

Estado del arte de la investigación urbano-regional en América Latina

# Informalidad del siglo XXI. Características de la oferta informal de suelo y vivienda en Bogotá durante la primera década del siglo XXI\*

*Informal housing in the XXI century.  
Characteristics of the informal land and housing supply in Bogota  
during the first decade of the XXI century*

*Informalidade do século XXI.  
Características da oferta informal de solo e moradia em Bogotá  
durante a primeira década do século XXI*

Angélica Patricia Camargo Sierra\*\*  
Adriana Hurtado Tarazona\*\*\*

Recibido: 29 de junio de 2012  
Aprobado: 20 de septiembre de 2012

Para citar este artículo:

Camargo Sierra, A. P. y Hurtado Tarazona, A. (2012), "Informalidad del siglo XXI. Características de la oferta informal de suelo y vivienda en Bogotá durante la primera década del siglo XXI", en *Territorios 27*, pp. 71-103.



\* Este artículo presenta parte de los resultados obtenidos en el marco del proyecto "Observatorio del mercado informal de tierras en Bogotá", de la Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia.

\*\* Arquitecta, magíster en Gestión Urbana. Directora de la Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, correo electrónico: apcamargo@unipiloto.edu.co Cra. 9 No. 45A-44, Bogotá, Colombia.

\*\*\* Antropóloga, magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Profesora Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, correo electrónico: adriana-hurtado@

**Palabras clave**

*urbanización informal,  
mercado informal del  
suelo, Bogotá (Colombia).*

**Key Words**

*informal urbanization,  
informal land market,  
Bogotá (Colombia).*

**Palavras chave**

*urbanização informal,  
mercado informal do solo,  
Bogotá (Colômbia).*

**RESUMEN**

El artículo caracteriza las condiciones de la oferta informal de suelo y vivienda durante la primera década del siglo XXI en Bogotá, en cuanto a magnitud y localización del crecimiento de la urbanización informal (nuevos asentamientos en la periferia y densificación informal de áreas consolidadas), condiciones habitacionales de viviendas en ocupaciones recientes y las características de funcionamiento en términos de mercado del suelo. El panorama de la última década se reconstruyó con base en análisis de aerofotografías, cuantificación de datos censales y análisis de datos de las entidades de planificación y control a la urbanización informal. Los resultados sugieren que debido al agotamiento relativo del suelo en Bogotá, entre otros aspectos, las dinámicas a partir de las cuales opera el mercado informal han experimentado cambios frente a décadas anteriores, pues el crecimiento en densificación de asentamientos en la ciudad consolidada cobra mayor importancia relativa frente al desarrollo informal en las periferias, pero a la vez se intuye una expansión de la informalidad que trasciende el perímetro distrital.

**ABSTRACT**

This article characterizes the conditions of the informal land and housing supply during the first decade of the XXI century in Bogota, regarding magnitude and location of the informal urban growth (new occupations in the periphery and informal densification of consolidated areas), housing conditions in recent occupations and the characteristics of the land market. The situation of the last decade has been reconstructed based in aerial photography analysis, census data quantification and data analysis from planning and control public entities. Results suggest that due to the relative land scarcity in Bogotá, among other aspects, the informal market dynamics have experimented changes compared to previous decades, because the growth in consolidated urban areas becomes more important than the informal urbanization of the peripheries, but at the same time informality transcends the municipal perimeter to the neighboring municipalities.

**RESUMO**

Este artigo caracteriza as condições da oferta informal de solo e moradia durante a primeira década do século XXI em Bogotá, quanto à magnitude e localização do crescimento da urbanização informal (novos assentamentos na periferia e adensamento informal de áreas consolidadas), condições habitacionais em ocupações recentes e as características de funcionamento em termos de mercado do solo. O panorama da última década se reconstruiu com base na análise de aerofotografias, quantificação de dados censitários e análise de dados das entidades de planejamento e controle da urbanização informal. Os resultados sugerem que devido ao esgotamento relativo do solo em Bogotá, entre outros aspectos, as dinâmicas a partir das quais opera o mercado informal experimentaram mudanças em relação a décadas anteriores, pois o crescimento em adensamento de assentamentos na cidade consolidada cobra maior importância relativa diante ao desenvolvimento informal nas periferias, mas ao mesmo tempo se intui uma expansão da informalidade que transcende ao perímetro distrital.

## Introducción

En un país como Colombia, con porcentajes de pobreza tan altos (34,1% de pobreza y 10,6% de pobreza extrema, según mediciones de pobreza monetaria, y 29,4% de pobreza multidimensional según mediciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2011), la política de vivienda se convierte en un eje fundamental para la política social y para la atención a la población más necesitada. Históricamente, el problema de la vivienda ha sido un tema de primera línea en el debate político en el país, y lo es también en la actualidad, porque, independientemente de los múltiples papeles culturales y sociales que cumple la vivienda para las personas y las familias, es un bien fundamental e insustituible para la reproducción humana (Jaramillo, 2008). No obstante, las necesidades habitacionales de las familias son diversas, así como las posibles soluciones y formas de satisfacerlas (Torres, 2010). Dado que las condiciones de la demanda son diferenciales en términos de ingreso y demás características socioeconómicas, así también la oferta se ajusta a los diferentes segmentos de demanda. En el caso de los mercados de suelo y vivienda se pueden identificar, en líneas gruesas, dos segmentos; en primera instancia, un mercado formal ajustado a los mecanismos técnicos y legales para una provisión adecuada y, en segunda instancia, como respuesta a las barreras de acceso que impone este mercado al segmento de población más pobre, surge un mercado informal que reduce costos apartándose de

los mecanismos y lineamientos legales para su operación.

La ciudad de Bogotá presenta un grave problema de déficit habitacional, cualitativo y cuantitativo,<sup>1</sup> que ni las políticas nacionales ni las distritales han logrado resolver (según datos censales de 2005, 15% de los hogares bogotanos se encuentra en déficit cuantitativo y 5% en déficit cualitativo). En el año 2011 se cumplieron veinte años de la expedición de la Ley 3 de 1991, que llevó a cabo un viraje en la política de vivienda, dirigiendo todos sus esfuerzos en complementar la capacidad de pago de las familias para que, en la oferta disponible y generada por el sector privado, adquirieran una vivienda. Se trata entonces de una política fundamentalmente orientada al mercado (Jaramillo y Cuervo, 2009). Si bien esta política se ha focalizado en la población de menos de cuatro salarios mínimos, ha dejado de lado a los más pobres de los pobres, es decir, a aquellos que tienen ingresos inferiores a dos salarios mínimos y que en general están vinculados al mercado laboral de manera informal (Garzón, 2011). Este grupo de población tiene que recurrir a ofertas informales de vivienda, lo que induce a pensar que la política de vivienda ha entrado, o lo ha estado siempre, en una fase de inoperancia (Alfonso, 2012).

En términos de la vivienda informal, estudios que recogen datos de censos de población y vivienda, corroborados mediante encuestas de hogares y los censos de edificaciones, dejan ver que el crecimiento de la vivienda informal es muy importante en las últimas décadas; la autoconstrucción,

*unipiloto.edu.co Cra. 9 No. 45A-44, Bogotá, Colombia.*

<sup>1</sup> Según UN Hábitat: “El déficit cuantitativo considera las carencias en la estructura de la vivienda, la cohabitación y el hacinamiento no mitigable, mientras el déficit cualitativo valora las deficiencias mitigables en la estructura de la vivienda, el hacinamiento mitigable, la falta de acceso a servicios públicos domiciliarios, y a cocina adecuada, y las diferentes interacciones entre las anteriores” (Giraldo et ál., 2009, pp. 220-221).

como mecanismo de producción informal de vivienda, ocupa un peso cercano a 44% en el último periodo intercensal (1993-2005) con respecto a los demás mecanismos de producción de vivienda, un peso que no se registraba desde la década de los años setenta (Jaramillo y Cuervo, 2009).

Bajo esta hipótesis de inoperancia de la política de vivienda, y el consecuente aumento de las prácticas informales de acceso al suelo y vivienda, el objetivo de este artículo es presentar las características del acceso informal al suelo, particularmente en la primera década del siglo XXI, pues es realmente poca la información reciente que se tiene sobre este mercado, ya que su carácter ilegal de hecho no permite hacer un seguimiento sistemático de sus características y crecimiento, y es un fenómeno ciertamente difícil de medir y monitorear, por lo cual la investigación también apunta al desarrollo de indicadores que permitan hacer seguimiento al fenómeno de manera sistemática y, en términos de política pública, operar con mejores insumos de criterio.

Inicialmente, se presentarán algunos apuntes teóricos sobre el funcionamiento de los mercados informales de suelo y vivienda y, posteriormente, se analizarán las características generales de los asentamientos irregulares. Para esta caracterización se parte de la idea de que la urbanización informal en la ciudad tiene dos formas de incidir en el crecimiento urbano; por una parte, los asentamientos nuevos que presionan la expansión y, por otra, la densificación de asentamientos existentes que presionan la consolidación de la ciudad.

En la primera parte de la caracterización se contextualizará el crecimiento informal de la década, en relación con el crecimiento por hectáreas en décadas anteriores, y se revisará la localización espacial de estos nuevos asentamientos irregulares. Posteriormente, se presentarán las características habitacionales de las viviendas construidas mediante este mecanismo, finalizando con las condiciones de mercado que están operando en la venta de terrenos ilegales en la actualidad. En la segunda parte se analizarán algunos datos que permiten acercarse a los procesos de densificación mediante mecanismos informales. Para alimentar la información se recurre a múltiples fuentes y estrategias metodológicas que se expondrán a medida que se presentan los datos.

## **1. Aspectos teóricos sobre los mercados informales de suelo y vivienda**

El marco analítico de Abramo (2003) resulta de mucha utilidad para entender los mecanismos que operan en los mercados informales. Según Abramo (2003), el acceso al suelo tiene tres lógicas de organización: la lógica del Estado, la del mercado y la lógica de la necesidad; esta última no exige la acumulación de capital político, institucional o pecuniario, sino que en ella prima la necesidad absoluta de tener un lugar para instalarse en la ciudad, y es la que motiva la creación de asentamientos informales. Adicionalmente, y tal como lo afirma Jaramillo (2008), la vivienda es un

bien insustituible y absolutamente indispensable para la reproducción de la fuerza de trabajo y la reconstitución humana.

El fenómeno de la informalidad es común en casi todas las ciudades de América Latina, lo que hace pensar en algunas particularidades de la urbanización latinoamericana, vinculadas por supuesto con las especificidades de su desarrollo político y económico, como: un lento crecimiento económico en contraposición con un acelerado crecimiento poblacional, un régimen de salarios bajos, la persistencia y difusión de actividades no capitalistas, gran rapidez del crecimiento urbano, una aguda desigualdad del ingreso y una gran debilidad del aparato estatal (Jaramillo, 2008).

Esta debilidad del aparato estatal implica una débil capacidad reguladora y coercitiva, lo que permite un funcionamiento espontáneo y fuera de la ley de los mercados. Las personas que están por fuera del rango de acción de las formas de producción formales tienen que buscar estrategias para proveerse un alojamiento (Jaramillo, 2008). La opción más difundida es la urbanización popular o informal caracterizada por la adquisición (ocupación o compra) de un suelo no equipado o subequipado, en condiciones ilegales, tanto en términos de la propiedad de la tierra como de la legislación urbanística, que se complementa con un proceso de autoproducción de la vivienda y autogestión (usualmente colectiva) de las provisiones básicas iniciales para el asentamiento. Esta estrategia le permite a los autoconstructores reemplazar “un recurso que les es escaso —fondos monetarios—

por otro que les es abundante —fuerza de trabajo—” (Jaramillo, 2008, p. 28).

Esta escasez de recursos, que no les permite acceder de forma adecuada a la ciudad, puede verse en su raíz como un problema de bajos ingresos, y de hecho lo es; no obstante, con la dinámica que ha adquirido la informalidad en las ciudades latinoamericanas, en un proceso de más de cincuenta años de producción, la lógica de la relación entre la pobreza y la informalidad no es ya tan lineal. Como lo menciona Smolka (2007), es posible encontrar zonas informales en las cuales no toda la población es pobre y zonas formales con población en situación de pobreza; la pobreza no es entonces solo una causa de la informalidad sino que es también su consecuencia.

No nos concentraremos en este artículo en explorar las relaciones entre la informalidad y la pobreza; sin embargo, su imbricada relación justifica la necesidad de entender las lógicas que operan en este mercado. Los apuntes teóricos que se presentan a continuación empiezan por una breve referencia al concepto y avanzan, posteriormente, hacia algunas de las características de operación del mercado informal y su relación con la provisión de viviendas.

### **1.1 Informal, irregular o clandestino: las implicaciones del término**

El término informal es un adjetivo utilizado desde los años setenta, inicialmente, para referirse al mercado laboral o a un determinado sector de la economía que “desde la OIT no se consideraba ‘moderna’, luego

<sup>2</sup> *Ocupación de la tierra que contradice expresamente las normas existentes, el código civil y la autorización pública. Usualmente la ilegalidad se refiere fundamentalmente a la infracción de las normas respecto a la propiedad o la tenencia del bien (Smolka y Biderman, 2011).*

<sup>3</sup> *Subdivisión establecida sin reconocimiento oficial. Se refiere a la infracción de las normas urbanas (Smolka y Biderman, 2011).*

<sup>4</sup> *Subdivisión que está aprobada oficialmente pero que no ha sido ejecutada de acuerdo con la ley (Smolka y Biderman, 2011).*

también llamada economía no registrada. Como era utilizado por un organismo internacional y quería otorgar neutralidad a este fenómeno también fue utilizado por las primeras teorizaciones sobre ocupaciones de tierra no reguladas por el Estado” (Varela y Cravino, 2008, p. 2). Así, en lo que respecta al fenómeno de crecimiento urbano, hablamos de informalidad cuando las respuestas y acciones desplegadas se desarrollan al margen de las normas y reglas estatuidas (Monayar, 2011), “destinadas a regular la producción, la organización, las formas de apropiación y los usos de la ciudad y los espacios, lugares y artefactos que la constituyen, en sus dimensiones pública y privada” (Duhau, 2003, p. 2).

Urbanización informal es el término que ha generado mayor acuerdo sobre las características de este fenómeno común en toda América Latina, entre otras cosas, porque parece menos “estigmatizante” que otros similares y relacionados, como “ilegal”,<sup>2</sup> “clandestino”<sup>3</sup> o “irregular”<sup>4</sup>. Si bien todos remiten a situaciones de ilegalidad, el hecho de que sus residentes no tengan ninguna otra opción para alojarse hace posible que se constituya en un derecho legítimo; incluso, decisiones judiciales en América Latina ahora reconocen lo que implica que la informalidad no sea ilegal en forma directa (Payne y Fernandes, 2001, en Smolka y Biderman, 2011).

Sin embargo, el término informal genera algunas barreras analíticas, que de hecho han afectado su estudio, y sobre todo su intervención, por cuanto implica una mirada dual que no da cuenta de

ciertas complejidades e interacciones con el desarrollo general de la ciudad (Varela y Cravino, 2008). No obstante la limitación que implica la mirada dual de la ciudad (formal/informal), optamos en este trabajo por emplear el término urbanización informal, siempre en relación e interacción con los otros tipos de mercado del suelo y vivienda.

## 1.2 Características de los mercados informales de suelo

El desarrollo o “urbanización” informal de un suelo ocurre, generalmente, mediante uno de dos mecanismos de producción: el primero es la invasión u ocupación, en el cual, por medio de un proceso usualmente organizado, se toma un terreno para ser “ocupado” y edificado de manera ilegal; el segundo, llamando loteo ilegal o irregular, es aquel en el que un agente, que bien puede o no tener la propiedad “legal” del terreno, lo subdivide y vende con fines de acumulación. No obstante, en ambos mecanismos intervienen operaciones mercantiles o premercantiles (pagos, cuotas, etc.) (Smolka, 2007).

De acuerdo con Abramo (2010), los loteamientos ilegales se comportan como un submercado del mercado informal: están definidos por una estructura “oligopólica” del mercado (concentrada en un reducido número de agentes empresarios), y localizados en globos de terreno en la periferia constituyéndose en un vector de expansión urbana. Si bien afirma que la formación de precios se comporta de manera oligopólica, lo que tiene que ver con el financiamiento

y definición de producto se remite a prácticas premercantiles<sup>5</sup>. Son productos inmobiliarios relativamente homogéneos y su diferenciación se relaciona con las características físicas, topográficas y externalidades exógenas de urbanización. Abramo (2010) caracteriza este mercado para diferenciarlo del de las áreas consolidadas que, por el contrario, se constituye en un vector de consolidación y densificación, por lo que funciona con una lógica mercantil.

La comparación de Abramo de estos dos submercados servirá para entender el funcionamiento de los loteamientos en la actualidad. En términos del agente dominante y la determinación de precios, el fraccionador tiene capacidad de imponer precios, fundamentalmente porque se desarrolla en un contexto de asimetría de información que le otorga un gran poder de mercado a este agente. Así mismo, en el mercado de “loteamiento” existe una racionalidad estratégica que funciona con información incompleta y que juega con la anticipación de la infraestructura. En este punto es claro que el urbanizador informal incluye en el precio la expectativa futura de regularización y urbanización que actualmente es cada vez más segura (Abramo, 2010).

Según Jaramillo (2008), la conexión de este submercado con el mercado formal se expresa por medio del precio, retomando la idea de Smolka (2007), en cuanto a que el precio tope de los terrenos ilegales es el precio de un terreno legal equipado, es decir, que si el precio del lote ilegal aumenta de modo que sobrepase el de un terreno

equipado y legal, la demanda se trasladaría al mercado legal. Así, el precio mínimo de la tierra legal opera como el máximo de la tierra ilegal. Sin embargo, dada la escasez de terrenos en el sector formal, este tope al precio ilegal podría ser, de hecho, muy alto (Jaramillo, 2008). De este modo, según Smolka (2007), se genera una suerte de interdependencia entre los mercados formal e informal que contribuyen al alto precio de los terrenos en ambos mercados así, el alto precio de los terrenos formales aumenta el valor de los precios de los terrenos informales y, viceversa, el mercado informal establece un precio mínimo a los terrenos formales que afecta en general su estructura de precios.

En síntesis,

el precio de la tierra en los mercados informales es, por consiguiente, más alto que el precio de la tierra bruta, pero normalmente menor que la suma de la tierra bruta más el costo de habilitarla, si bien el precio del terreno expresa lo máximo que el comprador está dispuesto a pagar para no caer en una situación peor, las familias no escogen vivir en un asentamiento informal porque tienen el mejor precio, sino porque en la mayoría de los casos es la única alternativa a la que pueden acceder, no obstante es aún costosa (Smolka, 2007, p. 74).<sup>6</sup>

Sin embargo, aun cuando el urbanizador ilegal tiene cierto poder de mercado para imponer condiciones de precio, puesto que tradicionalmente se habla de un mercado oligopólico, en la actualidad se han atomizado y diversificado los agentes

<sup>5</sup> Como el trueque y el autosuministro (Jaramillo, 2008).

<sup>6</sup> Smolka afirma que estudios en América Latina arrojan un promedio cercano a los 27 dólares por metro cuadrado.

ilegales, lo que otorga mayor importancia a la racionalidad del comprador, que con toda seguridad es considerada por el mismo urbanizador. Así, existe un factor de ajuste de los precios del mercado informal que varía según la estructura, mayor o menormente oligopólica, así como por la opacidad o transparencia en términos de la información sobre dicho mercado (Abramo, 2010).

En la mayoría de los casos el urbanizador ilegal comparte con sus compradores unas características culturales y sociales que le permiten ofrecer mecanismos muy adaptados a las condiciones de la población, conoce sus lógicas e intereses, de tal modo que los mecanismos de pago y financiación son muy diversos, como pagos en diferentes tipos de plazos y pagos en especie, entre otros. Esta cercanía le permite “ejercer un control extraeconómico que le hace posible garantizar los pagos” (Jaramillo, 2008, p. 40).

La hipótesis de homogeneidad de los productos inmobiliarios en este mercado es cierta si se compara con el mercado de viviendas consolidadas, pero es relativa si se analiza con detalle desde el mercado de terrenos; son muchas las situaciones, endógenas y exógenas, que diferencian un terreno, en estas zonas intervienen ciertas lógicas de proximidad, no solo vinculadas a costos de transporte sino también con la existencia de redes sociales y condiciones socioeconómicas y culturales de la población del entorno, la situación jurídica de los terrenos,

pues algunos urbanizadores cuentan con la propiedad “legal” del terreno y otros no, lo que les otorga la posibilidad de vender a un mayor precio. En síntesis, los hogares tienen cierta capacidad de considerar diferentes opciones a la hora de escoger un terreno ilegal (Smolka y Biderman, 2011). Incluso hay quienes afirman (Smolka, 2007) que la racionalidad de anticipación puede estar presente también en los compradores, aun de forma inconsciente, pues, a la larga, la regularización posterior también les permitiría recuperar incrementos de valor a los habitantes, que de otro modo hubieran sido apropiados en su totalidad por el urbanizador. Cabe anotar que la carencia de estudios sistemáticos que permitan verificar suficientemente el comportamiento de los precios en el mercado informal hace que no sea posible discriminar con precisión la relación de precios del suelo entre el mercado formal e informal, la generación de plusvalías y cómo se distribuyen entre los distintos agentes del mercado informal.

Teniendo en cuenta que, como se mencionaba antes, los mercados formal e informal están interrelacionados, es preciso analizar lo que sucede con la oferta formal de vivienda. “Es claro que no existe una demanda por suelo en sí misma, sino que existe en la medida en que es soporte de la producción y consumo de espacio construido” (Jaramillo, 2008, p. 18), de forma que el mercado de suelo está imbricado con el mercado de vivienda, por lo que es importante analizarlos conjuntamente.

### 1.3 El papel de la producción formal de vivienda y las políticas habitacionales

Históricamente ha resultado muy difícil para las sociedades en general, y en particular para las latinoamericanas, hacer que la producción de vivienda satisfaga las necesidades de la población. Al respecto, Jaramillo (2008) menciona las principales restricciones y complejidades para desarrollar, a la escala necesaria, una producción capitalista de vivienda. En primer lugar se trata de un bien de mucho valor y de un consumo paulatino que requiere de un proceso de producción, excepcionalmente largo en relación con otros bienes, y tiene fluctuaciones con respecto a las condiciones de producción y circulación vinculadas a las fluctuaciones generales de la economía. Por otra parte, es evidente un atraso en el sector constructivo. Por último, y más importante, requiere tierra para su producción, lo que trae consigo todas las complejidades propias de los mercados de suelo en las ciudades latinoamericanas (Jaramillo, 2008).

Aun en la actualidad el problema de la vivienda es un tema de primera línea en el debate político, y ha requerido siempre de la acción estatal. Las alternativas oscilan entre favorecer el acceso y las condiciones de vivienda de los más pobres, y favorecer a los sectores económicos relacionados con la cadena de producción del espacio construido. En general, la balanza se ha inclinado hacia los segundos, particularmente en el marco de las políticas de corte neoliberal implementadas a partir de los años noventa,

basadas en subsidios directos a la demanda o, como en otros países, en el otorgamiento de créditos de bajo costo (México, por ejemplo). En Colombia, la implementación de estas políticas implicó, por una parte, la eliminación de la banca especializada en el sector de la vivienda y, en segundo lugar, la eliminación de la promoción estatal directa.

Luego de veinte años de implementación de este tipo de políticas resulta evidente que han entrado en una fase de absoluta inoperancia (Alfonso, 2012), no solo porque las necesidades de vivienda siguen siendo muy importantes, sino, fundamentalmente, porque no se han acercado siquiera a lograr acceso de los más pobres a viviendas en condiciones adecuadas (Hurtado y Camargo, 2011), lo que se evidencia en un aumento de las prácticas informales de producción de vivienda, tanto en nuevos asentamientos irregulares que presionan la expansión de la ciudad, como mediante la densificación de los asentamientos existentes consolidados y en proceso de consolidación. Los datos a continuación evidencian la trayectoria de estas dinámicas en el caso bogotano, en la primera década del siglo XXI.

## 2. Características de la informalidad del siglo XXI

### 2.1 Oferta de suelo: dinámicas de expansión de la ciudad informal

En este apartado se presentará un análisis cuantitativo del crecimiento urbano in-

*<sup>7</sup> Es importante aclarar que se trata de fechas aproximadas, un asentamiento no nace en un día, se genera y consolida en el marco de un proceso, máxime en los procesos informales en los cuales la autogestión es el común denominador. Por esto, y por la disponibilidad de la información, se analiza la información por décadas.*

formal de la ciudad, contextualizando el crecimiento reciente en una perspectiva histórica de los últimos sesenta años. En términos metodológicos, para cuantificar el crecimiento informal de la ciudad, se recurrió a múltiples fuentes. Hasta la década de los años noventa se utilizó, como información de soporte cartográfico, la suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría del Hábitat, que contienen los polígonos de asentamientos legalizados, negados y en trámite, así como algunos polígonos que se han diagnosticado por parte de la Secretaría del Hábitat, para verificar si aplican para procesos de legalización de barrios.

Una vez se tuvo completa una base cartográfica con la totalidad de asentamientos legalizados hasta el año 2010, se identificó la década de origen de los barrios, buscando la información, uno a uno, en las fuentes disponibles,<sup>7</sup> entre las cuales se pueden mencionar: estudios previos de Jiménez (1980), un estudio de crecimiento de la ciudad del Museo de Desarrollo Urbano (1999) y la consulta de historias barriales en el marco de los programas del Departamento Administrativo de Acción Comunal (hoy Instituto Distrital para la Participación). Adicionalmente, se revisaron los expedientes de legalización de los asentamientos que reposan en el archivo de la Secretaría de Planeación y los estudios de titulación de barrios de la Caja de Vivienda Popular. De no conseguir los datos de algunos asentamientos en las fuentes anteriores, se optó por hacer estimaciones de la fecha de origen mediante la correlación con otras

fechas, como la de instalación de servicios y la de creación de la Junta de Acción Comunal o, en su defecto, estimar el origen a partir del análisis de las zonas adyacentes.

Para la década del año 2000 se realizó un cruce de la información de ocupaciones ilegales recogida por la Subsecretaría de Control de Vivienda de la Secretaría del Hábitat en el proceso de monitoreo, con un análisis multitemporal basado en las imágenes disponibles en Google Earth. Una vez identificadas las zonas de crecimiento informal en el periodo se realizó el proceso de georreferenciación de los mismos. Para la georreferenciación de los polígonos se utilizaron cartografías base, como manzanas y vías, suministradas por la Secretaría de Planeación.

Con esta información se tiene un panorama cuantitativo y georreferenciado del crecimiento informal de la ciudad en los últimos sesenta años. Como se muestra en la tabla 1, se han generado cerca de 8.000 hectáreas de suelo mediante procesos de urbanización informal en dicho periodo.

De estas 8.000 hectáreas, 20% se generó en los últimos veinte años, equivalentes aproximadamente a 1.780 hectáreas, de las cuales 1.520 se produjeron en la década de los años noventa y 262 en la década del año 2000.

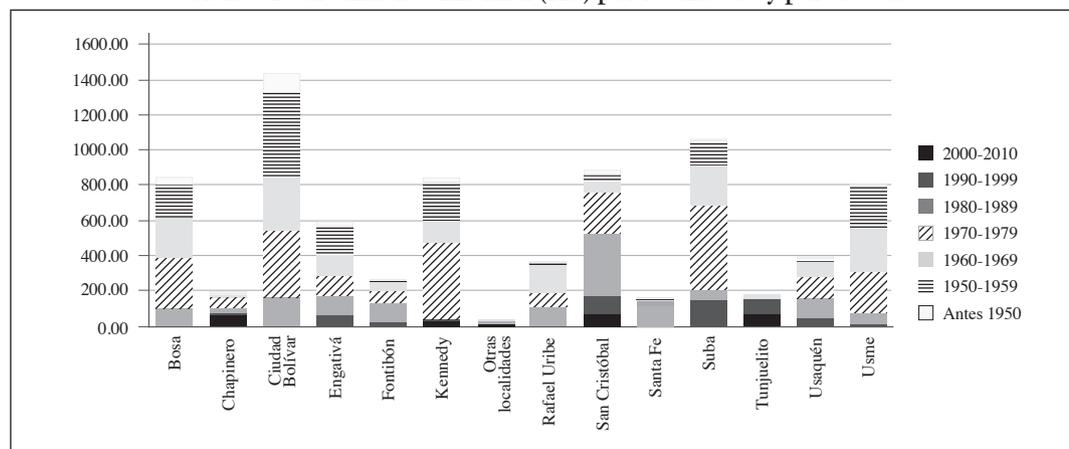
La localidad de mayor crecimiento informal (gráfico 1), en las últimas dos décadas, fue Ciudad Bolívar, donde se desarrollaron informalmente más de 500 hectáreas, equivalentes a 41% del suelo producido en esta localidad, y 33% del suelo informal producido en la totalidad de la ciudad en el mismo

**Tabla 1. Crecimiento informal (Ha) por décadas y por localidades**

Décadas	Antes 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010	Total
Bosa	13,30	7,27	78,91	280,37	240,47	182,12	41,53	843,97
Chapinero	64,41	8,92	30,40	55,05	19,65	4,92	10,81	194,15
Ciudad Bolívar	0,70		152,06	388,63	299,70	483,22	110,92	1435,23
Engativá	1,45	63,31	101,45	111,79	121,98	169,78	21,32	591,07
Fontibón	5,42	13,56	116,67	59,55	54,18	9,89	3,99	263,25
Kennedy	31,42	4,52	112,64	325,15	128,44	216,20	19,10	837,46
Otras localidades	14,07		15,52	8,15	0,36			38,11
Rafael Uribe	5,94	3,29	95,97	77,06	168,68	10,72	3,69	365,35
San Cristóbal	67,38	106,07	356,52	231,09	62,75	35,30	22,69	881,81
Santa Fe	8,45		104,18	30,59	11,23	1,39	6,37	162,21
Suba	4,00	145,54	59,30	477,46	225,46	143,74	5,27	1060,77
Tunjuelito	62,60	90,58			16,75			169,93
Usaquén	8,60	35,78	113,61	113,19	92,21	19,62	11,69	394,71
Usme		13,65	55,82	236,35	245,74	243,04	4,70	799,29
<b>Total</b>	<b>287,75</b>	<b>492,48</b>	<b>1393,06</b>	<b>2394,44</b>	<b>1687,59</b>	<b>1519,93</b>	<b>262,07</b>	<b>8037,31</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Subsecretaría de Control de Vivienda de la Secretaría del Hábitat e imágenes satélite de Google Earth.

**Gráfico 1. Crecimiento informal (Ha) por localidades y por décadas**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Subsecretaría de Control de Vivienda de la Secretaría del Hábitat e imágenes satélite de Google Earth.

periodo. Las zonas de mayor crecimiento en esta localidad, en la última década, son el Edén, el Paraíso y Bellaflor, en el sector de Quiba, zonas de alta pendiente, por fuera del perímetro urbano y con alto riesgo de deslizamiento (ilustración 1). Las siguientes aerofotografías evidencian el dramático crecimiento del sector en los últimos años.

La siguiente localidad con mayor crecimiento fue Usme, con 246 hectáreas, correspondientes a 30% de su crecimiento informal y a 14% del crecimiento informal de la ciudad. No obstante, 98% del crecimiento informal de esta localidad, en el curso de este periodo, se generó en la década de los años noventa. Tal como se verá más adelante, en los procesos masivos de legalización realizados en esta misma década, se incluyeron asentamientos con muy bajos niveles de consolidación y, justamente en

estos territorios, fue donde se concentró el crecimiento informal de la localidad en el periodo posterior a 2000 (ilustración 2). Sobre este punto habría que considerar también los intensos procesos de planificación que ha tenido la zona en la última década (una operación estratégica, un plan zonal y una ciudadela de Metrovivienda), ya que es posible que esto haya contenido los nuevos desarrollos informales.

Tomando datos únicamente de las últimas dos décadas, las localidades de Kennedy y Bosa crecieron informalmente 235 y 223 hectáreas, respectivamente. Entre las localidades periféricas, la que menos crecimiento informal tuvo en el periodo 1990-2010 fue Usaquén con 30 hectáreas (gráfico 2).

Un caso interesante es el de la localidad de Engativá, que tuvo un crecimiento informal muy importante (cerca de 180 hec-

Ilustración 1. Aerofotografía sector Quiba (Ciudad Bolívar), año 2000



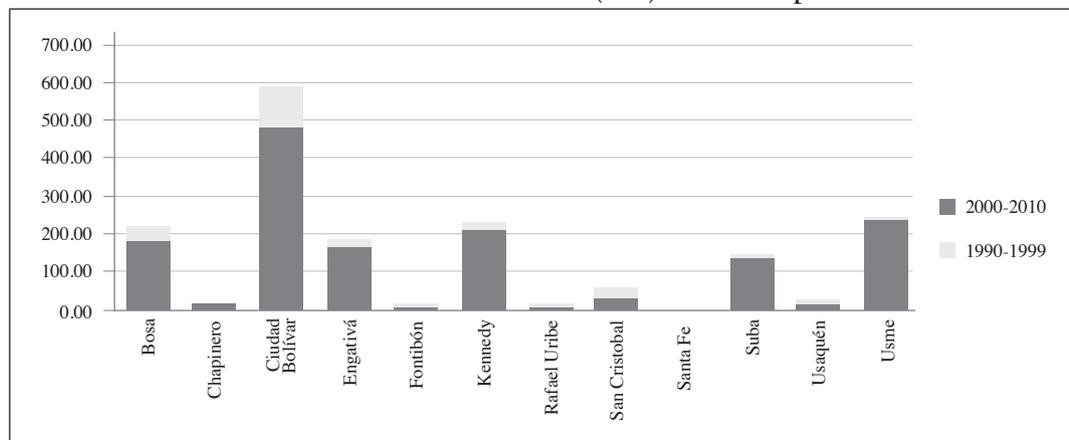
Fuente: Google Earth (2012).

Ilustración 2. Aerofotografía sector Quiba (Ciudad Bolívar), año 2009



Fuente: Google Earth (2012).

Gráfico 2. Crecimiento urbano informal (Has) 1990-2010 por localidad



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría del Hábitat (SDH).

táreas), si se suman las dos décadas. El caso más representativo y reciente de esta localidad es el proceso del barrio Unir II, cuyo acelerado proceso de crecimiento en los

últimos cinco años se ilustra en las siguientes imágenes de la zona (ilustración 3 y 4).

Como se evidenció en la tabla 1, el crecimiento informal ha disminuido ostensi-

Ilustración 3. Zona del barrio Unir II (Engativá), 2005



Fuente: Google Earth, 2012.

Ilustración 4. Zona del barrio Unir II (Engativá), 2009



Fuente: Google Earth, 2012.

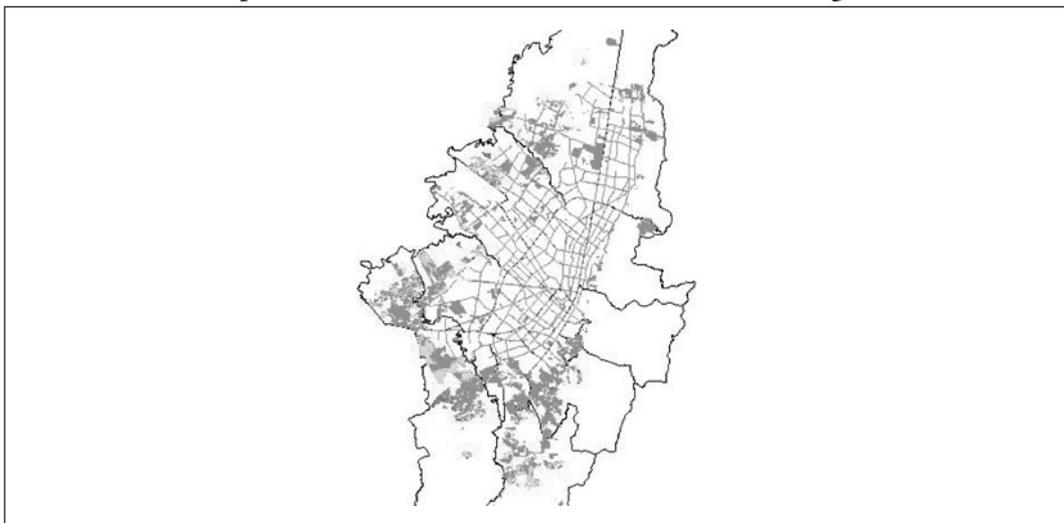
Sin embargo, esta disminución es relativa si se compara con el crecimiento formal (en superficie) de la ciudad, que también fue mucho menor en esta década. De acuerdo con datos del DANE, en la década de los años noventa la ciudad creció cerca de 7.500 hectáreas mientras que, en la década de 2000, creció aproximadamente 2.200 hectáreas. Así, en términos de superficie, el crecimiento urbano informal entre 1990 y 2000 corresponde a 20% del crecimiento total de la ciudad, mientras que en la primera década del siglo corresponde a 13% del nuevo suelo urbanizado en Bogotá. Como se verá más adelante, teniendo en cuenta que la demanda sigue creciendo y no hay suficientes opciones en el sector formal de vivienda, el agotamiento del suelo genera presión por densificación, tanto en las zonas antiguas más consolidadas, como

en zonas de reciente creación. El siguiente mapa identifica las zonas de crecimiento informal en los últimos veinte años.

### *2.1.1 Condiciones de las viviendas informales recientes*

Para conocer las condiciones de las viviendas en zonas informales que surgieron en la última década se recurrió a la información sobre las nuevas ocupaciones identificadas por la Secretaría del Hábitat (SDH) (2010). En la recolección de información, realizada por la entidad, se registra el material de la vivienda, el uso, el estado de ocupación (habitada o deshabitada) y la disponibilidad de servicios (tabla 2). De las más de 13.000 ocupaciones identificadas por la SDH en los últimos diez años, se analizan, en primera instancia, las características ha-

Mapa 1. Zonas de crecimiento informal 1990-2010 en Bogotá



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría del Hábitat (SDH).

bitacionales de aquellas que se reportan como habitadas y cuyo uso es de vivienda, lo cual restringe el análisis a 6.840 viviendas.

En términos del material de los muros de las viviendas, la mayoría están contruirdos con materiales sólidos, como ladrillo o concreto, y cerca de 7% en madera o material prefabricado (este último es importante en la localidad de Chapinero donde 26% de las viviendas identificadas están contruirdas en material prefabricado). No obstante, hay un número importante de viviendas contruirdas en material de recuperación, esto es plástico, cartón, y otros, que en total corresponde a 2.322 viviendas, 50% de

ellas están localizadas en Ciudad Bolívar, seguido por la localidad de Usme.

En cuanto a la estructura de la vivienda, 3.507 viviendas, correspondientes a 51%, no tienen ningún tipo de estructura. Dada la precariedad de los materiales constructivos, la mayoría de ellas se mantiene en un solo piso (83%). Las ilustraciones 5a y 5b registran las condiciones descritas.

La situación de acceso a servicios públicos en las ocupaciones recientes, es también crítica. La cobertura del servicio de agua en las viviendas detectadas es de 58%, siendo más severa su carencia en la localidad de Fontibón, que llega apenas a 18%, y en Ciu-

**Tabla 2. Viviendas en ocupaciones informales según material de construcción, 2000-2010**

Localidad	Ladrillo-concreto		Maderas o prefabricados		Recuperación	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Bosa	292	71,0%	35	8,5%	84	20,4%
Chapinero	181	63,3%	76	26,6%	29	10,1%
Ciudad Bolívar	1419	49,5%	196	6,8%	1249	43,6%
Engativá	118	86,1%	3	2,2%	16	11,7%
Fontibón	9	81,8%	0	0,0%	2	18,2%
Kennedy	189	62,4%	13	4,3%	101	33,3%
Rafael Uribe	42	53,2%	5	6,3%	32	40,5%
San Cristóbal	91	62,3%	14	9,6%	41	28,1%
Santa Fe	150	52,8%	8	2,8%	126	44,4%
Suba	189	80,4%	10	4,3%	36	15,3%
Tunjuelito	8	100,0%	0	0,0%		0,0%
Usaquén	708	81,2%	59	6,8%	105	12,0%
Usme	655	54,4%	48	4,0%	501	41,6%
<b>Total general</b>	<b>4051</b>	<b>59,2%</b>	<b>467</b>	<b>6,8%</b>	<b>2322</b>	<b>33,9%</b>

Fuente: elaboración propia con base en SDH (2010).

Ilustración 5 (a y b). Fotografías localidad Rafael Uribe Uribe



Fuente: registro fotográfico SDH (2010).

dad Bolívar que es de 35%. En el caso de la energía eléctrica las coberturas no son mucho mayores, en total es de 64% y muy bajas en las mismas localidades mencionadas. El caso más crítico es el del alcantarillado, pues apenas 35% de las viviendas cuentan con este servicio, 7% de las viviendas identificadas en Ciudad Bolívar, 25% de las de Rafael Uribe y 35% de las de Bosa y Kennedy cuentan con servicio de alcantarillado.

Concentrando el análisis de las viviendas localizadas en los desarrollos identificados mediante aerofotografía, que surgieron en la primera década del siglo XXI,<sup>8</sup> correspondiente a 4.028 viviendas, se encuentran datos muy similares: 55% están construidas en mampostería, 7% en material prefabricado o de madera, y 38% en materiales de recuperación.

La zona más crítica es la de Ciudad Bolívar. Como se muestra en la ilustración 6, las viviendas construidas en material de

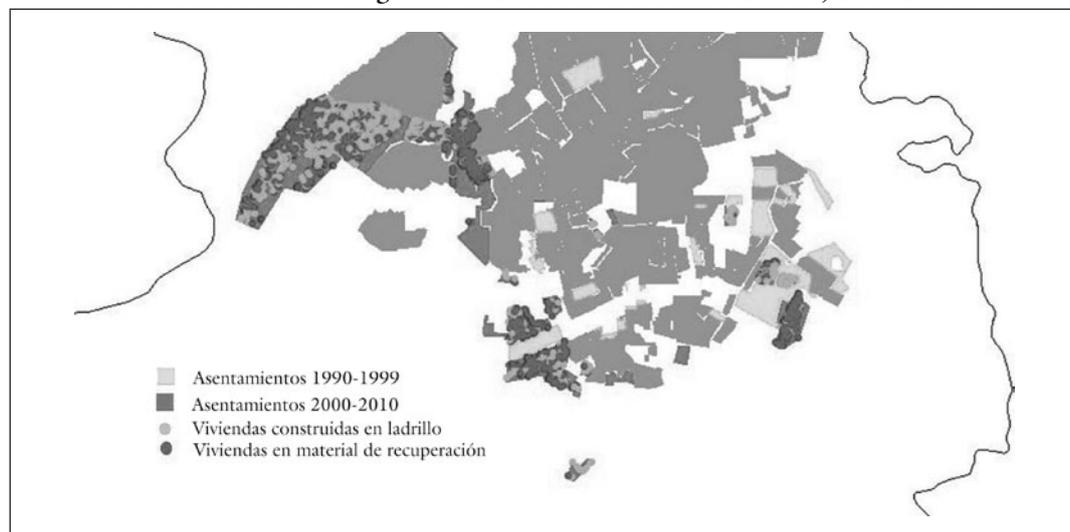
recuperación se localizan en la zona más alta del Edén y el Paraíso.

### *2.1.2 Características del mercado de lotes ilegales*

Para verificar los productos que se están ofreciendo de manera informal se realizaron 64 visitas de campo y entrevistas a los vendedores, en zonas identificadas como de actual crecimiento ilegal (a partir de los polígonos de monitoreo de la SDH). En el análisis se incluyó una valoración sobre el nivel de consolidación de la zona y el nivel de consolidación del entorno inmediato del lote en venta, y se indagó sobre precios y áreas de lotes, formas y plazos de pago, disponibilidad y manera de consecución de servicios públicos, espacios comunales existentes, o proyectados, y tipo de agente encargado de las ventas (tabla 3).

<sup>8</sup> Es importante aclarar que los polígonos identificados o corroborados mediante aerofotografía corresponden a aquellos que ya se organizaron como asentamientos. En el marco del monitoreo se registran también ocupaciones aisladas, en muchos casos deshabitadas o demarcadas como lote.

Ilustración 6. Viviendas según material de construcción 1990-2010, Ciudad Bolívar



Fuente: elaboración propia con base en SDH (2010).

En lo que tiene que ver con el nivel de consolidación de la zona, 12 de las zonas visitadas se encuentran completamente consolidadas, es decir, que está edificada casi la totalidad de los predios, y las vías se encuentran pavimentadas; 13 zonas se encuentran parcialmente consolidadas, de tal modo que se encuentra todavía un número importante de lotes vacíos, algunas

viviendas en construcción, las vías no están pavimentadas, y tienen dotación parcial de servicios públicos; y 26 zonas visitadas se encuentran sin consolidar, en las cuales se están vendiendo terrenos vacíos sin ningún tipo de consolidación en su entorno.

El nivel de consolidación de la zona tiene relación directa con el precio de venta, así como con el área de los terrenos a

Tabla 3. Estado de consolidación del entorno de lotes en venta 2011

Consolidación del entorno	Número de ocupaciones	Promedio área terrenos venta	Promedio de \$/m <sup>2</sup>
Consolidado	12	112	\$ 377.036
Parcialmente consolidado	13	110	\$ 188.131
No consolidado	26	853	\$ 140.087
<b>Total general</b>	<b>51</b>	<b>635</b>	<b>\$ 193.682</b>

Fuente: elaboración propia.

la venta. Es común encontrar en las zonas menos consolidadas lotes para la venta, con el fin de subdividirlos, y por tanto con áreas superiores a los 500m<sup>2</sup>.

El lote que se muestra en la ilustración 7 se localiza en la zona de la Palestina, Bosa, y es un ejemplo de zonas consolidadas. En contraste con el que aparece en la ilustración 8, localizada en la zona de El Edén, en Ciudad Bolívar, que se considera una zona parcialmente consolidada, con algu-

nas construcciones en su entorno, pero sin vías y servicios.

La tabla 4 muestra la relación entre el área del terreno y el precio que pide el vendedor. Para este análisis se eliminaron los casos en los cuales se ofertan globos de terreno para ser loteados, mayores a 500 m<sup>2</sup>, dejando únicamente los que se venden individualmente (aunque algunos con posibilidades de subdivisión).

Ilustración 7. Lote tipo en entorno consolidado (la Palestina, Bosa)



Foto: Teodolinda Romero.

Ilustración 8. Lote tipo en entorno parcialmente consolidado, El Edén, Ciudad Bolívar



Foto: Teodolinda Romero.

Tabla 4. Áreas y precios de lotes en venta identificados por localidad

Localidad	Número de lotes	Promedio área lotes	Promedio \$/m <sup>2</sup>
Engativá	1	48	\$ 625.000
Bosa	3	49	\$ 277.500
Suba	5	69	\$ 450.962
Kennedy	4	71	\$ 450.126
Fontibón	1	96	\$ 489.583
San Cristóbal	5	99	\$ 103.437
Ciudad Bolívar	12	131	\$ 109.685
Chapinero	6	271	\$ 90.741
Usme	15	76	\$ 107.190
Usaquén	7	290	\$ 270.090
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>120</b>	<b>\$ 297.431</b>

Fuente: elaboración propia.

Como se mencionaba anteriormente, el precio varía fundamentalmente en función de la consolidación de la zona. Por tanto, localidades con menos oferta de suelos y más consolidadas como Engativá, Kennedy y Fontibón tienen promedios de valor de oferta mucho más altos. La zona de Chapinero, correspondiente al área de San Isidro, tiene precios más bajos con áreas de terreno mayores, en general se ofrece la posibilidad de subdividir en dos o tres lotes. Lo anterior se relaciona también con la dotación de servicios públicos, pues en las zonas más consolidadas se ofrecen soluciones de acceso a servicios, aunque en general de manera provisional. No es casual que las localidades que registran mayores precios promedio se localicen todas en el occidente de la ciudad.

La relación entre áreas de los lotes y los precios se puede ver en la tabla 5. Los terrenos más pequeños se ofrecen en zonas más consolidadas y viceversa, la relación área-precios es inversamente proporcional. En general, se observa la persistencia de la

moda de lotes de 72 m<sup>2</sup>, característica de los lotes informales desde los años setenta, por el patrón de lotes de 6 x 12 de las normas mínimas (Camargo y Hurtado, 2012).

El documento que acredita la propiedad del predio incide considerablemente en el precio que se pide (tabla 6). Los casos de Bosa son muy representativos de esto; en la zona de San Bernardino se preguntó por dos terrenos localizados en la misma zona, con apenas unas cuerdas de diferencia y con la misma área de terreno, el precio de oferta del vendedor, que dice entregar el lote con una escritura, es el doble del que se entrega apenas con una promesa de compraventa. Adicionalmente, a pesar de estar localizados muy cerca, el lote que se entrega con promesa de compraventa está localizado en un terreno mucho menos consolidado en su entorno inmediato.

Los mecanismos de comercialización de los terrenos son completamente informales: se utilizan avisos, información en tiendas de barrio y, en otros casos, mediante integrantes de las Juntas de Acción

Tabla 5. Áreas de lotes en venta y precios 2011

Rango área de lotes	Número de lotes	Promedio de \$/m <sup>2</sup>
40-60 m <sup>2</sup>	7	\$ 301.039
61-80 m <sup>2</sup>	22	\$ 178.411
81-150 m <sup>2</sup>	7	\$ 163.583
150-300 m <sup>2</sup>	4	\$ 124.570
300-400 m <sup>2</sup>	3	\$ 95.771
Más de 1.000 m <sup>2</sup>	4	\$ 87.292
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>\$ 178.091</b>

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. Documento que acredita la propiedad del predio, áreas y precios de lote 2011

Documento soporte	Número de ocupaciones	Promedio área terrenos venta	Promedio de \$/m <sup>2</sup>
Escritura	35	868	\$227.017
Escritura (algunos lotes)	2	400	\$100.000
Promesa de compraventa	10	89	\$108.854
Sin información	17	72	\$145.833
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>635</b>	<b>\$193.682</b>

Fuente: elaboración propia.

Ilustración 9 (a, b, c y d). Avisos de venta de lotes 2011



Fotos: Teodolinda Romero (entrevistadora).

Comunal (JAC). Las ilustraciones 9a, 9b, 9c y 9d son muy ilustrativas al respecto.

Respecto a quién ofrece y negocia los predios, en la mayoría de los casos la persona se identificó como el dueño del terreno

Tabla 7. Tipo de vendedor de predios informales en venta 2011

Persona que vende	Número de ocupaciones	Promedio área terrenos venta	Promedio de \$/m <sup>2</sup>
Dueño	13	412	\$ 165.126
Herederero	2	174	\$ 245.833
Vecino	3	75	\$ 331.019
Intermediario	4	62	\$ 495.126
JAC	3	151	\$ 261.512
Sin información	39	1019	\$ 128.919
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>635</b>	<b>\$ 193.682</b>

Fuente: elaboración propia.

o el heredero (tabla 7). En un número importante de casos se realiza una intermediación, tal como se mencionaba, algunas veces por parte de la misma Junta de Acción Comunal.

En la mayoría de los casos se pide el pago de contado y solo unos pocos están dispuestos a negociar, tanto el precio como la forma de pago. Así mismo, de las 64 visitas, en 12 informaron que el dueño de los terrenos en venta también vende terrenos en otras zonas de la localidad.

## 2.2 Dinámicas de densificación de la ciudad de origen informal

Un segundo grupo de análisis de la oferta informal en estos años se concentra en los procesos de densificación de los barrios de origen informal. Para esto se verificaron los datos del censo de edificaciones (DANE-Secretaría Distrital de Planeación [SDP]) para el periodo 2001-2010. En este análisis solo se ilustra la dinámica general de este

tipo de oferta, sin profundizar en aspectos de las condiciones habitacionales ni las características de mercado.

### 2.2.1 Zonas legalizadas con procesos de densificación

Con los datos del censo de edificaciones, disponibles para todos los años entre 2001 y 2010, desagregados por barrio (SDP, 2001-2010), se realizó un análisis que pretende aproximarse a cuantificar la magnitud de la actividad de construcción de vivienda en dos tipos de áreas de origen informal: barrios legalizados (SDP) y polígonos de monitoreo delimitados por la Subsecretaría de Control de Vivienda de la Secretaría del Hábitat (SDH).

Para filtrar la información, se descartaron primero los datos que hacían referencia a destinos distintos al residencial, y luego los que hacían referencia a obras continuas o terminadas. Solo se tomaron los datos de nuevas construcciones para evitar duplicar

la información al agregar las cifras por años (dado que el censo de edificaciones se realiza de forma trimestral y las unidades que fueron nuevas en un trimestre, o en un año, se vuelven a contar como continuas, paralizadas, reiniciadas o terminadas en el siguiente). Después, se hizo un cruce con los dos tipos de suelo con desarrollo de origen informal, mediante un Sistema de Información Geográfica, para distinguir cuántas y cuáles de esas obras nuevas se ubican en zonas de origen informal (tabla 8).

En total se identificaron 21.075.276 m<sup>2</sup> nuevos de vivienda en zonas de origen informal entre 2001 y 2010 (65% de los m<sup>2</sup> totales de la ciudad). Del total de metros cuadrados nuevos, 42% comenzaron construcción entre 2001 y 2005, y 58% entre 2006 y 2010, lo que sugiere que las áreas legalizadas se han densificado más en la última mitad de la década y que los nuevos asentamientos informales aparecen también, con más intensidad, en este periodo.

Los datos por localidad arrojan que Suba, Kennedy, Usaquén, Bosa y Engativá son las localidades en las que más se registra actividad constructora de vivienda, mientras que en las localidades más centrales (Candelaria, Teusaquillo, Mártires

y Barrios Unidos) se registran muy pocas obras nuevas en áreas de origen informal. Las barras negras se refieren a los metros cuadrados nuevos de vivienda para el total de la ciudad, y las grises a los metros cuadrados nuevos de vivienda construida en zonas (barrios) de origen informal (sean barrios ya legalizados o polígonos de monitoreo). Como se puede ver, los datos que corresponden a la segunda mitad de la década (el tonos claro y la trama) tienen, en general, magnitudes más grandes que los de la primera mitad de la década.

En cuanto al porcentaje de construcción de vivienda en barrios de origen informal frente al crecimiento total de las localidades, Usme tiene 100% de su crecimiento en origen informal, seguido de Bosa y Ciudad Bolívar. Hay que aclarar que esto no quiere decir que toda la vivienda construida en estos barrios sea informal, pues se puede tratar de vivienda formal en barrios previamente legalizados (gráfico 3).

### *2.2.2 Densificación de asentamientos legalizados a finales de los años noventa*

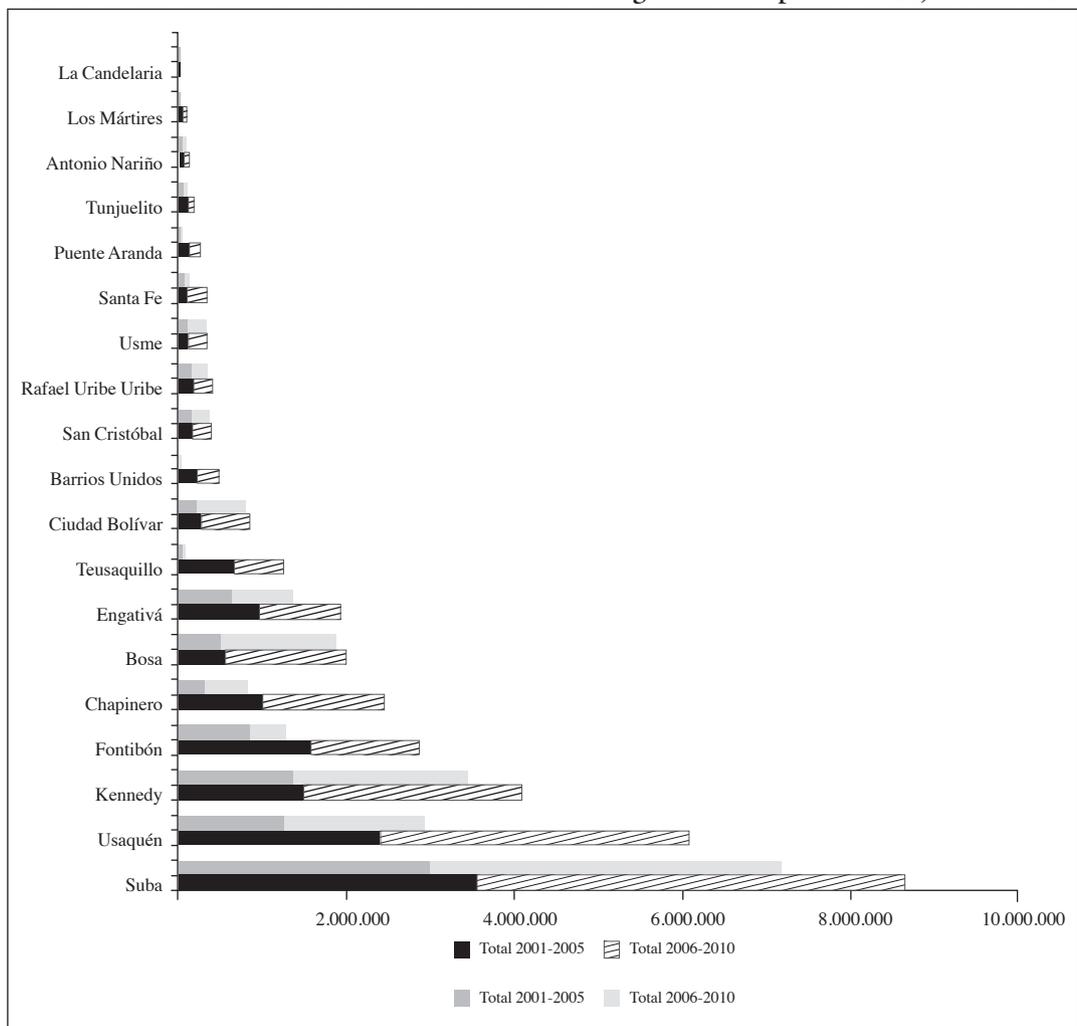
El siguiente análisis es ilustrativo de los procesos de densificación en asentamientos

**Tabla 8. Metros cuadrados de vivienda en áreas de origen informal, Periodo 2001-2010**

	M <sup>2</sup> vivienda origen informal	M <sup>2</sup> vivienda total	Porcentaje origen informal
2001-2005	8.758.068	13.553.310	65%
2006-2010	12.317.208	19.112.265	64%
<b>Total</b>	<b>21.075.276</b>	<b>32.665.575</b>	<b>65%</b>

Fuente: elaboración propia con base en datos censo de edificaciones (DANE-SDP, 2011).

**Gráfico 3. Metros cuadrados de vivienda en zonas de origen informal por localidad, 2001-2010**



Fuente: elaboración propia con base en datos censo de edificaciones (DANE-SDP, 2011).

surgidos y legalizados en los años noventa. Mediante el análisis multitemporales de aerofotografías se logró identificar que algunos asentamientos incluidos en procesos de legalización masiva, a finales de los años

noventa, estaban todavía en un proceso incipiente de desarrollo, es decir, con niveles de consolidación bajos, lo que favoreció, sin duda, a que se consolidaran muy rápidamente en la última década. Esta tendencia

**Tabla 9. Metros cuadrados de vivienda en zonas de origen informal 2001-2010 por localidad**

Localidad	Origen informal (m <sup>2</sup> )		Total (m <sup>2</sup> )		Porcentaje informal
	2001-2005	2006-2010	2001-2005	2006-2010	
Antonio Nariño	38.591	33.037	56.392	58.602	62%
Barrios Unidos	9.988	16.112	219.269	254.332	6%
Bosa	498.818	1.373.232	551.626	1.443.324	94%
Chapinero	300.600	507.457	996.303	1.453.057	33%
Ciudad Bolívar	214.367	567.663	270.991	571.971	93%
Engativá	631.990	734.435	956.325	965.354	71%
Fontibón	855.885	410.329	1.565.168	1.295.255	44%
Kennedy	1.360.434	2.075.409	1.491.852	2.602.336	84%
La Candelaria	845	1.686	2.607	1.886	56%
Los Mártires	1.194	2.188	48.517	38.931	4%
Puente Aranda	11.460	21.750	125.409	129.076	13%
Rafael Uribe	147.693	176.290	176.915	217.141	82%
San Cristóbal	151.428	203.733	165.146	213.003	94%
Santa Fe	72.866	42.499	97.656	228.225	35%
Suba	2.993.335	4.198.723	3.556.888	5.089.081	83%
Teusaquillo	44.025	22.431	657.422	584.962	5%
Tunjuelito	61.805	33.434	108.611	61.882	56%
Usaquén	1.252.481	1.678.490	2.395.950	3.685.537	48%
Usme	110.263	218.310	110.263	218.310	100%
<b>Total</b>	<b>8.758.068</b>	<b>12.317.208</b>	<b>13.553.310</b>	<b>19.112.265</b>	<b>65%</b>

Fuente: elaboración propia con base en datos censo de edificaciones (DANE-SDP, 2011).

no resulta fácil de cuantificar con precisión, por lo que se presentan solamente algunos datos ilustrativos (tabla 9).

En el caso de la localidad de Usme, este fenómeno se presenta en barrios como el Uval, Brisas del Llano, Portal del Divino,

Portal del Oriente, El Brillante y Brazuelos, los cuales se localizan en el siguiente plano y que fueron todos legalizados en 1998, incluso la mayoría de ellos mediante la misma resolución.

Mapa 2. Asentamientos densificados Usme 2000-2010



Fuente: elaboración propia.

Como se evidencia en el mapa 2 y en las ilustraciones 10a, 10b, 10c y 10d, en el año 2000, con dos años de haber sido legalizados, los asentamientos presentaban todavía niveles de consolidación bajos, y de ahí a 2009 se ha completado su consolidación.

Si bien aquí solamente se presentan los datos de la localidad de Usme (por ser la localidad donde se identificó este fenómeno con mayor intensidad), la densificación de asentamientos informales es una situación encontrada en todas las localidades, particularmente en Suba, Usaquén y San Cristóbal.

## Conclusiones

El crecimiento informal durante los últimos años no ha dejado de tener importancia;

aun cuando en esta primera década del siglo XXI decreció en cuanto a ocupación de nuevas hectáreas, esto no quiere decir que el fenómeno general viene menguando, pues el agotamiento del suelo en la ciudad afecta tanto al sector formal como informal que vienen decreciendo de la mano. No obstante, este decrecimiento del proceso de expansión se compensa con los procesos de densificación al interior de la ciudad. Mediciones que abordan el crecimiento por unidades de vivienda informales, como la que realiza Jaramillo (2008), otra, más reciente, realizada por Torres (2010), en la cual se compara el *stock* de viviendas con las unidades de vivienda financiadas, que calcula para el año 2007 hasta 67% de unidades de vivienda informales, o la que presentamos en este artículo, con base en el censo de

Ilustración 10 (a, b, c y d). Asentamientos densificados Usme, 2000-2009



Fuente: GeoEye y DigitalGlobe (2012).

edificaciones, muestran que el crecimiento en la ciudad consolidada es importante en la última década. Esto indica que las dinámicas de crecimiento de la informalidad en Bogotá están cambiando, en cuanto que se está generando una mayor presión

a la densificación que a la expansión, por lo menos dentro del perímetro urbano. Esto no quiere decir, necesariamente, que los procesos de expansión estén menguando, pues es importante tener presente que en este artículo no se están considerando las

presiones que este fenómeno genera en la expansión de los municipios de la Sabana como Soacha, Madrid, Funza y Mosquera. Podríamos asegurar que este fenómeno está incidiendo de manera significativa en el crecimiento metropolitano.

Sobre este aspecto tienen lugar dos reflexiones, la primera de contraste de esta dinámica con la teoría. De acuerdo con Abramo (2010), la producción territorial informal opera con un funcionamiento que genera dos tensiones: en los asentamientos consolidados (o en consolidación) se promueve una ciudad informal y compacta, mientras que en los nuevos asentamientos se produce una ciudad informal difusa, “es decir, el funcionamiento del mercado informal de suelo para los sectores populares produce una estructura urbana com-fusa (compacta y difusa a la vez)” (Abramo, 2012, p. 56). En Bogotá, esta tensión se estaría materializando con la dualidad entre densificación en asentamientos en la ciudad consolidada, y una metropolización de la urbanización informal en los municipios vecinos. Este último aspecto amerita estudios específicos que puedan dar cuenta de la magnitud del fenómeno.

Esta doble manifestación del crecimiento informal ocurre también en el crecimiento formal planificado: las alternativas de política urbana y de vivienda se debaten entre promover una ciudad compacta, mediante medidas de renovación y revitalización urbana, o una ciudad difusa, permitiendo el desarrollo de proyectos de vivienda social en la periferia (y más allá de la periferia, en los municipios vecinos). Tanto las diná-

micas formales como informales generan tensiones en los dos sentidos, por lo que es necesario comprenderlas, articularlas y, si es preciso, contenerlas o promoverlas, según el caso.

La segunda reflexión es de política pública, y tiene que ver con las condiciones en las cuales están ocurriendo estos procesos de expansión y densificación en la actualidad. Por el lado de la expansión, el modelo de tolerancia a la informalidad, y posterior mejoramiento, no solo resulta inconcebible sino imposible, ya que el extremo de agotamiento del suelo hace que las zonas de nuevas ocupaciones sean, o bien absolutamente estratégicas en términos ambientales lo que las hace innegociables, o están en condiciones de riesgo imposibles de mitigar. No solo no se pueden negociar estas zonas en términos territoriales, sino que la ley actual no permitiría legalizarlas, ya que gran parte de estos asentamientos han surgido luego de 2003, fecha límite para viabilizar la legalización urbanística. Si bien esta fecha se viene posponiendo históricamente, hacerlo en las condiciones actuales resultaría mucho más grave. En conclusión, la presión a la acción pública frente a los asentamientos surgidos en el presente siglo es mucho mayor, pues básicamente obliga a procesos de reasentamiento, ciertamente complejos y costosos.

Del lado de la densificación, valdría la pena preguntarse por la forma en que se está llevando a cabo, pues aun con los procesos de mejoramiento de los que hayan sido objeto las zonas, se trata de zonas subdotadas, sin el espacio público y equipa-

mientos suficientes para afrontar procesos de densificación. Esta dinámica sin duda presiona fuertemente el déficit cualitativo de vivienda, prácticamente desatendido por la política pública (Hurtado y Camargo, 2011), así como otros déficits en dotacionales y espacio público. Cálculos de ejercicios anteriores (Camargo y Hurtado, 2012) indican que el espacio público por habitante en barrios informales es de apenas 1 m<sup>2</sup> por habitante, calculado sobre la población habitante en el momento de la legalización. Esta densificación tiene dos patrones: aquella localizada en asentamientos poco consolidados que se legalizaron en los años noventa, y la densificación en las primeras periferias más consolidadas.

La acción estatal en la última década parece ser más activa comparada con la de décadas anteriores, pues aunque continúa predominando una política de tolerancia a la informalidad, es una tolerancia informada por cuanto lleva un proceso de seguimiento relativamente sistemático (de hecho, gran parte de la información de este proceso de monitoreo a la urbanización informal ha alimentado los datos de la presente investigación). No obstante, como se mencionó, esta tolerancia resultará mucho más costosa ahora que en las décadas pasadas.

Por otra parte, las políticas de legalización parecen haber promovido los procesos de densificación; así, en la década de los años noventa, se produjo la legalización masiva de muchos asentamientos (se lega-

lizó 53% del área total legalizada históricamente). Los datos evidencian que en este proceso masivo se incluyeron asentamientos con relativamente bajos niveles de consolidación urbanística, lo que seguramente propició su densificación posterior. Esto no es necesariamente negativo, pero sería interesante verificar los efectos que tuvo este proceso en las dinámicas de mercado, pues como se verificó en los datos, la situación jurídica, tanto del predio como del asentamiento, tiene gran incidencia en el precio de venta de los terrenos. Adicionalmente, el hecho de habilitar suelo sin desarrollar, con la legalización, implica que la plusvalía generada por la urbanización sea apropiada por agentes particulares que no han tenido que invertir sus recursos en obras de urbanismo y dotación de los terrenos.

Las condiciones habitacionales siguen manteniendo patrones de precariedad, no obstante llama la atención el uso de mecanismos semiindustrializados; pequeños avances tecnológicos no son del todo ajenos a este mercado informal, por cierto, en el marco de un sector atrasado tecnológicamente en la generalidad. En términos de mercado también se perciben algunos cambios, ya no hablamos del gran agente terrateniente y político con gran poder de mercado y de imposición de precios; los agentes se han atomizado y diversificado, lo que parece otorgarle al comprador mayor capacidad para escoger. Aspectos como el documento que se entrega (escritura o promesa de compraventa), el tamaño del

terreno (la posibilidad de subdividir), y la consolidación del entorno, afectan diferencialmente el precio del terreno.

La importancia que tiene el mercado informal en el acceso al suelo y vivienda para la población pobre contrasta con la poca capacidad que tiene el sector formal para ofrecer vivienda de bajo costo, fundamentalmente, por tratarse de un modelo orientado al mercado (Jaramillo y Cuervo, 2009). La oferta formal se evidencia como absolutamente insuficiente y desarticulada con las lógicas informales, que son las lógicas populares de acceso a vivienda. Empezando por tratarse de productos inmobiliarios distintos, desde las lógicas formales, la oferta de lotes con urbanismo es casi inexistente (según la SDH [2011] corresponde a 0,3% del total de producción de vivienda), a nuestro juicio, el único producto capaz de competir con el mercado informal. La vivienda de interés prioritario no solo es insuficiente, ya que no supera 7% de la producción formal de vivienda (Maldonado, 2009), sino que el precio menor sigue siendo alto para la capacidad de pago de la familia (entre 2008 y 2010 tan solo dos proyectos han reportado un valor inferior a 20 millones de pesos y no suman más de 200 unidades de vivienda). De no generar mecanismos alternativos, creativos y ajustados a las lógicas populares, se seguirán enfrentando, exponencialmente, los enormes costos sociales de la urbanización informal en este siglo.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2012), “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, [versión electrónica], *Eure*, Vol. 38, No. 114, pp. 35-69.
- Abramo, P. (2010), “Mercado informal de alquiler: nueva puerta de acceso a los asentamientos populares”, en Escallón, C. (Coord.), *Arrendamiento y vivienda popular como alternativa habitacional*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Abramo, P. (2003), “La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal”, en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, Vol. xxxv, No. 136-137, España, Ministerio de Fomento.
- Alfonso, O. (2012), “¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)”, en Bolívar, T. y Erazo, J. (Coords.), *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, pp. 19-45, Quito, FLACSO.
- Camargo, A. y Hurtado, A. (2012), “La urbanización informal en Bogotá: panorama a partir del observatorio del mercado informal de suelo y vivienda”, Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia (inédito).
- Duhau, E. (2003), “División social del espacio y movilidad residencial”, en *Papeles*

- de población*, No. 36, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Garzón, C. (2011), “Programa de vivienda de interés social en Colombia: una evaluación”, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para discusión.
- Giraldo, F. y Torres, J. (2004), *Hábitat y desarrollo humano*, Cuadernos PNUD-UN Hábitat, consultado el 1 de agosto de 2011, disponible en [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/habitat01.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/habitat01.pdf)
- Hurtado, A. y Camargo, A. (2011), “Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá”, en *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, Vol. 4. No. 8, pp. 224-248.
- Jaramillo, S. y Cuervo, N. (2009), *Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado*, Documento CEDE No. 31, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Jaramillo, S. (2008, enero-diciembre), “Reflexiones de la ‘informalidad’ fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en América Latina”, en *Territorios*, No. 18-19, pp. 11-53.
- Jiménez, L. C. (1980), “Crecimiento Urbano de Bogotá D.E. 1890-1980”, Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Maldonado, M. M. (2008), “Subsidios y banco de tierras no son suficientes”, en *Bogotá Cómo Vamos*, foro Crisis en la vivienda social: retos y alternativas, consultado el 1 de agosto de 2011, disponible en <http://territoriosuelo.org/documentos/BCVcrisis%20de%20la%20VIS.pdf>
- Monayar, V. (2011), “Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina”, en *Territorios* 24, pp. 113-130.
- Museo de Desarrollo Urbano (1999), “Bogotá en imágenes”, [CD], consultado el 1 de agosto de 2011, disponible en <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.2001.html>
- Secretaría Distrital del Hábitat (2011), formulación del proyecto de inversión 417 “Control administrativo a la enajenación y arrendamiento de vivienda en el Distrito Capital”, consultado el 1 de agosto de 2011, disponible en: [www.habitatbogota.gov.co](http://www.habitatbogota.gov.co)
- Smolka, M. y Biderman, C. (2011), “Vivienda informal: una perspectiva economista del planeamiento urbano” [Working Paper], Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. (2007), “Informalidad pobreza urbana y precios de la tierra”, en *Perspectivas urbanas: temas críticos en las políticas de suelo en América Latina*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Torres, J. 2010, “Problemas habitacionales y pobreza en Colombia: la necesidad de una política de subsidio al arrendamiento”, en Escallón, C. (Coord.), *Arrendamiento y vivienda popular como alternativa habitacional*, Bogotá, Universidad de los Andes.

Varela, O. y Cravino, M. C. (2008), “Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención”, en Cravino, M.

C. (Org.), *Los mil barrios (in) formales*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

