla,
 - b) a través de actuaciones conjuntas,
 - c) mediante la facilitación de flujos migratorios.
3. Protagonismo de los migrantes.

Si bien esta definición de codesarrollo se enmarca en un contexto de cooperación internacional —que no es el área objeto de estudio—, pueden identificarse algunas similitudes con el concepto planteado en esta tesis: (i) es un proceso colaborativo en el que participan dos contextos; (ii) se buscan efectos positivos para los dos; y (iii) la población vulnerable es la protagonista.

Si se busca el concepto de codesarrollo dentro del ámbito de la planeación urbana no es posible identificar ni un origen definido, ni un precursor. El término es relativamente nuevo y ha comenzado a utilizarse en relación con procesos participativos en los que se tienen en cuenta comunidades que tradicionalmente eran excluidas de la toma de decisiones importantes para el desarrollo sostenible local (Europacity, 2016; Herrle, Ley & Fokdal, 2015; OFIFC, 2016). Matt Nohn en Herrle et al. (2015), describe el codesarrollo como un proceso articulador y colaborativo entre las iniciativas públicas (*top-down*) y aquellas que surgen desde la comunidad (*bottom-up*). Nohn asegura que el conocimiento intrínseco de las comunidades pobres puede ayudar a gobiernos y a organizaciones internacionales a diseñar, racionalizar y adecuar estrategias según las necesidades y prioridades de los habitantes de los asentamientos informales. Expone lo anterior desde el ámbito del desarrollo internacional y enfocado únicamente en la búsqueda de soluciones habitacionales de las comunidades pobres.

La definición de codesarrollo que se plantea en este documento incorpora elementos importantes del enfoque anteriormente descrito ya que busca la articulación de dos contextos: (i) uno formal, producto de la planificación

urbana, de iniciativa pública, o público-privada (*top-down*) y (ii) uno informal, producto de la ausencia de planificación urbana y por lo tanto construido por comunidades que buscan suplir sus necesidades insatisfechas (*bottom-up*).


El aporte que esta investigación confiere al concepto de codesarrollo es su implementación en la planificación intermedia con un enfoque de desarrollo sostenible en el que actores y procesos formales e informales se retroalimentan. De esta manera, la definición de codesarrollo propuesta por las autoras de esta investigación, y que se manejará de ahora en adelante en este documento, es la siguiente:

CODESARROLLO:

Es un *proceso colaborativo* entre actores de diferentes contextos (formal e informal) que comparten un mismo territorio. Es una *búsqueda compartida* del *desarrollo sostenible* del territorio y sus habitantes, ya que tiene en cuenta las dimensiones económica, social y urbano-ambiental. El objetivo del codesarrollo es construir un *futuro común* en el que los diferentes actores tengan cabida y se beneficien mutuamente, es decir generar *articulaciones sostenibles en el tiempo*, tanto de *actores* como de *procesos*, propios de la formalidad y de la informalidad.

De acuerdo con esta definición, a continuación se describen los objetivos del codesarrollo entre contextos formales e informales en relación con las tres dimensiones de la sostenibilidad.

- **Sostenibilidad económica:** lograr el desarrollo económico de actores formales e informales.
- **Sostenibilidad social:** asegurar las formas de habitar de las comunidades preexistentes y futuras. Brindar garantías para que las diversas formas de habitar puedan consolidarse en el territorio.
- **Sostenibilidad urbano-ambiental:** construir un nuevo hábitat que proteja el medio ambiente y al mismo tiempo mejorar el hábitat del asentamiento informal para mitigar impactos ambientales.



Capítulo 2. Retos de la planeación urbana en las ciudades colombianas (Casos de Bogotá y Pereira)

Teniendo en cuenta que las autoras de esta tesis provienen del distrito de Bogotá y del municipio de Pereira, estas ciudades fueron analizadas desde la óptica de la segregación urbana con el objetivo de determinar su potencial de codesarrollo. Este se entiende como la necesidad y la capacidad de la ciudad para gestionar propuestas de articulación entre contextos formales e informales.

Se pudo identificar que el fenómeno de la segregación socioespacial excluyente se da tanto en Bogotá como en Pereira sin distinción alguna de tamaño o índice de crecimiento poblacional. Adicionalmente, el potencial de codesarrollo dependió de la lógica de expansión urbana de los territorios y de los instrumentos jurídico-institucionales disponibles para la regulación del desarrollo urbanístico en las periferias, tal y como se explicará a continuación.

2.1. Segregación socioespacial localizada

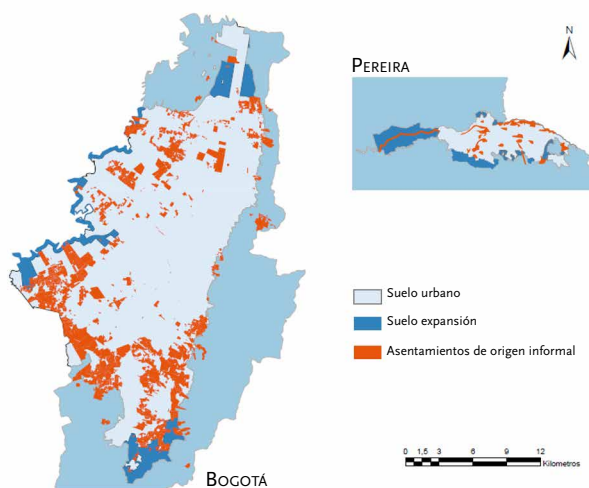
El crecimiento y las transformaciones urbanas que han tenido las ciudades colombianas durante los últimos años se deben principalmente a los siguientes factores: (i) constante migración del campo a la ciudad en busca de mejor calidad de vida; (ii) incremento de factores de violencia en áreas rurales, primordialmente por los actores armados generadores de violencia; (iii) concentración del capital y de la actividad productiva en las ciudades (Torres, 2009).

Las familias desplazadas de las zonas rurales del país tienden a localizarse en el borde de la ciudad, donde encuentran condiciones similares a las de sus territorios de origen. Diversos estudios, que analizan la lógica de ocupación informal a través del tiempo, tanto en Bogotá como en Pereira,

determinan que, en términos del clásico patrón latinoamericano de la segregación socioespacial localizada, Bogotá y Pereira no son casos atípicos: las dos ciudades han tenido una tendencia a la ocupación informal en periferia (Aliaga & Álvarez, 2010; Jiménez, 2012).

La Ilustración 9 muestra cómo se distribuyen en la actualidad los asentamientos de origen informal (AOI), en los suelos urbanos y de expansión de las dos ciudades. Los AOI que se encuentran dentro del suelo urbano alguna vez estuvieron localizados en la periferia. Tanto en Bogotá como en Pereira se aprecian AOI ubicados dentro de suelo de expansión: en Bogotá hay una mayor densidad en el área de expansión sur (Usme), seguida del borde occidental (Bosa); en Pereira, sobresale un AOI lineal dentro del suelo de expansión occidental que corresponde al asentamiento de la Banca del Ferrocarril.

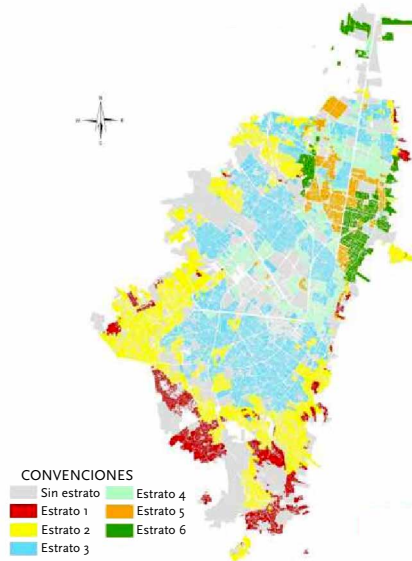
Ilustración 9. Localización de asentamientos de origen informal en Bogotá y Pereira



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de SDP y DLMIB (2016) y Jiménez (2012).

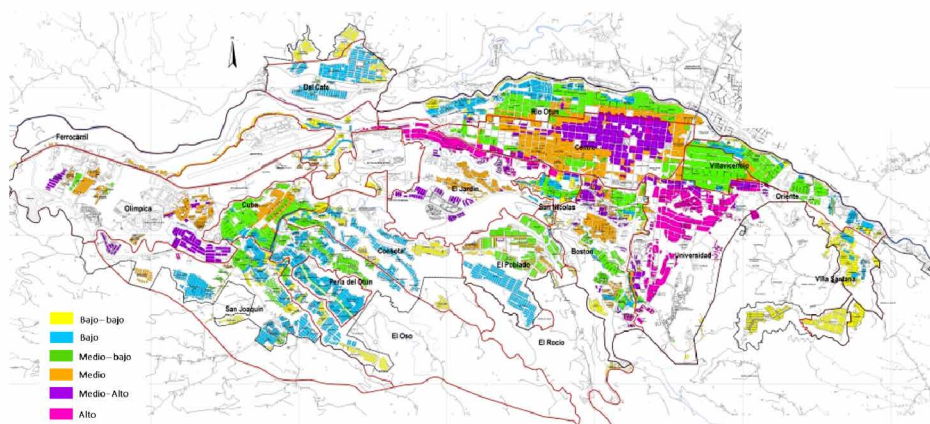
La distribución de los AOI coincide con la ubicación de las localidades más pobres de ambas ciudades (ver Ilustración 10 e Ilustración 11). En Bogotá, el estrato uno, representado en color rojo oscuro, se ubica en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y Bosa. En Pereira, los sectores con condiciones

Ilustración 10. Estratificación socioeconómica de Bogotá



Fuente: Universidad Nacional de Colombia (2016). “Los estratos acentúan la segregación y los estereotipos”, revista Dinero. Recuperado el 14 de mayo de 2017 de <http://www.dinero.com/actualidad/articulo/estudio-de-la-universidad-nacional-sobre-los-estratos-sociales-y-estereotipos-/218027>

Ilustración 11. Estratificación socioeconómica de Pereira



Fuente: Municipio de Pereira. “División de comunas y estratificación socioeconómica”. Recuperado el 14 de mayo de 2017 de https://en.wikipedia.org/wiki/File:Estratificacion_Urb_8-31-06.jpg

de estratificación económica baja-baja, representados en color amarillo, se localizan en los barrios de Villa Santana y Banca del Ferrocarril.

2.2. Crecimiento urbano y suelo de expansión

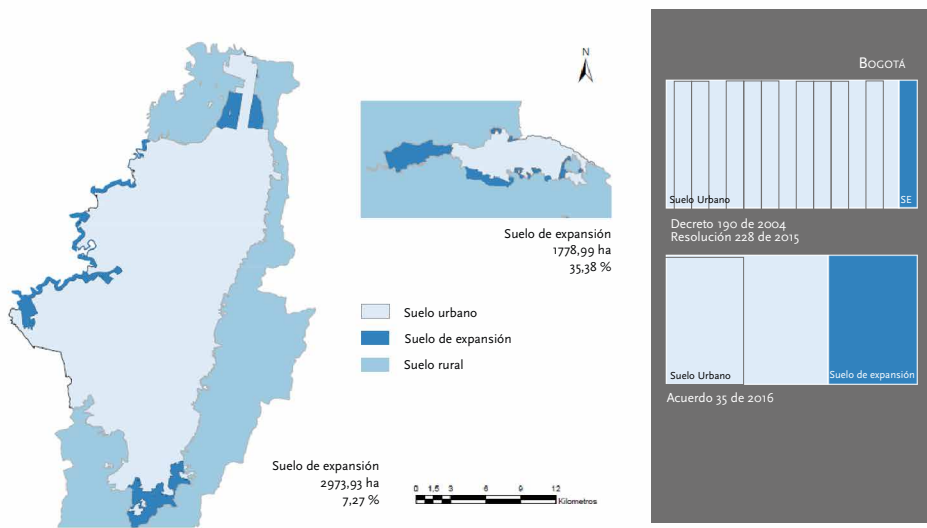
En relación con el crecimiento poblacional de Bogotá cabe decir que es la ciudad más poblada de Colombia, con aproximadamente 8.080.734 habitantes; sin embargo, presenta un índice general de crecimiento de 1,9% lo que es relativamente bajo comparado con otras ciudades del país que presentan índices de crecimiento de casi el 4%. Por su parte, Pereira cuenta con una población de 474.335 y su índice de crecimiento poblacional es del 0,6% (DANE, 2011; DNP, 2012).

Teniendo en cuenta estos datos de crecimiento poblacional, se analizó la distribución espacial y la proporción entre los suelos urbanos y de expansión definidos en los Planes de Ordenamiento Territorial vigentes para el distrito de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004 modificado por la Resolución 228 de 2015) y para el municipio de Pereira (Acuerdo Municipal 35 de 2016).

Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2013), la formulación del suelo de expansión de un municipio debe atender la demanda, tanto presente como proyectada, de: vivienda, industria, comercio, infraestructura, espacio público y equipamientos. Igualmente, debe responder a un modelo de ocupación territorial y a una estrategia de localización según condicionantes ambientales y de riesgo. Estas variables determinan la distribución y dimensión del suelo de expansión. El modelo de ocupación territorial de Bogotá está orientado hacia la densificación y la consolidación de una expansión controlada, con énfasis en las operaciones estratégicas del Norte, Usme y Borde Occidente (Preciado, 2010). El modelo de Pereira plantea “un crecimiento espacial equilibrado, con densificación al interior de la ciudad, y optimización de la expansión urbana” (POT Pereira, 2016; DTS, Componente General, Capítulo II), con un énfasis en el suelo de expansión occidental. Si bien las dos ciudades plantean, en teoría, modelos similares de ocupación, en el territorio se reflejan de forma muy distinta (ver Ilustración 12).

Se constató que el suelo de expansión de Bogotá cabe casi catorce (14) veces en su suelo urbano. En Pereira, una ciudad con un índice de crecimiento menor que el de la capital, el suelo de expansión corresponde aproximadamente a la mitad de su suelo urbano (ver Ilustración 12).

Ilustración 12. Suelo urbano y suelo de expansión en Bogotá y Pereira



Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto 190 de 2004 y del Acuerdo 35 de 2016.

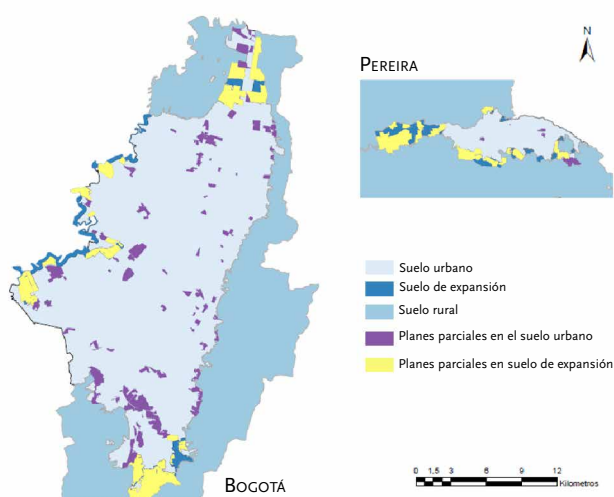
Adicionalmente, al analizar la ubicación de los planes parciales (PP) en ambas ciudades se encontró que los PP en Bogotá ocupan un área de 5.084 ha, correspondientes al 13% de la superficie de la ciudad. En Pereira, los PP ocupan 1.032 ha que corresponden al 21% del área total de la ciudad (se excluye el suelo rural del cálculo para los dos casos).

La Ilustración 13 muestra la distribución de PP en Bogotá y Pereira solamente haciendo distinción en su localización (en suelo urbano o de expansión). En Bogotá hay 2.568 ha para PP en suelo de expansión y 2.516 ha en suelo urbano, lo que muestra una distribución homogénea en una proporción aproximada de 50/50. En Pereira se encuentran en suelo de expansión 902 ha y en suelo urbano 130 ha lo que corresponde a una proporción de 87/13. El caso de Pereira resulta interesante ya que invita a profundizar acerca de la relación entre el

modelo teórico de ocupación propuesto de “densificación al interior y expansión optimizada” y las dinámicas reales de desarrollo urbano del municipio.

En Pereira, entre 2002 y 2013, de las 902 ha decretadas para PP en suelo de expansión se licenciaron 99,83 ha, que representan tan solo el 11% (Alcaldía de Pereira, 2016). Optimizar la dinámica de desarrollo urbano del suelo de expansión de Pereira, el cual resulta desmesuradamente grande para las necesidades del municipio, implica la inversión en proyectos emblemáticos que actúen como “detonantes urbanos” y catalicen el desarrollo. El Parque Temático de Flora y Fauna, ubicado en el suelo de expansión occidental de Pereira, es un ejemplo de detonante urbano y será analizado, más adelante, en el caso de estudio de esta investigación.

Ilustración 13. Planes parciales en suelo de expansión

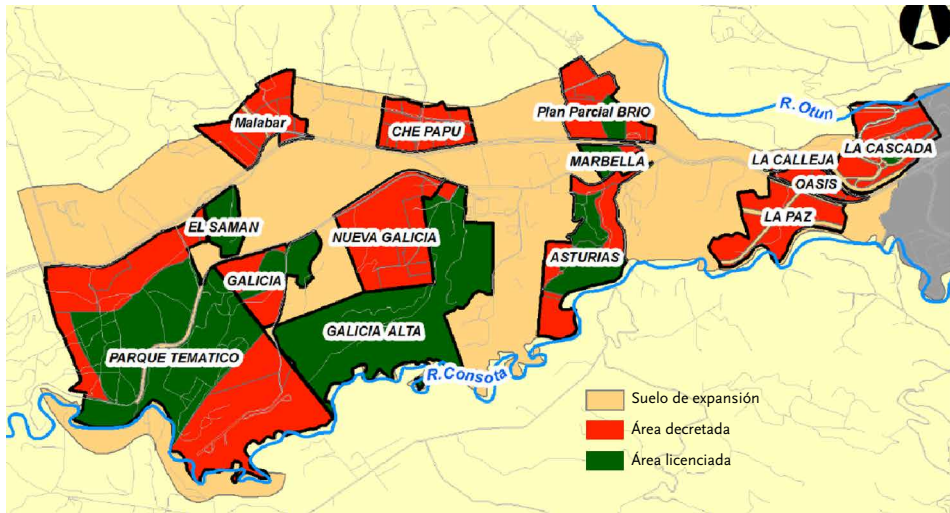


Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto 190 de 2004 y del Acuerdo 35 de 2016.

La Ilustración 14 muestra el suelo de expansión occidental de Pereira y las áreas decretadas y licenciadas dentro del mismo. De las 894,5 ha que ocupa el suelo de expansión occidental se han decretado 472,41 ha que corresponden al 53% del área total. Según datos del Observatorio Inmobiliario de Planeación, a 2014 se habían licenciado 65,58 ha que equivalen al 12% del área decretada, y al 7,3% del área total del suelo de expansión. Se espera que

el Plan Parcial Parque Temático, ubicado a la izquierda en la Ilustración 14, se convierta en una centralidad urbana que potencie el desarrollo del sector (Decreto Municipal 874 de 2003).

Ilustración 14. Desarrollo urbano, suelo de expansión occidental de Pereira



Fuente: Alcaldía de Pereira, 2016.

2.3. Segregación socioespacial excluyente

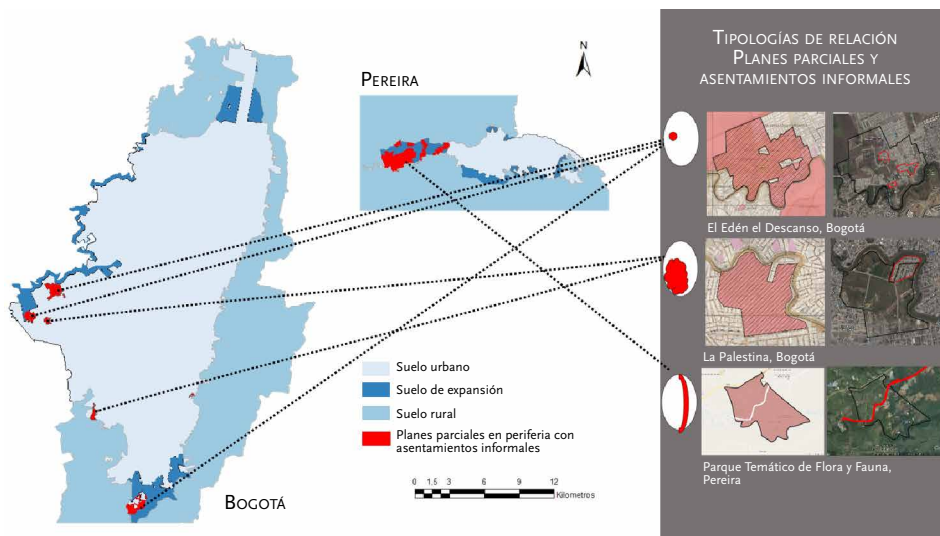
En Bogotá, los patrones de segregación socioespacial localizada a macroescala (ver Ilustración 9 e Ilustración 10) coexisten con el patrón de segregación socioespacial excluyente a microescala (ver Ilustración 15). Es decir que la diferenciación localizada a macroescala, percibida en Bogotá como norte-rico y sur-pobre, se mantiene al mismo tiempo que la llegada de planes parciales, orientados a clases medias y altas; en la periferia, comienza a marcar una tendencia hacia la reducción de la polarización espacial, tal como lo plantea Clichevsky (2000).

En Pereira, la segregación socioespacial localizada no es tan marcada; el fenómeno se hace visible por sectores o barrios, pero no hay grandes sectores definidos como eminentemente pobres o ricos (ver Ilustración 11).

Puede decirse que en esta ciudad la reducción de la polarización espacial es más evidente y predomina el patrón de segregación socioespacial excluyente a microescala, fenómeno reforzado por los planes parciales orientados a desarrollos inmobiliarios de estratos medios y altos que llegan a barrios pobres, generalmente de origen informal, como se muestra en la Ilustración 15.

La Ilustración 15 resalta en rojo los planes parciales (PP) en periferia que incorporan asentamientos informales y que todavía no han recibido ninguna intervención de MIB. Este es un ejemplo del patrón de segregación socioespacial excluyente que comienza a verse en algunas ciudades del país. Para el caso de Bogotá, todos los planes parciales resaltados se encuentran ubicados en el sur de la ciudad, en sectores estrato uno. En Pereira sucede algo similar: los PP se ubican en el sector occidental, el cual es atravesado por el asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril de estrato bajo-bajo. En los PP de las dos ciudades, los asentamientos informales han recibido una categoría diferenciada, por lo que han sido definidos como Tratamiento de Mejoramiento Integral. En ninguno de los casos el tratamiento de MIB se ha iniciado; sin embargo, para la mayoría de los casos ya se ha aprobado por lo menos una licencia urbanística dentro del PP.

Ilustración 15. Planes parciales en periferia y asentamientos informales



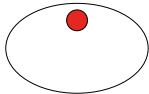

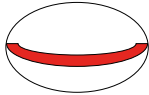
Fuente: Elaboración propia con datos de SDP y DLMIB (2016) y de la Alcaldía de Pereira (2016).

Hoy en día se está perdiendo una oportunidad valiosa de articular a los desarrollos formales (tipo PP) los asentamientos informales. Si bien la figura de MIB implica una evolución en el enfoque de intervención en los asentamientos informales, la categorización diferenciada (como preexistencia o área de manejo diferenciado) hace que los asentamientos sigan concibiéndose como algo ajeno y diferente de la formalidad. Los PP se desarrollan de acuerdo con sus propias reglas y con su propio sistema de reparto de cargas y beneficios, sistema del cual el asentamiento informal es excluido, aun cuando ocupe el mismo territorio. El asentamiento informal, por su parte, está supeditado a las reglas del tratamiento de MIB, las cuales dependerán de variables totalmente ajenas al PP.

Es necesario avanzar hacia un nuevo paradigma de intervención en los asentamientos informales en donde se reconozcan las articulaciones que puedan darse a nivel social, económico y urbano-ambiental, junto con un desarrollo formal que los vincule físicamente. La estrategia de codesarrollo, planteada en esta tesis, es la gran oportunidad para buscar un enlace entre estos dos contextos. Como primer paso se hizo un análisis físico-espacial para entender los tipos de relaciones existentes, en Bogotá y en Pereira, entre el área delimitada para planes parciales y la tendencia de crecimiento y localización de los asentamientos informales vinculados.

A partir de dicho análisis se identificaron tres tipologías de relación: puntual, mancha y lineal. La Tabla 2 clasifica los PP y asentamientos informales de acuerdo con el tipo de relación. En Bogotá se encuentran dos tipologías: puntual en tres (3) planes parciales y mancha en dos (2). En total son cinco (5) planes parciales ubicados en las localidades de Bosa, Usme y Ciudad Bolívar que incorporan asentamientos informales en su área delimitada. En Pereira se encuentran cuatro (4) planes parciales del sector occidental que se relacionan con el asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril.

Tabla 2. Tipos de relación entre planes parciales y asentamientos informales

TIPO DE RELACIÓN	PLAN PARCIAL	ASENTAMIENTO INFORMAL	SECTOR	CIUDAD
Puntual 	Eden el Descanso	San Bernardino I y II	Bosa	Bogotá
		Sector Potreritos		
		El remanso 1		
		Villa Celina		
	Ciudadela El Porvenir	Brisas del Tintal	Usme	
Polígono 2	El Chircal			
Mancha 	La Palestina	Rincón Campestre	Bosa	
	Ciudad Bolívar 74	La Colmena Los Alpes Ensueño	Ciudad Bolívar	
		Bella Flor		
		Bella Flor Restante		
Lineal 	Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna	Banca del Ferrocarril (Galicia Alta y Esperanza Galicia)	Occidental	Pereira
	Galicia Alta			
	Nueva Galicia			
	Galicia I y II			



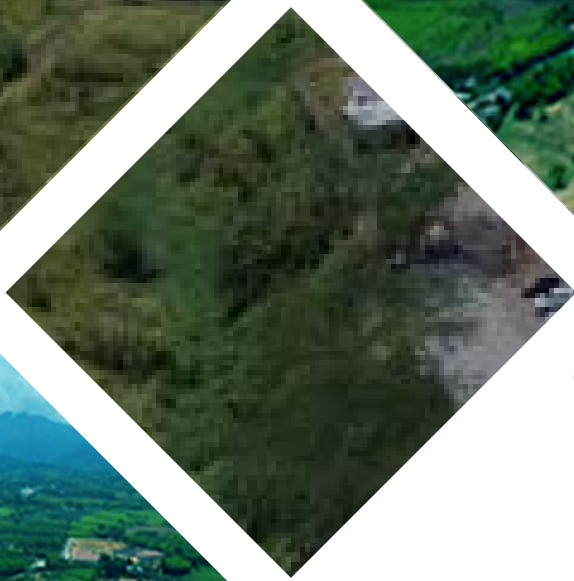

Fuente: Elaboración propia con datos de SDP y DLMIB (2016) y del Decreto Municipal 874 de 2003.

En el caso de Pereira en el que varios planes parciales, ubicados en el sector occidental, incorporan el mismo asentamiento informal (la Banca del Ferrocarril) resulta interesante ya que, para el desarrollo del suelo de expansión occidental, la administración municipal deberá formular un plan zonal. Aunque dicho concepto expresamente no se reconozca dentro de la legislación urbanística colombiana como instrumento de planificación, el plan zonal es referido por su escala de intervención (barrial, zonal, municipal y metropolitana) a un proceso de planificación intermedia que acoge los contenidos mínimos y el procedimiento para su aprobación de los macroproyectos urbanos, instrumento de planificación intermedia dispuesto por la Ley 388 de 1997.

Lo anterior significa que en Pereira existe una gran área con características relativamente homogéneas, en término urbanos (planes parciales de desarrollo que incorporan un asentamiento lineal), que alberga un potencial excepcional de implementación de la estrategia integral de codesarrollo propuesta en este documento. Este plan zonal determinará las cargas urbanísticas de las cuales hacen parte las vías y el sistema de movilidad, los espacios públicos y equipamientos, las redes de servicios públicos y toda la infraestructura necesaria para habilitar este suelo con condiciones de desarrollo urbano y garantizar su incorporación al suelo urbano del municipio. El suelo de expansión occidental de Pereira es, por lo tanto, el territorio de oportunidad seleccionado para el desarrollo de la *Estrategia Integral de Codesarrollo entre Contextos Formales e Informales* y, más específicamente, el plan parcial Parque Temático de Flora y Fauna (ver Ilustración 16).

Ilustración 16. Foto área del plan parcial Parque Temático de Flora y Fauna





Capítulo 3. Caso
de estudio: el
plan parcial
Parque Temático
y el asentamiento
informal de
la Banca del
Ferrocarril

Este capítulo busca brindar una visión de conjunto del Plan Parcial Parque Temático y del asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril resaltando los elementos económicos, sociales y urbano-ambientales a partir de los cuales podrían generarse oportunidades de codesarrollo. Por lo tanto, se analizan las condiciones actuales de la Banca del Ferrocarril con la ayuda de indicadores y variables para medir la informalidad (CEPAL, 1998; González, 2009; INEC, 2013; Smolka & Biderman, 2009), y se analiza la propuesta del Plan Parcial a la luz de indicadores para medir la sostenibilidad de proyectos urbanos a escala intermedia (Charlot-Valdieu, & Outrequin, 2012; MADS & ASOCARS, 2013; Rey, 2012; Riera, 2011; Sharifi & Murayama, 2013). El objetivo es identificar las necesidades y oportunidades de articulación entre ambos contextos.

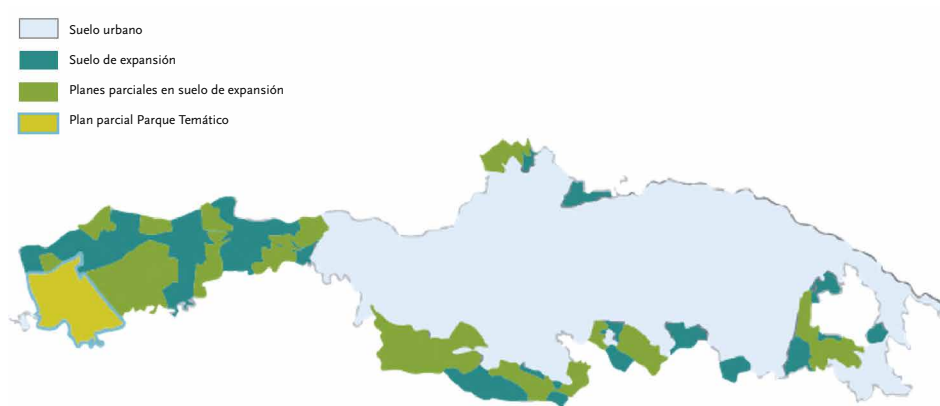
Adicionalmente, se recopilan las percepciones de actores estratégicos de los sectores público y privado con respecto al Plan Parcial Parque Temático y su relación con el asentamiento de la Banca del Ferrocarril. El objetivo es empezar a dilucidar la viabilidad institucional de la estrategia de codesarrollo propuesta en esta tesis mediante la comprensión de las voluntades política, gremial y comunitaria.

3.1. Localización y visión

El Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna (PP PTF), adoptado mediante el Decreto Municipal 874 de 2003, se ubica en el extremo de la zona de expansión occidental de la ciudad de Pereira (ver Ilustración 17). Esta localización resulta estratégica para orientar el desarrollo del suelo de expansión occidental, el cual constituye la puerta de entrada al casco urbano de la ciudad y el punto de articulación para la conexión a nivel regional; además alberga una gran

riqueza ambiental y paisajística (Alcaldía de Pereira, 2010; DTS-Modificación PP PTFF).

Ilustración 17. Localización Plan Parcial Parque Temático



Fuente: Elaboración propia con datos de la Alcaldía de Pereira (2010) y DTS (Modificación PTFF).

El PP PTFF nace con el objetivo de “establecer el soporte de planificación y desarrollo para la zona involucrada en el Parque Temático de Flora y Fauna, y sus áreas de influencia inmediata, de manera que este territorio se consolide como epicentro de actividades recreativas y de apoyo a las mismas, determinando este borde de la zona de expansión urbana de Pereira, en cumplimiento con los parámetros fijados por el Plan de Ordenamiento Territorial”. Como objetivo desde la Plataforma para la Competitividad Regional busca “crear un área especializada en servicios recreativos a nivel, local, regional y nacional, cuyo eje central lo constituya el Parque Temático de Fauna y Flora, como estrategia para posicionar la ciudad de Pereira como destino recreativo, insertándose en el sistema de parques ecoturísticos del eje cafetero, permitiendo el fortalecimiento de su plataforma competitiva” (Alcaldía de Pereira, 2003, Formulación PP PTFF). La presencia de este gran equipamiento en el Plan Parcial es un fenómeno atípico que se justifica por la necesidad de optimizar la dinámica de desarrollo urbano, de un suelo de expansión desmesuradamente grande para los requerimientos del municipio.

3.2. Dimensión jurídico-institucional

En la dimensión institucional, el Plan Parcial de expansión urbana Parque Temático de Flora y Fauna (PP PTF) surge por iniciativa pública por parte de la Administración Municipal de Pereira, adoptado mediante el Decreto 874 de 2003 con el fin de crear un área especializada en servicios recreativos a nivel local, regional y nacional; posteriormente fue modificado por el Decreto 085 de 2011 que asume el compromiso de orientar el desarrollo teniendo en cuenta el espacio público como principal elemento articulador, conformando un sistema de corredores de los ríos y quebradas, respetando y valorando la oferta ambiental, atendiendo cambios en la delimitación del Plan Parcial, la nueva configuración de unidades de actuación, la densificación y la construcción de los proyectos urbanos, la distribución equitativa de cargas y beneficios. Estos ajustes necesarios para concretar la norma urbanística e iniciar el proceso de construcción están relacionados con las características del Bio Parque Parque Temático de Flora y Fauna.

Posteriormente, y mediante los decretos 045 de 2012 y 1005 de 2014, se emprende la modificación del Plan Parcial para delimitar de nuevo las unidades de actuación urbanística; finalmente, el comportamiento actual del Plan Parcial vincula un área de planificación que posee una superficie de 1.726.560,53 m² (172,65 ha), conformada por 39 predios y 22 propietarios, y dividida en diez (10) polígonos, conformados por nueve (9) Unidades de Actuación Urbanística¹ y una (1) Unidad de Gestión² para el desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario (VIP). El asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril se define como un polígono alargado sujeto a tratamiento de mejoramiento integral (ver Ilustración 18) que atraviesa de forma lineal el Plan Parcial dividiéndolo en dos sectores. La zona de influencia de la Banca del Ferrocarril al Plan Parcial está comprendida por las veredas Galicia Baja y Esperanza Galicia y ocupa 3,3 ha de superficie. La conformación de las unidades se describe en la siguiente tabla.

1 Ver capítulo 4

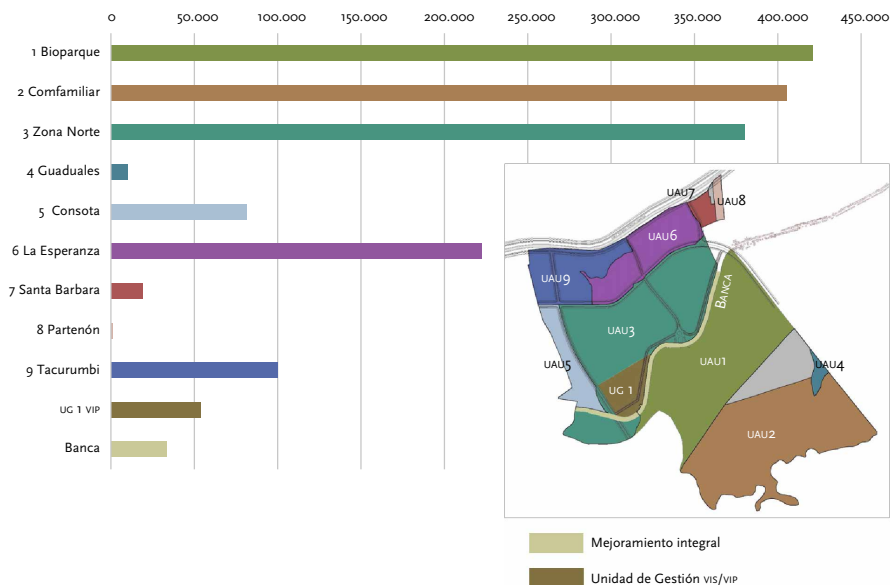
2 *Ibíd.*

Tabla 3. Superficie en m² de las Unidades de Actuación Urbanística

UAU	SUPERFICIE (m ²)
1 Bioparque	420.946
2 Comfamiliar	405.000
3 Zona norte	380.228
4 Guadales	10.000
5 Consota	81.461
6 La Esperanza	222.220
7 Santa Bárbara	19.000
8 Partenón	1.153
9 Tacurumbí	99.685
Ug 1 vip	53.678
*Banca	33.280
Total	1.726.650

Fuente: Decreto Municipal 085 (2011) y Decreto Municipal 1005 (2014).

Ilustración 18. Distribución y superficie en m² de las Unidades de Actuación Urbanística del Plan Parcial Parque Temático



Fuente: Elaboración propia con datos de Decreto Municipal 085 (2011) y Decreto Municipal 1005 (2014).

El marco jurídico para la adopción del Plan Parcial, su adopción en sí y las posteriores modificaciones se regulan por las normas que se indican a continuación:

Tabla 4. Marco jurídico Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna

NORMA NACIONAL	TEMA
Ley 388 de 1997	Ley de Desarrollo Urbano
Ley 1228 de 2008 y Decreto Nacional 4550 de 2009	Franjas mínimas de retiro obligatorio y áreas de exclusión
Decreto Ley 019 de 2012	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
Ley 1083 de 2006 y Decretos 798 de 2010 y 2742 de 2008	Ley de planeación urbana sostenible, sus modificaciones y reglamentaciones.
Ley 99 de 1993	Ley General Ambiental.
Decreto Ley 2811 de 1974	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
Decreto Único Compilado 1077 de 2015	Relativo a las licencias urbanísticas.
	Relativo a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios comprendidos en suelo urbano y de expansión.
	Que reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales.
Ley 75 de 2013	Normas mínimas para viviendas de interés social y de interés prioritario.
Normas municipales	
Acuerdos 18 de 2000 y 23 de 2006	POT
Acuerdo 65 de 2004 y Decretos 229 de 2005, 430 de 2008 y 313 de 2011	Relativos a la participación en plusvalías.
Decretos 449 de 2007, 1425 de 2010, y 421 de 2011	Estatuto Municipal de Usos.

NORMA NACIONAL	TEMA
Normas Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER)	
Resolución 1796	Que adopta las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial de los municipios de Risaralda.
Resolución 1433 de 2004	Sobre planes de saneamiento y manejo de vertimientos PSMV.
Resolución 177 de 1997	Estatuto forestal que regula el uso y aprovechamiento de los bosques en el departamento de Risaralda.
Resolución 567 de 1997	Que reglamenta el aprovechamiento de aguas en la jurisdicción de la CARDER.
Acuerdo 028 de 2011	Por la cual se fijan lineamientos para orientar el desarrollo de las áreas urbanas y de expansión urbana.
Acuerdo 029 de 2011	Aguas subterráneas.

Fuente: Elaboración propia.

El manejo jurídico para la regularización de la tenencia del suelo de los asentamientos humanos en Colombia, y que podría ser aplicado al sector de la Banca del Ferrocarril, se lleva a cabo mediante el proceso de legalización del asentamiento humano y su titulación conforme a las siguientes normas:

Tabla 5. Marco jurídico para la regularización de la tenencia del suelo

NORMA NACIONAL	TEMA
Ley 388 de 1997	Artículo 95. Cesión a título gratuito a través de resolución administrativa.
Ley 9 de 1989	Artículo 58. Cesión a título gratuito de bienes propiedad de la Nación.
Ley 3 de 1991	Subsidio en especie para la habilitación legal de títulos.
Ley 1001 de 2005	Cesión a título gratuito sobre bienes fiscales.
Decreto 1077 de 2015	Capítulo 5. Legalización urbanística de asentamientos humanos. Artículo 2.2.6.5.1. Capítulo 5. Procesos de titulación. Artículo 2.2.6.5.2.

Fuente: Elaboración propia.

El comportamiento de la tenencia del suelo para las familias asentadas en la Banca del Ferrocarril está relacionado con la falta de un título debidamente registrado que certifique el derecho a la propiedad y que en su lugar este sea reemplazado por escritos privados como la promesa de compraventa o por documentos privados autenticados incluso por el notario. Así, la tenencia del suelo, para este caso, se relaciona con la posesión física de un bien, sin importar la legitimidad en su dominio.

La irregularidad urbana implica otro tipo de informalidad relacionada con la tenencia del suelo: se trata de la relación jurídica entre el ocupante y el inmueble, basada en la falta de título debidamente registrado que certifique el derecho a la propiedad y que en su lugar haya escritos privados como la promesa de compraventa (Granda, 2010).

La legalización de asentamientos humanos no se reconoce en el contexto de los instrumentos de planificación; no obstante, su función obedece a un proceso de planificación para el reconocimiento del asentamiento humano y la regulación urbanística de la zona.

En la práctica, la legalización y el reconocimiento del asentamiento humano se realizan bajo la figura de un programa de Mejoramiento Integral de Barrios aplicado a territorios que han sido desarrollados sin el cumplimiento de las normas urbanísticas; este proceso reconoce la existencia del asentamiento en el contexto urbanístico de una ciudad mediante la elaboración de un estudio de regularización urbanística (Acuerdo Municipal 35 de 2016).

Los instrumentos de planificación, por sí solos, no garantizan la ejecución y el desarrollo de un territorio que deben conformar un escenario articulado con los instrumentos de gestión del suelo que permitan a las entidades territoriales el logro de sus objetivos en la ordenación de la ciudad.

La titulación es el mecanismo por el cual el Gobierno Nacional faculta a las entidades públicas para transferir los predios de su propiedad a las familias de escasos recursos que los han ocupado de manera ilegal mediante vivienda de interés social. Los procesos de titulación se adelantan sobre los bienes de las entidades públicas del orden nacional y territorial (municipios o distritos) y no podrán ser objeto de estos programas aquellos asentamientos que se encuentren ubicados sobre predios de carácter privado o de propiedad de personas naturales. No podrán incluirse los predios o asentamientos que se

encuentren ubicados en zonas de riesgo, de protección o de proyección de las obras contempladas en el Plan de Desarrollo Municipal, ni bienes de uso público, así como aquellos que se encuentren por fuera del rango de vivienda de interés social (MVCT, 2017).

El proceso de titulación es fundamental en la intervención de la Banca del Ferrocarril para el reconocimiento de la propiedad a las familias asentadas por varios años en el antiguo corredor férreo. Estos suelos hoy hacen parte del Municipio de Pereira en virtud del proceso de compensación y canje con otras áreas definidas como nueva línea para la prestación del servicio del transporte férreo; fueron entregados por el municipio de Pereira a la Empresa Colombiana de Vías Férreas, FERROVÍAS, como resultado del pacto de cumplimiento en desarrollo de una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Risaralda (Alcaldía de Pereira, s.f.).

El caso de Pereira en el que varios planes parciales, ubicados en el sector occidental, incorporan el mismo asentamiento informal (la Banca del Ferrocarril) resulta interesante ya que, para el desarrollo del suelo de expansión occidental, la administración municipal deberá formular un Plan Zonal y aunque dicho concepto expresamente no se reconozca dentro de la legislación urbanística colombiana como instrumento de planificación, este se refiere por su escala de intervención (barrial, zonal, municipal y metropolitana) a un proceso de planificación intermedia que acoge los contenidos mínimos y el procedimiento para su aprobación de los macroproyectos urbanos como instrumento de planificación intermedia dispuesto por la Ley 388 de 1997.

La formulación del Plan Zonal como criterio para el tratamiento de desarrollo en los suelos de expansión occidental, conforme a lo estipulado en el actual Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo Municipal 35 de 2016. Artículo 303), establece: (i) para el desarrollo del suelo de expansión occidental la administración municipal deberá formular un Plan Zonal que contenga las políticas, objetivos, estrategias, la normatividad y los criterios de intervención en concordancia con las normas del presente plan, el cual podrá desarrollarse con la participación de empresas públicas y privadas; (ii) el Plan Zonal determinará las cargas urbanísticas de las cuales hacen parte las vías y el sistema de movilidad, los espacios públicos y equipamientos, las redes de servicios públicos y toda la infraestructura necesaria para habilitar

este suelo con condiciones de desarrollo urbano, garantizando su articulación con el suelo urbano del municipio; (iii) el Plan Zonal definirá la delimitación de los nuevos planes parciales que se desarrollarán en este suelo, establecerá los criterios y la normatividad correspondientes a las áreas no planificadas y reconocerá los planes parciales aprobados con anterioridad a la adopción de este instrumento para los cuales deberá contemplar acciones y directrices específicas a realizarse.

Lo anterior significa que en Pereira existe una gran área con características relativamente homogéneas, en términos urbanos (planes parciales de Desarrollo que incorporan un asentamiento informal lineal), que alberga un potencial excepcional de implementación de la estrategia integral de codesarrollo propuesta en este documento.

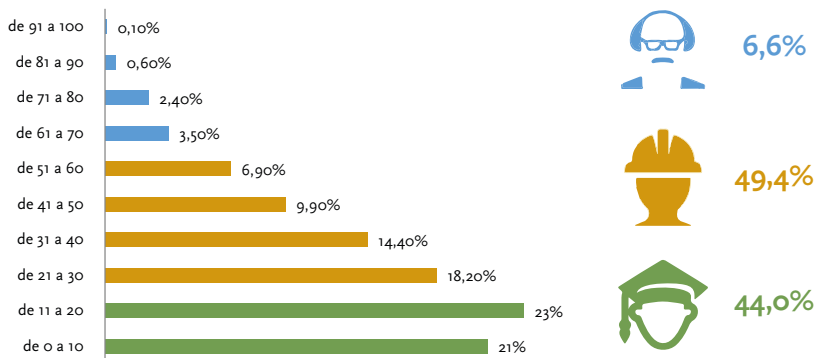
3.3. Dimensión económica

Para comprender las necesidades y oportunidades de articulación económica en el Plan Parcial se analizaron para la Banca del Ferrocarril los indicadores de (i) grupos etarios, (ii) dependencia demográfica, (iii) población estudiantil y (iv) población ocupada, tomando como base algunos indicadores de informalidad planteados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC). Para la propuesta del Plan Parcial se analizó el indicador de Mezcla de Usos, teniendo en cuenta algunas determinantes definidas para barrios sostenibles según el sistema de indicadores de sostenibilidad francés (Charlot-Valdieu & Outrequin, 2012).

Grupos etarios

Los datos para determinar los grupos etarios en el contexto de la Banca del Ferrocarril se tomaron del Diagnóstico para el Programa de Mejoramiento Integral, realizado por el Instituto de Desarrollo y Fomento de Pereira (INFIPEREIRA) en el año 2014, el cual se basa, a su vez, en los datos del censo de 2011 realizado por la misma entidad.

Ilustración 19. Distribución porcentual de grupos etarios de la Banca del Ferrocarril



Fuente: Elaboración propia con datos de INFIPEREIRA (2014).

De la pirámide demográfica, la cual muestra los grupos etarios (ver Ilustración 19), se pueden determinar los siguientes tres indicadores base para analizar las condiciones económicas de la informalidad (INEC, 2013):

- Porcentaje de población de 0 a 20 años: es la relación porcentual entre la población de 0 a 20 años con respecto a la población total. Determina también el porcentaje de población en edad de estudiar. Para el caso de estudio el indicador es de 44%.
- Porcentaje de población de 21 a 60 años: es la relación porcentual entre la población de 21 a 60 años con respecto a la población total. Determina también el porcentaje de población en edad de trabajar. Para el caso de estudio el indicador es de 49,4%.
- Porcentaje de población de 61 años y más: es la relación porcentual entre la población de 61 años en adelante con respecto a la población total. Determina también el porcentaje de población en edad de jubilarse. Para el caso de estudio el indicador es de 6,6%.

Según el diagnóstico de INFIPEREIRA (2014), cuya muestra corresponde a 600 hogares y 2.181 personas censadas, la Banca del Ferrocarril presenta una pirámide progresiva de base ancha que se reduce rápidamente. Es decir que

la población es, en su mayoría, joven y con altas perspectivas de crecimiento. Este tipo de pirámides poblacionales son representativas de sociedades pobres (George & Bergadá, 1971), ya que se trata de poblaciones con un alto índice de dependencia demográfica, indicador que se explica a continuación.

Dependencia demográfica

Es un indicador de dependencia económica potencial, es decir mide la población en edades teóricamente inactivas en relación con la población en edades teóricamente activas. Se trata de una relación de dependencia potencial pues no todas las personas menores de 20 años o mayores de 60 años están fuera del mercado laboral, ni todas las de 21 a 60 años son activas laboralmente. Según el INEC este indicador se calcula de la siguiente manera:

- Dependencia demográfica: se expresa como la cantidad de personas de 0 a 20 años y de 61 años y más por cada cien (100) personas de 21 años a 60 años.

Ecuación 1. Dependencia demográfica

$$\text{Dependencia Demográfica} = \left(\frac{\text{Población de 0 a 20 años} + \text{Población de 61 años y más}}{\text{Población de 21 a 60 años}} \right) \times 100$$

Fuente: INEC (2013).

El cálculo de dependencia demográfica para la Banca del Ferrocarril, según los datos de grupos etarios expuestos anteriormente, queda de la siguiente manera:

Ecuación 2. Dependencia demográfica en la Banca del Ferrocarril

$$\text{Dependencia Demográfica} = \left(\frac{960 + 144}{1077} \right) \times 100 = 103$$

Fuente: Elaboración propia con datos de INFIPEREIRA (2014).

El valor de 103 para el indicador de dependencia demográfica significa que, por cada 100 personas en edad de trabajar, hay teóricamente 103 personas inactivas en el asentamiento de la Banca del Ferrocarril. Este valor se considera alto ya que significa que, en teoría, la totalidad de personas activas tiene a su cargo a por lo menos una persona inactiva laboralmente.

Población estudiantil

Existe consenso sobre la importancia que tiene la educación para el desempeño productivo, sociocultural y ciudadano de los individuos. Adicionalmente, hay antecedentes suficientes para concluir que la educación escasa y de mala calidad es uno de los factores estrechamente asociados a mayores riesgos de pobreza y, por lo tanto, uno de los obstáculos más serios para salir de ella (CEPAL, 1998).

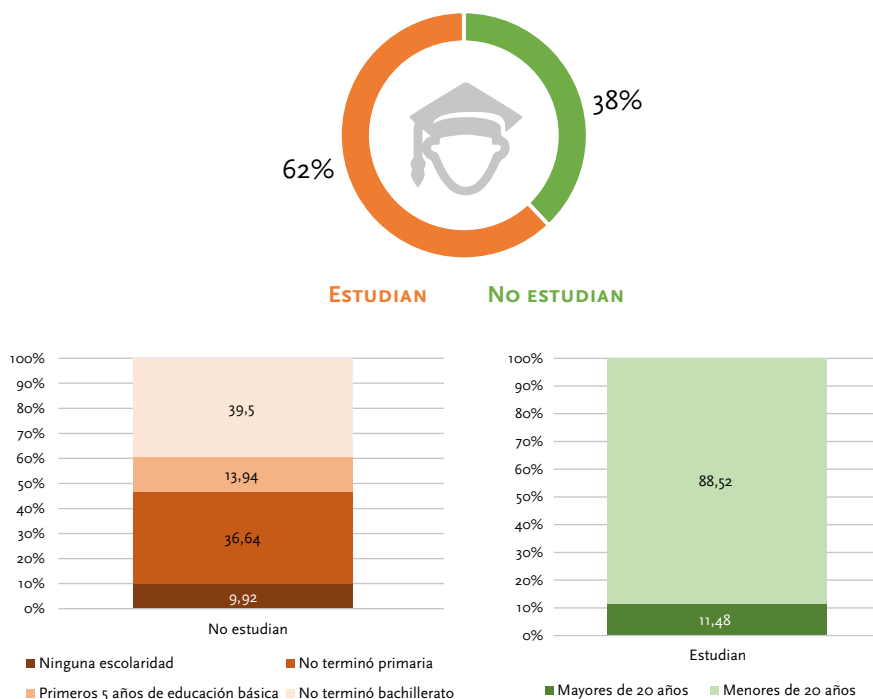
Los indicadores utilizados para analizar a la población estudiantil en asentamientos informales generalmente se basan en datos desagregados según edades y/o nivel escolar. El diagnóstico de INFIPEREIRA (2014) brinda solamente un porcentaje de la población que estudia con respecto a la población total censada (600 hogares y 2.181 personas). Según este estudio, en 2011, en el asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril, 625 personas estudiaban (29%) y 1.542 personas (71%) no lo hacían. Sin embargo, estos datos no están desagregados.

El estudio de Cano (2008), citado en (Giraldo & López, 2009), y basado en el censo poblacional de 2008, brinda datos más precisos acerca de la población estudiantil (ver Ilustración 20). De una muestra de 602 hogares y 2.143 personas censadas, este determina los siguientes indicadores:

- Porcentaje de población estudiando: 37,95% equivalente a 813 personas.
- Porcentaje de población sin estudiar: 62,05% equivalente a 1.330 personas.
- Porcentaje de personas estudiando menores de 20 años: 88,52% equivalente a 720 personas.
- Porcentaje de personas que no estudian y que no tienen ningún tipo de escolaridad: 9,92% equivalente a 132 personas.
- Porcentaje de personas que no estudian y que no terminó primaria: 36,64% equivalente a 487 personas.

- Porcentaje de personas que no estudian y que terminó los primeros 5 años de educación básica: 13,94% equivalente a 185 personas.

Ilustración 20. Análisis de indicadores de población estudiantil



Fuente: Elaboración propia con datos de Giraldo & López (2009).

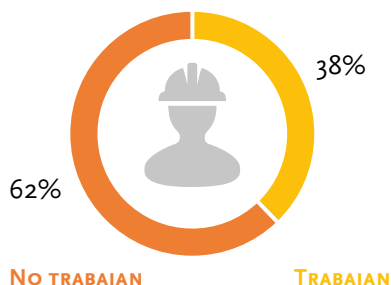
Población ocupada y dependencia económica real

La primera aproximación al indicador de población ocupada está dada generalmente por el porcentaje de Personas Económicamente Activas (PEA). Es un indicador que permite hacer una estimación mucho más cercana a la realidad de la dependencia económica, teniendo en cuenta que el indicador de dependencia demográfica muestra una relación de dependencia teórica, basada solamente en los grupos etarios (ver Dependencia demográfica).

Según Chackiel (2000), el PEA debe incluir a la población ocupada entre 15 y 64 años y mayores. En este cálculo no se incluye a la población ocupada menor de 15 años ya que este dato hace parte de un indicador más específico relacionado con la tasa de trabajo infantil.

Para el análisis de Porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) en la Banca del Ferrocarril, se tomaron los datos del estudio de INFIPEREIRA (2014). En este diagnóstico se encuentra que, del total de la población censada (2.181 personas), sólo el 38% se encontraba trabajando en 2011 (ver Ilustración 21).

Ilustración 21. Porcentaje de Población Económicamente Activa en la Banca del Ferrocarril



Fuente: Elaboración propia con datos de INFIPEREIRA (2014).

Si se asume que las 822 personas económicamente activas (el 38% de la población total censada) son en su totalidad mayores de 15 años, y que las 1.359 personas restantes corresponden a la suma de población menor de 15 años y la población no económicamente activa (PNEA) mayor de 15 años, podría calcularse el indicador de dependencia económica real tomando como base los planteamientos de Manzano & Velázquez (2016), de la siguiente forma:

Ecuación 3. Dependencia económica real

$$\text{Dependencia económica real} = \left(\frac{\text{Población menor de 15 años} + \text{PNEA mayor de 15 años}}{\text{PEA entre 15 y 64 años} + \text{PEA de 65 años y más}} \right) \times 100$$

$$\text{Dependencia económica real} = \left(\frac{1359}{822} \right) \times 100 = 165$$

Fuente: Arriba – (Manzano & Velázquez, 2016); abajo – Datos de INFIPEREIRA (2014).

El indicador de dependencia económica real es de 165 para la Banca del Ferrocarril, es decir que, por cada 100 personas económicamente activas, hay 165 no económicamente activas o, dicho en otras palabras, cada persona económicamente activa debe responder por casi 2 personas no económicamente activas. Este dato resulta ser más alto que el indicador de dependencia demográfica calculado anteriormente y brinda una visión más aproximada de la realidad.

Los índices de dependencia económica evidencian la problemática específica de las personas en edad de trabajar que viven en asentamientos informales. La estrategia de codesarrollo, desarrollada en esta tesis, propone que la dependencia económica de los asentamientos informales sea un indicador susceptible de mejora por medio de la gestión de la oferta de empleo a largo plazo dentro del área del Plan Parcial. Esta oferta la pueden brindar los aprovechamientos urbanísticos definidos para cada Unidad de Actuación Urbanística y debería responder a las demandas de la población del asentamiento informal.

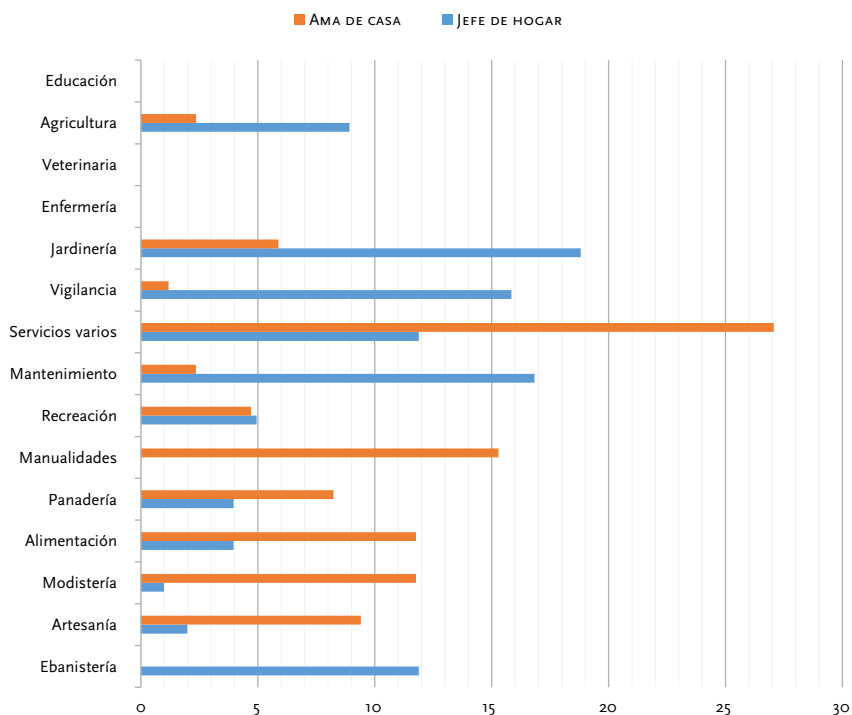
Tipos de ocupación

La demanda de empleo de un asentamiento informal puede ser estudiada cuantitativamente, con los indicadores ya analizados; y, cualitativamente, a partir de variables como el tipo de vinculación laboral (empleado o independiente), el tipo de ocupación (jardinería, agricultura, construcción, etc.), el salario, la estabilidad laboral (empleo por horas, días, meses, años o indefinido) etc. Para el caso que le compete a esta investigación, resulta interesante conocer los tipos de ocupación de los habitantes de la Banca del Ferrocarril.

Según un trabajo académico de la Universidad Católica Popular del Risaralda, realizado por Giraldo & López (2009), las ocupaciones de la población de la Banca del Ferrocarril se distribuyen según muestra la Ilustración 22. Para este estudio fueron encuestadas 108 personas, equivalentes al 5% de la población total censada en 2011. Aunque la muestra de población del estudio de Giraldo & López (2009) puede considerarse pequeña en términos estadísticos, es suficiente para brindar una idea general de los tipos de ocupación presentes en el asentamiento informal, lo cual permite orientar el diseño de la estrategia de codesarrollo, planteada en esta tesis.

La Ilustración 22 muestra los porcentajes de población por tipos de ocupaciones. Entre las amas de casa, los porcentajes más altos se encuentran en ocupaciones como servicios varios (dentro de los cuales se contabilizan los servicios domésticos), las manualidades y la alimentación. Entre los jefes de hogar los porcentajes más altos se dan en jardinería, mantenimiento (dentro del cual se cuentan actividades de construcción y/o remodelación), y la vigilancia.

Ilustración 22. Ocupaciones de amas de casa y jefes de hogar en la Banca de Ferrocarril



Fuente: Elaboración propia con datos de Giraldo & López (2009).

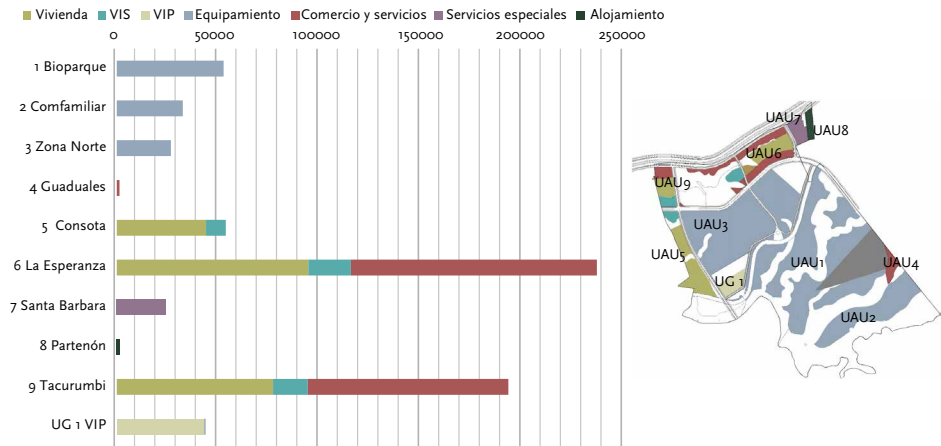
Aprovechamientos urbanísticos

Una vez entendidas las necesidades económicas de la población de la Banca del Ferrocarril, es posible analizar las oportunidades de oferta de empleo que pueden darse en el Plan Parcial. El análisis de los usos del suelo y el

aprovechamiento urbanístico es un punto de partida para aproximarse a una propuesta de articulación económica entre la oferta del Plan Parcial y la demanda de la Banca.

La Ilustración 23 muestra los aprovechamientos máximos (en m² construidos) por Unidades de Actuación Urbanística. Las UAU con mayores aprovechamientos urbanísticos son La Esperanza (6) y Tacurumbí (9), ambas ubicadas al extremo norte del Plan Parcial y con designación de usos del suelo para vivienda no vis, vivienda de interés social (VIS), comercio y servicios. Las unidades Bioparque (1), Comfamiliar (2) y Zona Norte (3), son las más extensas en superficie y están destinadas a equipamiento. La unidad de gestión (1) que aparece con la modificación del Plan Parcial de 2014, se ubica en colindancia con la Banca del Ferrocarril y está destinada, en su gran mayoría, a vivienda de interés prioritario (VIP).

Ilustración 23. Aprovechamientos máximos por Unidades de Actuación Urbanística (m² construidos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto Municipal 1005 (2014), SPM (2014) y del Plano Zonas de Asignación de Usos.

En orden consecutivo, de mayor a menor, los usos se organizan de la siguiente manera, según su aprovechamiento máximo (ver Tabla 3): (i) comercio y servicios, con 221.488 m²; (ii) vivienda no vis con 215.484 m²; (iii)

equipamiento con 112.543 m²; (iv) vivienda VIS con 47.905 m²; (v) vivienda VIP con 43.137 m²; (vi) servicios especiales (referente a una estación de gasolina) con 24.252 m²; y (vii) alojamiento con 1.478 m².

Tabla 6. Aprovechamientos máximos en m² construidos

APROVECHAMIENTOS MÁXIMOS (m ² CONSTRUIDOS)							
UAU	Vivienda no VIS	VIS	VIP	Equipamiento	Comercio y servicios	Servicios especiales	Alojamiento
1 Bioparque	o	o	o	52.653,87	o	o	o
2 Comfamiliar	o	o	o	32.540,74	o	o	o
3 Zona norte	o	o	o	26.678,89	o	o	o
4 Guadales	o	o	o	o	1.334,51	o	o
5 Consota	43.997,33	9.781,17	o	o	o	o	o
6 La esperanza	94.449,83	20.997,41	o	o	121.254,43	o	o
7 Santa barbara	o	o	o	o	o	24.252,04	o
8 Partenón	o	o	o	o	o	o	1.477,71
9 Tacurumbi	77.036,59	17.126,23	o	o	98.899,37	o	o
UG 1 VIP	o	o	43.137,01	669,21	o	o	o
Total	215.483,75	47.904,81	43.137,01	112.542,71	221.488,31	24.252,04	1.477,71

Fuente: Decreto Municipal 1005 (2014).

La información descrita anteriormente permitirá calcular el indicador de mezcla de usos, el cual se entiende como la relación entre los m² construidos para comercio, servicios, equipamientos y otros usos diferentes a vivienda, y los m² construidos dedicados específicamente a vivienda. Según Charlot-Valdieu & Outrequin (2012), el indicador de mezcla de usos se calcula de la siguiente manera:

Ecuación 4. Mezcla de usos

$$\text{Mezcla de usos} = \left(\frac{\text{m}^2 \text{ construidos dedicados a comercio, servicios, equipamientos y otros usos diferentes a vivienda}}{\text{m}^2 \text{ construidos de vivienda} + \text{m}^2 \text{ construidos dedicados a comercio, servicios, equipamientos y otros}} \right) \times 100$$

Fuente: Charlot-Valdieu & Outrequin (2012).

En el caso de la planeación urbana europea, la implementación del indicador de mezcla de usos asegura que los proyectos de escala intermedia (barrios o, para este caso, planes parciales) logren los siguientes objetivos de sostenibilidad:

- Reducción de desplazamientos al generar una oferta de empleo acorde con la población residente.
- Favorecer la mezcla social al combinar actividades diversas compatibles con vivienda.

La Ecuación 5 muestra el cálculo del indicador con los datos del Plan Parcial expuestos anteriormente:

Ecuación 5. Mezcla de usos – Plan Parcial Parque Temático

$$\text{Mezcla de usos} = \left(\frac{359.761}{306.526 + 359.761} \right) \times 100 = 54$$

Fuente: Datos de Decreto Municipal 1005 (2014).

El resultado obtenido indica que existe una relación proporcional entre los m² construidos dedicados a vivienda y aquellos que pueden ofrecer oportunidades de empleo, como el comercio, servicios y equipamientos. Un índice de entre 40 y 60 se considera ideal pues, al haber aprovechamientos similares para vivienda y otros usos, podrían suplirse, en teoría, las demandas de empleo de los residentes en el mismo barrio o Plan Parcial (Charlot-Valdieu & Outrequin, 2012).

Para el análisis del caso de estudio hay que tener en cuenta que, además de los aprovechamientos urbanísticos propuestos en el Plan Parcial, hay una preexistencia correspondiente al asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril. Resulta necesario agregar al cálculo los m² construidos de vivienda informal presentes en esta zona para determinar si la propuesta de aprovechamientos dedicados a comercio, servicios y equipamientos es suficiente para suplir también las necesidades del asentamiento de origen

informal (AOI). Entendiendo lo anterior, el cálculo para el caso de estudio se modifica de la siguiente manera:

Ecuación 6. Cálculo de mezcla de usos incluyendo la Banca del Ferrocarril

$$\text{Mezcla de usos} = \left(\frac{\text{m}^2 \text{ construidos dedicados a comercio, servicios, equipamientos y otros usos diferentes a vivienda}}{\text{m}^2 \text{ construidos dedicados a vivienda} + \text{m}^2 \text{ construidos dedicados a comercio, servicios, equipamientos y otros} + \text{m}^2 \text{ construidos de vivienda (AOI)}} \right) \times 100$$

$$\text{Mezcla de usos} = \left(\frac{359.761}{306.526 + 359.761 + 66.560} \right) \times 100 = 49$$

Fuente: Elaboración propia con datos de Charlot-Valdieu & Outrequin (2012), Decreto Municipal 1005 (2014) e INFIPEREIRA (2014).

El resultado de la Ecuación 6, al estar dentro del rango 40-60, permite concluir que la propuesta actual de aprovechamientos urbanísticos del Plan Parcial puede dar solución a las necesidades de empleo de la población de la Banca del Ferrocarril. Lo anterior entendido desde la aplicación del indicador de mezcla de usos y de su argumentación teórica y técnica. Por lo tanto, se confirma la viabilidad de una articulación desde la dimensión económica entre los actores públicos y privados del Plan Parcial y la población de la Banca del Ferrocarril. Buscar las herramientas adecuadas desde la planeación y gestión del suelo para lograr dicha articulación es uno de los objetivos fundamentales de la estrategia de codesarrollo.

3.4. Dimensión social

La estrategia de codesarrollo para el Plan Parcial Parque Temático busca, como objetivo de sostenibilidad social, brindar garantías para que las formas de habitar, tanto de la comunidad preexistente como futura, puedan consolidarse en el territorio. Por lo tanto “habitar” es un término que merece ser definido para el análisis de la dimensión social.

En este documento se entiende el “habitar” como una condición humana que implica dos elementos fundamentales: (i) el sentimiento de arraigo y las formas de pertenencia del hombre con el lugar que habita, que puede ser su casa, su barrio, su ciudad, etc. (Yori, 1999, citado por Cuervo, 2008); y (ii) la apropiación³ del espacio público para el desarrollo de la vida cotidiana y como acto que reivindica el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1978, citado en Martínez, 2014).

Teniendo en cuenta la definición de “habitar” y los objetivos de la estrategia de codesarrollo, en este subcapítulo se describen las condiciones del asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril en términos de tenencia del suelo y de a permanencia en el sector, y se analizan indicadores de densidad humana, espacio público y equipamientos colectivos, tanto para la Banca como para la propuesta del Plan Parcial Parque Temático con el objeto de identificar las necesidades y oportunidades de articulación que pueden darse en el caso de estudio y que contribuyan a preservar y/o consolidar el sentimiento de arraigo de la comunidad preexistente y a fomentar la apropiación del espacio público por parte de la población de los dos contextos que cohabitarán en el Plan Parcial.

Tenencia del suelo

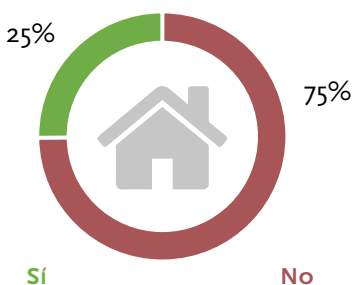
Está comprobado que la regularización de la tenencia del suelo de las familias que se encuentran asentadas en sectores informales genera sentido de pertenencia ya que les brinda la confianza para mejorar las condiciones de sus viviendas y progresar hacia una mejor calidad de vida (Clichevsky, 2006). Además, la propiedad con título representa un activo comercializable que permite al dueño incorporarse a los mercados de tierra y vivienda (Brakarz, Greene & Rojas, 2002). En este sentido, la regularización de la tenencia del suelo de las familias que habitan la Banca del Ferrocarril será de extrema importancia para la estrategia de codesarrollo.

Según la información de tenencia del suelo tomada de la base de datos elaborada por el Instituto de Desarrollo y Fomento de Pereira (INFIPEREIRA)

3 Apropiación en el sentido positivo que lleva a generar vínculos con el espacio hasta sentirlo como propio.

y la Fundación para el Desarrollo de Risaralda (FUNDERIS), en 2015, de un total de 914 viviendas censadas, sólo 230 poseían titulación y 684 requerían la regularización de sus condiciones de tenencia (ver Ilustración 24).

Ilustración 24. Tenencia del suelo en la Banca del Ferrocarril



Fuente: Elaboración propia con datos de INFIPEREIRA & FUNDERIS (2015).

Permanencia en el sector

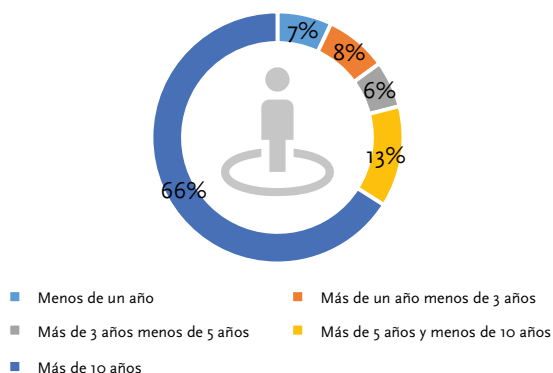
Permanecer es una condición inherente del habitar ya que construir, en el sentido de erigir y cuidar, tanto lo físico como lo social, requiere de constancia y tiempo (Heidegger, 1951). Resulta lógico entonces asegurar que, a mayor permanencia en un territorio, mayor sentido de pertenencia. En el caso particular de los asentamientos informales, la constante lucha por permanecer en un sector de manera ilegal obliga a las comunidades a desarrollar fuertes acciones colectivas que construyen tejido social y contribuyen a generar un mayor sentido de pertenencia (Marino, 2010).

Según lo anterior, el tiempo de permanencia en un sector es un factor a valorar en la estrategia de codesarrollo ya que la permanencia no sólo brinda el derecho a la propiedad, sino que también contribuye a la consolidación de valores inmateriales que son fundamentales para la organización comunitaria y la construcción de ciudadanía.

Para el caso de la Banca del Ferrocarril, el 66% de los hogares que hoy habitan el sector datan de más de 10 años (ver Ilustración 25), e incluso hay casos donde alguno de los miembros de la familia es de los primeros ocupantes que llegaron hace más de 50 años (INFIPEREIRA, 2014). Entre la década de los

sesenta y setenta se empezaron a conformar las primeras estructuras sociales, como la primera Junta de Acción Comunal cuya misión era gestionar ante la Alcaldía los servicios públicos básicos (INFIPEREIRA, 2014).

Ilustración 25. Permanencia en la Banca del Ferrocarril



Fuente: Elaboración propia con datos de INFIPEREIRA (2014).

Densidad humana

La densidad humana (DH) se define como el número de habitantes por hectárea de terreno ocupado (Rey, 2012). Se calcula como lo muestra la Ecuación 7. Es un indicador fundamental para determinar la necesidad de espacio público y de equipamientos colectivos de un barrio (Riera, 2011) y, para este caso, del Plan Parcial.

Ecuación 7. Densidad humana

$$\text{Densidad humana} = \left(\frac{\text{Población residente}}{\text{Superficie en hectáreas}} \right)$$

Fuente: Traducido de Rey (2012).

La Tabla 7 muestra los datos utilizados para el cálculo de densidad humana (DH) de la ciudad de Pereira, el Plan Parcial y la Banca del Ferrocarril. Los resultados muestran que la DH de la Banca del Ferrocarril, de 661 hab/ha,

es aproximadamente trece veces mayor que la DH propuesta por el Plan Parcial, de 52 hab/ha. Hay que tener en cuenta que el cálculo para la Banca utiliza datos de INFIPEREIRA (2014), por lo que la densidad humana de este asentamiento en la actualidad puede llegar a ser incluso mayor. Para el cálculo del Plan Parcial, del total del área delimitada se restó la superficie ocupada por el asentamiento informal. Se constata también que la DH propuesta por el Plan Parcial es aproximadamente un tercio de la DH de la ciudad de Pereira.

Tabla 7. Densidad humana en Plan Parcial y Banca del Ferrocarril

	PEREIRA	PLAN PARCIAL	BANCA
Población residente	474.335,00	8.768,00	2.181,00
Superficie (ha)	3.249,83	169,35	3,30
Densidad humana	145,96	51,77	660,91

Fuente: Elaboración propia con datos de DANE (2011), Decreto Municipal 085 (2011) e INFIPEREIRA (2014).

Según Charlot-Valdieu & Outrequin (2012), no hay una densidad humana perfecta, este indicador depende más que todo de la capacidad del territorio para responder a las necesidades de la población residente. En este sentido, y teniendo en cuenta los resultados obtenidos en la Tabla 7, es posible afirmar que la propuesta del Plan Parcial puede contribuir a la reducción de la DH del asentamiento informal dentro de una propuesta de articulación de los dos contextos.

La Tabla 8 muestra el cálculo de la DH articulando el Plan Parcial y la Banca y lo compara con los resultados obtenidos anteriormente. De la articulación se obtiene una densidad humana cercana a 60 hab/ha, equivalente a un poco más de la mitad de la densidad calculada para la ciudad de Pereira, lo que ratifica, en términos cuantitativos, la viabilidad de la articulación de los dos contextos. La aplicabilidad práctica del indicador de densidad humana podrá verse en el cálculo de los indicadores de espacio público por habitante y de equipamientos colectivos por habitante que se desarrollan a continuación.

Tabla 8. Densidad humana – Articulación del Plan Parcial y la Banca del Ferrocarril

	PEREIRA	PLAN PARCIAL	BANCA	PLAN PARCIAL Y BANCA
Población residente	474.335,00	8.768,00	2.181,00	10.949,00
Superficie (ha)	3.249,83	169,35	3,30	172,65
Densidad humana	145,96	51,77	660,91	63,42

Fuente: Elaboración propia con datos de DANE (2011), Decreto Municipal 085 (2011) e INFIPEREIRA (2014).

Espacio público efectivo

El indicador de espacio público efectivo (EPE) relaciona la extensión de las zonas de espacio público efectivo (parques, plazas, zonas verdes y demás áreas de acceso público) con la población que habita el área de estudio (MADS & ASOCARS, 2013).

La política nacional de espacio público (CONPES 3718 de 2012) y el Decreto 1504 de 1998 definen un indicador nacional que deben alcanzar las ciudades colombianas de 15 m²EPE por habitante, según las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, el Índice de Calidad Ambiental Urbana (ICAU), planteado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en 2013, define unas metas más realistas para el indicador EPE de las ciudades colombianas según la Tabla 9:

Tabla 9. Indicador EPE ciudades colombianas

Espacio público efectivo por habitante	Menor o igual a 3,00 m ² /hab	Por debajo del límite
	Entre 3,01 y 4,00 m ² /hab	Límite aceptable
	Entre 4,01 y 5,00 m ² /hab	Medio
	Entre 5,01 y 6,00 m ² /hab	Objetivo
	Mayor a 6,00 m ² /hab	Mejor práctica

Fuente: MADS & ASOCARS (2013).

La ciudad de Pereira tiene un EPE de 1,60 m²/hab en su suelo urbano, y de 4,67 m²/hab en su suelo de expansión (POT Pereira, 2016, DTS, Componente

Urbano). Lo anterior significa que Pereira tiene un gran déficit de espacio público efectivo por habitante y que la correcta planeación de los suelos de expansión de Pereira permitirían la mejora del indicador total para la ciudad.

El indicador de m² EPE/hab definido para la Banca del Ferrocarril es de 0 m² EPE/hab (INFIPEREIRA, 2014). Por lo tanto, es necesario que la propuesta del Plan Parcial pueda suplir este déficit del asentamiento informal. El espacio público efectivo propuesto por el Plan Parcial Parque Temático está distribuido en las unidades de actuación urbanística de la siguiente manera:

Tabla 10. Espacio público en la UAU – Plan Parcial Parque Temático

Espacio público efectivo	Area (m ²)	Localizacion UAU
EP 1	16.041,58	3-Zona norte
EP 2	2.319,87	3-Zona norte
EP 3	20.547,80	UG 1-VIP
EP 4	28.743,00	3-Zona norte
Total	67.652,25	

Fuente: Decreto Municipal 1005 (2014).

Para el cálculo del indicador de EPE/hab se divide el área de EPE propuesta por el Plan Parcial entre la población estimada, que es de aproximadamente 8.768 habitantes (ver Ecuación 8). El resultado es de 7,72 m² EPE/hab, dato que se encuentra por encima de lo estipulado por el MADS.

Ecuación 8. Cálculo de EPE/hab – Plan Parcial Parque Temático

$$\begin{aligned} \text{Espacio público efectivo por habitante} &= \left(\frac{\text{Superficie EPE en m}^2}{\text{Población residencial estimada}} \right) \\ \text{Espacio público efectivo por habitante} &= \left(\frac{67.652,25}{8.768} \right) = 7,72 \end{aligned}$$

Fuente: Elaboración propia con datos de Decreto Municipal 1005 (2014) y del Decreto Municipal 085 (2011).

Sin embargo, en el cálculo anterior, no se tuvo en cuenta a la población habitante de la Banca del Ferrocarril, por lo tanto, es necesario recalcular para tener un dato más preciso y ajustado a la necesidad de articulación entre el Plan Parcial y el asentamiento informal. El resultado de la Ecuación 9 está dentro del rango considerado como “buena práctica” según el Índice de Calidad Urbana del MADS, lo que permite concluir que, en términos cuantitativos, la propuesta de espacios públicos efectivos del Plan Parcial, puede responder a las necesidades de espacio público del asentamiento informal suponiendo que, la totalidad del espacio público propuesto, pueda ser disfrutado también por los habitantes del asentamiento informal.

Ecuación 9. Cálculo de EPE/hab – Plan Parcial y Banca

$$\begin{aligned} \text{Espacio público efectivo por habitante} &= \left(\frac{\text{Superficie EPE en m}^2}{\text{Población residencial estimada} + \text{Población residente en el AOI}} \right) \\ \text{Espacio público efectivo por habitante} &= \left(\frac{67.652,25}{8.768 + 2.181} \right) = 6,18 \end{aligned}$$

Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto Municipal 1005 (2014), el Decreto Municipal 085 (2011) e INFIPEREIRA, (2014).

Equipamientos colectivos

El Plan Parcial comprende el Parque Temático de Flora y Fauna como equipamiento colectivo del nivel municipal y regional. Está previsto que el Bioparque ocupe 80,12 ha repartidas en las unidades de actuación urbanística 1-Bioparque, y 3-Zona Norte (ver Tabla 11). A la fecha, sólo se ha desarrollado la primera fase del Bioparque que se ubica en la UAU 1 y colinda al norte con el asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril y al sur con el parque Comfamiliar ubicado en la UAU 2, el cual ya existía en la zona (ver Ilustración 26).

En el área de la Banca del Ferrocarril sobresalen dos equipamientos: uno educativo, correspondiente a la escuela Esperanza Galicia, la cual existe hace aproximadamente 40 años y funciona donde fueran las bodegas del antiguo Ferrocarril de Colombia; y uno deportivo, la cancha El Polvero, cuyo

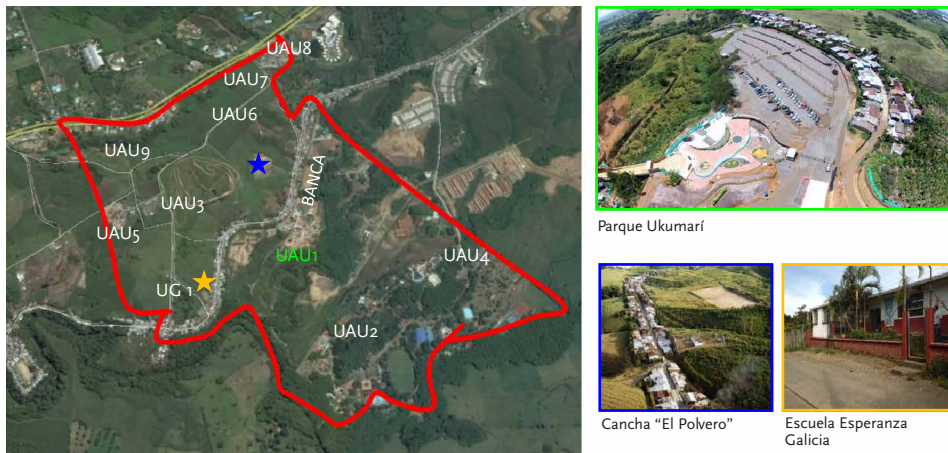
nombre obedece a que no tiene mortero y básicamente está sobre tierra; es utilizada por niños, jóvenes y adultos. Ambos equipamientos se encuentran en condiciones deficientes y requieren ser mejorados o reubicados.

Tabla II. Unidades de actuación del Parque Temático de Flora y Fauna

UAU	Superficie (m ²)
1 Bioparque	420.946,00
3 Zona norte	380.228,00
Total	801.174,00

Fuente: Decreto Municipal 1005 de 2014.

Ilustración 26. Equipamientos colectivos existentes actualmente



Fuente: Elaboración propia con datos de INFIPEREIRA (2014).

Además del Bioparque Ukumarí, deben calcularse en el Plan Parcial las cesiones obligatorias destinadas a equipamientos colectivos de escala local. El cálculo se hace tomando como base un indicador de 4 m² de equipamientos colectivos por habitante, según lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial para intervenciones que generen más de 3.000 habitantes. Teniendo en cuenta una población estimada de 8.768 habitantes, el cálculo queda de la siguiente manera:

Tabla 12. Cálculo de equipamientos colectivos – Plan Parcial Parque Temático

Habitantes	Cesión obligatoria (m ²)	Total cesión
8.768,00	4,00	35.072,00

Fuente: Decreto Municipal 085 de 2011.

Las cesiones obligatorias para equipamientos colectivos, se encuentran distribuidas en las unidades de actuación urbanística del Plan Parcial, según lo muestra la Tabla 13.

Tabla 13. Distribución de cesiones obligatorias para equipamientos colectivos en las UAU – Plan Parcial

Espacio público	Area (m ²)	Localizacion UAU
EQ 1	3.943,68	5-Consota
EQ 2	3.723,00	UG 1 - VIP
EQ 3	16.561,00	6-La Esperanza
EQ 4	10.844,00	9-Tacurumbi
Total	35.071,68	

Fuente: Elaboración propia con datos de Decreto Municipal 1005 de 2014.

Para calcular el índice de Equipamientos Colectivos por habitante (EQ/hab) existente actualmente en la Banca del Ferrocarril, se sumaron las áreas de la escuela Esperanza Galicia y de la cancha El Polvero, y se dividió el resultado entre los habitantes de la Banca (ver Tabla 14 y Tabla 15).

Tabla 14. Superficie de equipamientos colectivos – Banca del Ferrocarril

Equipamientos colectivos Banca del Ferrocarril	Superficie (m ²)
Suelo Escuela Esperanza Galicia	903,31
Suelo Cancha "El Polvero"	8.000,00
Total	8.903,31

Fuente: Elaboración propia con datos de SPM (2014), Plano Amenazas Naturales y Antrópicas.

Tabla 15. Cálculo de indicador de equipamientos colectivos por habitant
– Banca del Ferrocarril

Habitantes	Superficie EQ (m ²)	m ² EQ / hab
2181	8903,31	4,08

Fuente: Elaboración propia con datos de SPM (2014), Plano Amenazas Naturales y Antrópicas e INFIPEREIRA (2014).

Según estos cálculos, en términos cuantitativos, la Banca del Ferrocarril cumple actualmente con el índice de m² EQ/hab según lo estipulado en el Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira. Sin embargo, como se describió anteriormente, cualitativamente existen grandes deficiencias.

Si se calculan las cesiones obligatorias para equipamientos colectivos, teniendo en cuenta la población de la Banca del Ferrocarril, los requerimientos para el Plan Parcial quedarían como lo indica la Tabla 16. La propuesta del Plan Parcial debería dar respuesta a la necesidad específica de mejora en la calidad de los equipamientos y compensar en área los equipamientos colectivos que vayan a sustraerse. En este sentido, en la propuesta actual de equipamientos colectivos del Plan Parcial, habría un déficit de 8.724 m², correspondientes a las necesidades de la Banca del Ferrocarril.

Tabla 16. Cálculo de cesiones obligatorias para EQ – Articulación
Plan Parcial y Banca

	Habitantes	Cesión obligatoria (m ²)	Total cesión
Plan parcial	8.768,00	4,00	35.072,00
Banca	2181	4,00	8.724,00
Totales	10.949,00		43.796,00

Fuente: Elaboración propia con datos de Decreto Municipal 085 (2011) e INFIPERERA (2014).

Distribución de espacio público y de equipamientos colectivos

En el Decreto 085 de 2011, Título V (referente a la Zona de Mejoramiento Integral sobre la Antigua Banca del Ferrocarril), Artículo 108 se plantea lo

siguiente: “el Plan Parcial localizará las cesiones tanto para espacio público como para equipamientos colectivos en cercanías a la Banca del Ferrocarril, como piezas articuladoras entre el asentamiento preexistente y los nuevos procesos de urbanización propuestos”.

La Ilustración 27 muestra la distribución de espacio público y equipamientos colectivos en las unidades de actuación urbanística y en relación con la Banca del Ferrocarril. La totalidad de áreas de espacio público están en colindancia con el asentamiento informal, sin embargo, sólo el área más pequeña destinada para equipamientos colectivos tiene una relación directa con el área de la Banca del Ferrocarril.

Ilustración 27. Distribución y superficie en m² de EP y EQ en el Plan Parcial



Fuente: Elaboración propia con datos de Decreto Municipal 1005 (2014), SPM (2014), Plano de Espacio Público y Equipamientos.

3.5. Dimensión urbano-ambiental

La estrategia de codesarrollo para el Plan Parcial Parque Temático busca como objetivos de sostenibilidad urbano-ambiental (i) construir un nuevo hábitat que proteja el medio ambiente y, al mismo tiempo, (ii) mejorar el hábitat del asentamiento informal para mitigar impactos ambientales. Estos objetivos se fundamentan en el principio del desarrollo sostenible que propende por:

“satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras”. En este sentido, se tienen en cuenta dos elementos importantes del caso de estudio:

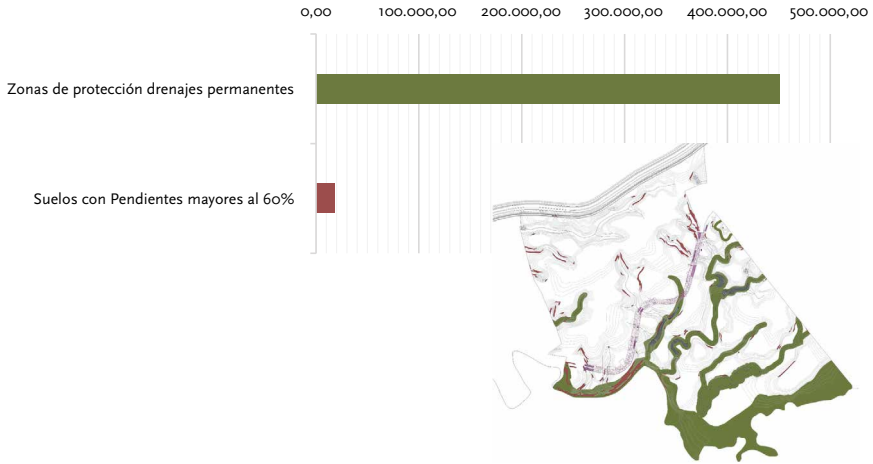
- El Plan Parcial Parque Temático alberga el Bioparque Ukumarí, hito territorial concebido con la idea de convertirse en la “primera aula verde de América Latina” basada en cuatro conceptos fundamentales: la educación, la investigación, la preservación y el entretenimiento (Página Institucional Parque Ukumarí).
- La forma en que se producen las ocupaciones informales agudiza las problemáticas ambientales del medio natural: la precariedad de las construcciones aumenta las posibilidades de derrumbes; la inexistencia de infraestructura significa una mayor contaminación del suelo y de los cursos de agua; la poca o nula existencia de residuos sólidos genera problemas sanitarios y de contaminación (Clichevsky, 2000).

Según lo anterior, en este subcapítulo se analizan temáticas como los suelos de protección, el riesgo y las infraestructuras de movilidad y los servicios públicos con el objetivo de entender las interrelaciones existentes entre la Banca del Ferrocarril y el medio natural, así como los elementos urbano-ambientales para tener en cuenta en el desarrollo del Plan Parcial en articulación con el asentamiento informal.

Suelos de protección

Los suelos de protección son aquellos constituidos por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clases de suelo de que trata la Ley 388 de 1997 y que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse debido a la importancia estratégica para la designación o ampliación de áreas protegidas públicas o privadas, que permiten la preservación, restauración o uso sostenible de la biodiversidad. Son de importancia municipal, regional o nacional (Decreto Nacional 2372 de 2010). La Ilustración 28 muestra la distribución del suelo de protección definido para el área delimitada del Plan Parcial.

Ilustración 28. Suelos de protección en el Plan Parcial Parque Temático



Fuente: Elaboración propia con datos de Decreto Municipal 085 (2011) y SPM (2014), Plano suelos de protección.

Para el análisis de la dimensión urbano-ambiental, dentro de un contexto de codesarrollo, es importante calcular el indicador de porcentaje de suelos de protección urbanos con conflictos de uso del suelo (CUSPU), el cual es definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como:

- La relación entre la extensión de suelos de protección urbanos, incorporados en el POT, con ocupación o uso de suelo que no corresponde con la aptitud de los mismos, sobre el área total de suelo de protección declarada en el perímetro urbano.

Es un indicador utilizado para calcular el Índice de Calidad Urbana (ICAU) a escala de ciudad; sin embargo, en esta investigación ha sido adaptado para su aplicación a la escala intermedia del Plan Parcial según la Ecuación 10:

El conflicto de uso del suelo (CUS) corresponde a la discrepancia entre el uso que el hombre hace actualmente del medio natural y el uso que debería tener de acuerdo con sus potencialidades y restricciones ambientales, ecológicas, culturales, sociales y económicas (Convenio Marco de Cooperación Especial, MADS et. al, 2012).

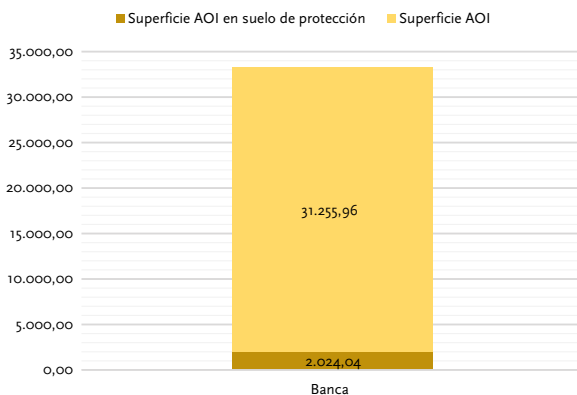
Ecuación 10. Cálculo de porcentaje CUSPU

$$\text{Porcentaje de suelos de protección con conflictos de uso del suelo} = \left(\frac{\text{Suelo de protección en conflicto de uso}}{\text{Suelos de protección dentro del plan parcial}} \right) \times 100$$

Fuente: Elaboración propia con datos de MADS & ASOCARS (2013).

Para el caso del Plan Parcial Parque Temático, las áreas con conflicto de uso se encuentran localizadas en la preexistencia de la Banca del Ferrocarril. Se trata de viviendas que ocupan actualmente zonas de protección de drenajes permanentes y/o suelos con pendientes mayores al 60%. De los 33.280 m² que ocupa la Banca, sólo 2.024,04 m², (correspondiente al 6,48%) se localizan sobre suelo de protección (ver Ilustración 29). Esto es positivo ya que significa que un eventual proceso de relocalización, por la amenaza y riesgo que implica la localización sobre suelo de protección, sería viable.

Ilustración 29. Superficie de la Banca del Ferrocarril en suelo de protección



Fuente: Elaboración propia con datos de SPM (2014), lano suelos de protección.

De acuerdo con lo anterior, el cálculo del indicador CUSPU para el Plan Parcial debe tener en cuenta el área en conflicto de uso y el área total de suelos de protección dentro de la delimitación, como lo indica la Ecuación 11. El resultado obtenido es inferior al 1%, lo que se ubica dentro del rango

considerado como “mejor práctica” según el Índice de Calidad Ambiental Urbana (ICAU) del MADS.

Ecuación 11. Cálculo de porcentaje CUSPU – Plan Parcial y Banca

$$\begin{aligned} \text{Porcentaje de suelos de protección con conflictos de uso del suelo} &= \left(\frac{\text{Suelo de protección en conflicto de uso}}{\text{Suelos de protección dentro del plan parcial}} \right) \times 100 \\ \text{Porcentaje de suelos de protección con conflictos de uso del suelo} &= \left(\frac{2.024,04}{509.851,79} \right) \times 100 = 0,4 \end{aligned}$$

Fuente: Elaboración propia con datos de Decreto Municipal 085 (2011) y SPM (2014), Plano suelos de protección.

Riesgos, amenazas y vulnerabilidad

Dentro de una estrategia de codesarrollo es esencial entender la protección del ambiente como una acción fundamental de sostenibilidad ambiental que contribuye a la gestión del riesgo y desastres. Los instrumentos de la prevención del riesgo son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible (SNGRD, 2017). Por su parte, la Ley 1523 de 2012 define los términos riesgo, amenaza y vulnerabilidad de la siguiente manera:

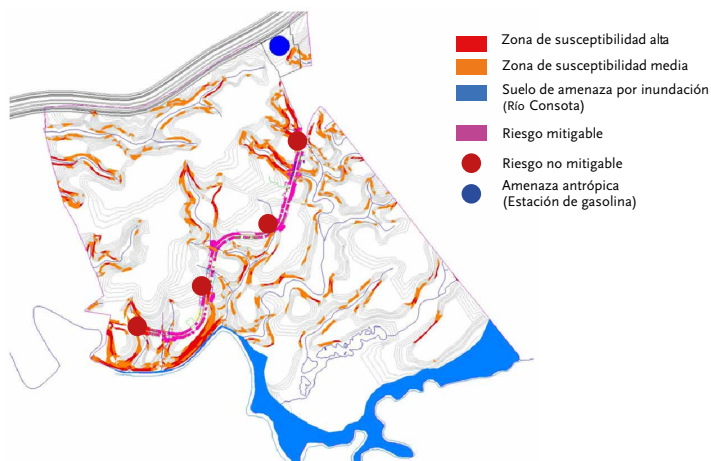
- Riesgo de desastres: corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la *amenaza* y la *vulnerabilidad*.
- Amenaza: peligro latente de que un evento físico de origen natural o causado o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y

pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.

- Vulnerabilidad: susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos.

El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, dentro de un enfoque de codesarrollo, es fundamental entender las condiciones de riesgo en las que se encuentra la comunidad que habita el asentamiento informal. La Ilustración 30 muestra los sectores de la Banca del Ferrocarril en condiciones de riesgo mitigable y no mitigable, dependiendo de su localización en áreas de susceptibilidad alta (suelos con pendientes mayores al 60%), o áreas de susceptibilidad media (pendientes entre 40% y 60%).

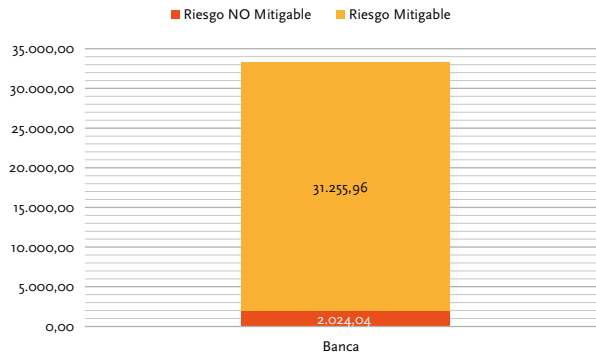
Ilustración 30. Amenazas naturales y riesgos de origen natural y antrópico



Fuente: Elaboración propia con datos de SPM (2014), Plano amenazas naturales y antrópicas.

Las áreas de la Banca del Ferrocarril que se encuentran en riesgo no mitigable coinciden con aquellas áreas ubicadas sobre suelo de protección (ver Ilustración 28). Por lo tanto, sólo el 7% del asentamiento requeriría de relocalización. El 93% restante se encuentra en riesgo mitigable (ver Ilustración 31).

Ilustración 31. Riesgo en Banca del Ferrocarril



Fuente: Elaboración propia con datos de SPM (2014), Plano amenazas naturales y antrópicas.

Movilidad y conectividad

El Plan Parcial reconoce las vías del Plan de Ordenamiento Territorial y propone una vía perimetral al asentamiento informal, estableciendo un borde y un control de la suburbanización. Esta vía, con una longitud de 1.189,46 m², permitirá a la comunidad asentada en el Banca del Ferrocarril contar con una vía perimetral para la circulación del transporte público que hoy transita sobre el corredor interno de la Banca, estrecho, sin posibilidad de ampliación y carente de vías peatonales y andenes (ver Ilustración 32).

La estructura vial del Plan Parcial está conformada por una red que conecta el área de planificación de norte a sur y de oriente a occidente, y a su vez con el resto de la ciudad (ver Ilustración 33). Esta está conformada al norte por una vía paralela y complementaria a la doble calzada Pereira-Cerritos. Al centro por la Avenida de las Américas, vía que constituye el eje estructurante del sistema del Plan Parcial debido a que atraviesa el territorio de oriente a occidente. A través de este eje pasan vías transversales que conectan unos

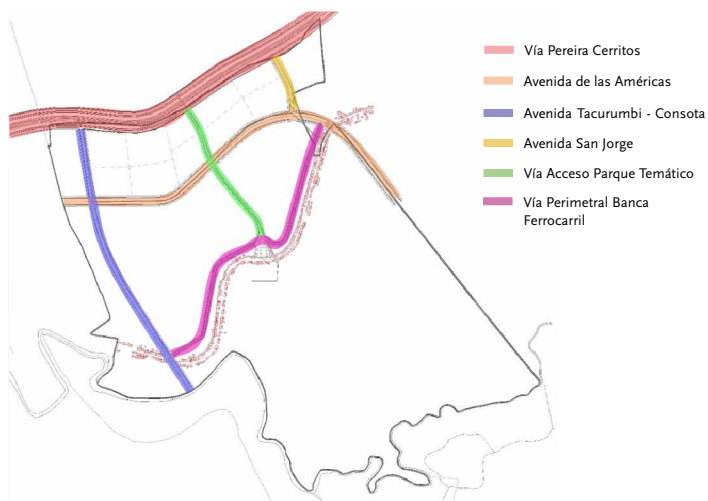
sectores con otros en sentido norte-sur. Es el caso de la Avenida Tacurumbí-Consota, la vía de acceso al Parque Temático de Flora y Fauna de Pereira y la Avenida San Jorge que terminan de conformar la red del sistema vial general del Plan Parcial. Estas vías, a su vez, conectan el área con la zona de expansión occidental (Alcaldía de Pereira, 2010, DTS, PTFP).

Ilustración 32. Vía actual dentro de la Banca del Ferrocarril



Fuente: Tomada en trabajo de campo.

Ilustración 33. Sistema vial Plan Parcial Parque Temático



Fuente: Elaboración propia con datos de SPM (2014), Plano sistema vial.

Tabla 17. Superficies sistema vial Parque Temático de Flora y Fauna

PLAN VIAL PRINCIPAL	(m ²)
Vía Pereira-Cerritos	26.901,26
Avenida de las Américas	49.220,25
Avenida Tacurumbí-Consota	18.665,79
Avenida San Jorge	4.351,04
Vía Acceso Parque Temático de Flora y Fauna	11.328,60
Vía Banca del Ferrocarril	8.627,92
Vía perimetral Banca del Ferrocarril	13.084,06
Total	132.178,92

Fuente: Decreto Municipal 085 de 2011.

Infraestructuras de servicios públicos

Según el Artículo 114 del Decreto Municipal 085 de 2011, se garantiza con el Plan Parcial la dotación de servicios públicos para el asentamiento de la Banca del Ferrocarril a través de la ejecución de los sistemas de acueducto, alcantarillado y energía establecidos en el mismo decreto. Esto permite mitigar el problema de salud pública que representa, para la población de la Banca, la carencia de un sistema de tratamiento de aguas residuales e, igualmente, disminuir el impacto ambiental exponencial que genera el vertimiento directo al río Consotá y al Bioparque Ukumarí (INFIPEREIRA, 2014).

Ilustración 34. Vertimientos directos al Bioparque Ukumarí

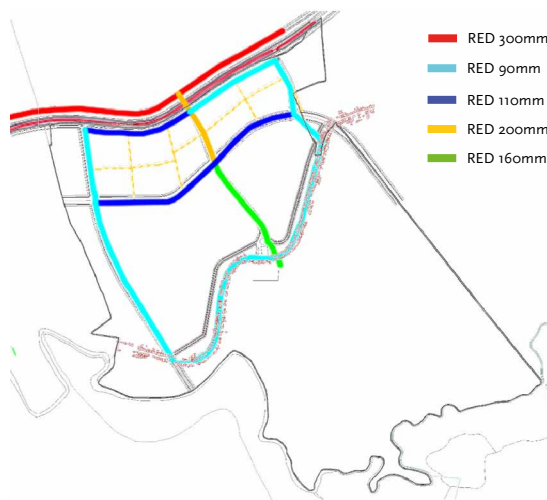


Fuente: INFIPEREIRA (2014), Diagnóstico ambiental.

A continuación, se describen las propuestas para los sistemas de acueducto, alcantarillado y energía planteadas en el Plan Parcial según los decretos municipales 085 de 2011 y 1005 de 2014.

Acueducto. La empresa Aguas y Aguas de Pereira dispone de capacidad para suplir las necesidades de agua potable del Plan Parcial. La red de acueducto se empalmará a la red matriz de agua potable (300 mm), ubicada sobre la doble calzada Pereira-Cerritos, frente a la intersección con la vía de acceso al Bioparque, y abastecerá el servicio hacia la zona donde se localiza el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna, como lo indica la Ilustración 35 (Alcaldía de Pereira, 2010, DTS, PTFF).

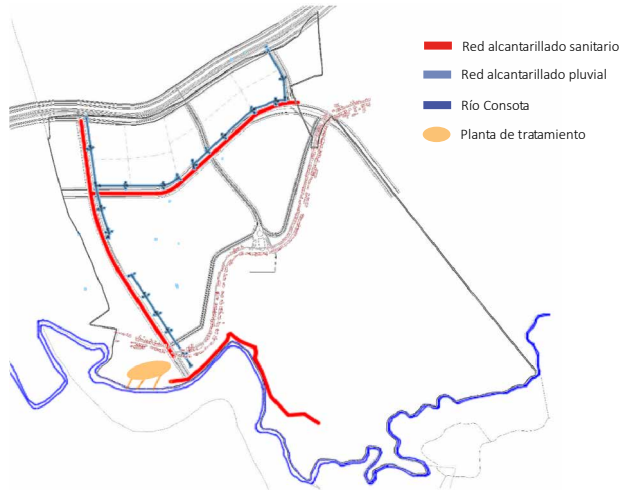
Ilustración 35. Red de acueducto Plan Parcial Parque Temático



Fuente: Elaboración propia, con datos de Alcaldía de Pereira(2010, DTS, PTFF) y SPM (2014), Plano acueducto.

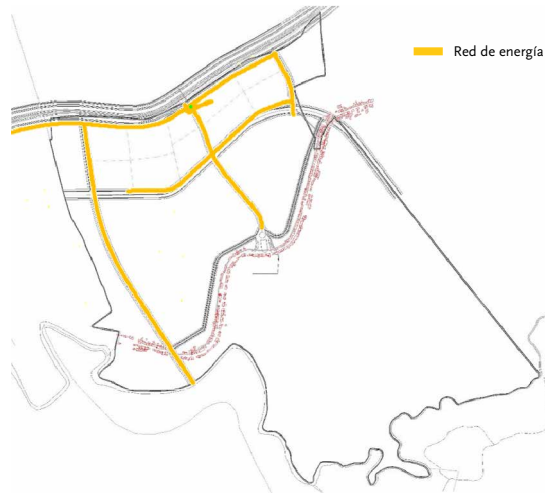
Alcantarillado. En la zona donde está ubicado el Plan Parcial no se cuenta con infraestructura existente en materia de alcantarillado para la recolección y evacuación de aguas residuales. En el Plan Parcial se proyectó la red de alcantarillado principal de tipo separado (ver Ilustración 36), para recolectar y conducir las aguas residuales hacia la planta de tratamiento del Plan Parcial, localizada al suroccidente del área delimitada (Alcaldía de Pereira, 2010, DTS, PTFF).

Ilustración 36. Red de alcantarillado Plan Parcial Parque Temático



Fuente: Elaboración propia, con datos de Alcaldía de Pereira (2010, DTS, PTF), SPM (2014), Plano alcantarillado sanitario y SPM (2014), Plano alcantarillado pluvial.

Ilustración 37. Energía eléctrica Plan Parcial Parque Temático



Fuente: Elaboración propia con datos de SPM (2014), Plano red de energía.

Red de energía eléctrica. El sistema de energía eléctrica del Plan Parcial estará dividido en cuatro (4) tramos así: tramo 1, correspondiente a una red que va desde la doble calzada Pereira-Cerritos hasta la Avenida de

las Américas, por toda la Avenida San Jorge; llevará el servicio eléctrico a las unidades Santa Bárbara, Parque Temático y, de allí, se conectará el tramo de la Esperanza; tramo 2, correspondiente al servicio eléctrico de la Esperanza; tramo 3, totalmente independiente para la unidad Tacurumbí-Consota; y tramo 4, por la vía de acceso principal al Bioparque (ver Ilustración 37) (Decreto Municipal 085 de 2011).

3.6. Percepción de los sectores público, privados y comunidad

En este capítulo se recopilan las percepciones de actores estratégicos de los sectores público, privado y comunitario con respecto al Plan Parcial Parque Temático y su relación con el asentamiento de la Banca del Ferrocarril. Para el análisis de percepciones se utilizó una metodología de investigación exploratoria (Alvira, 1984) basada en la consulta a expertos a través de entrevistas semiestructuradas (Taylor & Bogdan, 1984) orientadas a verificar la viabilidad institucional de la estrategia de codesarrollo propuesta en esta tesis, mediante la indagación por las voluntades política, gremial y comunitaria.

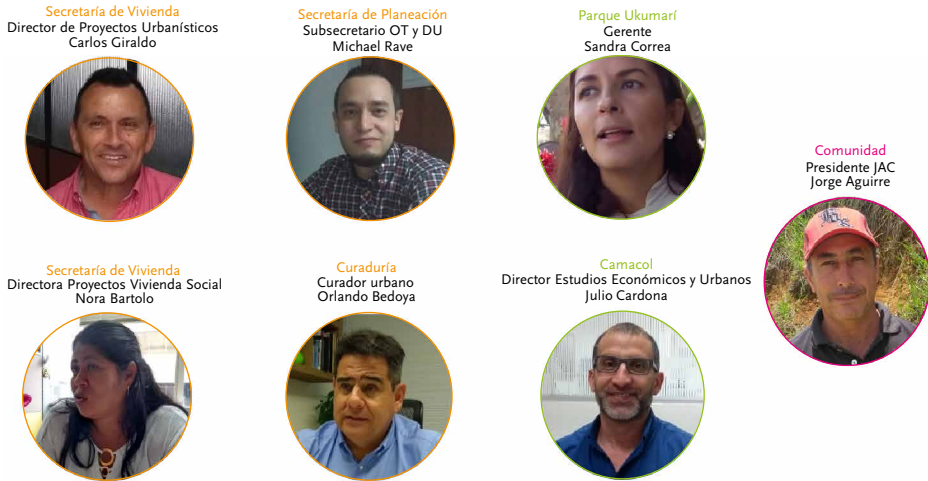
Actores del codesarrollo

Se entrevistaron actores estratégicos con interés y poder de incidencia en el desarrollo del Plan Parcial Parque Temático y, por lo tanto, capaces de aportar ideas hacia al diseño de la estrategia de codesarrollo y con gran potencial para implementarla y/o participar en ella a futuro. La Ilustración 38 muestra los expertos consultados del sector público (naranja), del sector privado (verde) y de la comunidad (magenta).

Teniendo en cuenta que la estrategia se basa en la implementación de instrumentos de planificación, gestión y financiación del Plan Parcial, se le otorgó más poder a las secretarías de Vivienda y Planeación que, se asume, son las entidades que deberían estar vinculadas en la implementación y gestión de la estrategia. Con mayor interés, pero menos poder, están la comunidad, el parque Ukumarí y Camacol, actores fundamentales dentro del codesarrollo

que, se considera, deberían mantenerse informados y en continua participación durante la implementación de la estrategia.

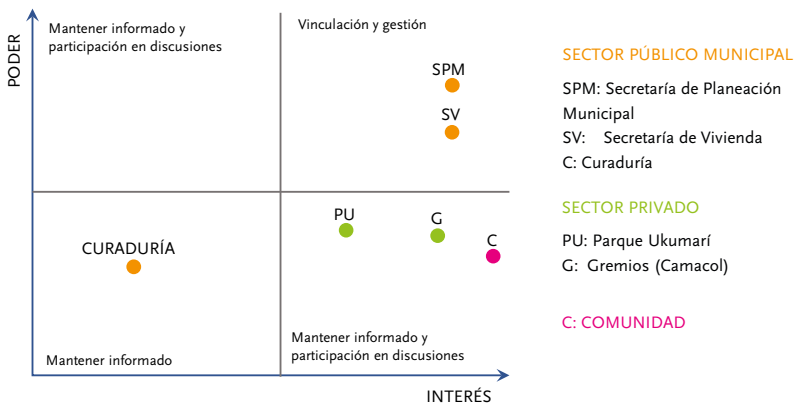
Ilustración 38. Actores estratégicos entrevistados



Fuente: Elaboración propia.

Previo a las entrevistas, se hizo un análisis de las relaciones de poder e interés que podrían tener los actores estratégicos escogidos en relación con la estrategia integral de codesarrollo (ver Ilustración 39).

Ilustración 39. Relación de poder vs. interés de actores estratégicos



Fuente: Elaboración propia.

Tipo de encuesta

Teniendo claros los objetivos de la investigación exploratoria y los papeles de los actores estratégicos a entrevistar, se procedió a diseñar una encuesta que tiene como base los estudios de Taylor & Bogdan (1984) relacionados con los métodos cualitativos de investigación.

Al tratarse de una investigación orientada a obtener de forma ordenada las opiniones y percepciones de ciertos actores estratégicos alrededor de un tema específico —el codesarrollo entre contextos formales e informales— se diseñó una encuesta semiestructurada. Este tipo de encuesta permite organizar los temas a tratar en la entrevista y brinda cierta flexibilidad para incorporar preguntas abiertas y cerradas de acuerdo con las necesidades. La forma de aplicación del cuestionario fue similar para todos los actores estratégicos, se hizo a manera de entrevista personal, y de forma presencial.

La Ilustración 40 y la Ilustración 41 muestran las encuestas utilizadas en las entrevistas, las cuales se manejaron como un guion, lo que permitió organizar y estructurar las temáticas a desarrollar de la siguiente manera:


- Contextualización: preguntas abiertas enfocadas a obtener la opinión de los entrevistados acerca de las causas de los asentamientos informales.
- Problemática: preguntas cerradas, con elección única de escala, para evaluar el grado de acuerdo o desacuerdo con respecto a algunas afirmaciones; y preguntas abiertas orientadas a complementar y justificar la escala elegida. Esta combinación de preguntas buscó obtener la opinión de los actores estratégicos en relación con la presencia de asentamientos informales dentro de un área delimitada como el Plan Parcial.
- Soluciones: preguntas cerradas con elección única de escala para evaluar el grado de acuerdo o desacuerdo con respecto a algunas afirmaciones; y preguntas abiertas orientadas a complementar y justificar la escala elegida. Esta combinación de preguntas buscaba obtener la opinión de los actores estratégicos en relación con las posibles soluciones viables tendientes a solucionar la problemática previamente contextualizada.

Ilustración 40. Encuesta para sector privado y sector público

	<p>TESIS: ESTRATEGIA INTEGRAL DE CODESARROLLO ENTRE CONTEXTOS FORMALES E INFORMALES</p> <p>Estudiantes: Janneth Arango [Abogada] - Andrea Cifuentes [Arquitecta]</p>
<p>La siguiente encuesta tiene fines netamente académicos y constituye un componente metodológico para el desarrollo de la tesis de la Maestría en Procesos Urbanos y Ambientales, ofrecida por la Universidad EAFIT y el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (URBAM).</p>	
<p>ENCUESTA ACTORES ESTRATÉGICOS</p>	
Fecha: _____	Nombre: _____
Entidad: _____	
1. CONTEXTUALIZACIÓN	<i>Par favor indique min. una máx. tres razones para las siguientes preguntas</i>
1.1 ¿Por qué razón considera Usted que una familia se asienta en un lugar de periferia?	_____
1.2 ¿Por qué razón considera Usted que a un constructor le interesa comprar en un suelo de periferia?	_____
2. PROBLEMÁTICA	<i>Par favor indique su grado de acuerdo para las siguientes afirmaciones (siendo 1 nada de acuerdo y 10 totalmente de acuerdo)</i>
2.1 Un asentamiento informal en suelo de expansión debería relocalizarse. ¿Por qué?	<input type="radio"/> 1 <input type="radio"/> 2 <input type="radio"/> 3 <input type="radio"/> 4 <input type="radio"/> 5 <input type="radio"/> 6 <input type="radio"/> 7 <input type="radio"/> 8 <input type="radio"/> 9 <input type="radio"/> 10 _____
2.2 Un asentamiento informal en un sector de interés para el desarrollo es un problema. ¿Por qué?	<input type="radio"/> 1 <input type="radio"/> 2 <input type="radio"/> 3 <input type="radio"/> 4 <input type="radio"/> 5 <input type="radio"/> 6 <input type="radio"/> 7 <input type="radio"/> 8 <input type="radio"/> 9 <input type="radio"/> 10 _____
2.3 La legislación colombiana es apta y suficiente para vincular contextos formales e informales en el territorio. ¿Por qué?	<input type="radio"/> 1 <input type="radio"/> 2 <input type="radio"/> 3 <input type="radio"/> 4 <input type="radio"/> 5 <input type="radio"/> 6 <input type="radio"/> 7 <input type="radio"/> 8 <input type="radio"/> 9 <input type="radio"/> 10 _____
3. SOLUCIONES	<i>Par favor indique su grado de acuerdo para las siguientes afirmaciones (siendo 1 nada de acuerdo y 10 totalmente de acuerdo)</i>
3.1 Debe haber un cambio en la forma de planificar los territorios. ¿Con qué enfoque?	<input type="radio"/> 1 <input type="radio"/> 2 <input type="radio"/> 3 <input type="radio"/> 4 <input type="radio"/> 5 <input type="radio"/> 6 <input type="radio"/> 7 <input type="radio"/> 8 <input type="radio"/> 9 <input type="radio"/> 10 _____
3.2 Entre los contextos formales e informales pueden darse relaciones económicas y sociales de apoyo. Por ejemplo:	<input type="radio"/> 1 <input type="radio"/> 2 <input type="radio"/> 3 <input type="radio"/> 4 <input type="radio"/> 5 <input type="radio"/> 6 <input type="radio"/> 7 <input type="radio"/> 8 <input type="radio"/> 9 <input type="radio"/> 10 _____
3.3 Los instrumentos de planificación, gestión y financiación son útiles para vincular contextos formales e informales. Por ejemplo:	<input type="radio"/> 1 <input type="radio"/> 2 <input type="radio"/> 3 <input type="radio"/> 4 <input type="radio"/> 5 <input type="radio"/> 6 <input type="radio"/> 7 <input type="radio"/> 8 <input type="radio"/> 9 <input type="radio"/> 10 _____
3.4 La entidad (_____) es fundamental para generar soluciones hacia la vinculación de contextos formales e informales. ¿Cuál sería su papel?	<input type="radio"/> 1 <input type="radio"/> 2 <input type="radio"/> 3 <input type="radio"/> 4 <input type="radio"/> 5 <input type="radio"/> 6 <input type="radio"/> 7 <input type="radio"/> 8 <input type="radio"/> 9 <input type="radio"/> 10 _____

Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 41. Encuesta para la comunidad



TESIS: ESTRATEGIA INTEGRAL DE CODESARROLLO ENTRE CONTEXTOS FORMALES E INFORMALES

Estudiantes: Janneth Arango (Abogada) - Andrea Cifuentes (Arquitecta)

La siguiente encuesta tiene fines netamente académicos y constituye un componente metodológico para el desarrollo de la tesis de la **Maestría en Procesos Urbanos y Ambientales**, ofrecida por la Universidad EAFIT y el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (URBAM).

ENCUESTA ACTORES ESTRATÉGICOS

Fecha: _____ Nombre: _____ Cargo: _____

1. CONTEXTUALIZACIÓN

Por favor indique min. una máx. tres opciones de respuesta para las siguientes preguntas

1.1. ¿Cuáles son las necesidades prioritarias de la comunidad de la Banca del Ferrocarril? _____

1.2. ¿Por qué razón considera Usted que a un constructor le interesa comprar en un suelo de periferia? _____

2. PROBLEMÁTICA

Por favor indique su grado de acuerdo para las siguientes afirmaciones (siendo 1 nada de acuerdo y 10 totalmente de acuerdo)

2.1. El asentamiento humano de la Banca del Ferrocarril debe mantenerse en su localización original. 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
¿Por qué? _____

2.2. La llegada del Parque Ukumarí y de las nuevas construcciones es un problema para la comunidad. 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
¿Por qué? _____

2.3. Existen mecanismos suficientes para dialogar con los sectores público y privado acerca del nuevo desarrollo alrededor de la Banca del Ferrocarril. 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
¿Cuáles son? _____

3. SOLUCIONES

Por favor indique su grado de acuerdo para las siguientes afirmaciones (siendo 1 nada de acuerdo y 10 totalmente de acuerdo)

3.1. La nueva ciudad puede brindar beneficios a la Banca del Ferrocarril. 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Por ejemplo: _____

3.2. Entre la comunidad, el Parque Ukumarí y las nuevas construcciones pueden darse relaciones económicas y sociales de apoyo. 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Por ejemplo: _____

3.3. La comunidad está suficientemente organizada para generar relaciones económicas y sociales con la nueva ciudad. 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Por ejemplo: _____

3.4. La comunidad es fundamental para generar soluciones hacia la articulación con la nueva ciudad. 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
¿Cuál sería su papel? _____

Fuente: Elaboración propia.

Se consideró importante diseñar una encuesta diferente para la comunidad (ver Ilustración 41) entendiendo que, actualmente, esta posee poco poder de incidencia en las decisiones del Plan Parcial y que al mismo tiempo es un actor directamente afectado por las decisiones de desarrollo que se tomen para este territorio. En este sentido, se conservó la estructura de encuesta anteriormente descrita y se modificó la forma de redacción de las preguntas sin perder el enfoque. Esta decisión permitió tener mucho más tacto y generar empatía con la persona entrevistada de la comunidad.

Resultados de la encuesta

Sobre la contextualización

Ante la pregunta *¿Por qué razón considera usted que una familia se asienta en un lugar de periferia?* Todos los entrevistados, sin excepción, mostraron cierta sensibilidad hacia la problemática de la informalidad y reconocieron que una de las principales causas es una gran necesidad socioeconómica, reforzada por la falta de oportunidades para acceder a una vivienda que responda a las carencias de estas familias. Sandra Correa, gerente del parque Ukumarí, y Michael Rave, subsecretario de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Secretaría de Planeación de Pereira, coincidieron en afirmar que en los suelos de periferia donde hay suelo libre, sin control, se facilita la llegada de asentamientos en condiciones de informalidad.

A la comunidad no se le preguntó por las causas que los llevaron a ocupar la Banca del Ferrocarril, sino por sus necesidades primordiales. El presidente de la Junta de Acción Comunal de Esperanza Galicia afirmó que las mayores necesidades están relacionadas con el estado de las infraestructuras de movilidad y la carencia de infraestructuras de servicios públicos como el alcantarillado. Adicionalmente afirmó que el estado de incertidumbre en el que los tienen, debido a la falta de comunicación asertiva por parte de las entidades territoriales en relación con el presente y futuro del Plan Parcial, ha impedido el desarrollo de la comunidad, ya que hay un miedo latente por la posibilidad de tener que irse de este sector.

Ante la pregunta *¿Por qué razón considera usted que a un constructor le interesa comprar en suelo de periferia?* Todos los entrevistados reconocen que

estos son suelos llamativos para los constructores debido a que es precisamente ahí donde está la tendencia de desarrollo urbano de Pereira. Orlando Bedoya, curador urbano ¹, aseguró que hay poca oferta a precio razonable en el suelo urbano, y que el suelo de expansión ya tiene unas reglas de desarrollo claras, lo que resulta atractivo para los constructores. Una afirmación similar planteó la gerente del parque Ukumarí; sin embargo, agregó que hace falta un poco más de control en relación con la protección de los servicios ambientales que se encuentran en la zona de expansión occidental. Ella asegura que, si bien son terrenos atractivos para el desarrollo inmobiliario, podrían ser mucho más atractivos para la sociedad en general si se lograra una mayor protección ambiental. Michael Rave, de la Secretaría de Planeación, considera, además, que el suelo de periferia ofrece mayor libertad en términos del diseño y la distribución espacial, lo que ofrece muchas más oportunidades para los constructores.

Al presidente de la JAC, Jorge Aguirre, se le hizo la misma pregunta y se obtuvo una respuesta similar a la de los representantes de las entidades públicas y privadas. El señor Aguirre tiene muy clara la posición estratégica de la Banca del Ferrocarril, al estar ubicada en el suelo de expansión occidental; entiende cómo está siendo proyectada la ciudad y que su comunidad está ubicada sobre un eje de desarrollo importante de Pereira; igualmente acepta que es normal que los constructores se interesen en los suelos de expansión occidental.

Sobre los problemas

Para esta parte de la entrevista se le solicitó a los entrevistados que definieran en una escala de 1 a 10, su grado de acuerdo para tres afirmaciones (siendo 1 nada de acuerdo y 10 totalmente de acuerdo). La Ilustración 42 muestra la totalidad de los resultados obtenidos. A continuación se describen los argumentos de los actores estratégicos en relación con sus respuestas.

Ante la afirmación: *Un asentamiento informal en suelo de expansión debería reubicarse*, se obtuvieron respuestas similares por parte de la Secretaría de Vivienda, la Curaduría, el parque Ukumarí y Camacol, las cuales se ubicaron entre el rango de 1 a 3. La directora de Proyectos de Vivienda Social de la Secretaría de Vivienda, Nora Bartolo, respondió con un categórico uno (1).

Ella, quien también pertenece a la comunidad de la Banca del Ferrocarril, afirma que a las comunidades de este sector deben reconocérsele su estilo de vida y el nivel de arraigo frente al territorio. Por su parte, el director de Proyectos Urbanísticos, Carlos Giraldo, también de la Secretaría de Vivienda, respondió con un dos (2) asegurando que definitivamente es obligación del Estado atender las necesidades de los asentamientos informales, pero que en muchos casos las instituciones estatales carecen del músculo operativo necesario para atender la magnitud de la problemática.

Sorprende para esta pregunta la respuesta de la Secretaría de Planeación, la cual se ubicó dos puntos por encima del cinco (5). Michael Rave asegura que hay casos en los que no es conveniente dejar el asentamiento en su lugar de origen por cuestiones de riesgo u otros y que para estos casos hay que ofrecer otras opciones.

Esta afirmación se le formuló a la comunidad de forma diferente: *El asentamiento humano de la Banca del Ferrocarril debe mantenerse en su ubicación original*. El presidente de la JAC respondió con un cinco (5) argumentando que no es deseo de la comunidad de la Banca del Ferrocarril oponerse al desarrollo de la ciudad. Agregó que ellos lo que buscan es lograr un diálogo con los promotores del Plan Parcial y las entidades públicas para llegar a acuerdos y que si es necesario que algunas familias se vayan ellos lo aceptarán, pero quieren estar preparados y entender los argumentos para estos procesos.

Para la pregunta dos se hicieron dos afirmaciones teniendo en cuenta el actor estratégico entrevistado. La primera, dirigida hacia las entidades públicas y privadas se planteó de la siguiente manera: *Un asentamiento informal en un sector de interés para el desarrollo es un problema*; y la segunda, dirigida a la comunidad se redactó así: *La llegada del parque Ukumarí y de las nuevas construcciones es un problema para la comunidad*.

Para el análisis de percepciones, estas afirmaciones se juntaron en una sola (ver Ilustración 42), redactada de la siguiente manera: *La confluencia de contextos formales e informales en un Plan Parcial es un problema*. Para esta afirmación los entrevistados de la Secretaría de Vivienda, de Planeación, Camacol y la de la comunidad tienen una percepción similar, dentro de un rango inferior a tres (3); aseguran no estar de acuerdo con que esto sea un problema, al contrario, lo ven como una oportunidad para dinamizar

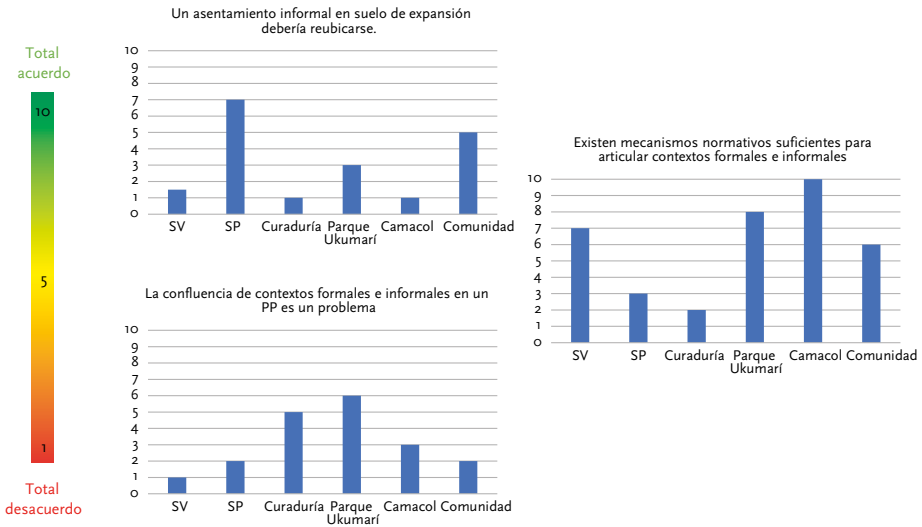
el desarrollo. El curador 1 y la gerente del parque Ukumarí sí ven esta situación como problemática otorgándole una escala de cinco (5) y de seis (6) respectivamente. Al respecto, Orlando Bedoya opina que el que sea un problema, o no, depende de cómo se enfrente y que al no existir voluntad de promotores y del Estado, la presencia de un asentamiento informal dentro de un Plan Parcial constituye un problema. Por su parte, Sandra Correa afirma que la falta de alcantarillado y el manejo tan precario de los residuos sólidos por parte de la comunidad de la Banca del Ferrocarril constituyen un gran problema que genera un grave impacto ambiental, no sólo al parque Ukumarí, sino al Plan Parcial y a la zona de expansión occidental en general.

Finalmente, ante la afirmación *La legislación colombiana es apta y suficiente para vincular contextos formales e informales en el territorio* se obtuvieron respuestas similares por parte de la Secretaría de Vivienda, el parque Ukumarí y Camacol. Los entrevistados de estas entidades están de acuerdo con esta afirmación en un rango de entre 7 y 10. Afirman que en el país hay legislación suficiente para lograr la vinculación de los contextos informales con los formales, sin embargo, afirman que lo que hace falta es la voluntad política. No obstante, los actores entrevistados de la Secretaría de Planeación y de la Curaduría 1 piensan lo contrario. Con respuestas en un rango de entre 1 y 3, Michael Rave asegura que no existe un marco jurídico suficiente para unificar criterios de planificación hacia la inclusión social y económica de las comunidades en condiciones de informalidad, percepción similar a la de Orlando Bedoya quien afirma que la planificación actual carece de una visión definida de inclusión social y que hay que evolucionar hacia ese enfoque.

La anterior afirmación se le formuló a la comunidad de la siguiente manera: *Existen mecanismos suficientes para dialogar con los sectores público y privado acerca del nuevo desarrollo alrededor de la Banca de Ferrocarril* que buscaba saber si la comunidad está al tanto de los mecanismos legales existentes hoy en día para que se les reconozcan sus derechos de permanencia y de participación en un proyecto que les afecta directamente. La respuesta por parte del presidente de la JAC fue positiva. Manifestó estar de acuerdo con la afirmación con el argumento de que conocen todos los mecanismos, pero que se les ha dificultado el diálogo con las entidades públicas y privadas. Esta dificultad la explica de dos formas: por un lado, la falta de capacidad

institucional por parte del Estado para responder a las demandas, no sólo de la comunidad de la Banca del Ferrocarril sino en general de la demás población de la ciudad que también tiene necesidades; por otro lado, reconoce que le hace falta más organización a la comunidad y asertividad para llegar a un diálogo constructivo con las entidades públicas y los promotores del Plan Parcial.

Ilustración 42. Respuestas a preguntas cerradas tipo escala - problemática



Fuente: Elaboración propia.

Sobre las soluciones

Para esta parte de la entrevista se le solicitó igualmente a los entrevistados que definieran en una escala de 1 a 10 su grado de acuerdo para cuatro afirmaciones (siendo 1 nada de acuerdo y 10 totalmente de acuerdo). La Ilustración 43 muestra la totalidad de los resultados obtenidos. A continuación se describen los argumentos de los actores estratégicos en relación con sus respuestas.

A la afirmación *Debe haber un cambio en la forma de planificar los territorios*, la Secretaría de Planeación, la Curaduría y el parque Ukumarí coincidieron con una escala de 10 (totalmente de acuerdo). Los dos primeros consideran que hace falta incorporar en la planificación la visión de inclusión social. Michael Rave, como funcionario de Planeación, considera, además, que existe un sesgo

hacia el beneficio del sector privado en la planificación colombiana y que hay que superar este sesgo para lograr la inclusión social. Por su parte, la gerente del parque Ukumarí considera que los cambios deberían estar orientados hacia la protección del ambiente. La Secretaría de Vivienda está igualmente de acuerdo con la afirmación en una escala más neutra. Los funcionarios de esta entidad consideran que ha habido intentos de cambios y mejoras en la forma de planificar los territorios, pero reconocen que hace falta voluntad política para lograr los cambios necesarios.

Camacol fue el actor que se distinguió por su respuesta diferente. El entrevistado de esta agremiación considera que ya están dados todos los instrumentos para lograr los cambios necesarios en la planificación territorial y resalta dos que considera deben utilizarse bajo un enfoque de inclusión social: el 20% de interés prioritario y el reparto de cargas y beneficios. Por lo tanto, no considera que deba haber cambios adicionales sino voluntad del Estado y un cambio de mentalidad del sector privado.

Como primera afirmación, a la comunidad se le cuestionó, no sobre los cambios necesarios en la planificación, sino sobre las acciones que debería tener en cuenta el Plan Parcial Parque Temático en relación con las necesidades de la Banca del Ferrocarril. De esta forma se estructuró la afirmación de la siguiente manera: *La nueva ciudad puede brindarle beneficios a la Banca del Ferrocarril*. El presidente de la JAC manifestó estar de acuerdo con esta afirmación y agregó que los posibles beneficios que puede traer la nueva ciudad a la comunidad están relacionados con la oferta de vivienda y empleo, dentro del proyecto.

Puede decirse que, en relación con los cambios que debe haber en la planeación hacia la búsqueda del codesarrollo entre contextos formales e informales, hay un consenso general en la necesidad de incorporar un enfoque de inclusión social en el que se tenga en cuenta a la comunidad preexistente.

A la afirmación: *Entre los contextos formales e informales pueden darse relaciones económicas y sociales de apoyo* la totalidad de los entrevistados manifestó estar totalmente de acuerdo. Carlos Giraldo, director de Proyectos Urbanísticos de la Secretaría de Vivienda aclaró que no se trata de regalarle a la comunidad la vivienda y el empleo, sino de darle las herramientas a la gente para involucrarla dentro del desarrollo del Plan Parcial, esto significa capacitarla para que pueda mantener un empleo, garantizarle los ingresos y

crear facilidades para que las familias puedan acceder a créditos de vivienda, o que ellas mismas construyan su propia vivienda en un suelo legalizado y libre de riesgos. Sandra Correa afirmó por su parte que el parque Ukumarí podría apoyar en la oferta de empleos y de educación ambiental, enfatizó que actualmente hay 30 personas de la Banca del Ferrocarril trabajando en el parque Ukumarí como cuidadores, educadores ambientales y en puestos de alimentación. Igualmente aclaró que el parque está dispuesto a brindar la oferta de empleo, pero que no debería ser la entidad encargada de capacitar a la gente que desee trabajar. Julio Cardona, de Camacol, dio como ejemplos de articulación socioeconómica la oferta de empleos para el servicio doméstico y de vigilancia en los equipamientos, establecimientos comerciales y viviendas nuevas del Plan Parcial.

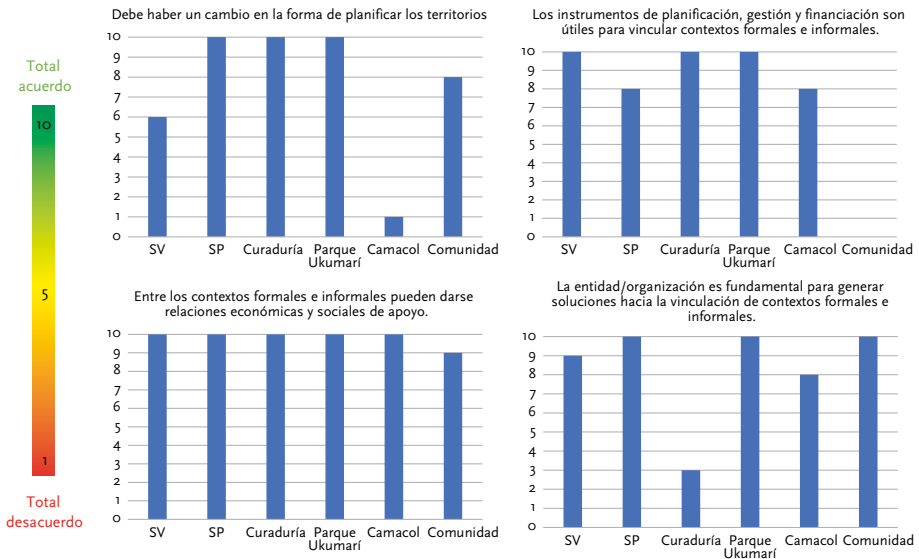
A la comunidad se le formuló esta afirmación de la siguiente manera: *Entre la comunidad, el parque Ukumarí y las nuevas construcciones pueden darse relaciones económicas y sociales de apoyo*, afirmación a la cual Jorge Aguirre respondió con un nueve (9), manifestando estar muy de acuerdo, pero reconociendo que la comunidad no ha sabido organizarse como es debido para poder generar las relaciones de apoyo. Según él haría falta hacer asociaciones dentro de la comunidad, agrupando a quienes se ocupan en labores de construcción, jardinería, panadería, servicio doméstico etc., y de esta manera tener claridad sobre sus propias demandas laborales. También manifestó que a la comunidad la han censado numerosas veces, pero que los resultados de esos censos no han sido socializados con ellos. Esta respuesta se relacionó con la tercera afirmación del cuestionario dirigido a la comunidad, la cual se formuló de la siguiente manera: *La comunidad está suficientemente organizada para generar relaciones económicas y sociales con la nueva ciudad*. Afirmación con la que Jorge Aguirre manifestó estar de acuerdo parcialmente dándole una escala de seis (6). Según él hay mucho conocimiento, pero falta organización y generar una buena comunicación con los sectores públicos y privados.

Ante la afirmación *Los instrumentos de planificación, gestión y financiación son útiles para vincular contextos formales e informales*, la cual fue dirigida exclusivamente a los entrevistados de los sectores público y privado, se encontró un consenso general afirmativo. La totalidad de los entrevistados manifestó estar de acuerdo con la utilidad de los instrumentos

de planificación, gestión y financiación para la vinculación de los contextos formales e informales. Los funcionarios de la Secretaría de Vivienda resaltaron el potencial de instrumentos como el Mejoramiento Integral de Barrios, la plusvalía, y el sistema de reparto de cargas y beneficios, si éstos se ajustan con un enfoque de inclusión social. El curador Urbano 1 también habló de la plusvalía como un instrumento que en su base promueve la equidad social ya que, como principio, los que producen mayor ganancia se lo dan a los que ganan menos. Camacol y la Secretaría de Planeación también resaltaron el potencial del reparto equitativo de cargas y beneficios y de la plusvalía. Los dos coincidieron en que es necesario poder reubicar a las familias dentro del mismo Plan Parcial y ejecutar las cargas en colindancia con la Banca del Ferrocarril en beneficio de la población preexistente.

Finalmente, la última afirmación: *Su entidad/organización es fundamental para generar soluciones hacia la vinculación de contextos formales e informales* recibió un consenso general positivo, a excepción del curador Urbano 1, quien aclaró que el papel de la Curaduría es de revisor. La comunidad y el sector privado tienen muy claros sus papeles dentro de la construcción de soluciones, los primeros como los directos implicados y los segundos como un puente entre los sectores públicos y los constructores. El sector público, por su parte, tiene clara su responsabilidad con los asentamientos en condiciones de informalidad y con la planificación correcta del territorio, afirman que tienen la voluntad de construir lo que sería una posible Política de Integración Social y Espacial de los asentamientos informales en los procesos de planificación intermedia; sin embargo, aclaran que una vez lista esta política, el responsable de la implementación debería ser una entidad aparte, una posible gerencia con la capacidad institucional de coordinar todos los procesos necesarios para la articulación de los contextos formales e informales. En este caso, el papel de las secretarías de Vivienda y de Planeación se limitaría a la articulación y el acompañamiento de dicha gerencia.

Ilustración 43. Respuestas a preguntas cerradas tipo escala - soluciones



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

De acuerdo con las respuestas obtenidas, fue posible entender la percepción de los actores estratégicos en relación con una propuesta de codesarrollo entre contextos formales e informales. Puede concluirse que los actores potencialmente involucrados consideran la vinculación viable, siendo necesario generar un enfoque de inclusión socioeconómica en la planeación urbana, combinado con la necesidad de proteger el ambiente.

Según las entrevistas, el papel de los actores estratégicos dentro de una estrategia de codesarrollo entre el Plan Parcial Parque Temático y la Banca del Ferrocarril debería enfocarse de la siguiente manera:

Comunidad: Fortalecer su *capacidad colectiva* para participar de una *nueva gestión*, organizándose en grupos cuyos representantes actúen como *interlocutores* válidos ante el sector público y los actores privados.

Ilustración 44. Opinión concluyente - comunidad



COMUNIDAD
Presidente JAC
Jorge Aguirre

"No podemos oponernos al desarrollo. El Parque es una oportunidad para nosotros, pero deben hablarnos claro porque la incertidumbre impide nuestro desarrollo"

Fuente: Elaboración propia.

Privados: Encontrar un espacio de actuación *rentable*, en donde se reconozca el *aporte de la comunidad* en el recurso del suelo, en componentes urbano-ambientales y en aspectos socioeconómicos. Contribuir en la formulación y desarrollo de proyectos que mejoren la calidad de vida y las posibilidades de *desarrollo de la comunidad preexistente*.

Ilustración 45. Opiniones concluyentes – sector privado



PARQUE UKUMARÍ
Gerente
Sandra Correa

"Bienvenida la comunidad que quiera trabajar en el parque, pero otra entidad debe encargarse de la capacitación"



CAMACOL
Director Estudios económicos y urbanos
Julio Cardona

"El privado debe empezar a reconocer a las comunidades. Los instrumentos como el reparto equitativo de cargas y la plusvalía: deberían incorporar un enfoque de inclusión social"

Fuente: Elaboración propia.

Público: Liderar transformaciones urbanas permitiendo *nuevas modalidades de gestión*, generando las capacidades y escenarios de *confianza* entre las partes. El sector público sería responsable de dar los *lineamientos* con respecto a la planeación urbana, identificando y aplicando *instrumentos de planificación, gestión y financiación* orientados, por ejemplo, hacia la *regulación del precio* del suelo para proteger la operación de la especulación inmobiliaria y la *movilización social de recursos dentro de un reparto equitativo de cargas y beneficios*. Adicionalmente, se requiere de la estructuración de un ente o

gerencia que coordine los procesos necesarios para el codesarrollo y sirva de engranaje entre las partes.

Ilustración 46. Opiniones concluyentes – sector público

Ilustración 46 muestra cuatro opiniones concluyentes de funcionarios del sector público, cada una acompañada de una fotografía circular y un comentario en una burbuja de diálogo.

- SECRETARÍA DE VIVIENDA**
 Directora Proyectos Vivienda Social
 Nora Bartolo
 “Existe la normativa pero no hay voluntad política. Hay que reconocerle los derechos a la comunidad frente al territorio. Hay que crear una Gerencia para lograrlo”
- SECRETARÍA DE VIVIENDA**
 Director de Proyectos Urbanísticos
 Carlos Giraldo
 “Hay que darle las herramientas a la gente, involucrar a la comunidad dentro del desarrollo del Plan Parcial, pero no regalarles nada, deberían participar en la construcción de su barrio”
- SECRETARÍA DE PLANEACIÓN**
 Subsecretario OT y DU
 Michael Rave
 “Hay un sesgo en el marco normativo que beneficia al privado. Hay que unificar criterios de planificación hacia lo social y económico, existen los instrumentos (reparto de cargas y beneficios, plusvalía) hay que orientar el enfoque”
- CURADURÍA**
 Curador Urbano
 Orlando Bedoya
 “La plusvalía en su base tiene un principio de equidad social. Los que producen mayor ganancia se lo dan a los que ganan menos. Deberían utilizarse los instrumentos de planificación para generar una Movilización Social de Recursos. Para esto se requiere un ente que sirva de ENGRANAJE, entre las partes”

Fuente: Elaboración propia.



Capítulo 4. Instrumentos de planificación, gestión y financiación



Analizados los retos que enfrenta la planeación urbana en los contextos formales e informales, en este capítulo se avanzará hacia el análisis de los instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo a partir de los cuales se busca incentivar y canalizar la participación público-privada para lograr el diseño de una estrategia de codesarrollo que permita, a través de la implementación de dichos instrumentos, establecer relaciones mutuas de cooperación entre el contexto formal e informal para así poder dar cabida a mayores condiciones de equidad. Estas permitirían la formación de un ambiente más justo para el desarrollo haciendo viables las actuaciones mediante la generación de economías de escala, la distribución de los costos entre diferentes agentes en proporción a su potencial ganancia o, inclusive, posibilitarían el acceso a suelos sobre los cuales existe interés de desarrollo (Torres & García, 2010).

En este capítulo se efectúan un análisis y una descripción previa de los instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo, que puedan servir de base para la construcción de la estrategia; adicionalmente se analizan otros instrumentos que garantizan la generación de suelo útil para vivienda de interés prioritario y los instrumentos que aseguran los derechos de construcción y desarrollo derivados de la planificación urbana.

En la parte final del capítulo, se identificará la matriz “Taller de verificación sobre el marco de planificación y gestión del proyecto de tesis”, suministrado como ejercicio académico por el Dr. Juan Carlos García Bocanegra, y que relaciona aquellos instrumentos que aplican en el caso de estudio.

4.1. Instrumentos de planificación

En términos físicos, *los instrumentos de planificación* brindan la posibilidad de orientar el desarrollo urbano de manera coherente y racional para asegurar la compatibilización entre las diferentes funciones urbanas (Maldonado, s. f.). El Plan de Ordenamiento Territorial, los planes parciales y las unidades de actuación urbanística permiten a la autoridad competente la toma de decisiones del ordenamiento físico del territorio, siendo los mecanismos de orden legal y técnico los que le permiten a la Administración Municipal adoptar las decisiones administrativas en materia de ordenamiento territorial (IGAC, 2003; AMVA, s.f.a).

El instrumento de planificación aplicado al caso de estudio corresponde al Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira, adoptado mediante el Acuerdo 18 del año 2000, posteriormente modificado por el Acuerdo 23 del año 2006, el cual contempló las áreas futuras de reserva para la expansión de la ciudad. La zona de expansión occidental inicia el desarrollo con la aprobación del Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna mediante el Decreto 874 de 2003, modificado posteriormente por los decretos 45 de 2012 y 1005 de 2014, que delimitan un área de planificación de 172,66 has, área objeto de interés y análisis de este trabajo de investigación.

A su vez, el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna establece como instrumentos de planificación y de gestión nueve (9) unidades de actuación urbanística, una (1) unidad de gestión y el asentamiento informal de la Antigua Banca del Ferrocarril.

Hoy en día el municipio de Pereira adoptó mediante el Acuerdo 35 del año 2016 la revisión ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial, aprobación que no influye en las decisiones de ordenamiento adoptadas por el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna, dadas las condiciones de reserva normativa autorizadas por la Ley 388 de 1997. Esta dispone que los PP, en caso de modificación, se sustente en la misma reglamentación con la cual fue aprobado, es decir, bajo lo dispuesto en los acuerdos 18 de 2000 y 23 del año 2006, salvo que los interesados, en este caso el municipio de Pereira como propietario de suelo y los privados que conforman el área de

planificación, manifiesten lo contrario (Decreto 1077 de 2015, Parágrafo del Artículo 2.2.4.1.3.1)

Para tener una noción más amplia sobre los *instrumentos de planificación* vinculados al caso de estudio, a continuación, se desarrolla su definición y alcance:

4.1.1. Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

Es un instrumento de planificación del desarrollo local, de carácter técnico, normativo y político. Es a largo plazo, con vigencia de 12 años, razón por la cual sus determinantes requieren un papel orientador de la estructura del territorio y de las prioridades de inversión económica, social y física (POT Pereira, 2016, DTS, Componente General, Capítulo I).

El Plan de Ordenamiento Territorial se reconoce como la carta de navegación de un municipio que comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes (Ley 388 de 1997). Busca disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira, como determinante de planificación, estableció dentro del modelo de ocupación y vocación del desarrollo del municipio constituirse en un enclave turístico con proyección nacional y global, creando un sistema de áreas de conservación y reserva turística para el desarrollo de proyectos, a través de un uso adecuado de los recursos naturales, la disminución de la contaminación ambiental, el aprovechamiento de las ventajas paisajísticas, ambientales y la biodiversidad, así como el uso pertinente de los diversos pisos térmicos (Acuerdo Municipal 18 de 2000).

Este modelo de ocupación y desarrollo se implementó en el suelo de expansión occidental donde se localiza el área de planificación del Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna, que comprende como objetivos la

necesidad de potenciar una centralidad especializada en turismo, recreación y usos complementarios (Decreto Municipal 874 de 2003).

4.1.2. Planes parciales (PP)

Es un instrumento de planeación y gestión que actúa a escala intermedia, complementa y desarrolla las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística (UAU), macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales.

Mediante el Plan Parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión, construcción y dotación de equipamientos, espacios públicos, servicios públicos, vías, condiciones ambientales, reparto de cargas y beneficios. También, la estrategia de gestión y financiación que permitirá la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación (Ley 388, 1997, Artículo 19).

Para (Maldonado, Pinilla, Rodríguez, & Valencia, 2006) el Plan Parcial cumple dos objetivos: (i) ser una herramienta de planeación que desarrolla el POT a través de la cual se define la manera cómo se llevarán a la práctica sus objetivos y sus políticas y se concreta la normativa urbanística; y (ii) ser un instrumento de gestión, toda vez que determina las reglas de juego para gestionar una determinada porción del terreno que constituye una unidad de actuación, en términos de la definición final de los aprovechamientos del suelo que servirán de base para la generación de suelo para fines colectivos, el cálculo de plusvalía y de compensaciones y , en general, la distribución de cargas y beneficios tanto a la escala global del territorio del POT como de la propia unidad de actuación.

4.1.3. Legalización de asentamientos humanos

La legalización de asentamientos humanos no se reconoce en el contexto de los instrumentos de planificación. No obstante, su función obedece a un proceso de planificación para el reconocimiento del asentamiento humano y de la regulación urbanística de la zona.

En la práctica, la legalización y el reconocimiento del asentamiento humano se realizan bajo la figura de un programa de Mejoramiento Integral de Barrios aplicado a territorios que han sido desarrollados sin el cumplimiento de las normas urbanísticas. Este proceso reconoce la existencia del asentamiento en el contexto urbanístico de una ciudad mediante la elaboración de un estudio de regularización urbanística (Acuerdo Municipal 35 de 2016).

Los instrumentos de planificación por sí solos no garantizan la ejecución y el desarrollo de un territorio. Se debe conformar un escenario articulado con los instrumentos de gestión del suelo que permitan a las entidades territoriales el logro de sus objetivos en la ordenación de la ciudad.

Tabla 18. Síntesis de instrumentos de planificación

<i>“Orientan el desarrollo urbano de manera coherente y racional, para asegurar la compatibilización entre las diferentes funciones urbanas”</i>	
INSTRUMENTO	SOPORTE NORMATIVO
Plan de Ordenamiento Territorial	Ley 388 de 1997
Planes Parciales	Artículo 9 Ley 388 de 1997 Decreto 1077 de 2015 - Título 4 Instrumentos de Planeación y Gestión del Desarrollo- Capítulo 1 -
Legalización de Asentamientos Humanos	Decreto 1077 de 2015 - Título 6 Implementación y Control del Desarrollo Capítulo 5-

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Instrumentos de gestión del suelo

Son las herramientas dispuestas por el ordenamiento del territorio para llevar a cabo el desarrollo e integración de los suelos en correspondencia con los usos y densidades de uso (Acuerdo Municipal 35 de 2016). Redistribuyen las rentas urbanas asociadas al suelo convirtiéndose así en la base objetivo de la planeación (Torres & García, 2010, p. 84).

Según Maldonado (s.f.), la gestión del suelo puede ser definida como el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, tendientes a corregir lo que podría conducir a evoluciones socialmente inaceptables, ineficientes en materia económica y ecológicamente peligrosas, dada la naturaleza económica de la tierra. Los instrumentos de gestión del suelo pueden clasificarse de la siguiente manera:

4.2.1. Instrumentos para la asociación entre propietarios

Unidad de actuación urbanística. Como unidad de actuación urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el Plan de Ordenamiento. Debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación —con cargo a sus propietarios—, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios (Ley 388. 1997, Artículo 39).

El Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna reconoce nueve (9) unidades de actuación urbanística. De acuerdo a su conformación predial este componente se denomina UNIDAD DE GESTIÓN, así como en el caso de delimitada una unidad de actuación urbanística, el proyecto urbanístico objeto de la misma se tramita asociando de manera voluntaria a todos sus propietarios de común acuerdo (AMVA, s.f.b).

Unidad de gestión. Aplica cuando los propietarios de la totalidad de los predios solicitan una licencia única o un único proyecto urbanístico general, siempre y cuando garanticen el reparto equitativo de las cargas y beneficios asignados a la respectiva unidad del Plan Parcial (Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.4.1.6.1.2). El Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna acoge una (1) unidad de gestión para el desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario, siendo el propietario el municipio de Pereira. Las unidades de gestión pueden provenir de las unidades de actuación urbanísticas.

Reajuste de tierras. Obedece a una nueva configuración predial que permite un adecuado reparto equitativo de las cargas y beneficios dentro de

las unidades de actuación urbanística. Se aplica en suelos de expansión o suelos de desarrollo o redesarrollo al interior de la ciudad y, en algunos casos, de mejoramiento integral. El reajuste de tierras supone la voluntad de un desarrollo unificado motivado por la definición de una mejor configuración del globo de terreno o la equitativa distribución de las cargas y beneficios sobre los diferentes predios que lo componen (IGAC, 2003).

La cooperación entre partícipes. Aplica cuando para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística no se requiera una nueva configuración predial de su superficie y las cargas y los beneficios de su desarrollo puedan ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios. La ejecución podrá desarrollarse a través de sistemas de cooperación entre los partícipes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costeo de las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido en el Plan Parcial, todo lo cual requerirá la previa aprobación de la autoridad de planeación (Ley 388 de 1997, Artículo 47).

Asociaciones público-privadas. Constituyen un mecanismo de vinculación de capital privado para proveer bienes y servicios públicos asociados a la construcción de infraestructura pública y sus servicios.

Empresa gestora. Es un organismo con la capacidad de articular los contextos (formal e informal), que promueva la asociación de todos los actores, que esté a cargo de la programación de proyectos, la selección de alternativas, prioridades y el engranaje bajo relaciones de confianza entre los actores públicos y privados (promotores, academia, comunidad y la administración pública).

Será la entidad encargada de gestionar los terrenos urbanizados, constituir los respectivos contratos de fiducia mercantil, gestionar la realización de las obras que, de acuerdo con las decisiones del plan parcial, estén a cargo de los propietarios involucrados, y la obtención o movilización de los recursos financieros para ejecutar las obras.

Fiducia. Tiene como finalidad la administración de recursos y bienes afectos a un proyecto o a la administración de recursos asociados al desarrollo y ejecución del proyecto; se convierte en una herramienta para todos los que intervienen en el proyecto (entidades financieras, promotores, constructores, adquirentes, propietarios de terrenos).

4.2.2. Instrumentos para la adquisición

Enajenación voluntaria. Es un mecanismo que permite a las entidades del orden territorial la adquisición de los terrenos necesarios para el cumplimiento de las metas de las políticas de desarrollo urbano y el ejercicio de los principios de función social y ecológica de la propiedad, tanto en el pleno derecho de dominio como en los demás derechos reales, sobre la base de la concordancia con las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo Municipal 35 de 2016).

Expropiación por vía administrativa. Es un mecanismo que permite a las entidades administrativas del orden territorial la adquisición de los terrenos necesarios para el cumplimiento de las metas de las políticas de desarrollo urbano, cuando existan motivos de utilidad pública o de interés social y especiales condiciones de urgencia, en los términos de Ley (IGAC, 2003).

De conformidad con lo indicado en el Artículo 58 de la Ley 388 de 1997, las unidades de actuación urbanística constituyen motivos de utilidad pública que dan lugar a la expropiación.

Titulación de predios. La titulación es el mecanismo por el cual el Gobierno Nacional faculta a las entidades públicas para transferir los predios de su propiedad a las familias de escasos recursos que los han ocupado de manera ilegal con vivienda de interés social. Los procesos de titulación se adelantan sobre los bienes de las entidades públicas del orden nacional y territorial (municipios o distritos) y no podrán ser objeto de estos programas aquellos asentamientos que se encuentren ubicados sobre predios de carácter privado o de propiedad de personas naturales. No podrán incluirse los predios o asentamientos que se encuentren ubicados en zonas de riesgo, protección o proyección de las obras contempladas en el Plan de Desarrollo Municipal, bienes de uso público, así como aquellos que se encuentren por fuera del rango de vivienda de interés social (MVCT, 2017).

El proceso de titulación es fundamental en la intervención de la Banca del Ferrocarril para el reconocimiento de la propiedad a las familias asentadas por varios años en el antiguo corredor férreo, en suelos que hoy hacen parte del municipio de Pereira y en virtud del proceso de compensación y canje con otras áreas definidas como nueva línea para la prestación del servicio del transporte

férreo entregadas por el municipio de Pereira a la Empresa Colombiana de Vías Férreas, FERROVÍAS, como resultado del pacto de cumplimiento en desarrollo de una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Risaralda (Alcaldía de Pereira, s.f).

4.2.3. Instrumentos para evitar la especulación

Anuncio de proyecto. Se lleva a cabo mediante el descuento que se hace al valor comercial del inmueble al momento de ser adquirido o asociado un terreno del monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización. Para tal efecto, se debe contar con un avalúo de referencia del valor inicial para contrastarlo con el avalúo que se realice para su adquisición o asociación (Decreto 2729, 2012).

Declaratoria de utilidad – motivos de utilidad pública o interés social. Mediante la declaratoria, el Estado interviene el derecho de propiedad sobre predios que requiere adquirir para la ejecución de obras de interés social. Se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social para efectos de decretar su expropiación y, además de las razones contenidas en otras leyes vigentes, la adquisición de inmuebles para destinarlos a los fines contemplados en el Artículo 58 de la Ley 388 de 1997 y las demás normas que regulen la materia. .

El motivo de utilidad pública se da cuando existe una causa o motivo que va en pro de los derechos de la sociedad (Sentencia C-750/2015). Este instrumento reviste especial interés teniendo en cuenta que constituye motivos de utilidad pública, la constitución de la reserva para la expansión futura de las ciudades, como es el caso de los suelos de expansión que deben ser desarrollados bajo la figura del Plan Parcial.

Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios sujetos a venta forzosa en pública subasta. Este instrumento tiene como objetivo asegurar un uso eficiente de los terrenos en la ciudad y evitar la retención de los mismos por parte de sus propietarios, habilitándolos para su desarrollo, redesarrollo, construcción y renovación; por tanto, aplica para todos aquellos terrenos que tengan la condición de urbanizables, no urbanizados o urbanizados no edificados (Ley 388, 1997, Artículo 52).

Derecho de preferencia. Es un mecanismo legal que autoriza al municipio y/o al banco de tierras o banco inmobiliario cuando este se cree para ejercer el derecho de preferencia en la enajenación de los inmuebles que cumplan con los motivos de utilidad pública.

Afectación por obra pública. Es el mecanismo legal por medio del cual se especificarán las afectaciones por causa de una obra pública o por protección ambiental a que esté sometido un inmueble por efecto de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte, redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano, para un plazo no mayor a seis (6) años, prorrogables a nueve (9), que impide la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento. En los términos del Artículo 37 de la Ley 9 de 1989, dicha afectación implica el pago de una indemnización.

4.2.4. Instrumentos para evitar la gentrificación

El concepto de gentrificación ha sido estudiado por Carolina Blanco, profesora del Departamento de Arquitectura de la Universidad de los Andes, quien determina que la gentrificación es un término generado a partir de la idea de cómo la clase burguesa y terrateniente, en su acepción contemporánea, genera procesos de transformación de la ciudad y desplazamiento de grupos sociales.

Para Patricia R (2017), la gentrificación es vista como el proceso que recorre los centros de las grandes y pequeñas ciudades, un proceso que convierte zonas degradadas o envejecidas en lugares de moda con la llegada de nuevos comercios, negocios y, con ellos, nuevos habitantes que desplazan a los originales.

La gentrificación es un fenómeno que podría darse en territorios similares al caso de estudio, por lo que es conveniente dar alcance a instrumentos como la protección a moradores con el fin de evitar que el desarrollo de la zona termine por desplazar a las familias que se localizan en el Banca del Ferrocarril.

Protección a moradores. Busca la protección de los habitantes de sectores en procesos de transformación y de los demás actores económicos sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular. Promueve un ordenamiento territorial democrático e incluyente que le apueste a la población como el centro de sus decisiones y, a su bienestar, como el objetivo principal.

(Ley 1523 de 2012). Este instrumento permitirá amparar la permanencia de las familias localizadas en el corredor de la antigua Banca del Ferrocarril.

Protección a las actividades productivas. Busca la protección evitando la expulsión de la población y de las actividades económicas por efectos del desarrollo urbano en las áreas de intervención estratégica en las cuales se espera una alta transformación de la ciudad. Busca proteger a los moradores y habitantes de los territorios objeto de intervenciones en cada uno de los momentos del proyecto de tal manera que los desarrollos no generen impactos negativos sobre todo en términos de sus capitales: humano (proyecto de vida), social (redes sociales y económicas), económico (sostenibilidad de los medios de vida), físico-espacial (vivienda digna y formas de habitar, entorno y referentes identitarios de espacio público), ambiental (derecho a los servicios ambientales) y jurídico (ejercicio efectivo de los derechos) que han logrado construir durante años en el territorio.

La ciudad de Medellín es pionera en el reconocimiento en los derechos de protección a moradores y de la protección de actividades productivas, reconocidos en su Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 48 de 2014).

4.2.5. Instrumentos que sirven para cobrar contraprestaciones

Compra de derechos. La compra de derechos de construcción permite el desarrollo urbano con menores inversiones iniciales de capital público, haciendo partícipe a los privados de los proyectos que demanda el desarrollo de la ciudad; en contraprestación, los privados recibirán como beneficio un aprovechamiento urbanístico. Esta herramienta es permitida por el POT para autorizar una mayor edificabilidad en contraprestación al pago de una compensación económica al fondo de compensación, de forma tal que dichos recursos permitan la financiación de cargas generales.

Aprovechamiento urbanístico básico. Es el beneficio urbanístico que indica la superficie máxima construible según usos para suelo urbano y de expansión a que tienen derecho los propietarios del área del Plan Parcial de forma proporcional a su participación en las cargas locales (Decreto 2181 de 2006, Artículo 2).

Aprovechamiento urbanístico adicional (AUA). El aprovechamiento urbanístico adicional (AUA) se entiende como la superficie máxima construible

por encima del índice básico de construcción. Los recursos captados por aprovechamientos urbanísticos adicionales, tanto en suelo urbano como en suelo de expansión, serán destinados al fondo de compensación para el ordenamiento del territorio (Acuerdo Municipal 35 de 2016, Artículo 652).

Pago en especie. Aplicable en predios que históricamente no han tenido la posibilidad de ser urbanizados, pero en los que el POT autoriza la posibilidad de urbanización de una porción menor con el fin de que el resto del predio sea convertido en espacio público municipal en forma de contraprestación por el aprovechamiento entregado, es decir la contraprestación es pagada con parte del predio en el cual se autoriza el aprovechamiento.

Cesiones. Las cesiones urbanísticas son las porciones de suelo que tienen el deber de ceder los promotores de una actuación urbanística con destino a la conformación del espacio público, los equipamientos y las vías que permitan darle efectivamente soportes urbanos a un desarrollo inmobiliario. Estas cesiones son uno de los mecanismos con los que cuentan los municipios para la obtención de suelos que se destinan a usos públicos. Como consecuencia de los procesos de urbanización, los municipios reciben porciones de terrenos que se destinan a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas: vías, zonas verdes o zonas para equipamientos colectivos (Pinilla, s.f).

Tabla 19. Síntesis instrumentos de gestión

INSTRUMENTOS PARA LA ASOCIACIÓN ENTRE PROPIETARIOS	
Instrumento	Soporte normativo
Unidad de Actuación Urbanística	Ley 388 de 1997- Artículo 39
Unidad de Gestión.	Decreto 1077 de 2015- Artículo 2.2.4.1.6.1.2
Reajuste de Tierras	Ley 388 de 1997- Artículo 46
La Cooperación entre Partícipes	Ley 388 de 1997- Artículo 47
Asociación público privadas	Ley 508 de 2012
Empresa Gestora	Ley 388 de 1997
Fiducia	Código de Comercio Libro Cuarto- Título XI

INSTRUMENTOS PARA LA ADQUISICIÓN	
Instrumento	Soporte normativo
Enajenación Voluntaria	Ley 388 de 1997- Capítulo VII-Artículo 61
Expropiación por vía administrativa	Ley 388 de 1997- Capítulo VII-Artículo 61
Titulación de Predios	Ley 1001 de 2005 –Artículo 2
INSTRUMENTOS PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN	
Instrumento	Soporte normativo
Anuncio de Proyecto	Decreto 2729 de 2012
Afectación por Obra Pública.	Artículo 37 Ley 9 de 1989
Declaratoria de Utilidad – Motivos de Utilidad Pública o Interés Social	Ley 388 de 1997- Artículo 58
Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios sujetas a venta forzosa en pública subasta.	Ley 388 de 1997- Artículo 52
Derecho de Preferencia	Ley 9 de 1989 – Artículo 34 Ley 1537 de 2012- Artículo 21
INSTRUMENTOS PARA EVITAR LA GENTRIFICACIÓN	
Instrumento	Soporte normativo
Protección a Moradores	Ley 9 de 1989- Artículo 39
INSTRUMENTOS QUE SIRVEN PARA LAS CONTRAPRESTACIONES	
Instrumento	Soporte normativo
Compra de Derechos	Ley 388 de 1997, Artículo 50 Ley 9 de 1989. Artículo 68
Aprovechamiento urbanístico básico	Decreto 2181 de 2006. Artículo 2 Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.1.1
Aprovechamiento Urbanístico Adicional.	Decreto 2181 de 2006. Artículo 2 Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.1.1
Pago en especie	Ley 9 de 1989. Artículo 68
Cesiones	Ley 388 de 1997. Artículo 39

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Instrumentos para la financiación de cargas generales

Verificados los instrumentos de planeación y gestión, se avanza hacia la identificación de los instrumentos de financiación del suelo dispuestos por la Ley 388 de 1997. Estos sirven para financiar los proyectos y las obras de urbanismo necesarias para cumplir con los objetivos del POT y pueden aportar para el desarrollo de la estrategia de codesarrollo.

Participación en plusvalía. La participación en plusvalías generadas por acciones urbanísticas se constituye en el mecanismo financiero más importante de la Ley de Ordenamiento Territorial, encaminado a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano como el mejoramiento del espacio público, el desarrollo de la vivienda de interés prioritario y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal.

Aprovechamiento económico del espacio público. Es un instrumento de gestión financiera del espacio público, mediante la celebración de actos o contratos para el uso y aprovechamiento de los espacios públicos, correspondiente al arrendamiento, concesiones, permisos que deben garantizar el principio constitucional de protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común.

Tarifas de servicios públicos. Aplicadas en este contexto como la posibilidad que existe, en materia de servicios públicos domiciliarios, de recaudar recursos para financiar costos de redes nuevas o reposiciones mediante su distribución en el pago de las tarifas individuales de una población definida de usuario (AMVA, s.f.a).

Concesiones. Consiste en que el desarrollo de la infraestructura no dependa únicamente de los recursos públicos, sino que también vincule la inversión privada. A ella se acude, entonces, para la construcción de grandes obras: vías, puertos, aeropuertos, redes e infraestructura de servicios públicos y rutas logísticas, mediante la celebración de un contrato.

La Cámara Colombiana de la Infraestructura ha aclarado que “la estructura de la financiación en los proyectos no debe ser diseñada con miras a lograr la participación de unos u otros actores, sino con el objetivo de la

idónea satisfacción de las necesidades públicas y de la completa y adecuada financiación de los proyectos”.

Valorización. Es la contribución que un propietario de un bien raíz debe hacer como compensación por la valorización que le genera a su propiedad alguna obra construida por el Estado.

Tabla 20. Síntesis instrumentos de financiación

<i>“Instrumentos que sirven para la recuperación de las rentas del suelo y su movilización social”</i>	
INSTRUMENTOS PARA LA FINANCIACIÓN DE CARGAS GENERALES	
Instrumento	Soporte normativo
Participación en Plusvalía	Ley 388 de 1997. Artículo 74 y siguientes
Aprovechamiento económico del espacio público	Ley 9 de 1989. Artículo 7
Tarifas de servicios públicos	Ley 142 de 1994 Decreto 3050 de 2013
Concesiones	Ley 80 de 1993
Valorización	Ley 25 de 1921

Fuente: Elaboración propia.

4.4. Instrumentos para la adquisición de suelo para la Vivienda de Interés Prioritaria

Porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social Prioritaria. Este instrumento aplica en las actuaciones de urbanización de predios regulados por el tratamiento de desarrollo que se encuentren ubicados en suelo urbano o de expansión urbana, en zonas o áreas de actividad cuyos usos sean distintos a los industriales, dotacionales o institucionales y que se urbanicen aplicando la figura del plan parcial o directamente mediante la aprobación de la correspondiente licencia de urbanización.

Esta exigencia, denominada carga local en el Decreto 075 de 2012, se suscribe únicamente a la provisión de los suelos útiles que se destinarán para el desarrollo de vivienda VIP y a la ejecución de las obras de urbanización de

los proyectos urbanísticos donde se localicen tales suelos. En consecuencia, esta provisión en ningún momento puede entenderse como cesión o compra de predios.

Tabla 21. Síntesis instrumentos para la generación de suelo para vivienda VIP

<i>“Instrumentos que sirven para la provisión de suelo útil para el desarrollo de Vivienda de Interés Social Prioritario “</i>	
INSTRUMENTOS PARA LA PROVISIÓN DE SUELO PARA VIVIENDA VIP	
Instrumento	Soporte normativo
Porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Social Prioritaria	Decreto 075 de 2012

Fuente: Elaboración propia.

4.5 Instrumentos para realizar compensaciones

Fondos de compensación. Como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación, las administraciones municipales y distritales podrán constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios.

Exenciones tributarias. Mecanismo que sirve como medio de indemnización y pago de compensación con el fin redistribuir de manera equitativa los costos y beneficios derivados del ordenamiento del territorio.

Reducción estratificación. La escala de estratificación socioeconómica es aquella elaborada por cada municipio con base en las características físicas de las viviendas y su localización. La escala determina el rango de participación en el impuesto predial unificado en tarifas de servicios públicos, entre otros (Ley 9 de 1989, Artículo 112). Este mecanismo sirve para compensar y redistribuir de manera equitativa los costos y beneficios derivados del ordenamiento del territorio.

Subsidios. El SFV es un aporte estatal en dinero que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, y que constituye un complemento del ahorro o los recursos que le permitan adquirir, construir en sitio propio, o mejorar una vivienda de interés social.

Pago por servicios ambientales. Este sistema entrega un incentivo económico a las personas que prestan servicios ambientales tales como conservar una cuenca hídrica o un bosque. De esta forma, el PSA transforma la lógica en la que se paga una compensación por contaminar, por una en la que se paga por preservar el medioambiente.

Los pagos por servicios ambientales (PSA) son una clase de instrumentos económicos diseñados para dar incentivos a los usuarios del suelo de manera que continúen ofreciendo un servicio ambiental (ecológico) que beneficia a la sociedad como un todo. En algunos casos, los pagos buscan que los usuarios del suelo adopten prácticas de uso que garanticen la provisión de un servicio en particular que permita el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos a través de acciones de preservación y restauración.

Transferencia de derechos de construcción y desarrollo. En los términos del Decreto 151 1998, la asignación de derechos transferibles de construcción y desarrollo es uno de los mecanismos de que disponen los fondos de compensación municipal y distrital para efectuar el pago de compensaciones a que haya lugar con la aplicación del tratamiento urbanístico de conservación a determinados predios o inmuebles generadores de tales derechos. Los propietarios a quienes se les haya asignado dicho tratamiento podrán ser compensados mediante la asignación de derechos transferibles de construcción y desarrollo.

Cargas sociales. Referidas a los programas de tipo social que se consideran esenciales para el desarrollo del Plan Parcial. Aplicables para el caso de estudio con relación a los programas y proyectos sociales que requiere la comunidad asentada en la Banca del Ferrocarril.

Tabla 22. Síntesis instrumentos para generar compensaciones

“Instrumentos que sirven para las compensaciones por la asignación de cargas derivadas del ordenamiento”	
INSTRUMENTOS PARA LA GENERACIÓN DE COMPENSACIONES	
Instrumento	Soporte normativo
Fondos de Compensación	Ley 388 de 1997. Artículo 49.
Exenciones Tributarias	Ley 9 de 1989. Artículo 115 Decreto 151 de 1998
Reducción estratificación	Ley 9 de 1989. Artículo 115
Subsidios	Decreto 2190 de 2009
Pago por Servicios Ambientales	Decreto 870 de 2017
Transferencia de derechos de construcción y desarrollo	Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.5.2.2
Cargas Sociales	Ley 388 de 1997

Fuente: Elaboración propia.

4.6 Instrumentos que aseguran los derechos de construcción y desarrollo

Licencia de urbanización. Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos. Esto, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional.

Las licencias de urbanización concretan el marco normativo general sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expedirán las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización. Con la licencia de urbanización se aprobará el plano urbanístico, el cual contendrá la representación gráfica de la urbanización que identifique todos los elementos que la componen para

facilitar su comprensión, tales como afectaciones, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas en el que se cuantifiquen las dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y se haga su amojonamiento. La licencia de urbanización en suelo de expansión urbana sólo podrá expedirse previa adopción del respectivo Plan Parcial.

Licencia de construcción y sus modalidades. Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los planes especiales de manejo y protección de bienes de interés cultural y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción, se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación.

Reconocimiento de la existencia de edificaciones a través de la Curaduría Cero. El reconocimiento de edificaciones es la actuación por medio de la cual la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias de construcción declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin obtener la respectiva licencia, siempre y cuando cumplan con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes y que la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento.

Tabla 23. Síntesis instrumentos para asegurar los derechos de construcción y desarrollo

<i>“Instrumentos que sirven para asegurar derechos de construcción y desarrollo ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma, en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia”.</i>	
INSTRUMENTOS PARA ASEGURAR LOS DERECHOS DE CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO	
Instrumento	Soporte normativo
Licencias de Urbanización	Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.6.1.1.4
Licencia de construcción y sus modalidades	Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.6.1.1.7
Reconocimiento de la existencia de edificaciones a través de la Curaduría Cero	Ley 1848 de 2017. Artículo 8

Fuente: Elaboración propia.

4.7 Matriz de instrumentos que aplican al caso de estudio. Taller de verificación

Métodos 4 – módulo 1. Planificación y gestión urbana Taller de verificación sobre el marco de planificación y gestión del proyecto de tesis

Segunda parte – análisis de instrumentos de gestión urbana aplicables

Instrumento(s) de planificación complementaria	SUSTENTACIÓN Tratamiento de mejoramiento (Banca de Ferrocarril) y Tratamiento de desarrollo (suelo Plan Parcial)
---	--

Instrumentos para evitar la especulación de suelos	Sustentación
derecho de preferencia	X Aplicaría para la protección de la zona de la Banca del Ferrocarril para no generar un atractivo a los promotores inmobiliarios que ven en este sector estratégico posibilidades de adquirir terrenos a un menor precio. Los suelos se protegerían al otorgarle al Estado el derecho de preferencia.
desarrollo prioritario	
anuncio de proyecto	x A pesar de no estar anunciado el PP, aplica para el desarrollo individual de las unidades de gestión.
afectación	
declaratoria de utilidad	X Aplica en tres alcances: (i) por ser tratamiento de desarrollo es un motivo de utilidad pública; (ii) por la legalización de asentamientos informales; (iii) la unidad de actuación urbanística constituye motivo de utilidad pública.

Instrumentos para realizar compensaciones		Sustentación
pago por servicios ambientales	X	Aplica en los suelos de protección del PP.
inversión fondos compensaciones		
exenciones tributarias	X	Se podrían promover exenciones tributarias para motivar a los propietarios del suelo de expansión a que generen beneficios al asentamiento informal.
reducción estratificación	X	Aplicaría para los propietarios como incentivo al generar beneficios a la Banca del Ferrocarril y como mecanismo de protección a moradores para evitar la gentrificación.
subsidios	X	Aplicaría a la banca como parte de un proceso de legalización de la urbanización y de un mejoramiento integral.
Instrumentos para cobrar contraprestaciones		Sustentación
Cesiones	X	Aplica de acuerdo a los aprovechamientos generados. Se busca que las cesiones para espacio público y equipamiento se entreguen en colindancia con la Banca del Ferrocarril.
pago en especie	X	Aplica para los suelos que ayuden a consolidar en beneficio de la Banca del Ferrocarril. No se permiten generar pagos en especie en otras áreas.
aprovechamiento adicional	X	Se define la Banca del Ferrocarril como una zona generadora de aprovechamientos. El suelo disponible para el Plan Parcial se vuelve zona receptora.
compra de derechos	X	Los beneficios de la compra del aprovechamiento adicional se dirigen exclusivamente a la Banca del Ferrocarril.
trasferencia de derechos		

Instrumentos para promover la asociación		Sustentación
unidades actuación urbanísticas	X	Aplica para el desarrollo del Plan Parcial como instrumentos de gestión y articulación entre propietarios.
empresas gestoras públicas	X	A cargo de la EDUP.
alianzas público-privadas APP	X	Los recursos que llegan al Fondo de Compensación del Municipio se invierten en la Banca del Ferrocarril en alianza con promotores privados.
Instrumentos para la adquisición de suelos		Sustentación
Enajenación voluntaria	X	Aplica como instrumento de gestión del suelo para la zona de desarrollo del Plan Parcial.
expropiación	X	Aplica como instrumento de gestión del suelo para la zona de desarrollo del Plan Parcial.
Enajenación forzosa		
Instrumentos de financiación		Sustentación
plusvalía	X	Los recursos de plusvalía irían dirigidos a la generación de obras en asentamientos informales. Por la Adopción del PP antes de la adopción de la plusvalía no aplica en este caso.
valorización	X	Podría aplicar para obras del PP.
concesiones	X	Podría aplicar para obras del PP (colegio, parques, etc.).
tarifas servicios públicos	X	Se firmarían convenios con las empresas de servicios públicos para que la inversión en servicios públicos se recupere a través de tarifa.
FIRI		
BID		
administración espacio público	X	Los recursos recaudados vía administración del espacio público se destinarían para el mejoramiento de los espacios públicos de la Banca del Ferrocarril.

Una vez definidos los instrumentos de planificación, gestión y financiación, en el siguiente capítulo se analiza la correlación y articulación de los instrumentos que constituirán el fundamento para la ESTRATEGIA DE CODESARROLLO entre el Plan Parcial y el asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril.



Capítulo 5.
Estrategia integral
de codesarrollo
entre contextos
formales e
informales

La estrategia integral de codesarrollo aportará una visión de alternativas de futuro para el desarrollo y la ejecución del Plan Parcial (PP) Parque Temático de Flora y Fauna y el asentamiento humano localizado en la Banca del Ferrocarril, basada en el cambio aplicado hasta ahora en la planificación del PP. Se trata de innovar en la combinación y la articulación de los diferentes instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo (Ferro, 2010), garantizando unos objetivos y alcances precisos de acuerdo con las posibilidades reales de obtener resultados que sirvan de soporte a los funcionarios que tienen a cargo la aplicación de los instrumentos, a la comunidad localizada en la zona, a los propietarios y a los promotores que participan en el desarrollo del Plan Parcial.

Según Ferro (2010), se deben concebir los instrumentos de gestión y financiación, no solo como fuentes de recursos, sino también como mecanismos eficientes para corregir las desigualdades generadas por la planificación; la correlación de las desigualdades se basa en el reparto adecuado de las cargas y los beneficios.

Para García (2010), la distribución de cargas y beneficios en la gestión de la ciudad habla de una búsqueda para hacer más eficientes los esfuerzos y recursos del Estado con el fin de atender los sectores más desfavorecidos, pues no tendría sentido que para adelantar muchas de las acciones de desarrollo, renovación y densificación que la ciudad requiere, el municipio tuviera que apalancarlas con recursos públicos. Al contrario, debe promover al sector privado para que las asuma, así como también las cargas urbanísticas que estas implican.

Con la expedición de la Ley 388 de 1997, se incorporan los principios del ordenamiento del territorio: (i) la función social y ecológica de la propiedad; (ii) la prevalencia del interés general sobre el particular; y (iii) la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Es a partir de estos principios que

se establecen los instrumentos de planificación, gestión y financiación del desarrollo territorial (Pinto, 2010).

En la Ley 388 de 1997 confluyen dos objetivos en relación con la distribución equitativa de cargas y beneficios derivados de los procesos de desarrollo urbano (Maldonado, Pinilla, Rodríguez & Valencia, 2006). El primero es la obtención del suelo necesario para los elementos colectivos de soporte de la vida urbana (áreas protegidas, infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, áreas verdes y recreativas, equipamientos sociales, áreas protegidas) y el segundo, el tratamiento igual a los propietarios de suelo involucrados en una determinada operación urbana. Así, la Ley concilia el principio de la función social y ecológica de la propiedad con el principio de distribución equitativa de las *cargas* y los *beneficios* (ver ilustración 1), soportado en el principio constitucional de la igualdad de los ciudadanos ante las normas (AMVA. s.f.a).

Se entienden como *cargas* las inversiones y suelos comprometidos en la realización de los componentes públicos de infraestructura vial, las redes de servicios públicos, los elementos de la estructura ecológica principal, los espacios para parques, zonas verdes públicas y áreas recreativas, los equipamientos públicos y los inmuebles de interés cultural; igualmente, la obligación de hacer vivienda social y en general atender las problemáticas del hábitat. Y, como *beneficios*, los potenciales aprovechamientos (posibilidad de ocupar o utilizar de manera rentable un inmueble en uso, en ocupación y construcción) generados por las decisiones del Plan de Ordenamiento Territorial –POT– y sus instrumentos complementarios como el Plan Parcial (AMVA. s.f.a).

La estrategia de codesarrollo busca conciliar en el área de planificación, y a través de la articulación de los diferentes instrumentos, un proceso colaborativo entre los contextos (formal e informal), para un desarrollo sostenible que garantice un futuro común y el beneficio mutuo, permitiendo para estos últimos superar la situación de marginalidad y segregación socioespacial. Esto, al margen de las oportunidades de desarrollo que brinda la construcción de la nueva ciudad en territorios aún no urbanizados mediante una nueva planificación urbana que contribuya a eliminar las limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos en los sectores informales y, por el

contrario, se fundamente en función de una sostenibilidad económica, social y ambientalmente responsables.

Ilustración 47. Sistema de reparto de cargas y beneficios



Fuente: (AMVA. s.f.a). Gestión del suelo en el cinturón verde.

Para Eslava (2017), la nueva comprensión de las informalidades — económicas, urbana y comunitaria— es una oferta colectiva que comienza por renovar sentidos y contenidos de la vida cotidiana. En su libro *Políticos, técnicos y comunidades* cita las palabras del arquitecto urbanista Carlos Torres Tovar que en su estudio de la ciudad informal indica: “La relectura de la ciudad y del territorio ha de recoger la diversidad y la complejidad existente en ella, y reconocer la existencia de lo informal, ya que por las vías tradicionales de actuación no se han encontrado las soluciones. El reto es, pues, la construcción colectiva de las políticas públicas para la ciudad y de los instrumentos de gestión y regulación urbana desde un enfoque que se sitúe en el contexto actual y que sea incluyente (Torres, 2007, p. 90).

Cuando se habla de derecho a la ciudad se plantea la necesidad de que todos los ciudadanos tengan acceso con facilidad a vivienda, oportunidades de trabajo, entretenimiento, salud, educación, espacio público, movilidad etc., se trata de una visión integral de la vida urbana y de la sociedad urbana (Harvey, 2013; Lefebvre, 1978). El reto está en garantizar este derecho en los asentamientos informales y superar de esta manera la segregación urbana mediante la aplicación articulada de los instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo.

5.1. Derecho a la ciudad. Base de la estrategia de codesarrollo

La estrategia de codesarrollo se soporta en el derecho a la ciudad que garantiza la noción integral de la vida urbana y de la sociedad urbana en oportunidades que van mucho más allá del aspecto físico-espacial. Para este trabajo de tesis, este se desarrolla a partir de los siguientes conceptos que orientan la aplicación para la estrategia de codesarrollo:

1) El interés general. Busca superar los prejuicios y preconceptos negativos existentes hacia los asentamientos informales y la manera de concebir y abordar tradicionalmente estos procesos. Se traduce en el ejercicio del poder público sobre la base de que ninguno de los derechos es absoluto pues tienen siempre como limitante el interés general (Sentencia T-284 de 1994).

2) La dignidad humana. Orientada a proteger el derecho de habitar para las familias localizadas en contextos informales en relación con la permanencia, la ocupación, los usos y prácticas del habitar en el territorio urbano, sin detrimento del principio de interés general sobre el particular (S.P Medellín, P.P.M.I Moravia, s.f.).

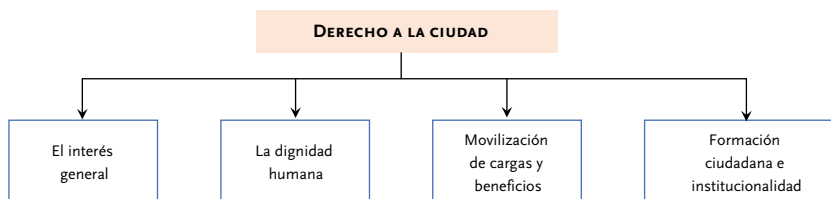
3) Movilización de cargas y beneficios. Busca garantizar la vinculación y articulación de ambos contextos mediante la determinación de los instrumentos y procedimientos básicos de gestión, de manera que la movilización de cargas y de beneficios y sus formas de reparto equitativo operen para equilibrar las cargas con los beneficios, así como la transferencia de unos y de otras para producir condiciones de bienestar y solidaridad en el entorno de una integración urbana (Maldonado, Pinilla, Rodríguez & Valencia, 2006).

Implica avanzar hacia la construcción de una ciudad más equilibrada socialmente y económicamente menos segregada y excluyente, que permita el disfrute del derecho a la ciudad en condiciones de igualdad.

4) Formación ciudadana e institucionalidad. Busca garantizar y cualificar la participación activa y articulada de todos los actores: academia, comunidad, gremios (sector privado, constructores, promotores) y Gobierno (sector público) con el fin de formar e ilustrar sobre las responsabilidades individuales

y colectivas frente a las regulaciones del ordenamiento del territorio y el sometimiento a los instrumentos de planificación, gestión y financiación que vinculan la estrategia.

Ilustración 48. Bases conceptuales derecho a la ciudad



Fuente: Elaboración propia.

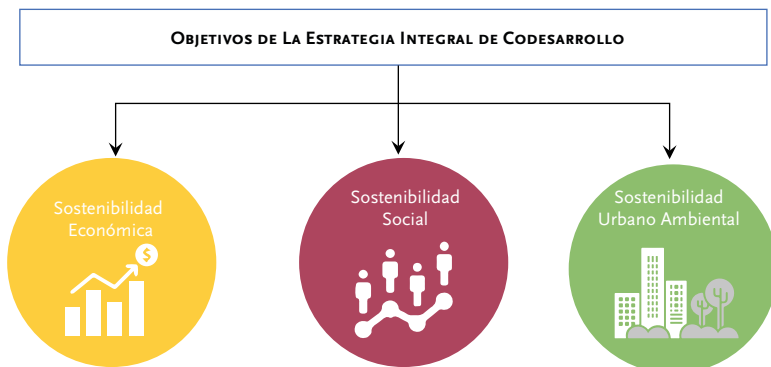
5.2. Objetivos de la estrategia de codesarrollo

Desde la dimensión económica. Generar empleo sostenible a largo plazo en articulación con los nuevos usos y aprovechamientos que llegaran a la nueva zona de desarrollo y la capacidad que ofrece la comunidad instalada bajo el fortalecimiento del tejido productivo, enfocado a través de la formación, la creación y el fortalecimiento de unidades productivas.

Desde la dimensión social. Mediante la articulación de los instrumentos de gestión y financiación que propicie en el entorno la redistribución de espacios en beneficio común, bajo la generación de confianzas mutuas, incluyentes y participativas.

Desde la dimensión urbano-ambiental. Proteger y recuperar el ambiente en articulación con el mejoramiento integral del asentamiento informal deteriorado por las condiciones actuales del habitar de la comunidad.

Ilustración 49. Objetivos de la estrategia de codesarrollo



Fuente: Elaboración propia

5.3. Articulación de instrumentos

La articulación entre los instrumentos de planificación, gestión y financiación representa el cambio de paradigma bajo el cual se desarrolló esta investigación, en el cual se reconocen los aspectos positivos de la informalidad y las oportunidades de articulación con la ciudad formal, reconociendo que la formalidad puede beneficiarse de la informalidad y viceversa (Cruz & Fiona, 2015; Gouverneur, 2016).

Es necesario avanzar hacia un cuarto enfoque de intervención en los asentamientos informales para que se reconozcan las articulaciones que puedan darse a nivel social, económico y ambiental, junto con un desarrollo formal que los vincula físicamente.

En Colombia, se viene avanzando hacia este cuarto enfoque en donde se destacan procesos de integración entre contextos formales e informales, en tratamientos de renovación.

Es el caso de la experiencia de Pereira con Ciudad Victoria, liderado por la Alcaldía de Pereira, que obtuvo el premio Leopoldo Rother en la categoría de Ordenamiento Urbano y Territorial de la XIX Bienal Colombia de Arquitectura, destacado por la adecuada utilización de la figura del Plan Parcial en tratamiento de renovación, el manejo del sistema de distribución de cargas

y beneficios que incorporó de una manera novedosa el tema de las cargas sociales que se generaron al intervenir este tipo de sectores y la vinculación de actores sociales en un proyecto de alta complejidad, consolidado y en proceso de deterioro (Torres & García, 2010, p. 226).

La experiencia actual de Bogotá con el programa Progresía Fenicia, liderado por la Universidad de los Andes, busca hacer del centro de la ciudad un lugar revitalizado donde prime la diversidad de usos, potenciado por el gran número de universidades en su área de influencia y mediante el desarrollo de un Plan Parcial en tratamiento de renovación. El programa busca resolver el problema de la gentrificación vista como “el desplazamiento de la clase media y trabajadora de una zona cuando, al renovarse un sector urbano con modernos edificios, espacios comerciales y oficinas, se desconocen la historia y las raíces del lugar, y se pierde la conexión con el pasado”. La propuesta se enmarca en un plan parcial que pone sobre la mesa las posibilidades de hacer renovación urbana participativa con el reconocimiento de la historia y la memoria de los lugares, en la que los actuales propietarios, los potenciales inversionistas y el gobierno de la ciudad se puedan coordinar y cooperar en el proceso de toma de decisiones con la convicción de que quienes habitan hoy en el territorio deben ser los primeros beneficiarios de una mejor calidad de vida urbana (Universidad de los Andes, Progresía Fenicia).

La experiencia de Medellín con el proyecto Jardín Circunvalar, vinculado al área metropolitana como Cinturón Verde Metropolitano es liderado por la Alcaldía de Medellín. Este se destaca por propiciar las condiciones y las oportunidades para el desarrollo humano integral en la zona de encuentro de lo urbano y lo rural y está orientado a regular la ocupación de la expansión de la ciudad, recuperar el paisaje, mejorar el hábitat, la movilidad y la accesibilidad, y generar desarrollo económico de manera sostenible al tiempo que garantice el respeto por la vida y la equidad (Alcaldía de Medellín, 2012, DTS, JCM).

El Plan Parcial de Renovación Urbana Naranjal y Arrabal es otra experiencia que aporta Medellín el cual se desarrolla en la zona céntrica de la ciudad. Este proceso de renovación urbana promueve la transformación e innovación del sector a cargo de la EDU mediante el acompañamiento a la población residente y a las actividades económicas de Naranjal y Arrabal, barrios ocupados tradicionalmente por talleres de reparación de vehículos. El

Plan Parcial promueve la protección de estas actividades bajo el principio de protección a moradores.

Estas experiencias, que recogen una serie de enseñanzas, han servido como referente para este trabajo de investigación que busca, a través de la articulación de los instrumentos, en un Plan Parcial en tratamiento de desarrollo el codesarrollo entre los contextos formal e informal sobre la base de relaciones y cooperaciones mutuas.

Para dar paso a la articulación de los instrumentos, se ilustran, en síntesis, mediante el diagnóstico DOFA, la situación actual del Plan Parcial y la antigua Banca del Ferrocarril como punto de partida:

Tabla 24. Diagnóstico DOFA Plan Parcial

Situación actual: <i>Contextualización de los Sectores Formal e informal en el Plan Parcial Parque Temático</i>	
Factores Internos	
Debilidades	Fortalezas
<ul style="list-style-type: none"> – (ECON) Las familias de la Banca del Ferrocarril presentan: Bajos niveles de educación, altos niveles de desempleo, e informalidad económica. – (ECON) Por la precariedad de las condiciones económicas de la familia, es difícil el acceso a una vivienda digna. – (ECON) La falta de oportunidades laborales y de educación acentúa el crecimiento informal de asentamientos humanos. – (SOCIAL) La mayoría de las familias de la Banca presenta condiciones de precariedad en la titularidad de sus viviendas. – (INSTITUCIONAL) El poco conocimiento institucional para abordar procesos de legalización y la flexibilización de los procesos que no siempre cumplen la normas, para llevarlos a cabo. – (SOCIAL-ECON) Falta de acompañamiento a los procesos comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> – La ubicación estratégica del Plan Parcial y la Presencia del Parque Temático de Flora y Fauna como detonante urbano y equipamiento colectivo de nivel Municipal y Regional. – (INSTITUCIONAL) El Municipio de Pereira, es dueño de un porcentaje importante de la zona del Plan Parcial representada en un área aprox del 50%. – (INSTITUCIONAL) El Municipio de Pereira acaba de crear la EDUP, entidad que podría llevar a cabo la gerencia del proyecto. – (SOCIAL) Liderazgo por parte de la Comunidad, presencia de una JAC activa y organizada. – (SOCIAL) Buenas relaciones de vecindad a pesar de la presencia de bandas delincuenciales – (JURÍDICO) Existencia de un marco jurídico reciente para desarrollar el proceso de Curaduría Cero, el cual

<p>(ocasionalmente se brinda el apoyo como ej: Programa Gastronómico de Recetas de la Abuela.</p> <ul style="list-style-type: none"> – (SOCIAL) Déficit de espacio público en la banca del ferrocarril. – (SOCIAL) Equipamientos colectivos insuficientes y en estado de deterioro. – (SOCIAL-ENTREVISTAS) El Liderazgo de la comunidad no es escuchado por la entidad pública. – (AMBIENTAL) Inadecuado manejo de basuras y contaminación a los afluentes de la zona, en especial aquellos que drenan en el Parque Ukumari. – (AMBIENTAL) Desinterés por la preservación de los recursos naturales. – (ENTREVISTAS) Poca credibilidad por parte de la comunidad en el Municipio. – (INSTITUCIONAL-ENTREVISTAS) La falta de articulación entre las instituciones públicas y privadas para la operación de un proyecto de gran escala como el P.P PTFF. 	<p>puede contribuir con la legalización de la construcción, reduciendo el riesgo estructural de la construcción de las viviendas.</p> <ul style="list-style-type: none"> – (JURÍDICO) Existencia de un marco jurídico para el desarrollo de un proceso de legalización del asentamiento y la titulación de las mejoras, lo que permitiría la incorporación urbanística y además social con los beneficios del desarrollo de la ciudad en generación de empleo, emprendimiento, etc.
Factores Externos	
Amenazas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> – (PROCESO-ENTREVISTA) La falta de la gerencia o promotor del proyecto y de liderazgo institucional, genera incertidumbre para el desarrollo de las unidades de actuación que conforman el Plan Parcial. – (PROCESO-ENTREVISTA) El programa de mejoramiento integral de barrios no hace parte de las prioridades de la agenda del municipio. – (ECON) Escasa oferta de crédito para familias de bajos ingresos y de economía Informal. – (PROCESO) La disponibilidad de suelo por parte del Municipio de Pereira en el área del Plan Parcial, sin una gerencia a cargo para el desarrollo de 	<ul style="list-style-type: none"> – (ECON) Los proyectos presentes en la UAU Parque Ukumari y Comfamiliar, pueden generar empleo a la comunidad de la zona así como las demás UAUs con aprovechamiento urbanístico de comercio y servicios. – (SOCIAL) A través del Plan Parcial se pueden proponer alternativas para brindarle a las familias condiciones para el acceso a una vivienda digna a través de una política integral. – (SOCIAL) Fomentar la institucionalidad con el fin de brindar soluciones y apoyo a los problemas que se generen, bien sea en vivienda, espacio público, y en general frente a las infraestructuras públicas.

<p>un proyecto, lo coloca en un estado de vulnerabilidad para ser invadido.</p> <ul style="list-style-type: none"> – (JURÍDICA) La normativa colombiana no genera una articulación entre procesos de origen formal e informal – (PROYECTO) Una vez consolidado el Plan Parcial, sin una gestión coordinada de los dos contextos, podría aumentarse la estratificación del sector y generar el desplazamiento de las familias (Gentrificación). 	<ul style="list-style-type: none"> – (SOCIAL) El Programa de Mejoramiento Integral puede ayudar a mejorar las condiciones básicas de la vivienda, el espacio público, el equipamiento y el entorno en general. – (SOCIAL) El Municipio puede regular la estratificación de la zona, sin incrementos para la zona de la Banca del Ferrocarril. – (AMBIENTAL) El Mejoramiento integral con el proceso de legalización de la urbanización generan la recuperación de suelos de protección ocupados por las familias de manera informal. – (SOCIAL) La distribución de cargas y beneficios en el área del Plan Parcial, pueden generar beneficios a las familias para la adquisición de vivienda económica. – (SOCIAL) El Plan Parcial puede generar la densificación apropiada para el desarrollo de vivienda de interés social.
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la matriz de diagnóstico DOFA serán los condicionantes para la gestión de la estrategia de codesarrollo en el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna.

Obtenida la batería de instrumentos y las condiciones actuales del área de planificación, se aplicarán en el marco del Plan Parcial los instrumentos de planificación, gestión y financiación que contribuyan a los objetivos de las dimensiones económicas sociales y urbano-ambientales en el marco de un Plan Parcial concebido en el Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira como uno de los proyectos estratégicos para la ciudad.

5.4. Estrategia integral de codesarrollo

La estrategia de codesarrollo permitirá impulsar la planificación y el desarrollo del lugar. Se busca generar beneficios de los elementos tanto físicos (*hardware*),

como inmateriales (*software*) del territorio en general, el cual es compartido por dos contextos, uno formal (PP) y otro informal (Banca). Los beneficios físicos están relacionados con las posibilidades de espacio y usos que brinda el PP y que benefician a la banca, por lo tanto, incluyen: (i) la facilidad para la localización, gestión y financiación de las cargas generales y locales del Plan Parcial (vías, espacio público y equipamiento, infraestructura de servicios públicos); y (ii) la facilidad para la localización y la gestión de Vivienda de Interés Prioritario. Los beneficios inmateriales están enfocados hacia la inclusión de la población de la Banca del Ferrocarril y se relacionan con (i) la facilidad para gestionar, financiar y consolidar programas de capacitación con las entidades de educación técnica y universitaria y (ii) la facilidad para gestionar, financiar y consolidar programas de empleo a corto y largo plazo según las ofertas de las empresas privadas ubicadas dentro del Plan Parcial o en el área de expansión occidental de Pereira.

La estrategia de codesarrollo aplicable para el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna y su relación con la Banca del Ferrocarril establece unas acciones que no vinculan un procedimiento reglado y que comportan una gran flexibilidad en su desarrollo y alcance. Por lo tanto, el orden de descripción no es obligatorio y se aplicará de acuerdo con el caso específico de solución. A continuación, se describe la articulación de instrumentos de acuerdo con las dimensiones social, económica y urbano-ambiental.

5.4.I. Instrumentos que aportan desde la dimensión social

La estrategia de codesarrollo para el Plan Parcial Parque Temático tiene como objetivo de sostenibilidad social brindar garantías para que las formas de habitar, tanto de la comunidad existente como futura, puedan consolidarse en el territorio. Por lo tanto, en esta dimensión se presenta la articulación de los instrumentos de gestión que: (i) *permitan la regularización de la tenencia del suelo de las familias que se encuentran asentadas en la Banca* y (ii) *que propicien en el entorno la redistribución de espacios públicos y equipamientos en beneficio común*. El objetivo es potenciar el sentido de pertenencia de las familias preexistentes y, en consecuencia, brindarles la confianza para mejorar las condiciones de sus viviendas y progresar hacia una mejor calidad de vida (Clichevsky, 2006).

Los resultados de la caracterización de la Banca del Ferrocarril, desarrollada en el capítulo 3, han arrojado, desde el componente social, datos que evidencian la problemática del sector: (1) el 66% de los hogares datan de hace más de diez años y algunos ocupantes llegaron hace más de cincuenta años; (2) la densidad humana en la Banca es de 661 hab/ha, siendo aproximadamente trece veces mayor que la DH propuesta por el Plan Parcial, de 52 hab/ha; (3) el indicador de espacio público m^2 EPE/hab para la Banca del Ferrocarril es de 0 m^2 EPE/hab; (4) en el área de la Banca del Ferrocarril sobresalen solo dos equipamientos: uno educativo y uno deportivo improvisado y en condiciones deficientes. Este tipo de características poblacionales son representativas de sociedades pobres (George & Bergadá, 1971) y, por lo tanto, es necesario que la propuesta del Plan Parcial pueda generar beneficios al asentamiento informal en la búsqueda de mejorar las condiciones y calidad de vida de la comunidad de la Banca del Ferrocarril dentro de una propuesta de articulación de los dos contextos.

Como elementos positivos, en el capítulo 3 se constató que la propuesta actual del Plan Parcial permite una articulación con la población de la Banca del Ferrocarril en términos de densidad humana, y de espacio público: el Plan Parcial Parque Temático contempla una densidad humana (DH) de 52 hab/ha. Al incorporar al cálculo la densidad humana de la Banca, se obtiene una densidad humana cercana a 60 hab/ha, equivalente a un poco más de la mitad de la densidad calculada para la ciudad de Pereira, lo que resulta en una densidad humana viable. El indicador de Espacio Público Efectivo (EPE) del Plan Parcial arroja como resultado 7,72 m^2 EPE/hab que, al vincular a la población de la Banca, arroja un resultado de 6,18 m^2 EPE/hab, lo que permite concluir que en términos cuantitativos, la propuesta de espacios públicos efectivos del plan parcial puede responder a las necesidades de espacio público del asentamiento informal. Por otra parte, en lo relacionado con equipamientos, el Plan Parcial deberá dar respuesta a la necesidad específica de mejora en la calidad de los equipamientos de la Banca del Ferrocarril y compensar en área los equipamientos colectivos que vayan a sustraerse, como es el caso de la cancha El Polvero.

De acuerdo con el anterior análisis, a continuación se describen las propuestas de articulación de instrumentos desde la dimensión social

relacionados con: (i) gobernanza y participación social, (ii) la relación del MIB con el Plan Parcial, (iii) la permanencia en el sector de los habitantes de la Banca del Ferrocarril y (iv) la distribución del espacio público y equipamientos en el Plan Parcial.

5.4.1.1. Estrategia de gobernanza y participación social

El resultado de las entrevistas a los actores públicos y privados deja en evidencia la necesidad de consolidar un liderazgo institucional que pueda coordinar las diferentes acciones y con la capacidad de tener una visión global, orientada a la búsqueda de los beneficios físicos e inmateriales para los contextos que conforman el PP.

Según lo anterior, para la viabilidad de la estrategia de codesarrollo es imprescindible un fuerte liderazgo institucional vinculado a la creación de una gerencia o promotor del proyecto para el PP Parque Temático de Flora y Fauna (*Acción 1. Creación de una gerencia y/o promotor del proyecto PTFF*). Se trata de un organismo con la capacidad de articular los contextos (formal e informal), que promueva la asociación de todos los actores, que esté a cargo de la programación de proyectos, la selección de alternativas, prioridades y el engranaje bajo relaciones de confianza entre los actores públicos y privados (promotores, academia, comunidad y la administración pública). Lo anterior teniendo en cuenta que el Plan Parcial (contexto formal) ha dado inicio a la ejecución de la Unidad de Actuación Urbanística No. 1 Bioparque Ukumarí, sin una articulación previa al contexto informal que pueda brindar oportunidades comunes.

Mediante el Decreto 835 del 7 de octubre de 2016, el municipio de Pereira creó la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), empresa industrial y comercial del Estado y entidad descentralizada en cuyo objeto tiene alcance: “la gestión y promoción de proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión”. El Plan Parcial es un proyecto estratégico conforme a lo establecido en el POT. La EDUP es la empresa que puede liderar la dirección de la estrategia de codesarrollo para el impulso de esta propuesta. La estructura institucional será abordada en un capítulo independiente con el fin de profundizar sobre su alcance y desarrollo.

Constituida la gerencia del proyecto con un fuerte liderazgo institucional, le corresponderá tener a cargo: (i) las directrices del desarrollo que definan y

concilien los proyectos detonantes entre las distintas unidades de actuación y gestión urbanística en los aspectos económico, social y urbano-ambiental; (ii) la conciliación y acuerdos entre los sectores formal e informal, controlando las tensiones mediante acuerdos comunitarios y sentando concertaciones en el manejo de procesos colaborativos; (iii) la estrategia para intervenir el territorio conforme a lo indicado en el PP, proponiendo su modificación de ser necesario; y (iv) la creación de nuevas bases de responsabilidad institucional, promoviendo alianzas público-privadas.

En la dimensión social, se propone vincular en la fase del desarrollo la participación comunitaria (*Acción 2. Participación y organización comunitaria*) con el fin de: (i) involucrar a la comunidad de la Banca del Ferrocarril en la toma de decisiones, (ii) consolidar un programa o proceso de formación de los habitantes en la comprensión y análisis del territorio (Plan Parcial), (iii) estimular el fortalecimiento comunitario reconocido en el sector de la Banca mediante la capacitación, creación y el fortalecimiento de redes de comunicación como garantes de la información y de la participación (iv) vincular a diferentes actores en el proceso de participación comunitaria (academia, promotores, comunidad y administración).

La idea es catalizar procesos participativos en los que se tengan en cuenta comunidades que tradicionalmente eran excluidas de la toma de decisiones importantes para el desarrollo sostenible local (Europacity, 2016; Herrle, Ley & Fokdal, 2015; OFIFC, 2016).

Tabla 25. Instrumentos utilizados dimensión social

Estrategias de respuesta a la situación actual		
Gobernanza y participación Social	Se garantiza un sistema de gobierno para la gestión del P.P.	Instrumentos de Gestión vinculados: Para promover la Asociación.
	Con el liderazgo de la EDUP, se garantiza la coordinación de estrategias y acciones entre todos los actores (academia, promotores, comunidad y administración).	Constitución de una Empresa Gestora Pública (Promotor del Proyecto) que promueva Alianzas Público Privadas y la Participación y Organización comunitaria

Fuente: Elaboración propia.

5.4.1.2. Estrategia de articulación entre el MIB y el Plan Parcial

El aporte que esta investigación confiere al desarrollo del Plan Parcial, es la vinculación de instrumentos de planificación, gestión y financiación bajo una estrategia de codesarrollo entre contextos formales e informales, con un enfoque de desarrollo sostenible, en el que actores y procesos se retroalimenten y beneficien mutuamente. En otras palabras, se busca generar articulaciones sostenibles en el tiempo, tanto de actores como de procesos propios de la formalidad e informalidad para construir un futuro común entre las partes.

El Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna comporta un patrón de segregación socioespacial excluyente y está físicamente atravesado por el asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril de estrato bajo-bajo. El asentamiento informal ha recibido una categoría diferenciada (la “preexistencia”), razón por la cual se definió bajo Tratamiento de Mejoramiento Integral, el cual no ha sido iniciado. Sin embargo, el Plan Parcial ya comenzó la ejecución de la Unidad de Actuación Urbanística No. 1. Bioparque, sin ninguna relación o compromiso común que lo vincule con la Banca.

Actualmente se está perdiendo una oportunidad valiosa de articular a los desarrollos formales (tipo PP), los asentamientos informales. Si bien la figura de MIB implica una evolución en el enfoque de intervención en los asentamientos informales, la categorización diferenciada (como preexistencia, área de manejo diferenciado o áreas de manejo especial) en suelos de expansión hace que los asentamientos sigan concibiéndose como algo ajeno y diferente de la formalidad en la que pareciera más una apuesta de favores del PP hacia el asentamiento humano que compromisos reales frente a territorios que pudieran dialogar, en contraprestaciones mutuas, sobre un mismo territorio.

Los planes parciales se desarrollan de acuerdo a sus propias reglas y con su propio sistema de repartición de cargas y beneficios, sistema del cual el asentamiento informal es excluido, aun cuando se encuentre ocupando el mismo territorio. El asentamiento informal, por su parte, queda supeditado a las reglas del tratamiento de MIB propias de su condición y sin tener en cuenta las condiciones urbano-ambientales del suelo que ocupa. El desarrollo del MIB en el asentamiento informal dependerá de variables totalmente ajenas al PP.

La apuesta de un nuevo enfoque que propone este trabajo de investigación no busca descalificar el gran aporte del MIB, reconocido por mejorar las condiciones de vida de la población pobre y de extrema pobreza a través de la renovación de su entorno habitacional mediante el ordenamiento urbano del barrio, la legalización del mismo y la ejecución de obras de infraestructura básica y equipamientos (MVCT, 2017). Todo lo contrario, se trata de sumar a ese gran aporte el reconocimiento del suelo ocupado por el asentamiento humano como una unidad de regularización urbanística (URU) que le permita, en condiciones de equidad frente a los nuevos desarrollos, beneficiarse de una vida urbana renovada, vinculada y reconocida como parte del Plan Parcial.

El aporte de este trabajo de investigación busca, como innovación en la planificación entre contextos formales e informales, reconocer en estos últimos un instrumento que se ha denominado “unidad de regularización urbanística (URU), que le permita vincularse dentro del proceso de planificación del Plan Parcial con el fin de garantizar la sostenibilidad social, económica y ambiental, reivindicando de esta forma el derecho a la ciudad en el que se soporta la estrategia de codesarrollo.

La unidad de regularización urbanística le permitirá al asentamiento informal, además de reconocerse en las posibilidades de desarrollo que ofrece su entorno, la participación dentro del Plan Parcial como una unidad receptora de cargas y, a su vez, facilitar la dotación y mejora de las carencias y deficiencias que comporta el asentamiento humano (vivienda, servicios públicos, espacios públicos, equipamientos colectivos, vías, medio ambiente).

La formulación del Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia, en la ciudad de Medellín, se constituye en una experiencia de avance frente a este nuevo enfoque para el manejo de las denominadas “áreas de manejo especial”. Para este caso, el PP Moravia definió como unidad de gestión la zona destinada a tratamiento de MIB y la denominó “unidad de regularización integral de predios (URIP)”. Esta URIP se entiende sujeta a la legalización, en el marco de la regularización urbanística sin la participación de cargas, en combinación con dos (2) unidades de gestión: la primera, destinada al reasentamiento de la población localizada en suelos de protección y declarados de utilidad pública o interés social (UGIS 1); la segunda, destinada a un proyecto urbanístico general de integración inmobiliaria que pretende la

renovación del borde dinámico de la carrera Caraboboy sujeta a la participación de cargas (UGIS 2).

Para el PP Moravia, las unidades de gestión ayudan a caracterizar los proyectos urbanísticos y constructivos, así como a promover la organización de las comunidades implicadas, la participación de los socios solidarios y a orientar la gestión urbana en la transformación del hábitat popular en la que no aplicará el mecanismo de reparto de las cargas, toda vez que las dotaciones las asumirá el municipio, tales como áreas de planeamiento urbanístico de interés público prioritario (Alcaldía de Medellín, PP Moravia, s.f., p. 139).

Es necesario avanzar hacia un nuevo paradigma de intervención en los asentamientos informales en donde se reconozcan las articulaciones que puedan darse a nivel social, económico y urbano-ambiental, junto con un desarrollo formal que los vincule físicamente. La estrategia de codesarrollo planteada en esta tesis es la oportunidad de avance para buscar una articulación entre estos dos contextos.

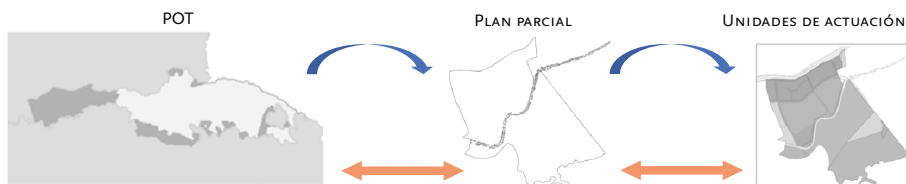
El Plan Parcial Parque Temático se encuentra inmerso en una zona con gran potencial de desarrollo económico y social, siendo esta la razón para que, como estrategia desde la planeación, se vincule y se reconozca el área comprendida por la Banca del Ferrocarril (asentamiento informal) dentro del proceso de planificación como una unidad de regularización urbanística (*Acción 3. Vincular la Banca del Ferrocarril como URU*), la cual se denominará “URU – Banca del Ferrocarril”. Las directrices del uso del suelo (uso residencial y complementarios) así como todos los estudios que comportan el PP (ambientales y de riesgo, servicios públicos, equipamientos públicos, vías y espacio público), se darán para la totalidad del PP, incluyendo la URU – Banca del Ferrocarril.

La URU – Banca del Ferrocarril podrá reconocerse en el territorio posibilitándoles a los habitantes del asentamiento el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte, espacios públicos y equipamientos, y espacios comunes que vinculan a la comunidad con las nuevas unidades de desarrollo, es decir, con la futura ciudad a construir. Al interior de la URU – Banca del Ferrocarril se llevará a cabo el proceso de regularización urbanística y esta será reconocida en el Plan Parcial como una unidad receptora de cargas.

La URU – Banca del Ferrocarril eliminará la condición de preexistencia para el asentamiento informal (*Acción 4. Eliminación del concepto de preexistencia*).

Esta unidad de regularización urbanística, URU – Banca del Ferrocarril, será favorecida en conjunto con las demás unidades que conforman el Plan Parcial de los beneficios que brinda el desarrollo, en aplicación a la movilización de cargas y beneficios que implica la operación. La URU – Banca del Ferrocarril será una unidad receptora, condición que le permitirá ganar en vías, servicios públicos, espacio público, equipamiento.

Ilustración 50. Planeación en diferentes escalas



Fuente: Elaboración propia con datos del Documento Técnico PP – PTFF.

La URU – Banca del Ferrocarril se llevará a cabo mediante el proceso de legalización de la urbanización (*Acción 5. Legalización de la urbanización*). Este proceso implica el reconocimiento y la valoración de un activo que la gente de escasos recursos construye como parte de la ciudad y que ha sido parte de un concepto de “mercado local” de oferta inmobiliaria de vivienda (MVCT, 2017).

Igualmente, permitirá a la URU – Banca del Ferrocarril, dentro del proceso de regularización de la urbanización, identificar las áreas públicas y privadas, las áreas en zonas de riesgo y las familias que deban ser relocalizadas, el estado de las viviendas, el estado de las infraestructuras existentes y faltantes en materia de servicios públicos y vías, espacio público y equipamiento. Esta caracterización al interior de la URU – Banca del Ferrocarril abrirá el espacio para analizar las condiciones de partida y los ajustes normativos de situaciones particulares acorde a la cultura local del asentamiento (MVCT, 2017).

La experiencia de Medellín con el “Programa de consolidación habitacional y la recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo”, que hizo parte de los proyectos analizados y visitados en el desarrollo de la maestría, permiten apropiarse muchas de las enseñanzas que apoyan el desarrollo de esta estrategia y se traducen, para el esquema de la regularización urbanística, en las formas de intervención que se adaptan en esta propuesta así: 1. Liberación

de los inmuebles en zona de alto riesgo. 2. Relocalización de las viviendas afectadas. 3. Densificación

Retomando el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna, las unidades de actuación urbanística o unidades de gestión que lo conforman, no vinculadas con la URU – Banca del Ferrocarril y cuya titularidad no corresponda al municipio de Pereira, aplicarán para el desarrollo de la UAU en el planteamiento de un único proyecto. La asociación entre los propietarios se podrá lograr a través del reajuste de tierras, la cooperación entre partícipes o aportes de los suelos a sistemas fiduciarios; la totalidad de los propietarios de la unidad solicitarán y autorizarán el trámite de la respectiva licencia de urbanismo y construcción ante el curador urbano.

Para los propietarios renuentes dentro de la unidad de actuación o de gestión, se activarán los instrumentos de intervención a la propiedad como la enajenación voluntaria o expropiación por vía administrativa, todo bajo la condición de utilidad pública que blinda los procesos desarrollados por unidades de actuación y procesos de legalización de los asentamientos humanos.

La expropiación administrativa sólo se aplicará en los casos necesarios toda vez que la estrategia vincule un proceso de concertación y apropiación de la comunidad.

En adelante el Plan Parcial se conformará por las siguientes unidades de actuación y de gestión:

UAU	Superficie (m ²)
1 Bioparque	420.946
2 Comfamiliar	405.000
3 Zona norte	380.228
4 Guadales	10.000
5 Consota	81.461
6 La Esperanza	222.220
7 Santa Bárbara	19.000
8 Partenón	1.153
9 Tacurumbi	99.685
UG 1 VIP	53.678
URU – Banca del ferrocarril	33.280
Total	1.726.650

Ilustración 51. Licenciamiento URU – Banca del Ferrocarril



Fuente: Elaboración propia con datos del Documento Técnico PP – PTFP.

5.4.1.3. Estrategia de permanencia en el sector

Permanecer es una condición inherente del habitar ya que construir, en el sentido de erigir y cuidar tanto lo físico como lo social, requiere de constancia y tiempo (Heidegger, 1951). Resulta lógico entonces asegurar que, a mayor tiempo de permanencia en un territorio, mayor sentido de pertenencia. En el caso particular de los asentamientos informales, la constante lucha por permanecer en un sector de manera ilegal obliga a las comunidades a desarrollar fuertes acciones colectivas que construyen tejido social y contribuyen a generar un mayor sentido de pertenencia (Marino, 2010).

En este capítulo se proponen las siguientes acciones tendientes a proteger la permanencia en el sector de las familias de la banca del ferrocarril.

Aprobada la legalización de la urbanización que identifica las áreas de las unidades de viviendas y las zonas públicas (vías, espacio público, equipamiento), la Administración Municipal, a través de la Secretaría de Vivienda, podrá iniciar el proceso de titulación (*Acción 6. Titulación*) de las viviendas localizadas en la Banca del Ferrocarril.

El programa de mejoramiento integral de la URU – Banca del Ferrocarril, acompañado de un proceso de legalización de la urbanización y de titulación, permitirá sanear los títulos de propiedad y generar la valorización de las viviendas por encontrarse en el corazón de un proyecto estratégico de ciudad como lo es el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna.

El proceso de titulación será emprendido por la Administración Municipal y Secretaría de Vivienda con el fin de dar aplicación a la cesión a

título gratuito, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, y en los decretos 540 de 1998 y 2190 de 2009, cumpliendo con los requisitos indicados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en su cartilla *Procedimientos de legalización de asentamientos humanos*.

El tiempo de permanencia en un sector es un factor por valorar en la estrategia de codesarrollo, ya que la permanencia no sólo brinda el derecho a la propiedad sino que también contribuye a la consolidación de valores inmateriales que son fundamentales para la organización comunitaria y la construcción de ciudadanía. El proceso de titulación permitirá regularizar las condiciones de tenencia del suelo.

El reto de mejorar la calidad de vida implica mejorar las condiciones de seguridad relocalizando (*Acción 7. Relocalización*) a las familias que habitan en zona de riesgo, en zonas de protección y en áreas requeridas para la infraestructura de vías o servicios públicos declarados con motivos de utilidad pública.

El Plan Parcial Parque Temático ha generado con su última modificación la apertura de la unidad de gestión VIP (propiedad del municipio de Pereira), unidad sobre la cual se propone la relocalización de las familias. La UG-VIP se localiza en colindancia con la URU – Banca del Ferrocarril, lo que permite mantener el capital social presente en el liderazgo de la comunidad, las buenas relaciones de vecinos, y evitar un quiebre de los vínculos comunitarios o la disolución de redes sociales comunitarias y de cooperación (Tironi, 2003).

En la unidad de gestión para el desarrollo de la vivienda VIP, la estrategia propone la densificación para el mayor aprovechamiento del suelo en desarrollos en altura para la vivienda de interés prioritario (*Acción 8. Densificación vivienda VIP*) que brinde mayores oportunidades para las familias que deban ser relocalizadas.

El reto que emprenden las familias y la gerencia del proyecto en los procesos de mejora y relocalización incluyen los desplazamientos temporales mientras se adelantan las obras de remodelación o construcción de nuevas viviendas. La estrategia busca, para aquellas familias que deban ser relocalizadas temporalmente, el pago de un arriendo (*Acción 9. Arrendamiento*) con cargo a la ejecución del proyecto de vivienda. En ningún caso la relocalización comprenderá desalojo o expropiaciones (protección a moradores). Las familias

donde las condiciones de vivienda no requieran relocalización, aplicarán a los subsidios de mejoramiento de vivienda.

Las familias dentro del proceso de relocalización podrán aportar sus mejoras como parte de pago de la nueva vivienda y postularse a los subsidios de vivienda familiar que brindan el municipio y el Gobierno Nacional (*Acción 10. Subsidios*). La gerencia establecerá el cruce de subsidios de los gobiernos Nacional y municipal, caracterizando los hogares para la determinación de aquellas familias que cumplen con los requisitos.

La legislación nacional, mediante la Ley 1848 de 2017, ha creado como mecanismos para la formalización, titulación y reconocimiento de edificaciones de los asentamientos humanos, el trámite a través de la Curaduría Cero, (*Acción 11. Curaduría Cero*). Dicho trámite permitirá la legalización de las construcciones que se ejecutaron sin obtener la respectiva licencia, previo cumplimiento de los requisitos, siempre y cuando cumplan con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes y que la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud del reconocimiento.

La gentrificación es un término generado a partir de la idea de cómo la clase burguesa y terrateniente, en su acepción contemporánea, genera procesos de transformación de la ciudad y desplazamiento de grupos sociales (Patricia, 2017). La gentrificación es un fenómeno que podría darse en territorios similares al caso de estudio, por lo que es conveniente dar alcance a instrumentos como la protección a moradores y el derecho de preferencia con el fin de evitar que el desarrollo de la zona termine por desplazar a las familias que se localizan en el Banca del Ferrocarril.

La implementación del saneamiento de la propiedad, a través de la regularización de la urbanización y la titulación de los predios, implica grandes inversiones por parte del Estado y de la comunidad que pudieran no beneficiar a los hogares, al ingresar sus inmuebles a un mercado inmobiliario, tentado por grandes inversionistas que ven la zona como un área localizada privilegiadamente.

Como medida para garantizar la permanencia, la estrategia de codesarrollo vincula el derecho de preferencia (*Acción 12. Derecho de preferencia*) en la enajenación de bienes inmuebles dentro de las resoluciones de titulación, buscando proteger la comercialización de los predios y blindando el esfuerzo

económico del Estado y de las familias. Los propietarios que tengan la intención de vender, deberán ofertar primero al municipio de Pereira a través de la EDUP como gerente del proyecto. Si la entidad no accede a la compra, los propietarios podrán disponer de la venta sin ningún compromiso.

Tabla 26. Instrumentos utilizados dimensión social b

Estrategias de respuesta a la situación actual		
El MIB y su relación con el P.P.	Se garantiza un sistema que construya un futuro común en el que los diferentes actores tengan cabida y se beneficien mutuamente, es decir, generar articulaciones sostenibles en el tiempo, tanto de actores como de procesos, propios de la formalidad e informalidad.	Instrumentos vinculados:
		PLANIFICACIÓN: POT, Plan Parcial, Legalización de la Urbanización- Unidad de Gestión. PARA LA ADQUISICIÓN. Titulación, adquisición voluntaria, expropiación. PARA EVITAR LA GENTRIFICACIÓN. D.de Preferencia, Protección a Moradores, Estratificación. PARA CONTRAPRESTACIONES. Cesiones Urbanísticas- PARA GENERAR COMPENSACIONES. Arrendamientos, subsidios. PARA ASEGURAR DERECHOS DE CONSTRUCCION Y DESARROLLO. Curaduría Cero

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la caracterización de la Banca del Ferrocarril en el componente social han arrojado datos que evidencian que los hogares que hoy habitan la zona datan de hace más de diez años y algunos ocupantes llegaron hace más de cincuenta años. La transformación del territorio y el mejoramiento de la calidad de vida pueden traer disputas al territorio y, como medida para proteger el derecho de permanencia para las familias de la URU – Banca del Ferrocarril, los convenios y concertaciones que se lleven a cabo con la comunidad se hará en correspondencia con el derecho de protección a moradores (*Acción 13. Protección a moradores*), evitando que los nuevos

desarrollos y la transformación de la ciudad los desplacen de su lugar de origen que por muchos años han ocupado.

Consolidado el Plan Parcial sin una gestión coordinada a través de una gerencia entre los dos contextos, podría aumentar la estratificación del sector de la URU – Banca del Ferrocarril” y generar el desplazamiento de las familias (gentrificación). La estrategia de codesarrollo incluye contener y/o reducir la estratificación (*Acción 14. Estratificación*) para el sector como estrato bajo. Esta acción estará a cargo de la EDUP para que gestione ante el municipio la escala de estratificación socioeconómica, con base en las características físicas de las viviendas y su localización.

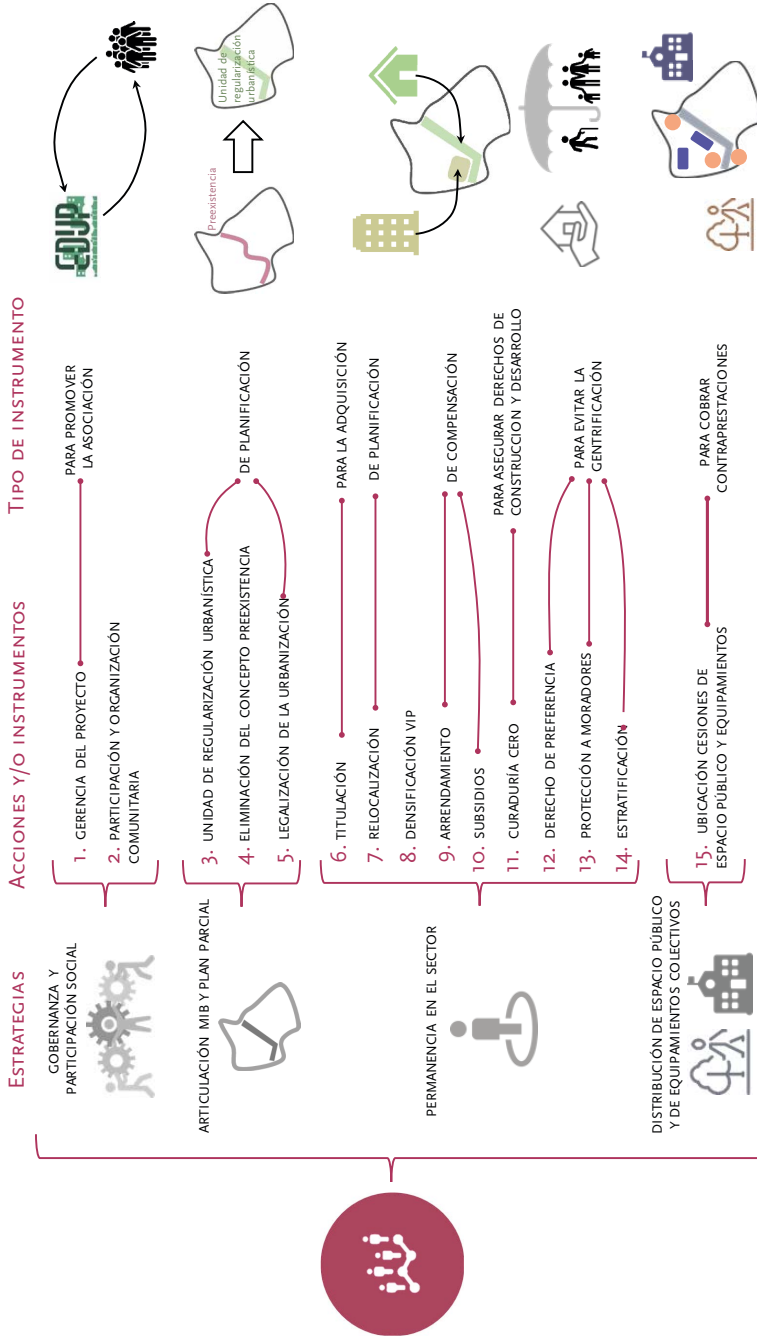
5.4.1.4. Estrategia de distribución de espacio público y de equipamientos colectivos

La caracterización del espacio público y de los equipamientos colectivos en la zona del Plan Parcial, su distribución en las unidades de actuación urbanística y la relación con la Banca del Ferrocarril demuestran que la totalidad de áreas de espacio público están en colindancia con el asentamiento informal; sin embargo, sólo el área más pequeña destinada para equipamientos colectivos tiene una relación directa con el área de la Banca del Ferrocarril.

El indicador de m² EPE/hab definido para la Banca del Ferrocarril es de 0 m² EPE/hab (INFIPEREIRA, 2014). Por lo tanto, es necesario que la propuesta del Plan Parcial pueda suplir este déficit del asentamiento informal. La propuesta del Plan Parcial debería dar respuesta a la necesidad específica de mejora en la calidad de los equipamientos y compensar en área los equipamientos colectivos que vayan a sustraerse.

La estrategia de codesarrollo plantea la eliminación de barreras en colindancia directa con la URU – Banca del Ferrocarril; el cerramiento actual del Parque Ukumarí se exceptúa en esta propuesta. Las cesiones urbanísticas por concepto de espacio público y equipamiento colectivo se mantendrán en colindancia con la URU – Banca del Ferrocarril (*Acción 15. Ubicación espacio público y equipamiento colectivo*), la localización permitirá que la comunidad de la URU – Banca del Ferrocarril disfrute de zonas de recreación y equipamientos colectivos de tipo social que contribuyan a mejorar las condiciones de vida, tales como centros culturales o centros de emprendimiento, escuelas, colegios, CAI.

Ilustración 52. Ruta de gestión dimensión social



Fuente. Elaboración propia.

5.4.2. Instrumentos que aportan desde la dimensión económica

La estrategia de codesarrollo, desde la dimensión económica, analiza los instrumentos de gestión y financiación aplicables a partir de dos variables: (i) los elementos físicos (*hardware*) que incluyen la gestión y financiación de las cargas generales y locales del Plan Parcial (vías, espacio público y equipamiento, infraestructura de servicios públicos y financiación de Vivienda de Interés Prioritario) a través de fondos de compensación, como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano; (ii) los elementos inmateriales (*software*) enfocados hacia la inclusión económica de la población de la Banca del Ferrocarril y se relacionan con la facilidad para gestionar, financiar y consolidar programas de capacitación con las entidades de educación técnica y universitaria, y la facilidad para gestionar, financiar y consolidar programas de empleo a corto y largo plazo, según las ofertas de las empresas privadas ubicadas dentro del Plan Parcial o en el área de expansión occidental de Pereira.

5.4.2.1. Estrategia para evitar la especulación del suelo

Uno de los objetivos de la articulación de instrumentos, desde la dimensión económica, es lograr la viabilidad financiera y la operación urbana del Plan Parcial mediante la implementación de instrumentos orientados a evitar la especulación del suelo.

El Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna actualmente está en situación de riesgo frente a la operación urbana al no tener control de los valores del suelo antes de que se inicie la actuación pública. El Estado debe evitar la elevación y especulación del suelo por parte de los propietarios privados quienes, sin ningún esfuerzo, ven cómo sus predios adquieren incrementos del valor del suelo por las obras generadas y por el futuro desarrollo del proyecto. La dificultad puede presentarse cuando se requiera adquirir predios para la ejecución de una obra por motivos de utilidad pública o interés social en las que se enmarcan los suelos del Plan Parcial sin que haya operado previamente el anuncio del proyecto, como instrumento que contiene la especulación del suelo y que permite cuantificar su impacto en

los valores de adquisición de los inmuebles por procesos de enajenación voluntaria o expropiación.

El Plan Parcial adoptado desde el año 2003 no está anunciado en los términos de la Ley 388 de 1997; para la época de la adopción, la norma aún no había sido reglamentada y no indicaba con claridad el proceso para calcular el incremento o mayor valor. Este proceso sólo se dio con la expedición del Decreto 2729 de 2012. Las autoras de esta investigación consideran que el instrumento aún puede ser utilizado anunciando los proyectos, programas u obras que constituyan utilidad pública (*Acción 16. Anuncio del Proyecto*), para el desarrollo de las respectivas unidades de gestión o de actuación vinculadas por la Ley 388, Artículo 58, con motivos de utilidad pública e interés social.

5.4.2.2. Estrategia para financiar los elementos físicos del Plan Parcial

En materia de vivienda y su gestión, la Ley 388 de 1997 establece una serie de mecanismos para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna de la población de escasos recursos, dentro de los que se encuentran la posibilidad de calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social por parte de los municipios, la posibilidad de que las entidades territoriales puedan participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social y la obligación, en cabeza de los municipios y distritos, de determinar sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral.

La estrategia integral de codesarrollo comprende como mecanismo para la gestión, financiación y construcción de la Vivienda de interés Prioritario VIP, en el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna, ofertar los proyectos de vivienda a ejecutarse en la unidad de gestión VIP y el proyecto de vivienda en el marco del mejoramiento de vivienda VIP de la URU – Banca del Ferrocarril (*Acción 17. Compensación VIP*). Estos proyectos serán postulados como portafolios de proyecto de Vivienda VIP del municipio y servirán para el cumplimiento de la obligación mediante la compra de derechos fiduciarios. La estrategia propone en el desarrollo del Plan Zonal la vinculación de la obligación de la compra de los derechos fiduciarios para las unidades de actuación de los planes parciales ubicados en el suelo de expansión de la zona occidental del municipio de Pereira.

La utilización de este instrumento permitirá financiar la habilitación del suelo de vivienda VIP y la ejecución de obras de urbanización requeridos por la comunidad de la Banca del Ferrocarril.

El Plan Parcial, como mecanismo para financiar las obras de urbanismo en la unidad URU – Banca del Ferrocarril, habilitará la venta de derechos de construcción asignando a dicha URU como zona generadora de derechos de construcción en cumplimiento con la Ley 388, Artículo 50 (*Acción 18. Venta de Derechos de Construcción*) permitiendo, bajo este mecanismo, que los recursos que se obtienen de la venta los derechos de construcción se adquieran por parte de las demás unidades de actuación. Atendiendo las densidades que fueron aprobadas en el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna, los derechos de construcción también podrán ser adquiridos por los planes parciales que hacen parte del área delimitada como plan zonal. Estos recursos sirven para apoyar el programa de mejoramiento integral del asentamiento. La venta de los derechos de construcción establece la condición de reconocimiento a la URU – Banca del Ferrocarril.

En cumplimiento con lo establecido en Ley 388 de 1997, el municipio de Pereira adoptó el tributo especial de contribución de plusvalía mediante el Acuerdo 065 de 2004. Esta norma dispone que los recursos obtenidos de la plusvalía se destinarán al “fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital. La norma permite, igualmente, que los recursos puedan ser ejecutados directamente por los constructores en la ejecución de obras destinadas mediante la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos, domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en áreas de desarrollo incompleto o inadecuado.

Según Smolka (2001), la plusvalía es un verdadero tributo inmobiliario que grava el incremento del valor de los inmuebles que resulta de las actuaciones urbanísticas que determina la ley. Es uno de los instrumentos más importantes de gestión del suelo y de financiación del desarrollo urbano previsto en la Ley 388 de 1997. La plusvalía, al constituirse como tributo especial, ha sido reconocida y definida por la doctrina como “la movilización

de parte de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos en beneficio de los ocupantes y la comunidad en general, estas se derivan de la actuación pública, sea a través de inversiones en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano. A pesar de eso, estos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados en forma privada por los propietarios de la tierra beneficiada”.

Analizado el caso de estudio, el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna ha sido adoptado por el Decreto 874 del año 2003, un año antes de la adopción del tributo de plusvalía por parte del municipio de Pereira, dejando por fuera la posibilidad de recaudación pública por la vía fiscal. El municipio de Pereira, para distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, deberá acudir al sistema de reparto de cargas y beneficios participando a los propietarios de las cargas generales con el fin de establecer un equilibrio respecto a los aprovechamientos obtenidos, al establecer aprovechamientos básicos y adicionales por participación en cargas y venta de derechos de construcción, mediante tarifas o impuestos con el fin de equilibrar los costos que genera el desarrollo de ciudad.

La estrategia de codesarrollo vincula como alternativa para la habilitación de la infraestructura de servicios requerida en el desarrollo del Plan Parcial, la construcción de la infraestructura en materia de servicios públicos por parte de los promotores de las unidades de actuación quienes, mediante convenio con las empresas prestadoras de servicios públicos, establecen la recuperación de los recursos invertidos vía tarifa (*Acción 19. Tarifa*).

Tabla 27. Instrumentos utilizados dimensión económica

Estrategias de respuesta a la situación actual		
Desde los elementos físicos.	Incluyen la gestión y financiación de las cargas del plan parcial (vías locales, espacio público y equipamiento, infraestructura de servicios públicos y financiación de Vivienda de Interés Prioritario), a través de fondos de compensación, como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y elementos inmateriales enfocados hacia la inclusión de la población de la Banca del Ferrocarril.	Instrumentos vinculados:
		PARA LA GENERACIÓN DE COMPENSACIONES: Fondo de Compensación.
		PARA LAS CONTRAPRESTACIONES. Derechos de construcción.
		PARA LA FINANCIACIÓN DE CARGAS: Plusvalía, Tarifas.
		PARA GENERAR COMPENSACIONES EN VIP. Compensación VIP.
		PARA EVITAR LA ESPECUALACIÓN. Anuncio del Proyecto.

Fuente: Elaboración propia.

5.4.2.3. Estrategia para la inclusión económica de la población de la Banca del Ferrocarril

Esta estrategia se relaciona con las variables inmateriales del desarrollo del Plan Parcial, las cuales tienen que ver con (i) la gestión, financiación y consolidación de programas de capacitación con las entidades de educación técnica y universitaria de la ciudad de Pereira; y (ii) la gestión, financiación y consolidación de programas de empleo a corto y largo plazo, según las ofertas de las empresas privadas ubicadas dentro del Plan Parcial o en el área de expansión occidental de Pereira, y las necesidades de empleo de la población de la Banca del Ferrocarril. La estrategia para la inclusión económica de la población de la Banca del Ferrocarril busca por lo tanto desarrollar acciones concretas para acompañar a la población juvenil en la mejora de la calidad de su formación para su desarrollo futuro y mejorar la generación de ingresos de la población adulta.

Estos objetivos se definieron de acuerdo con los resultados obtenidos de la caracterización económica (ver capítulo 3), la cual brindó los siguientes resultados relevantes de la población de la Banca del Ferrocarril: (i) se trata de una población en su mayoría joven, con altas perspectivas de crecimiento; (ii) el 88% de la población que se encuentra estudiando es menor de 20 años; (iii) sólo el 38% de la población es económicamente activa; (iv) es una población con un indicador de dependencia económica real de 165, lo que significa que cada persona económicamente activa tiene casi dos personas no económicamente activas a su cargo; (v) los tipos de ocupación más comunes en las mujeres son la alimentación (cocina), servicios domésticos y manualidades; y en los hombres, la vigilancia, jardinería, construcción y mantenimiento (electricidad, carpintería, etc.)

Los anteriores datos sirvieron de base para proponer las acciones que se describen a continuación.

Como primera medida, antes de proponer o estructurar cualquier programa, es necesario realizar un censo de la población del asentamiento informal (*Acción 20. Censo de la población de la Banca del Ferrocarril*). Al estar vinculada la Banca del Ferrocarril como una unidad de regularización urbanística dentro del Plan Parcial, este estudio hará parte de los demás estudios que comporta el PP. En este sentido, el Plan Parcial reconoce las problemáticas socioeconómicas de la población residente en el territorio por desarrollar y se hace responsable de los procesos que sean necesarios para su inclusión socioeconómica en las actividades que genere el nuevo desarrollo (PP).

El censo de la población y el diseño de los programas que se deriven de éste serán asumidos por el PP (*Acción 21. Cargas sociales*). Siguiendo el ejemplo del Plan Parcial Ciudad Victoria, en Pereira y del Plan Parcial Triángulo de Fenicia, en Bogotá (Torres & García, 2010; Uniandes, 2014), los aportes de los inversionistas (cargas) serán convertidos en recursos para invertir en la solución de las problemáticas socioeconómicas identificadas.

Una vez realizado el censo de la población, se definirán programas estratégicos a desarrollar, dirigidos a los grupos poblacionales de mayor impacto (*Acción 22. Programas estratégicos*). De acuerdo con la caracterización económica del caso de estudio, se encontró que en la Banca del Ferrocarril es

prioritario generar programas de (i) capacitación para el trabajo de la población menor de 20 años, y (ii) programas de empleo para la población mayor de 20 años. Estos programas buscarán reducir el índice de dependencia económica real encontrado y aumentar la seguridad económica⁴ de las personas y hogares que hacen parte de la Banca del Ferrocarril.

Teniendo en cuenta que se busca la inclusión económica de la población de la Banca del Ferrocarril en el largo plazo, es decir que la visión a futuro es consolidar los programas estratégicos para que tengan una continuidad, incluso después de haber terminado de ejecutarse los elementos físicos del Plan Parcial, será necesario gestionar alianzas estratégicas con los actores pertinentes (*Acción 23. Alianzas estratégicas*). Por ejemplo, el Plan Parcial Triángulo de Fenicia, en Bogotá, para su programa de “Formación para el Trabajo” firmó un convenio de cooperación con la Fundación Escuela Taller de Bogotá (FETB), entidad que ha otorgado becas a jóvenes residentes en el área de influencia del Plan Parcial interesados en aprender y en trabajar en labores tradicionales como la cocina, la carpintería o la construcción.

Adicionalmente, será recomendable constituir alianzas estratégicas que aporten también recursos complementarios para la consolidación de los programas estratégicos en el largo plazo (Uniandes, 2014). Entre las fuentes de financiación alternas (*Acción 24. Fuentes de financiación alternas*) pueden buscarse fuentes públicas, organizaciones multilaterales y programas de responsabilidad social de empresas con área de influencia en las cercanías del Plan Parcial. La EDUP será la entidad encargada de gestionar las alianzas estratégicas.

En el Plan Parcial Parque Temático hay potencial para lograr alianzas estratégicas en el marco del programa de capacitación con entidades como el SENA – Risaralda, la Universidad Católica Popular del Risaralda y la Universidad EAFIT (sede Pereira), las cuales pueden enseñar oficios relacionados con la cocina, jardinería, o construcción (dependiendo los resultados del censo poblacional).

4 La seguridad económica se entiende como la capacidad de las personas, los hogares o las comunidades de satisfacer sus necesidades básicas de manera sostenible y con dignidad. Los alimentos, la vivienda básica, la vestimenta y la higiene se consideran necesidades básicas, así como los gastos relacionados con estos conceptos (CICR, 2015).

Dentro del programa de empleo, la posibilidad de alianza con entidades como el parque Ukumarí y el parque Comfamiliar constituyen una gran oportunidad de inclusión económica. El parque Ukumarí actualmente brinda empleo a 30 habitantes de la Banca del Ferrocarril (ver capítulo 3, Percepciones), por lo que el programa de empleo puede ser la oportunidad de consolidar las relaciones laborales entre esta entidad y la población de la Banca.

El PP, además de albergar los equipamientos colectivos de nivel regional y metropolitano parque Ukumarí y parque Comfamiliar, tiene el potencial de habilitar 666.286,32 m² para usos de vivienda VIP, VIS, NO VIS, comercio, servicio y alojamiento, los cuales constituyen la oferta de los aprovechamientos urbanísticos definidos en las unidades de actuación urbanística del Plan Parcial. De acuerdo con el índice de mezcla de usos calculado en el capítulo 3, la propuesta actual de aprovechamientos urbanísticos del Plan Parcial puede dar solución, en teoría, a las necesidades de empleo de la población de la Banca del Ferrocarril.

Los datos de tipos de ocupación del capítulo 3 fueron tomados de un trabajo académico de la Universidad Católica Popular del Risaralda, realizado por Giraldo & López (2009) en el que fueron encuestadas 108 personas (el 5% del total de la población de la Banca del Ferrocarril censada en 2011). Estos datos, si bien son suficientes para orientar el diseño de la estrategia de codesarrollo, resultan insuficientes para el desarrollo práctico de la estrategia de inclusión económica. Para lograr las alianzas estratégicas dentro del programa de empleo, el Plan Parcial deberá contar con los datos desagregados, dentro del censo poblacional que permitan hacer una caracterización económica más exhaustiva según (i) tipos de ocupación, (ii) nivel de experticia y (iii) intereses y motivaciones de los habitantes. Las lecciones aprendidas en el PP Triángulo de Fenicia muestran que la clave del éxito de los programas estratégicos es tener en cuenta los intereses y motivaciones reales de la población del asentamiento informal y actuar en consecuencia (Uniandes, 2017).

En este sentido, entender la organización comunitaria de la población es fundamental. La comunidad puede estar organizada en cooperativas, o por lo menos tener la intención de hacerlo, como es el caso de los habitantes de la Banca del Ferrocarril (ver capítulo 3, Percepciones). El apoyo económico para la creación y/o la consolidación de cooperativas será fundamental para

la inclusión económica de la población en el Plan Parcial (*Acción 25. Apoyo a Cooperativas*).

Las cooperativas, entendidas como “una asociación de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones” (Gómez, 2000), constituyen el ente base por medio del cual se generarán las relaciones laborales entre los habitantes de la Banca del Ferrocarril y los actores pertinentes. Según la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), toda cooperativa debe basarse en una serie de principios: (i) pertenencia voluntaria y abierta, (ii) control democrático por parte de los miembros, (iii) participación económica de los miembros, (iv) autonomía e independencia respecto a gobiernos u otros entes, (v) educación, formación e información, (vi) cooperación entre cooperativas, (vii) preocupación e interés por la comunidad.

El Plan Parcial podrá apoyar económicamente y/o orientar el establecimiento de cooperativas en la Banca del Ferrocarril a través de recursos provenientes de las cargas sociales.

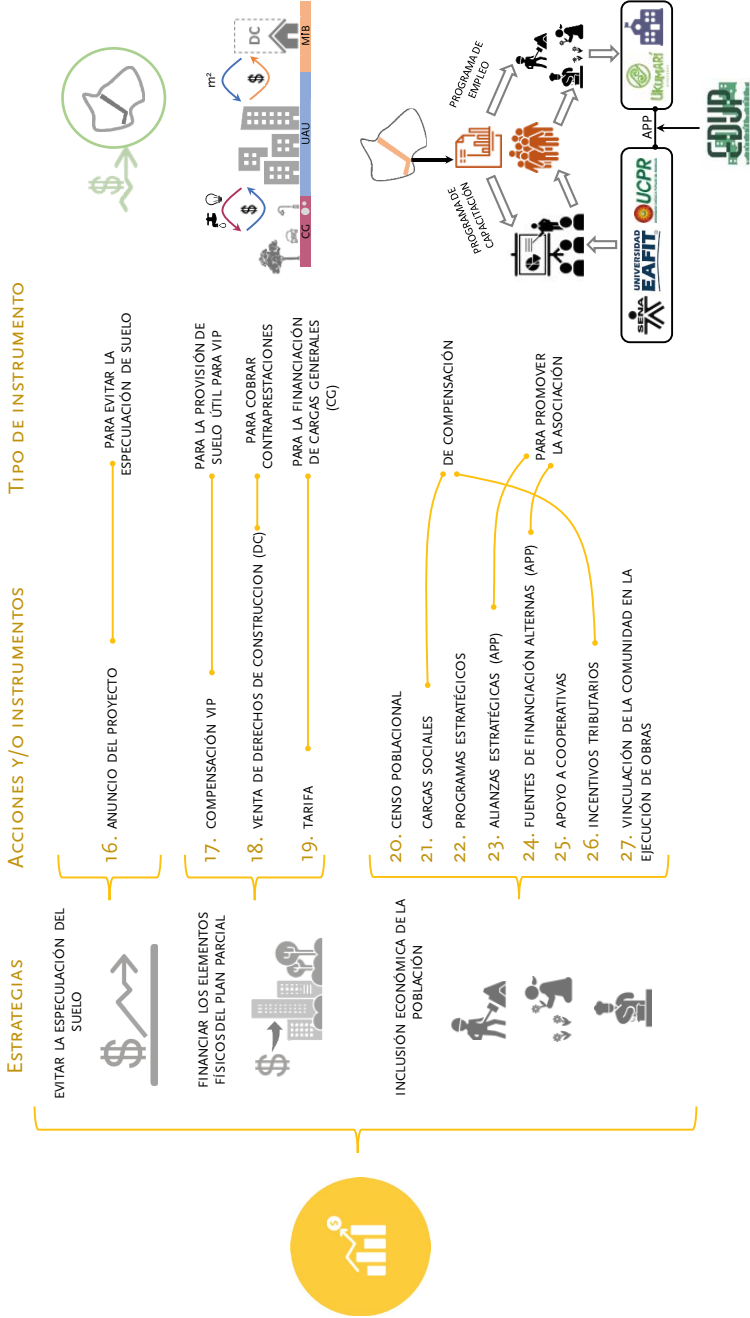
Los actores que generen empleo a largo plazo para la población de la Banca del Ferrocarril (constructores, promotores, operadores, etc.) y que se vinculen al programa de empleo, tendrán incentivos tributarios (*Acción 26. Incentivos tributarios*). Un referente nacional de aplicación de este tipo de instrumentos para estimular la generación de empleo es la Ley 1429 de 2010.

El Concejo Municipal de Pereira aprobará los incentivos tributarios pertinentes, los cuales podrán incluir: (i) reducción de impuesto predial, (ii) reducción de impuesto de construcción, (iii) reducción de impuesto de industria y comercio. A estos incentivos podrán acceder los proyectos que se encuentren dentro del Plan Zonal del suelo de expansión occidental de Pereira y que estén orientados a beneficiar a la población en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de la Banca del Ferrocarril.

Finalmente, se vinculará a la comunidad en la ejecución de las obras del Plan Parcial (*Acción 27. Vinculación de la comunidad en la ejecución de obras*). Los constructores que le den prioridad a los habitantes de la Banca del Ferrocarril para participar en la construcción de las edificaciones e infraestructuras del PP podrán también acceder a incentivos tributarios. Aunque esta sea una estrategia de empleo a corto plazo, aporta en la construcción de confianza entre los actores y ayuda a fomentar los vínculos laborales dentro del Plan

Parcial, al tiempo que promueve el sentido de pertenencia de la población de la Banca del Ferrocarril hacia el nuevo desarrollo.

Ilustración 53. Ruta de gestión dimensión económica



Fuente. Elaboración propia.

5.4.3 Instrumentos que aportan desde la dimensión urbano-ambiental

El Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna, en la caracterización del componente urbano-ambiental, arroja datos importantes respecto de los usos del suelo en conflicto: de una parte, las formas de ocupación informal de las familias afectan el medio natural; las condiciones de precariedad en las construcciones, la localización de viviendas en zonas de riesgo y la falta de infraestructura en materia de servicios públicos básicos, relacionados con alcantarillado y residuos sólidos generan graves problemas sanitarios y de contaminación. Por otra parte, se debe reconocer también la responsabilidad de los promotores del Plan Parcial en generar un desarrollo urbano que proteja el medio ambiente. Por lo tanto, existe una clara coresponsabilidad por parte de los actores formales e informales de cuidar el espacio físico y el entorno natural delimitados dentro del Plan Parcial. En este sentido, las acciones planteadas a continuación se enmarcan en una estrategia de responsabilidad urbano-ambiental.

5.4.3.1. Estrategia de responsabilidad urbano – ambiental

La Unidad de Actuación No.1 Bioparque Ukumarí inició su operación sin tener en cuenta que la colindancia con el asentamiento de la Banca lo hace receptor de los problemas sanitarios y de saneamiento. Paradójicamente, el parque es concebido como la “primera aula verde de América Latina”, basándose en los conceptos de la educación, la investigación, la preservación y el entretenimiento (Página Institucional Parque Ukumarí).

Las relaciones del Plan Parcial y el asentamiento humano son visibles en las interrelaciones existentes entre la Banca del Ferrocarril y el bioparque, con el medio natural que comparten, en el que se conjugan elementos como: suelos de protección, riesgo, infraestructura de movilidad y servicios públicos

Para el caso del Plan Parcial Parque Temático y su relación con la Banca, las áreas con conflicto de uso se encuentran localizadas en el asentamiento humano de la Banca del Ferrocarril. Se trata de viviendas que ocupan actualmente zonas de protección de drenajes permanentes y/o suelos con pendientes mayores al 60%. El resultado arroja que un 6,48% se encuentra en

esta condición, lo que facilita los procesos de relocalización, proceso al cual se hizo referencia en la dimensión social.

La sostenibilidad ambiental del Plan Parcial contribuye a la gestión del riesgo y de desastres y el resultado de la categorización en cuanto a la ocupación de las viviendas en suelos de protección las ubica igualmente en la condición de riesgo por su ubicación en zona de pendientes del más del 60%. Los resultados demuestran que sólo un 7% de las viviendas de la Banca está en condición de riesgo, lo que facilita el proceso de relocalización de las familias en la unidad de gestión VIP, habilitada por el Plan Parcial con este propósito, aspecto al cual igualmente se hizo referencia en la dimensión social.

El plan parcial determina la dotación de servicios públicos para el asentamiento de la Banca del Ferrocarril a través de la ejecución de los sistemas de acueducto, alcantarillado y energía establecidos en el mismo decreto. Actualmente, el Plan Parcial Parque Temático inició su ejecución sin que las obras indicadas beneficien al sector de la Banca del Ferrocarril.

La estrategia de codesarrollo propone la creación de la gerencia para que determine las prioridades de la zona y establezca el equilibrio en la ejecución de las cargas para vías, servicios públicos, espacio público y equipamiento colectivo (*Acción 28. Verificación en el cumplimiento de cargas por parte de la UG*) para las unidades de gestión. Además, tendrá a cargo establecer los responsables en la ejecución y construcción de cargas para que finalmente se materialicen obras que en conjunto ayuden a mitigar impactos ambientales y mejoren en el espacio físico en común entre los dos contextos.

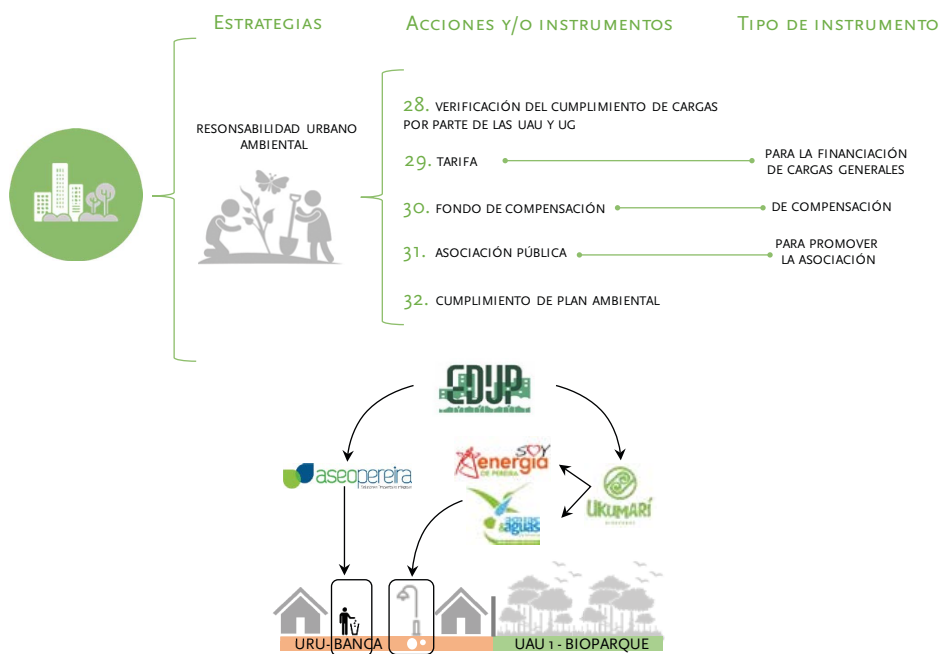
Los vertimientos de líquidos provenientes del asentamiento, hacia el bioparque deberán ser resueltos de forma concertada a través de la gerencia, a la que le corresponderá verificar el cumplimiento de cargas por parte de la Unidad No.1 Bioparque Ukumarí, activar con las empresas de servicios públicos de Pereira, la ejecución de las obras de saneamiento en la zona y recuperar las inversiones vía tarifa (*Acción 29. Tarifa*) y/o gestionar recursos con el municipio de Pereira, con el Gobierno Nacional o con entidades internacionales y/o mediar créditos a través del fondo de compensación (*Acción 30. Fondo de compensación*) soportado financieramente en la viabilidad del Plan Parcial.

En materia de residuos sólidos, la gerencia llevará a cabo procesos de capacitación con la comunidad sobre las formas de reciclaje (*Acción 31.*

Asociación pública) vinculando, para el efecto, a la empresa de Aseo de Pereira la cual tuvo a cargo el concepto de viabilidad para la adopción del Plan Parcial. La gerencia velará por que, en el desarrollo del Plan Parcial, se cumplan con los objetivos del Plan Integral de Residuos Sólidos.

El proceso de construcción de las unidades de actuación y de gestión, así como el proceso de construcción para la relocalización de las familias y la construcción de las obras de infraestructura que se generen deberán ejecutarse en el marco del plan de manejo ambiental, aprobado en el Plan Parcial; corresponderá a la gerencia velar por su cumplimiento (*Acción 32. Cumplimiento del plan ambiental*).

Ilustración 54. Ruta de gestión dimensión ambiental



Fuente: Elaboración propia.

The background features a stylized organizational chart with black boxes and arrows on a light blue background. The chart is partially obscured by a white geometric pattern of overlapping diamond shapes. The text is positioned on the right side of the page.

Capítulo 6. Estructura organizacional

La estrategia de codesarrollo, para su operación, requiere de una empresa municipal dependiente directamente de la Alcaldía de Pereira, que tenga dentro de sus atribuciones la gestión del suelo para proyectos estratégicos, con un fuerte liderazgo institucional, y que defina y concilie los proyectos detonantes entre las distintas unidades de actuación y gestión urbanística en el aspecto económico, social y urbanístico-ambiental. Así, debe conciliar con el sector formal e informal la estrategia para intervenir el territorio conforme a lo indicado en el Plan Parcial, creando nuevas bases de responsabilidad institucional, promoviendo alianzas público-privadas, controlando las tensiones mediante acuerdos comunitarios y sentando concertaciones en el manejo de procesos colaborativos.

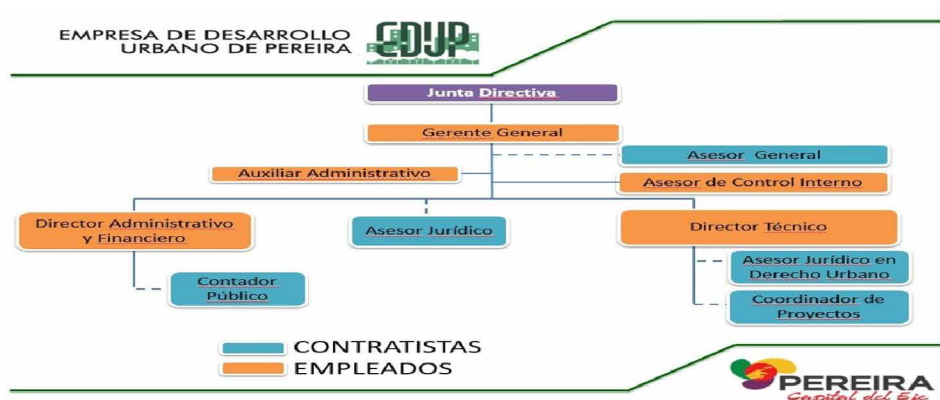
Mediante el Decreto 835 del 7 de octubre de 2016, el municipio de Pereira ha creado la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP) una empresa industrial y comercial del Estado. Es una entidad descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, que tiene como objeto principal la formulación, estructuración, gestión, operación y ejecución de proyectos y programas de desarrollo y renovación urbana, de conformidad con las previsiones del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad y la región, además de la gestión y promoción de proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión, inmobiliarios y de desarrollo de equipamientos colectivos y de espacio público, y celebrar convenios o contratos con las entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, articulando la acción municipal para el desarrollo urbano integral para así contribuir a la construcción, modificación y renovación del espacio urbano para construir una ciudad amable, equilibrada y en armonía con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. De esta manera se espera mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes.

El Plan Parcial es un proyecto estratégico conforme a lo establecido en el POT y la EDUP es la empresa que puede liderar la dirección de la estrategia de desarrollo para el impulso de esta propuesta.

6.1 Sistema organizacional de la EDUP

La estructura institucional de la EDUP está conformada de la siguiente manera.

Ilustración 55. Estructura organizacional EDUP Pereira



Fuente. Información institucional EDUP Pereira.

Organismos de administración y dirección:

1. Junta directiva, conformada por:
 - El alcalde municipal de Pereira o su delegado
 - El secretario de Planeación
 - El secretario de Vivienda Municipal
 - Un (1) representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos
 - Un (1) representante de la Cámara Colombia de la Construcción
2. Gerente general, quien tendrá a cargo la representación
3. Dirección técnica
4. Dirección financiera

6.2 Sistema de operación de la estrategia de codesarrollo

La Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira, EDUP, estará a cargo de la operación de toda la estrategia de gestión del Plan Parcial, como promotor a cargo del proyecto, para garantizar la efectiva realización de la aplicación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación de la ejecución de obras de urbanismo y de la implementación de los proyectos sociales en alianza con la academia, los propietarios, la comunidad y la administración pública, para garantizar la articulación del contexto formal e informal.

Las funciones que deberá emprender el gerente promotor de la estrategia de codesarrollo están relacionadas con las siguientes actividades:

Sociales

- Identificación de actores requeridos para llevar a cabo la estrategia (academia, propietarios, promotores e inversionistas, comunidad y administración pública).
- Llevar a cabo un proceso de socialización del Plan Parcial y de la estrategia de codesarrollo entre todos los actores, especialmente en la comunidad de la Banca.
- Promover espacio de intercambio y retroalimentación con los diferentes actores.
- Promover la participación activa de todos los actores que requiere el desarrollo del Plan Parcial.
- Llevar a cabo la concertación del esquema de prioridades de la ejecución de la estrategia con los diferentes actores con el fin de definir cómo participan, se relacionan y se comunican.
- Establecer un sistema organizacional encargado de la toma de decisiones donde tengan representación los propietarios, los promotores, la academia, la comunidad y la administración pública.
- Estará a cargo de convocar las reuniones y dirigir el debate en la toma de decisiones.
- Estará a cargo del registro del progreso de la estrategia; corresponderá a la EDUP su impulso y desarrollo.

- Deberá resolver las inquietudes de todos los actores involucrados y de la comunidad.

Empleo y capacitaciones

- Gestionar con la academia y los gremios programas de capacitación para las personas de la Banca del Ferrocarril en artes y oficios que se requieran para apoyar la mano de obra que necesiten las empresas que se implanten en la zona.
- Reconocer las necesidades de los habitantes de la Banca del Ferrocarril y la de los promotores y propietarios de las unidades de gestión.
- Liderar la oferta de empleo en la zona y propender por la vinculación de las personas de la Banca del Ferrocarril.
- Deberá coordinar, promover y gestionar la ejecución de los proyectos sociales, económicos y urbanístico-ambientales en armonía con el Plan Parcial.
- Deberá identificar con prioridad las viviendas localizadas en zonas de riesgo y brindar alternativas.

Económicos

- Gestionar recursos con los gobiernos municipal, departamental y nacional para el logro de la estrategia.
- Concertar con los propietarios para el desarrollo de los instrumentos, momentos de aplicabilidad y cronogramas de ejecución e identificar el potencial económico de las unidades de gestión y los posibles inversionistas.
- Verificar el cumplimiento de las cargas urbanísticas, tanto generales como locales, por parte de las unidades de gestión.
- Identificar la financiación pública y privada para la ejecución de las obras en el Plan Parcial.
- Buscar inversionistas para la gestión y desarrollo de las unidades de gestión.

Jurídicos

- Deberá liderar el proceso de legalización del asentamiento y el proceso de titulación de las viviendas.

El sistema entre los dos contextos se llevará a cabo mediante el fondo de compensaciones que podrá desarrollarse mediante esquemas fiduciarios, cuya estructura general se detalla a continuación.

6.3. Estructura general del esquema fiduciario

La estructuración del esquema fiduciario (fiducia mercantil de administración) ha permitido establecer las partes intervinientes y los diferentes roles que habrá al interior del esquema. A continuación se definen brevemente las diferentes partes y el alcance de su intervención.

Fideicomitente gestor: esta calidad la ostentaría la entidad encargada por el municipio de Pereira, en este caso la EDUP, que constituiría el encargo fiduciario y definiría las reglas específicas que tendría que tener el contrato de fiducia para garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos.

Fideicomitentes aportantes: esta calidad la ostentarían todas aquellas personas naturales o jurídicas que aporten al patrimonio autónomo o quienes aporten gestiones o recursos de capital. Esta parte estaría principalmente constituida por los actuales propietarios de terrenos, promotores o inversionistas.

Fiduciaria: sería la sociedad fiduciaria que desarrollaría en calidad de fiduciario el contrato de fiducia. Esta sociedad debería ser seleccionada por la entidad encargada por la EDUP, de conformidad con los procedimientos establecidos por dicha empresa para este tipo de negocios mercantiles. Esta sociedad también tendría a su cargo la expedición de los títulos que acreditarían a los fideicomitentes como beneficiarios del fideicomiso.

Beneficiario: el fideicomitente gestor y los fideicomitentes aportantes ostentarían esta calidad y tendrían, como beneficiarios, el derecho a participar en los activos y/o en la utilidad del fideicomiso. La forma en que se obtendría el beneficio y las formas en que se podría dar esta redención de los aportes sería parte esencial de las definiciones contenidas en el contrato de fiducia.

Patrimonio autónomo: es el conjunto de activos y pasivos que adquiere la fiduciaria en el desarrollo del contrato con las transferencias que le hagan

en el futuro los fideicomitentes aportantes y mediante actos con los que se desarrolle la finalidad o el objeto del contrato.

Comité ejecutivo del fideicomiso: este ente estaría encargado de la dirección general del patrimonio autónomo y de impartir instrucciones a la sociedad fiduciaria en relación con el manejo y administración del patrimonio autónomo. Las funciones de este comité deben quedar plenamente establecidas en el contrato de fiducia.



Capítulo 7. Conclusiones

El objetivo fundamental de esta tesis consistió en diseñar una estrategia integral que posibilite el codesarrollo entre contextos formales e informales, tomando como caso de estudio el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna y el asentamiento humano de la Banca del Ferrocarril. Se buscó generar un aporte a la planeación urbana a escala intermedia, con una propuesta concebida desde un enfoque integral de sostenibilidad (económico, social y urbano-ambiental) y dirigida a contextos en suelos de expansión urbana donde asentamientos informales y nuevos desarrollos comparten el mismo territorio.

En este sentido, se desarrolló una metodología de investigación que permitió, en primera instancia, entender las tendencias de la informalidad y de la segregación urbana en Latinoamérica. A partir del análisis de fuentes bibliográficas, fue posible identificar tres enfoques de intervención en los asentamientos informales al comprobar una evolución en la forma de concebir este tipo de ocupaciones. En esta tesis se reconoce la necesidad de un cuarto enfoque de intervención que exige un cambio de paradigma: resaltar los aspectos positivos de la informalidad y las oportunidades de articulación con la ciudad formal, reconociendo que la formalidad puede beneficiarse de la informalidad y viceversa. Bajo este paradigma de articulación de contextos, en donde se reconocen cobeneficios mutuos, se definió el concepto de CODESARROLLO de la siguiente manera:

Es un *proceso colaborativo* entre actores de diferentes contextos (formal e informal) que comparten un mismo territorio. Es una *búsqueda compartida* del *desarrollo sostenible* del territorio y sus habitantes, ya que tiene en cuenta las dimensiones económica, social y ambiental. El objetivo del codesarrollo es construir un *futuro común* en el que los diferentes actores tengan cabida y se beneficien mutuamente, es

decir generar *articulaciones sostenibles en el tiempo*, tanto de *actores* como de *procesos* propios de la formalidad e informalidad (definición planteada por las autoras, Arango & Cifuentes, 2017).

En segundo lugar, se buscó un caso de estudio que representara la realidad y fuera útil para diagnosticar el fenómeno de la segregación urbana excluyente, el cual surge cuando nuevos desarrollos y asentamientos informales confluyen en territorios de escala intermedia. Para lograr este propósito, se analizaron las ciudades de Bogotá y Pereira con ayuda de sistemas de información geográfica, y se logró entender aspectos como la localización de los asentamientos de origen informal, el crecimiento urbano, la ubicación de suelos de expansión, y la localización de las áreas para el desarrollo (o planes parciales). Se encontró que en ambas ciudades se presenta el fenómeno de segregación urbana excluyente y que hay una clara tendencia a la reducción de la polarización entre zonas formales e informales, es decir que la distancia entre contextos formales e informales se está reduciendo y será más frecuente encontrar planes parciales que incorporen o colinden con asentamientos de origen informal. Como caso de estudio se eligió el Parque Temático de Flora y Fauna, ubicado en el suelo de expansión occidental de Pereira, territorio en el que se encontró un gran potencial de implementación de la estrategia integral de codesarrollo por ser un área con características urbanas relativamente homogéneas (diferentes planes parciales de desarrollo que incorporan un asentamiento informal lineal).

Una vez diagnosticados los fenómenos de informalidad y segregación urbana a nivel latinoamericano y local, y al haber elegido un caso de estudio pertinente para desarrollar la estrategia integral de codesarrollo, se procedió a hacer el diagnóstico y caracterización de la problemática en el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna.

La caracterización del caso de estudio significó un reto en el enfoque analítico al plantearse en esta tesis un cambio de paradigma con una visión incluyente de la informalidad en los nuevos desarrollos. El análisis de los diferentes componentes del Plan Parcial no podía ser excluyente con el asentamiento informal de la Banca del Ferrocarril. En consecuencia, se analizaron los dos contextos como parte de un mismo territorio y se resaltaron

aspectos a destacar que fueran útiles en el diseño de la estrategia integral de codesarrollo. Bajo el enfoque conceptual de codesarrollo definido en esta tesis, se utilizó información secundaria para analizar los indicadores y variables considerados pertinentes para lograr la articulación de contextos formales e informales (ver Tabla 28).

Tabla 28. Indicadores y variables caracterización de contexto formal e informal

Dimensiones	Banca del ferrocarril	Plan parcial
Económica	Grupos etarios	Aprovechamientos urbanísticos
	Dependencia demográfica	
	Población estudiantil	
	Población ocupada	
	Dependencia económica real	
	Tipos de ocupación	
Social	Tenencia del suelo	
	Permanencia en el sector	
	Densidad humana	
	Espacio público efectivo	
	Equipamientos colectivos	
	Distribución de espacio público y equipamientos colectivos	
Urbano-ambiental	Suelos de protección	
	Riesgos, amenazas y vulnerabilidad	
	Movilidad y conectividad	
	Infraestructuras de servicios públicos	

Fuente: Elaboración propia.

Esta caracterización permitió entender las debilidades y oportunidades presentes en el territorio, información valiosa para el diseño de la estrategia integral de codesarrollo. Este trabajo, basado en información secundaria, fue complementado por un trabajo de campo enfocado en conocer los actores del codesarrollo en el marco del caso de estudio. Por medio de encuestas

semiestructuradas fue posible dilucidar la viabilidad institucional de la estrategia integral de codesarrollo, así como corroborar las necesidades de la comunidad. Igualmente se pudieron obtener, de forma ordenada, las opiniones y percepciones de los actores públicos, privados y comunitarios.

Una vez caracterizado el caso de estudio y entendidas las voluntades de los actores estratégicos alrededor de la estrategia de codesarrollo para el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna y el asentamiento humano de la Banca del Ferrocarril, inició el trabajo analítico en el marco de la dimensión jurídico-institucional y de los instrumentos de planificación, gestión y financiación.

La identificación y descripción de los instrumentos aplicables al caso de estudio sirvió como base para entender las herramientas disponibles en la planificación urbana que pueden ser útiles para establecer relaciones mutuas de cooperación entre contextos formales e informales, brindar mayores condiciones de equidad, construir un ambiente más justo para el desarrollo y/o hacer viables las actuaciones mediante la generación de economías de escala, la distribución de los costos entre diferentes agentes en proporción a su potencial ganancia, o inclusive la posibilidad de acceder a suelos sobre los cuales existe interés de desarrollo.

De este análisis se entendió que la legislación urbana en Colombia cuenta con instrumentos suficientes para planificar, gestionar el suelo, financiar las cargas generales, adquirir suelo para vivienda de interés prioritario, realizar compensaciones y asegurar los derechos de construcción y desarrollo en los proyectos que deseen incorporar un enfoque de inclusión social. En esta parte se corroboran las afirmaciones de algunos actores del codesarrollo entrevistados, quienes consideran que en Colombia existen todas las herramientas legales y que sólo falta la voluntad política y de la empresa privada para lograr la inclusión social en los contextos donde confluyen sectores formales e informales.

Finalmente se diseñó la estrategia integral de codesarrollo entre el contexto formal Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna, y el contexto informal asentamiento humano de la Banca del Ferrocarril. La estrategia recoge los hallazgos encontrados durante todo el proceso investigativo, se enmarca en el cuarto enfoque de intervención en asentamientos informales al reconocer los aspectos positivos de la Banca del Ferrocarril y plantea los

instrumentos necesarios para lograr cobeneficios con la propuesta del Plan Parcial. La estrategia se describe desde las dimensiones ambiental, económica y urbano-ambiental, en correspondencia con la caracterización del caso de estudio y con el soporte conceptual de los tres pilares de la sostenibilidad. Por lo tanto, la estrategia integral de codesarrollo se enmarca en el ámbito de la planeación urbana sostenible con un enfoque de codesarrollo entre contextos formales e informales, en donde la inclusión social adquiere protagonismo.

7.1. Retorno a la hipótesis

La pregunta a partir de la cual se estructuró la investigación indaga por la forma *cómo podría posibilitarse el codesarrollo entre contextos formales e informales desde la planeación urbana*. En este trabajo de investigación se planteó la necesidad de innovar en la aplicación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación como respuesta metodológica (el cómo) para posibilitar el codesarrollo entre contextos formales e informales:

“La *innovación* en la aplicación de instrumentos de planificación, gestión y financiación, posibilita el codesarrollo entre contextos formales e informales”.

Se corroboró que, efectivamente, es necesario innovar en la aplicación de estos instrumentos e implementarlos en los proyectos con un enfoque de inclusión social, económica y urbano-ambiental, para de esta manera empezar a avanzar hacia un cambio de paradigma en la planeación urbana en el que se modifiquen los conceptos negativos hacia los asentamientos informales, y se le reconozca a su población el derecho a la ciudad, entendido este como la garantía del acceso a elementos físicos como la vivienda, el espacio público, la movilidad, el ambiente sano y a elementos inmateriales como las oportunidades de trabajo, de educación, la recreación, etc.

Por lo tanto, el gran aporte que esta investigación brinda a la planeación urbana tradicional en Colombia es que muestra una forma innovadora de responder a la problemática actual de la segregación urbana excluyente mediante la incorporación de un nuevo paradigma en el que se reconocen los vínculos entrañables entre lo formal y lo informal, no sólo desde lo físico, sino también desde lo inmaterial.

En esta tesis se resaltan los vínculos, posibles y necesarios entre contextos formales e informales. Necesarios porque, en el ejercicio de planear ciudades sostenibles, resulta indispensable reconocer la corresponsabilidad de los actores estratégicos involucrados en el desarrollo urbano de un territorio específico. Dicha corresponsabilidad existe en la construcción de un futuro común en el que actores formales e informales puedan consolidar sus formas de habitar, puedan permanecer y desarrollarse socialmente, puedan tener una seguridad económica acorde a sus intereses y motivaciones, y asuman juntos la responsabilidad de cuidar su espacio físico y su entorno natural.

Este documento, por lo tanto, brinda la información necesaria para que actores del sector público, privado y/o comunitario conozcan cuáles son las herramientas existentes en la planeación urbana y cómo se pueden implementar para lograr el codesarrollo entre los contextos formales e informales que comparten un mismo territorio.

7.2. Futuras líneas de investigación y/o implementación

El presente trabajo de investigación plantea una estrategia integral de codesarrollo útil para aplicar en territorios donde confluyan contextos formales e informales. La estrategia plantea acciones conducentes a promover la gobernanza, la participación social, la vinculación del MIB en el plan parcial, la permanencia de la comunidad en el sector, la distribución estratégica del espacio público y los equipamientos, evitar la especulación del valor del suelo, financiar los elementos físicos del plan parcial, gestionar, financiar y consolidar la inclusión económica de la población, y proteger el medio ambiente.

Algunas de estas acciones ya han sido aplicadas —o se están aplicando— de forma exitosa en proyectos de renovación urbana en donde fue necesario innovar en los procesos para poder responder a problemáticas específicas. Al haber escogido un caso de estudio estratégico, el cual hace parte de la zona de expansión occidental de Pereira y comparte características similares con otros planes parciales, la estrategia integral de codesarrollo podría implementarse no sólo en el Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna, sino en los

demás planes parciales que colindan con la Banca del Ferrocarril y que estarán vinculados, a futuro, en el Plan Zonal del suelo de expansión occidental.

Por lo tanto, esta investigación tiene un gran potencial de implementación práctica. Adicionalmente, los instrumentos y acciones que hacen parte de la estrategia integral de codesarrollo pueden ser la base para una política pública, municipal o nacional de intervención en asentamientos informales consolidados, ubicados en las periferias y colindantes con nuevos desarrollos.

Referencias bibliográficas

Informalidad en Latinoamérica

- Gouverneur, D. (2016). Diseño de nuevos asentamientos informales. Universidad de la Salle y Universidad EAFIT.
- Harvey, D. (2013). Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal.
- Lefebvre, H. (1978). El derecho a la ciudad. Barcelona: Ediciones Provenca.
- Portes, A. y Roberts, B. (2005). The Free-Market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment. *Studies in Comparative International Development*, (40), 43-82.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Nueva York: PNUD.
- Torres, C. (2009). Ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Turner, J. (1968). Uncontrolled Urban Settlements: Problems and Policies. *International Social Development Review* (1), 107-128.
- United Nations Human Settlements Programme. (2016). World Cities Report 2016: Urbanization and Development, Emerging Futures. Nairobi: UN-Habitat.

Políticas de vivienda y mejoramiento integral de barrios

- Brakarz, J., Greene, M. & Rojas, E. (2002). Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Cruz, T. & Forman, F. (2015) Changing Practices: Engaging Informal Public Demands, en *Informal Market Worlds*, 202-265
- Echeverri, A. & Orsini, F. (2010). *Informalidad y urbanismo social en Medellín*. Medellín: Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad, 130-152.
- Orozco, Y. (2015). *Hacia políticas de urbanización integral: Los programas de mejoramiento de barrios en América Latina*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
- Rojas, E. (2009). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- Sepúlveda, R. & Fernández, R. (2006). *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.
- Tapia, R. (2006). Políticas habitacionales en América Latina y su relación con programas que contemplan evolutividad del hábitat, en *Jornadas Iberoamericanas sobre hábitat evolutivo y producción social del hábitat: tecnologías y herramientas de apoyo*, Colombia.

Segregación urbana

- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Lungo, M. & Baires, S. (2001). *Socio-Spatial Segregation and Urban Land Regulation in Latin American Cities*, International Seminar on Segregation in the City. Lincoln Institute of Land Policy.
- Sabatini, F. (1997). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.

Desarrollo sostenible y codesarrollo

- Europacity. (2016). *La co-construction au Cceur d'Europacity*. Recuperado el 20 de abril de 2017 de <http://www.europacity.com/home/codevelopment.sls>

- Herrle, P., Ley, A. & Fokdal, J. (2015). From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor. London and New York: Routledge.
- Ochoa, J. (2009). Cuaderno sobre codesarrollo. Guía de orientaciones prácticas. España: Fundación de Cooperación e Investigación.
- Ontario Federation of Indigenous Friendship Centres. (2016). The Urban Indigenous Action Plan Discussion Paper. Ontario: OFIFC.
- World Commission on Environment and Development. (1987). Our Common Future. UN Documents Gathering a Body of Global Agreements: WCED. Recuperado el 5 de marzo de 2017 de <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

Datos de Bogotá y Pereira

- Acuerdo Municipal 35. (2016). “Por el cual se adopta la revisión a largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pereira”. Concejo Municipal de Pereira.
- Alcaldía de Pereira. (2016a). Análisis clasificación de suelo: propuesta de formulación. Municipio de Pereira: Secretaría de Planeación Municipal [diapositivas .ppt.
- Aliaga, L. & Álvarez, M. (2010). Segregación residencial en Bogotá a través del tiempo y diferentes escalas. Lincoln Institute of Land Policy.
- Decreto Municipal 874. (2003), Alcaldía de Pereira, Colombia.
- Decreto Distrital 190. (2004). “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2002 y 469 de 2003. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2011). Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020. Total municipal por área [documento. Colombia: DANE. Recuperado el 28 de julio de 2017 de : <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). Algunos aspectos del análisis del sistema de ciudades colombiano. Misión del sistema de ciudades. Colombia: DNP.

- Jiménez, Y. (2012). Dinámica de asentamientos informales en la zona oriental urbana y perirubana del municipio de Pereira. Tesis de Maestría en Planeación Urbana y Regional. Bogotá, D.C.: Universidad Javeriana.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2013). Suelo y vivienda en los planes de ordenamiento territorial. Bogotá: Dirección de Espacio Urbano y Territorial, Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales, MVCT.
- Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira. (2016). Revisión de largo plazo del documento técnico de soporte. Pereira: Secretaría de Planeación.
- Preciado, J. (2010). Bogotá región: crecimiento urbano en la consolidación del territorio metropolitano. Bogotá, D.C.: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Resolución Distrital 0228 (2015). “Por la cual se dilucidan unas imprecisiones cartográficas en los mapas del Decreto Distrital 190 de 2004, se precisa el límite del perímetro urbano de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C.: Secretaría Distrital de Planeación.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2016). Asentamientos humanos de origen informal, legalización y regularización urbanística. Bogotá, D.C.: Dirección de Legalización y Mejoramiento Integral de Barrios, SDP-DLMIB.

Plan Parcial Parque Temático de Flora y Fauna y asentamiento humano Banca del Ferrocarril

- Alcaldía de Pereira. (2010). Documento técnico de soporte Plan Parcial de expansión urbana Parque Temático de Flora y Fauna de Pereira. Municipio de Pereira.
- Alcaldía de Pereira. (2014). Documento técnico de soporte modificación al Plan Parcial de expansión urbana Parque Temático de Flora y Fauna de Pereira. Municipio de Pereira.
- Alcaldía de Pereira. (2016b.) Documento técnico de soporte modificación al Plan Parcial de expansión urbana Parque Temático de Flora y Fauna de Pereira. Municipio de Pereira.

- Alvira, F. (1984). La investigación evaluativa: una perspectiva experimentalista. REIS, pp. 129-141.
- Cano, G. (2008). Componente social, Plan Parcial de mejoramiento integral de la Banca del Ferrocarril. Pereira: Secretaria de Planeación.
- Chackiel, J. (2000). El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable? Serie Población y Desarrollo N° 4. CEPAL
- Charlot-Valdieu, C. & Outrequin, P. (2012) “Concevoir et évaluer un projet d'écoquartier, avec le référentiel INDI” Le Moniteur, Paris
- Clichevsky, N., (2006) “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas” División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998) “Población y Vivienda en Asentamientos Precarios. Diagnóstico Nacional Urbano/Rural” División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional – Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU, Santiago de Chile: CEPAL
- CONPES 3728. (2012). Política nacional de espacio público. Consejo nacional de política económica y social, Colombia.
- Cuervo, J. (2008). Habitar: una condición exclusivamente humana. Revista Iconofacto, 43-51.
- Decreto Nacional 1504. (1998). “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”. Bogotá, D.C.: Presidencia de la República de Colombia.
- Decreto Nacional 237. (2010). “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, D.C.: Presidencia de la República de Colombia.
- Decreto Municipal 085. (2011). “Por medio del cual se modifica el Decreto 874 de 2003, por el cual se adopta el Plan Parcial de Expansión Urbana para el sector del Macroproyecto de Parque Temático de Flora y Fauna y se establecen sus normas específicas”. Alcaldía de Pereira.

- Decreto Municipal 1005. (2014). “Por medio del cual se modifica el Decreto 874 de 2003, por medio del cual se adoptó el Plan Parcial de Expansión Urbana para el sector del Macroproyecto de Parque Temático de Flora y Fauna y se establecen sus normas específicas”. Alcaldía de Pereira.
- George, P. & Bergadá, D. (1971). Geografía de la población. Oikostau.
- Giraldo, T. & López, M. (2009). El bioparque y los posibles efectos en la calidad de vida de la población de Galicia. Pereira: Universidad Católica Popular del Risaral.
- González, M. (2009). Gestión de los asentamientos informales: un asunto de política pública. Tesis de Maestría en Estudios Urbano – Regionales. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Heidegger, M. (1951). Construir, habitar, pensar. Darmstadt, Alemania
- Instituto de Desarrollo y Fomento. (2014). Diagnóstico del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios. Municipio de Pereira: INFIPEREIRA.
- Instituto de Desarrollo y Fomento & Fundación para el Desarrollo de Risaralda. (2015). Base de datos: información tenencia. Municipio de Pereira: INFIPEREIRA & FUNDERIS.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). Principales indicadores sobre asentamientos informales. X censo Nacional de población y VI de vivienda 2011. San José de Costa Rica: INEC.
- Ley 1523. (2012). “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, D.C.: Congreso de Colombia.
- Manzano, F. & Velázquez, G. (2016). La inexactitud de la relación de dependencia demográfica. Análisis del caso argentino (2001-2010”. Cuadernos Geográficos, 55, (2), 107-126.
- Marino, R. (2010). Pirate Urbanism: Fighting Back Tactic and Strategy in Informal Settlements. TRANS (122),
- Martínez. E. (2014). Configuración urbana, habitar y apropiación del espacio. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica: El control del espacio y los espacios de control. Barcelona, 5 al 10 de mayo.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, IGAC, Ideam et al. (2012). Convenio Marco de Cooperación Especial. Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible & Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. (2013). Índice de Calidad Ambiental Urbana (ICAU). Política de Gestión Ambiental Urbana. Convenio 032 de 2012. Colombia: MADS & ASOCARS.
- Rey, E. (2012). *Regénération des friches urbaines et développement durable. Vers une évaluation intégrée à la dynamique du projet.* Louvain-la-Neuve: Emmanuel Rey et Presses universitaires de Louvain.
- Riera, M. (2011). *Dynamique de la durabilité d'un quartier et de ses bâtiments. Analyse comparative de scénario de renouvellement d'un quartier urbain existant.* MSc, École Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- Secretaría de Planeación Municipal. (2014). *Plano zonas de asignación de usos.* Municipio de Pereira: SPM.
- Secretaría de Planeación Municipal. (2014). *Plano amenazas naturales y antrópicas.* Municipio de Pereira: SPM.
- Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. (2017). *Terminología sobre gestión del riesgo de desastres y fenómenos amenazantes.* Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo.
- Sharifi, A. & Murayama, A. (2013). *A Critical Review of Seven Selected Neighborhood Sustainability Assessment Tools*". *Environmental Impact Assessment Review*, (38), 73-87.
- Smolka, M. & Biderman, C. (2009.) *Cómo medir la informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas. ¿Para qué preocuparse?* Lincoln Institute of Land Policy, Land Lines, pp. 14-19.
- Taylor, S. & Bogdan, R. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación.* Barcelona: Editorial Paidó.
- Yory, C. (1999). *Topofilia o la dimensión poética del habitar.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Instrumentos de planificación, gestión y financiación

- Acuerdo Municipal 18. (2000) “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pereira”. Concejo Municipal de Pereira.
- Acuerdo Municipal 35. (2016). “Por el cual se adopta la revisión a largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pereira”. Concejo Municipal de Pereira.
- Alcaldía de Pereira (s.f.). Breve reseña sobre qué le dio origen a el pacto de cumplimiento. Secretaria Jurídica, municipio de Pereira.
- Área Metropolitana Valle de Aburrá. (s.f.). Gestión del suelo en el cinturón verde metropolitano.
- Decreto Municipal 874. (2003). Alcaldía de Pereira.
- Decreto 2729. (2012). “Por el cual se reglamenta el parágrafo 10 del Artículo 61 de la Ley 388 de 1997 relativo al anuncio de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social”.
- Decreto 1077. (2015). “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.
- Decreto 1077. (2015). “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Gestión del suelo urbano en el Marco del Ordenamiento Territorial. 2003. Pag:39-40.;
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2003). Gestión del suelo urbano en el Marco del Ordenamiento Territorial.
- Ley 9. (1989). “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 388. (1997). Ley de Desarrollo Territorial.
- Ley 1523. (2012). “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”.
- Maldonado C. M. (s.f.). Instrumentos de gestión del suelo: algunos elementos del contexto.
- Maldonado, M., Pinilla, J., Rodríguez, J. & Valencia, N. (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Lincoln Institute of Land Policy

- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. Titulación de Predios Fiscales. Recuperado el 30 de octubre de 2017 de: [webhttp://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip/titulación-de-predios-fiscales.](http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip/titulación-de-predios-fiscales.)
- Patricia, R. (2017). La gentrificación o cómo el centro de Madrid puede acabar convertido en un lugar sólo para turistas. Recuperado el 30 de octubre de 2017 de: [webhttp://www.eldiario.es/madrid/gentrificacion-Madrid-acabar-convertido-turistas_o_617688316.html](http://www.eldiario.es/madrid/gentrificacion-Madrid-acabar-convertido-turistas_o_617688316.html).
- Pinilla, J. (s.f.). Las cesiones urbanísticas obligatorias en la jurisprudencia colombiana. Lecciones sobre su naturaleza y alcance.
- Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira. (2016). Revisión de largo plazo del documento técnico de soporte. Pereira: Secretaría de Planeación, Municipio de Pereira.
- Sentencia C-750. (2015). Corte Constitucional. M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Torres, P. & García, M. (2010). Las ciudades del Mañana. Gestión de suelo urbano en Colombia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Estrategia integral de codesarrollo

- Alcaldía de Medellín. Plan Parcial Moravia. Documento técnico. Tomo I. p. 135
- Alcaldía de Medellín. (2012). Documento técnico de soporte. Jardín circunvalar de Medellín. Municipio de Medellín.
- Área Metropolitana Valle de Aburrá. (s.f.). Gestión del suelo en el cinturón verde metropolitano.
- Eslava, A. (2017). Políticos, técnicos y comunidades.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2015). ¿Qué es la seguridad económica? Ginebra: CICR. Recuperado el 15 de octubre de 2017 de <https://www.icrc.org/es/document/que-es-la-seguridad-economica>
- Cruz, T. & Forman, F. (2015). Changing Practices: Engaging Informal Public Demands Informal Market Worlds. pp. 202-265.
- Ferro, J. (2010). Ordenamiento urbano y consolidación de políticas de suelo en Torres, P. & García, M. C. (Eds.). Las ciudades del mañana. Gestión de suelo urbano en Colombia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- García, J. (2010). Experiencias de gestión urbana en Medellín: Iniciativas privadas en Torres, P. & García, M. C. (Eds.). Las ciudades del mañana. Gestión de suelo urbano en Colombia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gómez, L. (2000). Cooperativa y comunidad. Revista CSIC, 697-714.
- Gouverneur, D. (2016). Diseño de nuevos asentamientos informales. Universidad de la Salle y Universidad EAFIT.
- Harvey, D. (2013). Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal.
- Lefebvre, H. (1978). El derecho a la ciudad. Barcelona: Ediciones Provenca.
- Ley 1429. (2010). "Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo". Congreso de la República de Colombia.
- Maldonado, M., Pinilla, J., Rodríguez, J. & Valencia, N. (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Lincoln Institute of Land Policy.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (s.f.). Procedimiento de legalización de asentamientos humanos.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. Titulación de Predios Fiscales. Recuperado el 30 de octubre de 2017 de: <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip/titulaci%C3%B3n-de-predios-fiscales>.
- ONU. Nueva agenda global para el año 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 30 de octubre de 2017 de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Pinto, A. (2010). La gestión del suelo y sus instrumentos de financieamiento en Torres, P. & García, M. C. (Eds.). Las ciudades del mañana. Gestión de suelo urbano en Colombia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sentencia T-284 (1994). Corte Constitucional. M.P. Vladimiro Naranjo.
- Smolka, M. (2001). Recuperación de plusvalías en América Latina. Ed. Eurolibros.
- S.P Medellín, P.P.M.I Moravia. (2004). Protección a moradores prevalencia de la dignidad humana por encima de todas las actuaciones.

- Tironi, M. (2003). Nueva pobreza urbana vivienda y capital social en Santiago de Chile.
- Torres, P. & García, M. C. (Eds.). (2010). Las ciudades del mañana. Gestión de suelo urbano en Colombia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Universidad de los Andes. (2014). Ajustes a la formulación, Plan Parcial Triángulo de Fenicia. Bogotá, D.C.: UniAndes
- Universidad de los Andes. (2017). Programa Progresía Fenicia. Bogotá, D.C.: UniAndes. Recuperado el 10 de octubre de 2017 de: <https://progresafenicia.uniandes.edu.co/index.php/crece-con-pf/participantes/refuerzo-escolar>

Estrategia integral de codesarrollo entre contextos formales e informales

autoría, en orden alfabético, de

JANETH ARANGO CASTAÑO

y

ANDREA VIVIANA CIFUENTES CUÉLLAR

se terminó de editar
en el mes de diciembre de 2017
por encargo de las autoras.


**UNIVERSIDAD
EAFIT®**

urbam

Centro de Estudios Urbanos
y Ambientales

Universidad EAFIT

Tesis de grado de la
Maestría en Procesos Urbanos
y Ambientales
Universidad EAFIT Medellín
Centro de Estudios Urbanos
y Ambientales URBAM

The image features a dark teal background with a large, semi-transparent teal diamond shape in the center. This diamond contains a photograph of a playground with a slide and a few children. The background itself is an aerial view of an informal settlement with many small, closely packed buildings. The text is positioned on the left side of the teal diamond.

A partir de este estudio se determinó que la innovación en la implementación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo, en planes parciales localizados en periferia y que incorporan asentamientos informales, es un medio posible para superar la segregación socioespacial excluyente y garantizar el derecho a la ciudad de los habitantes. La estrategia integral de codesarrollo estructura dicha innovación a partir de un enfoque de planeación urbana sostenible según el cual los actores formales e informales del territorio son corresponsables en la construcción de un futuro común, en donde puedan consolidar sus formas de habitar, permanecer y desarrollarse socialmente (sostenibilidad social), puedan tener una seguridad económica acorde a sus intereses y motivaciones (sostenibilidad económica), y asuman juntos la responsabilidad de cuidar su espacio físico y su entorno natural (sostenibilidad urbano-ambiental).