

URBANIZACIÓN INFORMAL EN BOGOTÁ: AGENTES Y LÓGICAS DE PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO¹

Angélica Patricia Camargo Sierra² y Adriana Hurtado Tarazona³

INFORMAL URBANIZATION IN BOGOTÁ: AGENTS AND PRODUCTION PHILOSOPHIES OF URBAN SPACE¹

Angélica Patricia Camargo Sierra², Adriana Hurtado Tarazona³

Resumen

El mercado informal del suelo en Bogotá es un fenómeno difícilmente mensurable pues la información, dada su naturaleza, es imprecisa, difusa o inaccesible. Este artículo analiza información secundaria y primaria de diversos tipos y fuentes para caracterizar el proceso de producción del espacio urbano informal (magnitud y crecimiento, agentes y lógicas de la oferta, demanda e intervención estatal, tipo de espacio producido). Los hallazgos sugieren que el fenómeno de la urbanización informal sigue teniendo gran peso en la producción del espacio urbano en Bogotá, que está trascendiendo los límites de la ciudad, que los agentes de la oferta toman ventaja de la cada vez más

Abstract

The informal land market in Bogotá is a phenomenon that cannot be easily measured, given that the nature of data is either vague or inaccessible. This paper analyzes primary and secondary data retrieved from different sources to identify the production of informal urban space (magnitude and growth, agents and supply, demand and State intervention philosophies, resultant space). Findings suggest that the informal urbanization phenomenon still has great incidence in the production of urban space in Bogotá, transcending the city limits. Such a circumstance also allows agents of supply to take

efectiva intervención estatal (legalización) para perpetuar loteamientos ilegales y capturar plusvalías y que la demanda sigue encontrando ventajas en el mercado informal de vivienda frente a la oferta formal, lo que lo convierte en un fenómeno que seguirá vigente si no se transforma estructuralmente la política de vivienda para familias de bajos ingresos.

PALABRAS CLAVE: URBANIZACIÓN INFORMAL, MERCADO INFORMAL DEL SUELO Y BOGOTÁ.

Fecha de recepción: 31-10-2012.
Fecha de aceptación: 10-05-2013.

- 1 Este artículo analiza la información obtenida en el marco del Observatorio del Mercado Informal de Tierras de Bogotá, diseñado por la Maestría en Gestión Urbana- Universidad Piloto de Colombia en convenio con la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá en 2007 y que ha sido continuado por la Maestría en Gestión Urbana hasta 2012. La iniciativa ha contado con la participación de varias entidades y profesionales que han aportado su visión, metodologías y trabajo de recolección de información durante las distintas fases del proceso, principalmente María Mercedes Maldonado, Hernando Sáenz, Carolina Cabrera y Leonel Miranda.
- 2 Colombia. Arquitecta, Magíster en Gestión Urbana. Directora de la Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia. Correo electrónico: apcamargo@unipiloto.edu.co
- 3 Colombia. Antropóloga con maestría en planificación y administración del desarrollo regional (Universidad de los Andes, Bogotá). Profesora de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Correo electrónico: ahurtadot@gmail.com

advantage of the effective State intervention (legalization) to perpetuate the illegal occupation of land and thus capture added land value, especially given that demand is focused on the informal housing market. This phenomenon will continue unless structural reforms are made to housing policies aimed at low-income families.

KEYWORDS: INFORMAL URBANIZATION, INFORMAL LAND MARKET, BOGOTÁ.

Received: 31-10-2012.
Accepted: 10-05-2013.

- 1 This paper analyzes data retrieved from the Observatory of Informal Land Market in Bogotá, created in 2007 as part of the Master's Degree in Urban Management at the Pilot University of Colombia in alliance with the District Secretariat of Housing and discontinued in 2012. Different entities and scholars who contributed their vision, methodologies and gathered valuable information took part in this initiative. A special mention is given to María Mercedes Maldonado, Hernando Sáenz, Carolina Cabrera and Leonel Miranda.
- 2 Colombia. Architect, MSc in Urban Management. Director, Master's Program in Urban Management, Pilot University of Colombia. Email: apcamargo@unipiloto.edu.co
- 3 Colombia. Anthropologist, Msc in Regional Development Planning and Management, University of the Andes, Bogotá. Professor, Master's Program in Urban Management, Pilot University of Colombia. Email: ahurtadot@gmail.com

Introducción: aprehendiendo un fenómeno de difícil medición

La urbanización informal en Bogotá es un fenómeno difícilmente mensurable pues la información, dada su naturaleza, es generalmente imprecisa, difusa o inaccesible. En esta investigación se pretende, mediante la combinación de análisis de fuentes secundarias y primarias, reconstruir el proceso de producción del espacio urbano en la urbanización informal de Bogotá: desde las actuaciones urbanas (parcelación, urbanización y construcción) que permiten convertir el suelo en un producto inmobiliario comercializable, hasta los procesos de consolidación y posterior densificación del espacio construido. Esto implica analizar el comportamiento de los agentes involucrados tanto en la oferta (el urbanizador ilegal o “pirata”) como en la demanda (los hogares consumidores de suelo, que a su vez se pueden convertir en posteriores comercializadores de las viviendas) de suelo. Adicionalmente, el comportamiento del mercado puede o no modificarse por la intervención de un tercer agente: el estado (en sus iniciativas de legalización, mejoramiento barrial, prevención y control a la ilegalidad).

Este artículo apunta a resolver tres preguntas: ¿Cuánto (y dónde) ha crecido la urbanización informal en Bogotá en el último siglo? ¿Cómo se

comportan los agentes relacionados con el mercado informal de suelo y vivienda (oferta, demanda, intervención estatal)? ¿Qué tipo de espacio urbano ha producido y está produciendo la urbanización informal? Para aproximarse a resolver estas preguntas definimos dos objetos de observación que responden a lógicas, fenómenos y objetivos diferenciados: los asentamientos ya legalizados en proceso de consolidación y los asentamientos nuevos en formación.

Para resolver la primera pregunta (sobre magnitud y crecimiento), se partió de datos recogidos en investigaciones previas sobre crecimiento de informalidad, se analizó el crecimiento reciente con base en datos del censo de edificaciones realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE. Se complementó con datos de estudios de titulaciones de la Caja de Vivienda Popular⁴ y expedientes de legalización de la Secretaría Distrital de Planeación, para encontrar las fechas de origen de los asentamientos y así reconstruir el panorama del crecimiento de los barrios legalizados. Esta información se contrastó y georreferenció para obtener información consolidada y actualizada sobre crecimiento informal en la ciudad.

Para la segunda pregunta (lógicas y agentes: oferta, demanda e intervención estatal), que es la

4 Entidad adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá.

central para este artículo, se trabajó principalmente con información contenida en los certificados de tradición y libertad -documentos públicos que acreditan la propiedad de los predios y registran cualquier transacción- de predios pertenecientes a desarrollos de origen informal, para analizar el comportamiento de las transacciones con el suelo; complementado con datos de los expedientes de legalización y los relatos contenidos en historias barriales⁵. Para caracterizar la demanda se aplicó además una encuesta a residentes de asentamientos de origen informal. Para caracterizar la intervención estatal, se realizó un análisis del trámite de legalización con base en los expedientes, complementado con información sobre programas e inversiones en mejoramiento de barrios, legalización y control urbanístico de las últimas cinco administraciones distritales.

A la tercera pregunta, referida a las características del espacio urbano producido, se logró una aproximación parcial a partir de la compilación de información sobre tamaño de lotes, superficie en zonas verdes y comunales, áreas de cesión y ubicación en zonas de riesgo, disponible en los expedientes de legalización de barrios de la Secretaría Distrital de Planeación, complementados con los datos de la encuesta aplicada a residentes. Es claro, sin embargo, que una caracterización del espacio urbano va

más allá de estas características, que apuntan a los aspectos más formales de los lotes.

Los hallazgos sugieren que el fenómeno de la urbanización informal en Bogotá se mantiene como un mecanismo importante para acceder al suelo y a la vivienda, que su comportamiento espacial se ha transformado en los años recientes hacia nuevas formas espaciales, y que el proceso de producción del espacio involucra agentes y lógicas que, no obstante las carencias en la calidad de las viviendas y entornos que producen y los costos que generan para la administración, logran satisfacer parcialmente la demanda que aún no consigue acceder a la ciudad por medio de los mercados formales.

Aproximaciones conceptuales a la producción del espacio en procesos de urbanización informal

Actualmente existen tres maneras de acceder a la ciudad: la primera mediada por un contrato social (lógica del Estado, que define la forma de acceso a la tierra), la segunda mediada por el mercado (que se encarga de encontrar la oferta con la demanda de tierra urbana y requiere de cierta acumulación

5 DAACD, 1999.

de capital) y una tercera que es determinada por la necesidad (la de quienes no tienen el capital institucional para acceder a la tierra a través del Estado ni el capital pecuniario para acceder a través del mercado)⁶. Es en esta última lógica en la cual se vinculan los asentamientos informales.

La informalidad urbana sería un conjunto de irregularidades —o (a)regularidades— en materia de derechos: irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en relación con el derecho de propiedad de la tierra (Alegria, 2005). En el caso del mercado informal de suelo, la informalidad de la economía del uso del mismo remite a esas tres irregularidades, pero también a otras, relativas a los contratos del mercado que norman las transacciones mercantiles. De esta manera, el mercado informal también sería irregular o (a)regular en relación con los derechos económicos, lo que lleva a que este particular mercado de uso del suelo sea la sumatoria de dos dimensiones de la informalidad: la urbana y la económica⁷.

La informalidad urbana se comporta como una peculiaridad de los mercados de suelo en América Latina, y se asocia con determinados rasgos comunes y distintivos de la ciudad latinoamericana, entre ellos la existencia de un régimen de salarios bajos, un lento crecimiento económico en contraste con un alto crecimiento poblacional, persistencia de la economía informal, una aguda desigualdad

del ingreso, todo esto sumado a un muy rápido crecimiento urbano y una enorme debilidad del aparato estatal⁸.

El mercado informal de suelo y vivienda constituye el principal medio por el cual una porción importante de la población de bajos recursos, o que pertenece al llamado trabajo informal de las ciudades de Latinoamérica, ha accedido a la ciudad. Una parte significativa de la población no cuenta con ingresos suficientes que le permita cubrir los precios del mercado formal de suelo urbanizado y de vivienda, o no le resulta lo suficientemente atractivo en función de sus necesidades y de sus representaciones de la vivienda, por tanto prefiere optar por adquirir terrenos que le resulten más asequibles o que le permita contar al final del proceso con una vivienda de un tamaño y unas características más convenientes que las de la oferta formal y con posibilidades de generación de rentas, aun a costa de los inconvenientes que representa adquirir de manera ilegal un bien tanpreciado.

No obstante, la relación entre informalidad y pobreza no es de una sola vía. El mercado informal de la vivienda no es simplemente un resultado de la insuficiencia de ingresos de los hogares para acceder a una vivienda formal (pues en primera medida no todos los habitantes de asentamientos informales son considerados en las medidas convencionales

6 Abramo, 2003.

7 Abramo, 2012, p. 41.

8 Jaramillo, 2008.

como pobres), sino que, al contrario, puede ser parte de las causas de la pobreza (debido a los elevados precios del suelo en el mercado informal)⁹.

Es posible pensar, y de hecho así lo han confirmado algunos estudios¹⁰, que una porción importante de los que recurren a esta manera de asentamiento estarían en capacidad de acceder a una vivienda formal, lo cual insinuaría que el mercado informal no es la única opción, sino tal vez la mejor desde la lógica de la demanda, en función de la oferta disponible en el mercado.

El predio que pueden adquirir es seguramente de mayor tamaño que cualquiera que puedan conseguir en el mercado formal, tiene muchas otras opciones distintas y más atractivas que contar con una vivienda terminada, como construirla por etapas, y posteriormente subdividirla y alquilar una parte de ella o construir un local o taller para poner un negocio. Este crecimiento lento de la vivienda se ajusta perfectamente al flujo de sus ingresos. Por otra parte, no contraen las asfixiantes deudas hipotecarias con el sistema financiero. Y la inseguridad jurídica es cada vez menos insegura y cuentan con una posibilidad casi segura de acceder a servicios en un periodo más o menos largo¹¹.

De tal modo, la persistencia del fenómeno podría hacer pensar que no se trata simplemente de un problema de precio sino que la urbanización

llamada informal ofrece mecanismos más convenientes de acceso al suelo, un producto inmobiliario que presenta ciertas ventajas (tamaño, ubicación, posibilidad de ampliación y usos productivos, lo que Abramo llama libertad urbanística), y adicionalmente una aspiración a ser objeto de programas de legalización y mejoramiento barrial que en un mediano plazo van a suplir las carencias del suelo que vende el pirata.

El mercado inmobiliario informal está compuesto por tres grandes submercados: el primero es el mercado de loteos irregulares, el segundo el de compraventa de vivienda y el tercero el submercado de alquiler¹². El presente documento se ha concentrado en caracterizar algunos aspectos relacionados con el submercado de loteos irregulares, que constituye actualmente una parte muy relevante de la estructuración del hábitat informal y explica la expansión de la ciudad informal. Los demás submercados sin embargo, en los cuales el objeto de la transacción además del suelo es el espacio construido, son fundamentales en la consolidación y sobre todo en la densificación de los asentamientos, en tanto que la compra de vivienda y el arrendamiento de habitaciones o vivienda en barrios informales se constituye en el mecanismo de acceso a la ciudad para muchas personas. Más

9 Smolka, 2002.

10 Abramo, 2003.

11 Saldarriaga, 2001, p. 51.

12 Abramo, 2003.

recientemente se han adelantado investigaciones sobre los procesos de densificación en los barrios legalizados en zonas que antes fueron periféricas pero que ya pasaron a ser centrales en la ciudad¹³. Estos procesos, aunque de reconocida relevancia, exceden el alcance de este artículo, que intenta hacer un seguimiento al origen y consolidación inicial de los asentamientos informales en Bogotá.

Resultados: panorama del mercado informal de suelo y vivienda en Bogotá

A continuación se presentan de manera sintética los resultados más relevantes obtenidos para cada una de las preguntas de investigación, primero recogiendo lo encontrado en la literatura sobre cada una y luego profundizando y contrastando con los datos recogidos.

¿Cuánto (y dónde) ha crecido la urbanización informal en Bogotá en el último siglo?

Las condiciones específicas en el caso de Bogotá estarían determinadas aparentemente porque los procesos de ocupación informal del suelo se han dado en forma pausada y relativamente pacífica si se compara con otras ciudades, pues

la invasión, el conflicto y el enfrentamiento con ciertos niveles de violencia no ha sido la pauta en Bogotá¹⁴. Además, las ocupaciones se han dado en su mayoría sobre propiedades particulares, a diferencia de otros países de la región, donde se ocupan suelos de propiedad pública o estatal. En el caso bogotano se suelen ocupar terrenos públicos en zonas de restricción ambiental o hídrica que están bajo la tutela de entidades de servicios públicos, entonces, el crecimiento urbano informal ha estado condicionado a la existencia de suelo privado. En consecuencia, la figura de invasión es históricamente mínima respecto al loteamiento ilegal o, más coloquialmente, “urbanización pirata”¹⁵.

En el último período intercensal se construyeron 875.831 unidades nuevas de las que sólo 262.569 contaban con licencia de construcción, lo que hace suponer que las 613.200 restantes fueron producidas mediante mecanismos informales (tanto viviendas en nuevos asentamientos ilegales, como subdivisiones o ampliaciones de las viviendas existentes u otros mecanismos de construcción de viviendas sin que medie una licencia de construcción)¹⁶. Esto quiere decir que la informalidad en el período intercensal en Bogotá constituyó el 70% del crecimiento de la vivienda en la ciudad.

13 Ward, 2009.

14 Torres, 2007.

15 Jiménez, 2009.

16 Jaramillo, 1992.

TABLA 1. TOTAL DE HECTÁREAS INFORMALES NUEVAS POR DÉCADA.

DÉCADAS	ANTES 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010	TOTAL
Has informales	287,75	492,48	1393,06	2394,44	1687,59	1519,93	262,07	8037,31

Una medición para el período más reciente, realizada con datos del censo de edificaciones del DANE (que registra barrio por barrio la cantidad anual de metros cuadrados construidos para varios usos en la ciudad), arroja que entre 2001 y 2010 en Bogotá se iniciaron 32'665.575 m² nuevos solamente para el uso de vivienda. De éstos, el 65 % se han construido en barrios de origen informal (sean asentamientos legalizados o sin legalizar)¹⁷.

Estas cifras, sin embargo, se refieren a la ciudad en general y no dan cuenta del proceso detallado de los asentamientos informales. Para esto, en esta investigación se partió de la base de datos de procesos de legalización, registrada por la Secretaría de Planeación Distrital, complementándola con datos históricos sobre cada asentamiento, contrastando múltiples fuentes que permitieran tener un panorama preciso y desagregado, entre las que se pueden mencionar la revisión de los expedientes de legalización de los asentamientos, diagnósticos de procesos de titulación, historias barriales, estudios de desarrollo urbano, entrevistas directas con líderes barriales y análisis multi-temporales con aerofotografías.

Una síntesis de los datos recogidos se presenta en las siguientes gráficas. De las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8036 Ha se han generado de manera ilegal, lo cual corresponde a cerca del 21% del área urbana del distrito.

El crecimiento informal tiene mayor magnitud en las localidades del sur de la ciudad (Ciudad Bolívar, Usme, Tunjuelito, Rafael Uribe y San Cristóbal), con un total de 3650 Ha. Le sigue la zona del borde occidental de la ciudad (Bosa, Kennedy, Engativá, Fontibón y Suba), con un total de 3596 Ha, y luego el borde oriental (Usaquén, Chapinero, Santafe y otras localidades) con 789,18 Ha.

Aun cuando cerca del 20% del crecimiento informal se ha generado en los últimos 20 años, es evidente una disminución en el ritmo de crecimiento de la urbanización ilegal. Sin embargo, esta tendencia decreciente hay que analizarla cuidadosamente, en primer lugar porque se produce de la mano con una disminución generalizada en el ritmo de crecimiento de la urbanización (formal e informal) y responde a un proceso de agotamiento

17 Camargo y Hurtado, 2012.

FIGURA 1. CRECIMIENTO INFORMAL POR DÉCADAS POR ZONAS.



del suelo. El crecimiento en superficie de la ciudad disminuyó en un 70% con respecto a la década anterior, lo cual no quiere decir que no se siga desarrollando un proceso expansivo de la ciudad pues este dato no tiene en cuenta la expansión de los municipios cercanos que pueda estar influenciada por el crecimiento de Bogotá.

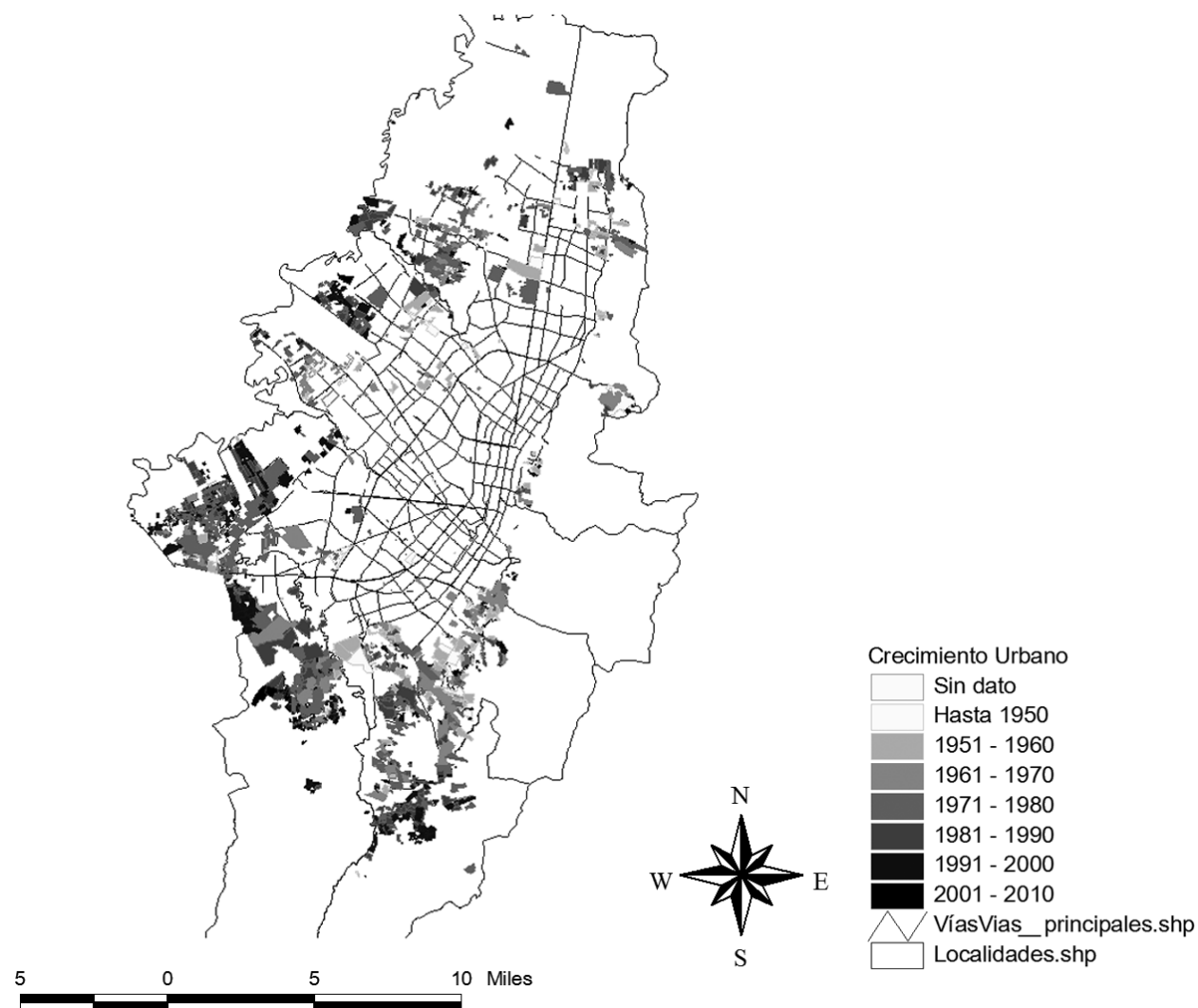
Una muestra de esta “metropolización de la informalidad” es el dato de conexiones de Acueducto en Ciclo I (en el que se clasifica a los usuarios de barrios sin redes de acueducto que necesitan un servicio provisional, que normalmente corresponde a barrios informales) proporcionado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (2011). Según estos datos, la mayor cantidad total y por año de nuevas conexiones de la empresa de acueducto de Bogotá se dio fuera del perímetro

distrital, en el municipio de Soacha (15.580 conexiones, el 40% del total de conexiones de Bogotá para estos años).

El siguiente mapa (figura 2) presenta la localización de los asentamientos irregulares según década de origen, donde las zonas azules más claras son los asentamientos más antiguos y las zonas rojas más oscuras los más recientes. Allí se hace evidente que prácticamente toda la periferia bogotana ha sido ocupada informalmente. Espacialmente se pueden identificar tres patrones diferenciados en cuanto al crecimiento informal: la zona oriental de la ciudad ha estado relacionada históricamente con procesos extractivos y en general remiten su origen a los años 50 y 60, y su cercanía al centro ha generado dinámicas de crecimiento relacionadas fundamentalmente con los ejes viales principales. En el borde occidental de la ciudad se percibe un crecimiento informal que reproduce una especie de crecimiento por anillos en torno a los centros históricos tradicionales de Suba, Fontibón, Engativá y Bosa. Por otra parte, las zonas de Ciudad Bolívar y Usme presentan un patrón de crecimiento vinculado con la expansión general de la ciudad hacia el borde sur.

En la información fallada sobre magnitud y crecimiento informal se encuentran suficientes evidencias para afirmar que el fenómeno de la urbanización persiste de manera importante en la ciudad, es decir, se siguen generando nuevos asentamientos

FIGURA 2. MAPA DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES SEGÚN DÉCADA DE ORIGEN.



informales, al tiempo que se densifican las zonas de origen informal.

¿CÓMO SE COMPORTAN LOS AGENTES RELACIONADOS CON EL MERCADO INFORMAL DE SUELO Y VIVIENDA (OFERTA, DEMANDA E INTERVENCIÓN ESTATAL)?

El proceso de producción del espacio urbano informal transcurre por un largo camino en el que intervienen varios agentes: en primera instancia el loteador o fragmentador, llamado comúnmente “urbanizador pirata”, adquiere el globo de terreno inicial (lo que implica la negociación con un primer agente propietario del terreno). Posteriormente se da la conversión en producto inmobiliario que implica una parcelación y en ocasiones una adecuación mínima del terreno, para poder iniciar el proceso de venta de dicho producto. Este segundo paso supone un proceso de comercialización, financiación y venta del producto inmobiliario resultante. Después se da la consolidación de los asentamientos a partir de la autogestión de sus habitantes, en este proceso se genera la producción y circulación del espacio construido, así como la consecución de los servicios públicos, y se inicia un proceso de formalización a través de la legalización urbanística, la regularización y la inclusión en programas de mejoramiento barrial para asemejarse en alguna medida a un asentamiento formal consolidado.

A continuación se documentan estos procesos a partir de la información recolectada para los tres agentes: la oferta (el “urbanizador pirata”), la demanda (los consumidores del producto inmobiliario) y la intervención estatal (legalización, mejoramiento barrial y control a la ilegalidad).

LA OFERTA: EL URBANIZADOR PIRATA

El mercado informal ofrece fundamentalmente una alternativa de acceso al suelo. La gestión del suelo en el mercado informal hace referencia a la manera en que el loteador ilegal adquiere el globo de terreno y lo adecua para la venta posterior. A continuación se reseñan las etapas de este proceso.

En la literatura se ha identificado como mecanismo general de adquisición del globo de terreno inicial la compra, en algunos casos a campesinos o propietarios de extensiones de terrenos que los han adquirido por procesos de sucesión¹⁸. No obstante, por el mismo carácter ilegal que tiene este tipo de negocio, no resulta siempre necesario que se realice efectivamente una compra del terreno inicial, y algunos urbanizadores piratas alegan ser titulares de derechos y acciones en sucesión o poseedores con muchos años de estar allí. Adicionalmente, en los últimos años han surgido nuevas figuras de “propietarios” en el proceso de urbanización ilegal, se trata de los llamados “terreros”, quienes invaden

18 Carrol, 1993.

o toman por la fuerza la posesión de grandes extensiones de terrenos para lotearlos y venderlos a precios incluso inferiores a los de las demás urbanizaciones piratas¹⁹. En todos estos casos se tiene un concepto de propiedad eminentemente práctico, no sujeto a definiciones jurídicas²⁰.

En general, al igual que en el caso de los urbanizadores formales, la principal fuente de las ganancias del urbanizador pirata son los incrementos en los precios del suelo que genera en este caso la expectativa de urbanización (regularización) futura. Luego de acceder al terreno, el urbanizador lo equipa de manera muy precaria, delimita los terrenos dejando algunos espacios para vías y de ser posible el acceso a algún servicio básico, y vende los terrenos a la población para que autoconstruya. Es común que el mismo urbanizador gestione procesos organizativos subordinados a su ejercicio, que se movilizan para gestionar los servicios básicos. Esta organización se vincula a procesos políticos que incluso acompañan todo el proceso de consolidación del asentamiento: “De hecho, la urbanización pirata es una base muy sólida de los esquemas de clientelismo político en las ciudades latinoamericanas”²¹. Adicionalmente, el urbanizador pirata comparte con sus compradores unas características culturales y sociales que le permiten

ofrecer mecanismos adaptados a las condiciones de la población, de modo tal que los mecanismos de pago y financiación son muy diversos. La cercanía social y cultural le permite al urbanizador ejercer un control extraeconómico para garantizar los pagos²².

Como puede verse en los párrafos anteriores, la literatura disponible presenta algunas características generales de operación de los urbanizadores ilegales, que resultan importantes como marco para nuestro trabajo, pero que rara vez se contrastan con evidencia empírica. Así, con el fin de verificar estas tendencias anunciadas en la literatura y profundizar en la manera como los agentes privados gestionan el suelo en los barrios de origen informal, se acudió a una fuente primaria que proporciona datos precisos, detallados y territorializados sobre las transacciones que se hacen en el suelo: los certificados de tradición y libertad de los predios de barrios ilegales (los cuales reposan en las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos).

Se revisó información de certificados de tradición para 74 barrios en 5 localidades. Debido a que la escogencia de los barrios se basó estrictamente en la disponibilidad de la información, no se puede afirmar que se trata de una muestra representativa de los asentamientos informales que permita hacer

19 Martín, 2000.

20 Velandia y López, 2003.

21 Jaramillo, 2008, p. 41.

22 Jaramillo, 2008.

generalizaciones para las localidades, no obstante, sí se evidencian algunas tendencias que podrían verificarse posteriormente para toda la zona o toda la ciudad.

En primer lugar, se obtuvo una serie de cifras generales sobre el desarrollo de los barrios, agrupando las parcelaciones (divisiones de predios de gran extensión en lotes individuales) por décadas y observando las tendencias en los siguientes aspectos:

- Anticipación en adquisición de tierras (fecha de parcelación o primera venta – fecha de adquisición).
- Tipo de propietario (persona natural, cooperativa, OVP, fundación, etc.).
- Forma de adquisición y parcelación (figuras jurídicas utilizadas).

TABLA 2. PARCELACIONES POR DÉCADAS.

Década	No. de Parcelaciones			
	Ciudad Bolívar	Usme	Bosa	Usaquén y Suba
1940-1949				1
1950-1959	7			
1960-1969	8		2	
1970-1979	9	4	1	1
1980-1989	30	20	10	1
1990-2000	23	22	10	2
2000-2010	4	1	1	
Total	81	47	24	5

- Velocidad de venta de lotes (fecha última de venta-fecha primera de venta).

No se analizaron precios de transacciones, dado que los datos existentes en los certificados son insuficientes para identificar tendencias y obtener conclusiones -además de que se presume que los datos que aparecen son más bajos que los de la transacción real para disminuir costos de escrituración e impuestos-.

El surgimiento de los barrios según fecha de parcelación indica que en las localidades estudiadas los asentamientos se desarrollaron principalmente entre 1980 y 2000. La diferencia radica en cuándo surgen las primeras parcelaciones: mientras Ciudad Bolívar comienza sus desarrollos informales en la década de 1950, Bosa comienza en la década

TABLA 3. AÑOS PROMEDIO DE ANTICIPACIÓN EN LA ADQUISICIÓN DE LA TIERRA POR DÉCADAS.

Década	Promedio de anticipación (años)			
	Ciudad Bolívar	Usme	Bosa	Usaquén y Suba
1940-1949				2
1950-1959	0,9			
1960-1969	2,5		3,5	
1970-1979	2,6	10,5	0,3	10
1980-1989	4,3	0,9	2,5	2,25
1990-1999	4,7	3,5	0,5	20,5
2000-2010	1,8	6	24	

de 1960 y Usme en la de 1970. En Usaquén se identificó solamente una parcelación de 1948.

En cuanto a la anticipación promedio del urbanizador o enajenador ilegal para adquirir los terrenos, para la zona de Usme se encuentra que en la década de 1970 los terrenos se adquirieron con 10,5 años de anticipación en promedio. Esto es explicable porque en esa época no hubo mayores desarrollos en la zona de Usme. En las décadas de 1980 y 1990 la anticipación se redujo sustancialmente, lo que coincide con el aumento en la cantidad de desarrollos. De 2000 hasta la actualidad la anticipación vuelve a aumentar, lo que podría coincidir con la reducción en la cantidad de desarrollos (aunque la información es insuficiente pues sólo se tienen en cuenta los barrios legalizados, no los posibles nuevos asentamientos). En el caso de Ciudad Bolívar se observa un comportamiento distinto, pues hay una anticipación tan grande en la adquisición de terrenos, de hecho la anticipación aumenta un poco en los años en los que en Usme es menor (1980-2000). En Bosa se registra poca anticipación entre adquisición y parcelación y un tiempo de ventas más reducido que en las localidades anteriores, esto indica que la tierra ha circulado rápidamente en esa localidad. En Usaquén y Suba se encontraron algunas parcelaciones con largos tiempos entre adquisición y parcelación o loteo.

Los períodos de venta, tal como se evidencia en las mencionadas líneas de tiempo, son relativamente amplios. En los barrios analizados en la localidad de Usme se registra un tiempo promedio de venta de cerca de 10 años. En Ciudad Bolívar el promedio es de 1,74 años.

Además, los tiempos de anticipación (el tiempo comprendido entre la adquisición del terreno y el inicio de las ventas) son en general más cortos que los tiempos de venta (tiempo comprendido entre la primera venta y la última registrada en el certificado), lo que puede evidenciar una tendencia especulativa vinculada a la retención de terrenos, en la misma forma de los llamados “lotes de engorde”, relacionada con el proceso de desarrollo informal. De este modo, los primeros lotes se venden a un precio más bajo y luego se retienen algunos lotes, y por esta vía aumentan los precios de los terrenos, con el fin de capturar las “plusvalías” generadas por el mismo desarrollo ilegal y las expectativas cada vez más cercanas de regularización.

En cuanto a los tipos de propietario y dinámicas de acumulación de terrenos, en las zonas de Usme y Ciudad Bolívar el 89% de las parcelaciones se hicieron en propiedad de personas naturales. Las fundaciones, empresas privadas, cooperativas y asociaciones juntas sólo aparecen como propietarias en el 11% de las parcelaciones.

TABLA 4. FIGURAS JURÍDICAS UTILIZADAS PARA LA ADQUISICIÓN DE LOS TERRENOS.

Tipo de propietario	Ciudad Bolívar	Usme	Bosa	Usaquén y Suba	Total	%
Asociación/cooperativa	0	2	0	0	2	1%
Empresa privada	5	2	2	2	11	6%
Fundación	4	3	0	0	7	4%
Persona natural	72	56	22	5	155	89%
Total	81	63	24	7	175	100%

Además de la anticipación, los agentes de la oferta actúan según una lógica de acumulación. Un conteo de apellidos en las bases de propietarios de suelo arroja un panorama general de acumulación de tierras por parte de algunos loteadores informales, quienes según la información encontrada han desarrollado por lo menos 13 barrios incluso en diferentes localidades, como el caso de Romero, quien desarrolló ilegalmente terrenos en Kennedy, Bosa, Ciudad Bolívar, Usme y Usaquén, o Saturnino Sepúlveda en Ciudad Bolívar, Suba y Usme. Otros urbanizadores como Cruz Montaña concentraron su actividad en una sola localidad (Bosa).

Otro aspecto importante es el relacionado con los mecanismos para evadir el control o sanción legal. Si bien hasta cierto punto la demanda es relativamente consciente de estar adquiriendo un terreno en condiciones no adecuadas, en la literatura

se identifican algunos mecanismos utilizados por los urbanizadores para aparentar ante los potenciales clientes la legalidad de sus actuaciones. Para aparentar legítima propiedad de los lotes que van a vender, pueden: presentar una promesa de compraventa en vez de escritura como documento que acredita la propiedad, proporcionar escrituras no registradas, escrituras de afectaciones sobre las construcciones y no sobre el suelo, validar la posesión del terreno a partir de un acto de la policía, realizar actualizaciones de linderos para ampliar los terrenos, efectuar una venta del bien raíz en bruto, en común y proindiviso a varias personas²³.

Para aparentar la legalidad de las figuras empresariales que utilizan, los urbanizadores generalmente recurren a sociedades comerciales a las cuales se les incluye el objeto social de gestión de compra y venta de tierra, argumento que se utiliza para

23 Muñoz, 2004.

justificar su actividad urbanizadora frente al posible comprador. El urbanizador, por medio de una persona jurídica, se muestra como un generoso individuo que regala lotes, a las personas supuestamente beneficiarias las hace parte de esa persona jurídica como socios de la corporación mediante aportes económicos en cuotas, trabajo en bazares y rifas o en labores de adecuación del terreno. Esta donación simulada encubre el hecho económico de compraventa²⁴.

Un mecanismo importante para la evasión de la legalidad tiene que ver con los testaferros (terceros que intervienen firmando las promesas de compraventa u otras transacciones sobre el suelo), quienes se constituyen en un agente relevante en este proceso. De acuerdo con la revisión de historias barriales (documentos del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal que intentan reconstruir la historia de origen de 501 barrios según sus habitantes), parece haber una presencia importante de mujeres en el testaferrato, en muchos casos son las esposas o mujeres cercanas al urbanizador en donde la relación de confianza y lealtad se convierte en un factor primordial para el éxito de la transacción. La existencia y utilización frecuente de este mecanismo es también resaltada en investigaciones sobre el mercado informal como una manera utilizada por los urbanizadores para

permanecer por debajo de las cantidades máximas de ventas de lotes permitidas para una sola persona. El urbanizador transfiere porciones grandes de terreno a no más de cuatro personas, quienes a su vez dividen y transfieren a otros²⁵.

Luego del proceso de adquisición de tierras se encuentra la parcelación y venta de lotes. El producto inmobiliario se caracteriza en la sección “Tipo de espacio producido” y el proceso de venta a continuación, desde los agentes de la demanda.

LA DEMANDA: ¿QUIÉNES COMPRAN? ¿CÓMO PAGAN? ¿CÓMO CONSTRUYEN?

En algunos estudios se han realizado caracterizaciones socioeconómicas de los habitantes de asentamientos informales²⁶, encontrando resultados similares: en general coinciden en afirmar que se trata de población de bajos ingresos (menos de 2 SMLV), la mayoría de ellos con una vinculación informal al trabajo y bajo nivel educativo.

Si nos referimos específicamente al comprador de terrenos informales, si bien aspectos como el desplazamiento revisten gran importancia, el análisis de las historias barriales y los resultados de estudios previos permiten afirmar que el principal demandante de los terrenos ilegales son los arrendatarios de otros asentamientos de origen informal

24 Ibid.

25 Velandia y López, 2003.

26 Abramo y Parías, 2006; Velandia y López, 2003.

consolidados, quienes buscan una opción para acceder a una vivienda propia. Se calcula que cerca del 80% de los hogares que adquiere un lote ilegal pagaba arriendo antes de adquirirlo, de ahí la importancia de entender las interrelaciones existentes entre el mercado de arrendamiento y el mercado de loteos ilegales. De un análisis simple se puede pensar que los precios pueden estar sobredeterminados por el canon promedio de arrendamiento en los asentamientos populares, que representa en suma la capacidad de pago de la demanda.

La literatura señala que la flexibilidad en los mecanismos de pago y financiación es la principal ventaja de los mercados informales de tierras, teniendo en cuenta las características de la demanda. Tal como veremos, estas formas de pago obedecen a esquemas similares a los formales de financiación de vivienda, pero parecen ajustarse mejor a los patrones de consumo de la población.

De acuerdo con lo hallado en la encuesta aplicada a residentes, la exigencia de pago de cuota inicial se hizo a la mitad de la población encuestada, de los cuales el 70% realiza el resto del pago en cuotas mensuales, el 15.7% pagó el resto en pocos contados y el 14.2% en un solo contado. La mayoría de quienes no pagaron la cuota inicial, pagaron el lote en un solo contado (90%) y apenas cerca del 7% pagó la totalidad del precio del inmueble en cuotas. En términos generales, el pago de cuota inicial y pago del resto en cuotas mensuales parece ser

un mecanismo predominante, igual que en el mercado formal. Otro mecanismo predominante es el pago de la totalidad del lote en un solo contado, lo cual lleva a considerar la importancia de la capacidad de ahorro de los sectores informales y la necesidad de canalizarla adecuadamente.

Siguiendo con los acuerdos de pago, encontramos que apenas el 11% dice haber incumplido el acuerdo, lo que tuvo como consecuencia el pago de intereses y la conciliación de un nuevo acuerdo (38.5%). La amenaza de quitar el lote y la amenaza personal parece no ser una práctica predominante.

La duración del pago del lote, independientemente de la modalidad o acuerdo, es relativamente corta: el 90% de los encuestados pagó la totalidad del lote antes de 5 años, y de los que pagaron la cuota inicial, la mayoría la terminó de pagar en el mismo año.

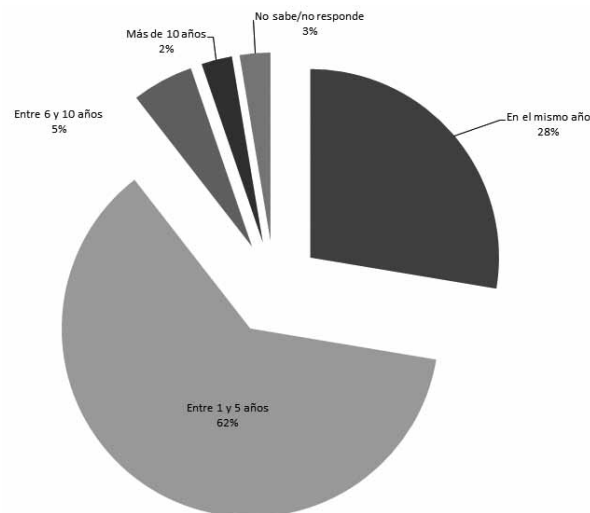
Más que la flexibilidad en los acuerdos de pago, las facilidades en la financiación, en comparación con el crédito formal, tienen ventajas comparativas: la evaluación del riesgo es mínima, no se exige documentación de soporte, ni declaraciones de renta, ni certificados bancarios, ni constancias de empleo o ingresos. En general no se exige ningún requisito para conceder un crédito, adicionalmente se ofrecen créditos blandos para la compra de materiales y se brinda asesoría para la construcción de las viviendas. En la literatura se identifica que el mercado informal de tierras se vale de

FIGURA 3. DURACIÓN DE PAGOS EN CUOTA INICIAL.



otros mecanismos para garantizar el cumplimiento del contrato: “Cuando la ley no se constituye en el elemento de garantía de las relaciones contractuales del mercado, se deben desplegar otras formas de garantía para restablecer la confianza entre las partes involucradas en dichas relaciones (...) sin las instituciones formales y el mercado informal de suelo debe establecer sus propias instituciones reguladoras, incluyendo los mecanismos coercitivos en caso de rompimiento contractual de una de las

FIGURA 4. DURACIÓN DE PAGOS (VALOR TOTAL DEL LOTE).



partes. Tales instituciones del mercado informal permiten que los contratos implícitos establecidos entre las partes sean respetados en términos intertemporales e intergeneracionales”²⁷. Los datos de esta encuesta arrojan que el porcentaje de incumplimiento es bastante bajo y no se acude generalmente a mecanismos coercitivos (con excepción de casos particulares como el de los “terreros”²⁸, en el que los lotes pueden llegar a costar hasta la mitad de lo que normalmente cuestan en un proceso

²⁷ Abramo, 2012, p. 42.

²⁸ Martín, 2000.

de loteo ilegal tradicional; las formas de pago son en general en especie (electrodomésticos, trabajo o incluso mujeres), y se le realiza un control permanente a los compradores mediante la intimidación con armas.

Las ventajas de estos sistemas flexibles de crédito en comparación con el mercado formal son claramente percibidas por sus habitantes:

“En aquel entonces, otro motivo que me indujo a comprar el terreno en la urbanización Alta Blanca, era la fobia y el temor que me inspiraba el crédito por quince años para obtener solución habitacional concedida por las corporaciones de ahorro y vivienda, a través del sistema UPAC. Nosotros en la familia lo habíamos analizado y considerábamos lo riesgoso que era financiar la compra de la vivienda por este método extractor de plusvalía secundaria, que no tiene ningún reparo en apropiarse y acabar con el esfuerzo de años de ahorros y sacrificios familiares y personales, cuando se le presenta alguna calamidad o percance laboral, económico o social”²⁹.

Adicionalmente, es importante mencionar como parte de las ventajas un tipo de “servicio posventa”, en el que el urbanizador hace seguimiento al cliente, sobre todo en las primeras etapas de consolidación de los asentamientos donde la “satisfacción” de los primeros clientes es fundamental para consolidar redes de comercialización y venta del resto de terrenos.

Una vez adquirido el lote, el tiempo de construcción y el tipo de materiales utilizados en la construcción de la vivienda varía de acuerdo con los recursos económicos de cada familia. Las familias con menos recursos económicos utilizan materiales como guadua, tabla, tela asfáltica, teja de zinc, latas de caneca; y aquellos que tienen mejores posibilidades económicas construyen con bloque de escoria, concreto y ladrillo.

Es necesario tener presente que la producción de espacio construido por autogestión es un proceso que dura muchos años. Es común que algunos inician la construcción de las viviendas en materiales inestables y temporales, no sólo por la necesidad de trasladarse prontamente al terreno adquirido para no pagar arriendo, sino porque es conveniente que el proceso de consolidación en materiales temporales se dé muy rápidamente para evitar problemas con las autoridades. De hecho, esta es la razón por la cual son los mismos urbanizadores los que en muchos casos proveen materiales de construcción a bajo costo y con créditos blandos.

De acuerdo con los datos arrojados en la encuesta de 2006, el inicio de la construcción de la vivienda se da en su mayoría cuando se termina de pagar la totalidad del lote (62.9%), el 18.6% comenzó la construcción de la vivienda con el pago de la cuota inicial y el 18% con el pago parcial del lote. El 39%

29 DAACD, Historia Barrio Alta Blanca, 1999.

construyó su vivienda el mismo año de su compra, el 48% entre 1 y 5 años después de la compra del lote y apenas el 10% más de 6 años después de la compra del lote.

El tiempo de construcción de la primera parte de la edificación generalmente dura de tres a cinco años. Cuando se construye en bloque y una vez se tiene el primer piso en obra negra, las familias se trasladan para evitar pagar arriendo. Cuando se construye en otro tipo de materiales como guadua, tela asfáltica y tabla, entre otros, es más rápido el proceso de construcción.

Paralelo a la construcción de las viviendas se da la consecución de servicios públicos. La mayoría de los encuestados no contaba con servicios al momento de la compra del lote, aspecto característico de los asentamientos informales, por lo cual el 85.5% tuvo que realizar las gestiones necesarias para obtenerlos. De éstos, el 48% realizó gestiones individuales y el 37.3% gestiones comunitarias. El 76.8% dice haber realizado un acuerdo con las empresas de servicios públicos para obtener la prestación de los servicios de manera provisional y el 21.4% afirma haberse conectado al servicio de manera ilegal.

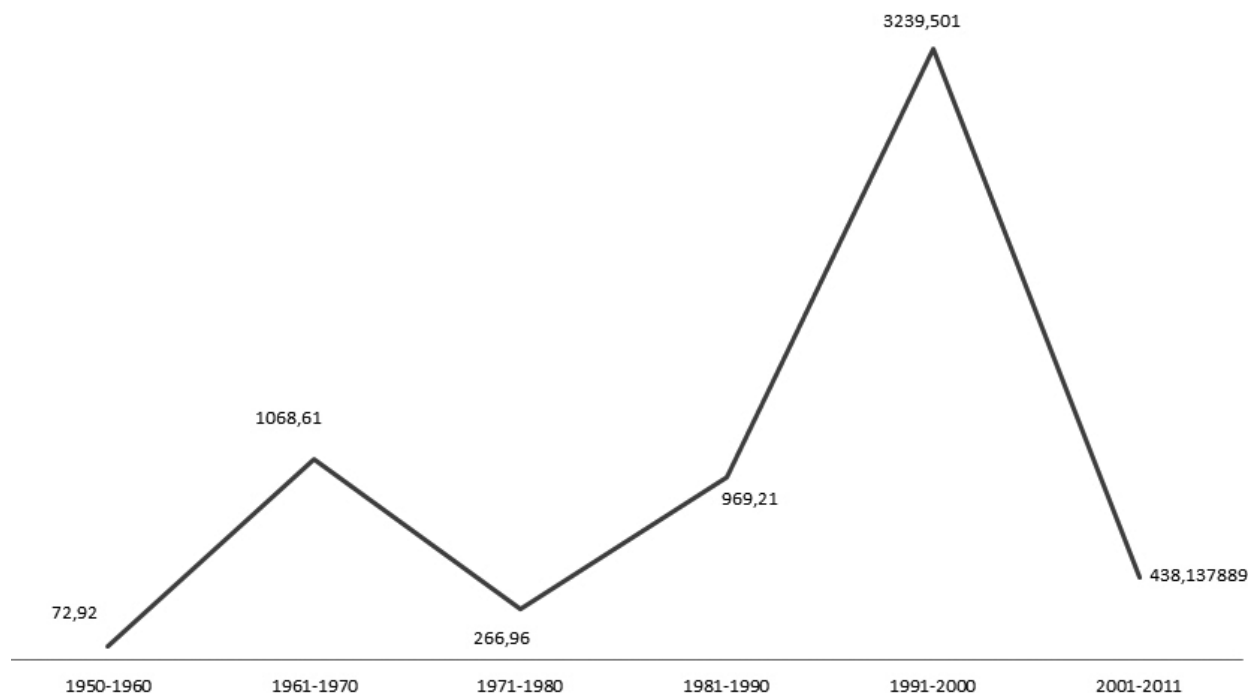
INTERVENCIÓN ESTATAL: LEGALIZACIÓN, MEJORAMIENTO, PREVENCIÓN Y CONTROL

La legalización de barrios es la principal estrategia de “formalizar” el hábitat. Hasta la fecha, según la base de datos del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias FOPAE, se han legalizado 6055,3 hectáreas entre 1950 y 2011, y hay 502,7 adicionales en trámite.

Sin embargo, el hecho de que sea práctica común y esperada puede perpetuar la gestión informal del suelo. Como es sabido desde la economía, el valor de un bien está determinado por las expectativas futuras, lo cual es particularmente cierto para la tierra. Una parte esencial de las expectativas al adquirir un terreno en un asentamiento irregular tiene que ver con la legalización, la cual viene con la certeza de una dotación regular de servicios así como formar parte de programas de regularización y mejoramiento de barrios y de viviendas.

Tal como se muestra en el siguiente cuadro, las expectativas de legalización son cada vez más cercanas, es decir, cada vez el tiempo transcurrido entre el origen del barrio y su legalización es más corto, pasando de más de 20 años para los asentamientos de la década del 50 a apenas 4 años para los

FIGURA 5. HECTÁREAS LEGALIZADAS POR DÉCADA 1950-2012.



Fuente: FOPAE 2012.

asentamientos más recientes, aspecto que sin duda tiene efectos en los precios que puede imponer el urbanizador ilegal.

En cuanto a los esfuerzos del sector público para mejoramiento de barrios, la Secretaría de Hábitat afirma que el valor de normalizar y regularizar un

asentamiento podía alcanzar la suma de 3500 dólares por unidad habitacional, y que entre 1997 y 2004 se invirtieron 1.36 billones de pesos en normalización de barrios.

Una revisión de las inversiones en legalización, mejoramiento de barrios, mejoramiento de viviendas

**TABLA 5. DURACIÓN DEL TRÁMITE DE
LEGALIZACIÓN POR DÉCADAS.**

Origen del barrio	Promedio de tiempo de legalización (años)
Antes de 1950	24
1951-1960	15
1961-1970	20
1971-1980	13
1981-1990	10
1991-2000	6
Después de 2000	4

y reasentamiento de las administraciones entre 1997 y 2007, proveniente de los informes de gestión de las alcaldías (los informes de la última administración no cuentan con estas cifras discriminadas), indica que cada administración ha tenido una aproximación distinta a su rol frente a los asentamientos de origen informal: mientras Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) y Luis E. Garzón (2004-2007) dedicaron más recursos a reasentamiento de población (76 y 66% del total presupuestado para intervenciones frente al hábitat informal), Enrique Peñalosa (1998-2001) dedicó el 88% del presupuesto del subsector a mejoramiento de barrios, dentro de su programa de desmarginalización. En la administración de Garzón no se presupuestan recursos exclusivamente para legalización, y sin embargo ha sido una de las administraciones en las que más barrios se han legalizado.

Esta cada vez mayor eficiencia del estado en sus intervenciones de regularización de asentamientos informales puede tener un efecto contraproducente, el cual es perpetuar las actuaciones de los loteadores ilegales pues la expectativa de regularización es cada vez más cierta y más cercana. Esta relación entre la lógica del agente estatal y el agente de la oferta ha sido también identificada en la literatura: “El loteador, al buscar lotes sin infraestructura urbana y al no proveerla para sus eventuales compradores, anticipa que el poder público asumirá estas atribuciones en el futuro. Así, los loteadores anticipan el valor de un área provista de infraestructura por el poder público y cobran, hoy, lo que será ofertado en el futuro. Esta ganancia anticipada varía en función de los cálculos del tiempo medio que le tomará al poder público proveer la infraestructura y los servicios urbanos básicos (...) el factor de anticipación será uno de los componentes más importantes de la ganancia de fraccionamiento del predio, y conduce a los loteadores a buscar parcelas baratas y con poca accesibilidad e infraestructura, pues este hecho permite un mayor margen de ganancia de anticipación por el agente que fracciona el predio. En términos espaciales, esto significa una búsqueda continua de nuevas áreas periféricas y, por lo tanto, un desplazamiento constante de la frontera urbana ocupada a partir del uso urbano (o periurbano) informal”³⁰.

30 Abramo, 2012, p. 48.

Más allá de estos datos, se requiere para otras investigaciones valorar sistemáticamente cuánto le cuesta a la ciudad permitir los desarrollos informales y luego regularizarlos, versus reestructurar las políticas de acceso al suelo y a la vivienda para satisfacer realmente la demanda de los hogares más pobres.

TIPO DE ESPACIO PRODUCIDO: TAMAÑOS Y PRECIOS DE LOTES, Y CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO

Para cuantificar los patrones predominantes de características de lotes se revisaron diferentes fuentes: en primer lugar el área de las segregaciones registradas en los certificados de tradición y libertad y en segundo lugar las áreas de los lotes como aparecen en los planos de loteo que se encuentran en los expedientes de legalización de los desarrollos informales.

En las zonas de Usme, Ciudad Bolívar y Bosa, el tamaño promedio de los lotes vendidos se reduce sustancialmente con el tiempo. En Usme, en la década de 1980 el área promedio de lotes pasa de ser de 132 metros cuadrados a 74 metros cuadrados, y en las últimas dos décadas el área promedio de lotes se ha reducido a 72 metros. En Ciudad Bolívar se comienza con lotes de más de 100 metros hasta la década del 90, en la que se reducen a 82

TABLA 6. ÁREA PROMEDIO DE LOTES.

Década	Ciudad Bolívar	Usme	Bosa	Suba y Usaquén
1950-1959				
1960-1969	208,6		157	138
1970-1979	272,8	132		180
1980-1989	110,9	74,12	82,2	100
1990-1999	82,3	72	72,3	379
2000-2010	72,0		42	

y finalmente también a 72 metros cuadrados como en Usme. En Bosa se comienza con 157 metros cuadrados en la década de 1960, se llega a los 72 m2 en la de los 90 como en las demás localidades (esto es derivado del patrón ampliamente conocido de 6 x 12, producto de las normas mínimas de urbanización³¹) y se registran lotes de 42 metros en parcelaciones posteriores al año 2000. En Suba y Usaquén los tamaños de lote son bastante más grandes que en las otras localidades.

Mediante la revisión de los expedientes de legalización de los barrios de origen informal se analizaron los planos de loteo presentados para el proceso. Para cada expediente que contenía plano, se registró el menor y mayor tamaño de lote existente y el patrón predominante en cada barrio, y se verificó esta información en cerca de 430 barrios. El patrón predominante promedio fue de 72 metros

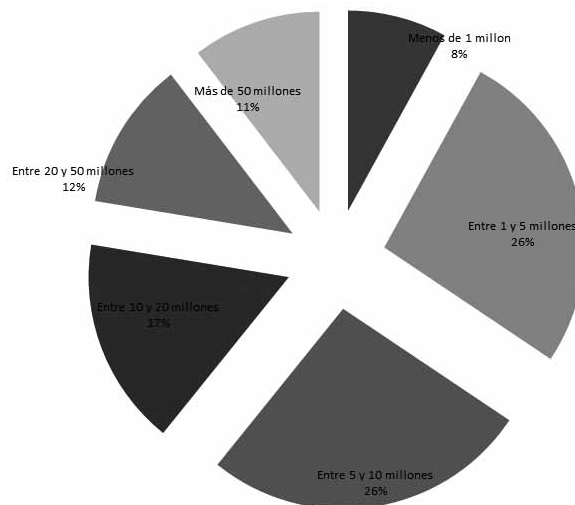
31 Instituto de Crédito Territorial, 1971.

cuadrados. En los asentamientos que hasta ahora están surgiendo (lotes en venta a 2011, consultados mediante visitas de campo y consultas telefónicas) también se ratifica la moda de lotes de 72 m2 encontrada en otras fuentes de información.

Sobre la formación de precios en los terrenos ilegales, en la literatura se señala en primer lugar una suerte de interrelación entre los terrenos informales y formales, así, el precio más bajo que tenga un terreno en el mercado formal se comporta como el precio tope del mercado ilegal³². En segundo lugar, se identifican los factores que intervienen en la formación de los precios en los loteos irregulares: costos de fraccionamiento del predio, factor de localización, factor de anticipación de servicios futuros (provistos por el estado), factor de ajuste de mercado (opacidad o transparencia del mercado de suelo) y factor de facilidad y flexibilidad en los términos de contratación de créditos informales³³.

Con el fin de indagar sobre los precios en el caso de Bogotá, se han utilizado algunas fuentes para determinar el valor promedio de los terrenos y marcar algunas tendencias en relación con los factores que intervienen en las diferencias. Es importante advertir que no se trata de un estudio de tipo econométrico que permita ponderar los factores que intervienen en la formación de precios, sino una información indicativa sobre el comportamiento

FIGURA 6. VALOR PAGADO POR EL TERRENO (PESOS COLOMBIANOS 2006).



general de los precios de los terrenos informales en Bogotá.

Con datos de la encuesta a residentes, se relacionaron los precios con el año de compra y se llevaron a precios constantes. La mayoría de la población encuestada compró el lote entre las décadas del 80 y 90. El valor promedio pagado por los terrenos, de acuerdo con lo manifestado por los encuestados, es de \$ 12.000.000 a precios de 2006 (8332

32 Smolka, 2002.

33 Abramo, 2010, p. 64.

USD de 2012). La tendencia que se evidencia es un aumento en los precios de los terrenos en las épocas de mayores compras. Tal como se muestra en la siguiente gráfica, el 61% pagó menos de \$ 10.000.000 por el lote (6937 USD) y el 28.8% pagó entre 10 y 50 millones de pesos (entre 13869 y 34685 USD).

Los precios por metro cuadrado oscilan entre el equivalente a 3,4 y 55,4 dólares, con promedio de 27,17 USD. La transacción máxima, registrada en 1980, es del equivalente a 131 dólares. El comportamiento de los precios presenta una tendencia al aumento después de 1992.

Con el fin de tener una perspectiva reciente de los precios, en el 2011, se aplicaron entrevistas (64 en total) a los urbanizadores (o intermediarios) que estaban ofertando terrenos ilegales. Los datos encontrados indican que el precio promedio por metro cuadrado de terreno aumenta considerablemente en las ocupaciones cuyos entornos están consolidados frente a las de terrenos no consolidados y que el documento jurídico que entregan para soportar la transacción (escritura o promesa de venta) incide considerablemente en el precio que ofrecen. El área de los terrenos tiene relación inversamente proporcional con el precio, incluso hay un mercado importante de globos de terreno de tamaños entre 200 y 1000 m² que venden para que se subdividan posteriormente.

Salvo excepciones, se muestra también que a mayor área de lotes (menor consolidación del barrio), menor precio por metro cuadrado.

En cuanto a las localidades visitadas, el precio promedio por metro cuadrado más costoso se encontró en Engativá (USD 313), seguido por Fontibón (USD 245), Suba y Kennedy (USD 225). Los menores precios se encontraron en Rafael Uribe (USD 33), Chapinero (USD 45), San Cristóbal (USD 52) y Usme (USD 53). Es llamativo que los precios del suelo en nuevos desarrollos informales aparentemente son más elevados en algunas localidades periféricas que en otras más centrales.

CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO

Si nos remitimos a los tres tipos de actuaciones urbanas formales necesarias para estructurar un determinado producto inmobiliario (urbanización, parcelación y edificación), encontramos que en el hábitat informal éstas se producen en un orden distinto: primero se da la parcelación, posteriormente la edificación y finalmente -a través de programas de mejoramiento barrial- se completa el proceso de urbanización. El proceso de urbanización previo que debería realizarse para generar condiciones adecuadas de vida se convierte en una muy escasa adecuación del terreno, en la que intervienen activamente los mismos compradores mediante

TABLA 7. OCUPACIONES VISITADAS SEGÚN ESTADO DE CONSOLIDACIÓN

Consolidación del entorno	No. de entrevistas	Promedio de área de terrenos en venta	Promedio de USD/m2
Consolidado	12	112	\$188,52
Parcialmente consolidado	13	110	\$94,07
No consolidado	26	853	\$70,04
Sin información	13	1463	\$41,25
Total general	64	635	\$96,84

TABLA 8. TAMAÑO DE LOTES EN VENTA Y PRECIOS POR METRO CUADRADO.

Rango área de lotes	No. de ocupaciones	Promedio de USD/m2
40-50 m2	4	\$ 158
51-60 m2	3	\$ 141
61-70 m2	2	\$ 377
71-80m2	21	\$ 84
80-100m2	4	\$ 107
100-150 m2	3	\$ 49
250-300 m2	4	\$ 62
300-400 m2	3	\$ 48
500-1000 m2	1	\$ 36
más de 1000 m2	4	\$ 44

procesos organizativos y de autogestión. De este modo, el urbanizador hace una inversión inicial mínima en adecuación del terreno (normalmente una especie de trazado o loteo en terrenos con una dotación muy precaria, a veces inexistente, de zonas verdes y espacio para vías). La dotación inicial y provisional de servicios públicos básicos es una labor que generalmente recae sobre los habitantes del asentamiento a través de la autogestión. Así lo confirman los relatos de las historias barriales:

“Junto a ese potrero estaba fundándose por Alfredo Guerrero Estrada, otro urbanizador pirata, el barrio ‘Virrey’ con más de 500 lotes, donde los domingos en la mañana brigadas de gente de todas las edades removían la tierra para hacer los alcantarillados, sembraban tubos para el acueducto e instalaban postes para el alumbrado, terminando las obras con tomatas de cerveza y juego de tejo en las pocas casalotes ya formadas dentro del conjunto”.³⁴

En la encuesta aplicada en barrios de origen informal, se encontró que cerca del 70% de los compradores de terrenos lo adquieren sin servicios públicos, lo cual coincide con lo que arroja el estudio de Velandia y López³⁵, de acuerdo con el cual el 80.91% compró el lote sin servicios.

Con el fin de verificar las características en términos de espacio público del producto ofertado, se revisó el porcentaje de cesiones registrado en los

planos de loteo presentados en el proceso de legalización (dato disponible para 622 desarrollos). Cerca del 70% tiene menos del 10% del área del asentamiento destinado para usos públicos. El 19% de los desarrollos destina menos del 20% para vías, el 50% de los desarrollos destina entre 20% y 30% y el 30% destina más del 30% para cesiones de vías. En cuanto a la relación de metros cuadrados de zonas verdes por habitante, una vez consolidado el asentamiento se encuentra un promedio de 1 metro cuadrado de zonas verdes por habitante.

Otro factor relevante en términos de las características del producto ofertado mediante el mercado informal tiene que ver con su situación de riesgo. Si bien en la mayoría de los casos esta es una situación que no se conoce con certeza por el comprador, en tanto es resultado de un concepto técnico al respecto, para los dos agentes, comprador y vendedor, resulta evidente que en un terreno localizado en una pendiente muy pronunciada o en una ronda del río se puede correr algún tipo de riesgo, por lo tanto debe incidir en alguna medida tanto en la decisión de compra como en la estructuración de los precios. De acuerdo con datos de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de 2008, el 6% de los asentamientos de origen informal analizados presenta alguna amenaza ambiental y el 33% algún tipo de riesgo.

34 DAACD 1999, p. 14.

35 Velandia y López, 2003.

Consideraciones finales

El mercado informal de suelo y de vivienda constituye el principal medio por el cual una porción importante de la población de bajos recursos de las ciudades de Latinoamérica ha accedido a la ciudad, sea por falta de ingresos suficientes o porque el mercado informal constituye una alternativa más atractiva que el formal para ellos (pues presenta mayores facilidades de acceso al suelo, una mayor libertad urbanística y la oportunidad de inserción en redes de vecindad, entre otros aspectos).

La urbanización informal es un fenómeno que sigue vigente en las dinámicas urbanas actuales en Bogotá. Aun cuando el crecimiento en superficie se ha reducido en la última década, las mediciones por unidades y metros cuadrados muestran un aumento, por lo cual podría pensarse, por una parte, que el agotamiento del suelo en la ciudad está generando un proceso de redensificación, y por otra, que se podría estar generando cierta presión en municipios cercanos como Soacha, Mosquera y Madrid. De ahí la necesidad de incorporar en la agenda de investigación y de intervención el contexto metropolitano del fenómeno del crecimiento informal.

Mediante el levantamiento de evidencia empírica se logró identificar determinados agentes y procesos en la estructuración del hábitat informal. En primera instancia está la adquisición del globo de

terreno por parte del loteador o “urbanizador pirata”, generalmente a un precio extremadamente bajo comparado con el posterior precio de venta. La anticipación con la que los urbanizadores piratas adquieren ciertos terrenos en la ciudad indica un conocimiento de las tendencias del mercado del suelo y un comportamiento especulativo.

Luego se encuentra la conversión del lote en producto inmobiliario, proceso en el que el urbanizador pirata reduce al mínimo las adecuaciones necesarias del suelo para su venta, limitándose a una parcelación en la que el producto resultante es en general un lote de un tamaño cercano a los 72m² sin servicios públicos y muchas veces localizado en zonas de riesgo o de protección ambiental.

En tercer lugar procede la comercialización, financiación y venta del producto inmobiliario. En cuanto a la comercialización, entran en juego varios mecanismos de evasión de la legalidad que permiten la realización de las transacciones con el suelo, y se identifican estrategias de comercialización basadas en la cercanía social o personal con los posibles compradores que resulta clave para garantizar una demanda relativamente estable. En cuanto a la financiación y mecanismos de pago, es evidente una gran flexibilidad, pues hay toda una gama de posibilidades que se ponderan con la cercanía social y confianza entre comprador y vendedor, lo que garantiza el éxito de la transacción. Aquí se visibiliza la principal ventaja del mercado informal frente al

formal para vivienda económica: las familias más pobres no tienen que recurrir a la banca, lo que facilita el acceso al suelo por parte de quienes no pueden mostrar formalmente que tienen capacidad de ahorro y de pago para la vivienda.

En cuanto a los precios, se identifican relaciones con variables como el área del terreno, el nivel de consolidación del entorno y el documento jurídico que se puede entregar al comprador. Los precios pagados en el mercado informal son relativamente altos teniendo en cuenta su bajo nivel de dotación, pero ciertamente son más bajos que cualquier posibilidad de vivienda terminada en el mercado formal, y el desarrollo progresivo se ajusta más a las posibilidades de las familias de menores ingresos.

Posteriormente se da la consolidación de los asentamientos a partir de la autogestión de sus habitantes. En general, la construcción de una vivienda es un proceso progresivo se inicia en el momento en que reciben el terreno y que se prolonga durante muchos años. A éste le siguen la consecución de los servicios públicos, la legalización urbanística, regularización y/o posterior inclusión en programas de mejoramiento barrial, que en general son un gran esfuerzo de la colectividad que se suma al precio que pagaron por el lote (pues son responsabilidades del urbanizador que no se cumplieron). En estos últimos procesos ingresa un último

agente, el estado, encargado del mejoramiento barrial, legalización y control de la urbanización ilegal, pero cuya más grande intervención es la legalización como práctica común, lo que puede facilitar la perpetuación de las prácticas de urbanización informal, pues cada vez es mayor la certeza de legalización y menor el tiempo que pasa entre las primeras parcelaciones y la legalización urbanística. En este punto valdría la pena profundizar en posteriores investigaciones el análisis sobre el rol del estado, específicamente en cuanto al impacto de las políticas estatales de regularización, mejoramiento y control en el comportamiento de los mercados informales de suelo. Además, vale la pena contrastar el fenómeno con las políticas de vivienda de interés social formal en Colombia en las últimas décadas (que es necesariamente la contraparte de la urbanización informal, y la que tiene la capacidad de prevenir, detener o por el contrario fomentar la informalidad en las ciudades)³⁶.

Este estudio logra recopilar una cantidad significativa de información que se encontraba fragmentada en las entidades públicas y sin ser adecuadamente sistematizada y analizada, complementada con una recolección de información primaria para caracterizar el proceso de producción del espacio urbano informal, específicamente en cuanto a los agentes involucrados y sus lógicas de actuación. El resultado es un panorama general de la situación

36 Camargo y Hurtado, 2012.

en Bogotá, que invita a analizar con más profundidad cada uno de los aspectos del mercado informal del suelo, sus agentes y sus lógicas para comprender el fenómeno en toda su complejidad. Sin embargo, y con lo parcial que es aún la información, queda claro que la urbanización informal se mantiene como un mecanismo de acceso al suelo con un peso importante en la producción del espacio en Bogotá (y su región metropolitana), no obstante los esfuerzos que hace el estado para contrarrestar este fenómeno; y que presenta una serie de características (precio, facilidades de financiación, localización, características de los lotes y espacios construidos) que lo hacen todavía más accesible para las familias que no logran acceder al suelo y a la vivienda en el mercado formal.

Bibliografía

- ABRAMO, Pedro.** La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y territorio: estudios territoriales*. (136-137): 273-294, 2003. ISSN 1133-4762.
- Mercado informal de alquiler: nueva puerta de acceso a los asentamientos populares. En: ESCALLÓN, Clemencia, coord. Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional. Bogotá, Universidad de los Andes. 2010. p. 53-79. ISBN 978-958-695-543-0.

- La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. [En línea]. *EURE*. 38(114): 35-69, 2012. ISSN 0250-7161. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>.

ABRAMO, Pedro y PARIAS, Adriana. Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en Bogotá. En: PRIMER informe del proyecto demostrativo Operación Urbanística Nuevo Usme, Alcaldía Mayor de Bogotá. Colombia, Lincoln Institute of Land Policy. 2006.

CAMARGO, Angélica y HURTADO, Adriana. Informalidad del Siglo XXI. Características de la oferta informal de suelo y vivienda en Bogotá durante la primera década del Siglo XXI. [En línea]. *Territorios*. (27): 71-103, 2012. ISSN 0123-8418. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35725869005>.

CARROLL, Alan. Las subdivisiones piratas y el mercado para lotes residenciales en Bogotá. En: Misión Bogotá siglo XXI, el futuro de la capital: estudio prospectivo de vivienda. Bogotá. 1993.

DAACD-Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital. Historias Barriales. Documentos de archivo. 1999.

INSTITUTO de Crédito Territorial. Estudio de normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios: Informe básico y complemento. Normas físicas y aspectos generales. *Revisita Escala*. (65), 1971. ISSN 0120-6702.

- JARAMILLO, Samuel.** La vivienda en Bogotá: evolución de las condiciones habitacionales y de la estructura de producción de vivienda. Bogotá, CEDE-Uniandes. 1992. Documento CEDE N°87. ISBN: 978-958-8340-02-9.
- Reflexiones de la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en América Latina. [En línea]. *Territorios*. (18-19): 11-53, 2008. ISSN 0123-8418. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626002>.
- JIMÉNEZ, Luis Carlos.** Espacialidad urbana de propietarios e inquilinos en sectores populares. El caso de Bogotá, 1938-2000. En: CASTILLO, Mercedes, ed. *Procesos Urbanos Informales y Territorio: Ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 2009. p. 61-92. ISBN: 978-958-719-259-9.
- MARTÍN, Juan de Dios.** Formación y consolidación de la ciudad espontánea en Bogotá. El caso de Altos de La Estancia en Ciudad Bolívar. Bogotá, CIDER-Universidad de los Andes. 2000. Tesis para optar al título de maestría en planificación y administración del desarrollo regional.
- MUÑOZ, Orlando.** Urbanizadores Piratas. Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley. 2004. ISBN: 9586762602.
- SALDARRIAGA, Alberto.** La ciudad informal en Colombia, ¿problema o solución? En: Piñón, Juan Luis et al. *La recomposición de la ciudad informal*. Valencia, Universidad Politécnica de Valencia. 2001. ISBN: 84-9705-002-9.
- SMOLKA, Martim.** Regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. [En línea]. *Territorio y suelo*. 2002. [Fecha de consulta: 2 de abril de 2012]. Disponible en: http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/ee-790d3799506e631591621e0786b613/Smolka_Regularizacion_de_la_ocupacion_del_suelo_urbano.pdf.
- TORRES, Carlos Alberto.** Ciudad informal colombiana. *Bitácora Urbano-Territorial*. 11(1): 53-93, 2007. ISSN 0124-7913.
- VELANDIA, A. y LÓPEZ, Walter.** Mecanismos y formas de enajenación del urbanizador pirata y la relación oferta y demanda que se genera en el desarrollo de vivienda ilegal en los estratos 1 y 2 de 8 localidades de Bogotá. Informe final, contrato 233, Alcaldía Mayor de Bogotá, Subsecretaría general de vivienda. Bogotá. 2003.
- WARD, Peter.** Hacia una segunda etapa de la regularización de los títulos de propiedad en México y Colombia. *Papeles de Coyuntura*. (28): 1-8, 2009. ISSN 1900-0324.

