

MASTER

Arquitectura avanzada

Paisaje

Urbanismo

Diseño



**UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA**

**SUELO URBANO EN BOGOTÁ: VIVIENDA PARA POBLACIÓN DE BAJOS
INGRESOS**

ANA CAROLINA CABRERA CHAPARRO

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA
MÁSTER ARQUITECTURA AVANZADA, PAISAJE, URBANISMO Y DISEÑO
SEPTIEMBRE 2015**

MASTER

Arquitectura avanzada

Paisaje

Urbanismo

Diseño



**UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA**

**SUELO URBANO EN BOGOTÁ: VIVIENDA PARA POBLACIÓN DE BAJOS
INGRESOS**

TRABAJO FINAL DE MÁSTER

**ANA CAROLINA CABRERA CHAPARRO
AUTORA**

**FERNANDO GAJA I DÍAZ
TUTOR**

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA
MÁSTER ARQUITECTURA AVANZADA, PAISAJE, URBANISMO Y DISEÑO
SEPTIEMBRE 2015**

ÍNDICE

ACRÓNIMOS.....	5
RESUMEN.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
1. FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.....	9
1.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	9
1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	9
1.3 HIPOTESIS DE TRABAJO.....	10
1.4 OBJETIVOS.....	10
2. METODOLOGÍA.....	12
3. JUSTIFICACIÓN.....	13
4. ESTADO DEL ARTE.....	15
5. MARCO TEÓRICO.....	21
6. PROCESO DE URBANIZACIÓN EN BOGOTÁ DESDE 1990 HASTA LA ACTUALIDAD.....	27
7. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA EN BOGOTÁ Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO URBANO.....	38
8. EL PAPEL DE LOS AGENTES SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD.....	44
8.1 PAPEL DE LA COMUNIDAD EN LA CONFORMACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS.....	45
8.2 INTERVENCIÓN DEL ESTADO.....	47
8.3 INICIATIVA PRIVADA.....	49
8.3.1 Constructores.....	49
8.3.2 Urbanizadores piratas o ilegales.....	50
8.3.3 Cajas de Compensación Familiar -CCF-.....	51
8.3.4 Organizaciones populares de vivienda -OPV-.....	52
9. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA.....	53
9.1 ANTECEDENTES.....	53
9.2 POLÍTICA ACTUAL DE VIVIENDA.....	68
9.2.1 Población vulnerable. Viviendas 100% subsidiadas.....	69
9.2.2 Hogares con ingresos hasta 8 SMLMV - Subsidio a la tasa de interés.....	69
9.2.3 Hogares de clase media - Mi casa ya.....	70
9.2.4 Hogares con ingresos entre 1 y 2 SMLMV - Vivienda de Interés Prioritario para ahorradores - VIPA.....	70
9.2.5 Tasa al ahorro construyendo sociedad. TACS.....	70

10. HÁBITAT Y VIVIENDA DIGNA.	73
10.1 VIVIENDA INFORMAL.....	74
10.2 VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO	78
10.3 CONSIDERACIONES DE LA OFERTA DE VIS – VIP E INFORMAL.....	80
11. INTERVENCIÓN DEL DISTRITO EN LOS BARRIOS DE ORIGEN INFORMAL.....	85
11.1 REASENTAMIENTOS.	85
11.2 URBANIZACIÓN Y TITULACIÓN.	87
11.3 MEJORAMIENTO DE BARRIOS.	87
11.4 MEJORAMIENTO DE VIVIENDA.	90
12. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MERCADO FORMAL E INFORMAL DE LA VIVIENDA SOCIAL EN BOGOTÁ Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO URBANO.	93
12.1 Espacio urbano producido desde la urbanización formal destinada a vivienda social.	94
12.2 Espacio urbano producido desde el mercado informal de suelos.....	97
13. HABILITACIÓN DE SUELO URBANIZABLE PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE VIS Y VIP EN BOGOTÁ.....	102
14. EL MERCADO INFORMAL EN BOGOTÁ. COSTOS PARA LA CIUDAD Y LA SOCIEDAD.....	106
15. CONCLUSIONES.....	113
16. BIBLIOGRAFÍA.....	121

Lista de imágenes

Imagen No. 1. División territorial de Bogotá en la actualidad.	31
Imagen No. 2. Clasificación del suelo urbano y de expansión.....	35
Imagen No. 3. Estratificación de Bogotá	39
Imagen No. 4. Barrio del Banco Central, edificado por Cuellar Serrano Gómez. 1938.....	55
Imagen No. 5. Barrio Muequetá, construido por el BCH en 1938.....	55
Imagen No. 6. Barrio Modelo Norte. Construido por la CVP. 1942.....	55
Imagen No. 7. Barrio Los Alcázares, realizado por el ICT en 1949.	56
Imagen No. 8. Centro Urbano Antonio Nariño (CUAN).	57
Imagen No. 9. Centro Urbano Antonio Nariño (CUAN). 1952-1958.....	57
Imagen No. 10. Barrio La Fragua construido por Germán Samper. 1958-1961.....	58
Imagen No. 11. Barrio Carimagua Esguerra Sáenz y Samper.	60
Imagen No. 12. Asentamiento de origen informal. Localidad de Ciudad Bolívar.	63
Imagen No. 13. Vista general, localidad de Ciudad Bolívar.....	63
Imagen No. 14. Proyecto VIS “Ciudadela Colsubsidio”	64
Imagen No. 15. Etapa inicial de un asentamiento no planificado. Bogotá 1950.....	75
Imagen No. 16. Vivienda informal. Bogotá D.C. Año 2006.	76
Imagen No. 17. PVG. Proyecto Las Margaritas Bogotá D.C. 2.015.....	79
Imagen No. 18. Proyecto VIP – 100% subsidiado. Plaza de la Hoja. Bogotá D.C.....	79
Imagen No. 19. Fotos interiores del proyecto Plaza de la Hoja.	80
Imagen No. 20. Vivienda en riesgo. Localidad de Usaquén, año 2006.	85
Imagen No. 21. Intervención en la malla vial en un asentamiento de origen informal.	88
Imagen No. 22. Mejoramiento del EP en un asentamiento de origen informal.	88
Imagen No. 23. Antes y después de la intervención del Distrito.....	89
Imagen No. 24. Vivienda antes y después de la intervención del Distrito.....	90
Imagen No. 25. Proceso de urbanización formal e informal	93
Imagen No. 26. Proyectos VIS y VIP. Localidad de Kennedy. 2015.....	94
Imagen No. 27. Proyecto de vivienda gratuita, Las Margaritas, Bogotá 2015.....	96
Imagen No. 28. Sector Argentina. Carrera 47B Localidad de Ciudad Bolívar, 2015.....	98
Imagen No. 29. Asentamiento informal. Localidad de Usaquén 2006.	98
Imagen No. 30. Asentamiento informal. Localidad de Santa Fe 2006.	99
Imagen No. 31. Fusión de asentamientos de origen informal y asentamientos formales, 2015.	100
Imagen No. 32. Asentamientos de origen informal, legalizados.	101

Lista de tablas

Tabla No. 1. Población por estrato socioeconómico en Bogotá	22
Tabla No. 2. Porcentaje de subsidio o contribución por estrato en la tarifa de SPD.	40
Tabla No. 3. Área, población y densidad de la población urbana de Bogotá.....	41
Tabla No. 4. Población de Bogotá por estrato socioeconómico años 2009 a 2011.	42
Tabla No. 5. Tipologías de los mercados informales.....	50
Tabla No. 6. Programas política actual de vivienda.	69
Tabla No. 7. Medición de la pobreza monetaria y multidimensional.	81
Tabla No. 8. Número de viviendas iniciadas VIS–VIP. Período 2006 - I trimestre 2015. ..	83
Tabla No. 9. Déficit de vivienda en Bogotá. Años 2007 - 2011 - 2014.....	83
Tabla No. 10. Fases del programa de Reasentamiento.	86
Tabla No. 11. Crecimiento informal en Bogotá por décadas.	108
Tabla No. 12. Promedio área lotes asentamientos informales y precios año 2015.....	109
Tabla No. 13. Área y costos viviendas tipo VIS, año 2015.....	110
Tabla No. 14. Comparación de precios mercado formal e informal.	111
Tabla No. 15. Mercado informal – Programa de vivienda VIPA.....	112

ACRÓNIMOS

API	Área de Intervención Prioritaria.	IDU	Instituto de Desarrollo Urbano.
BCH	Banco Central Hipotecario.	JAC	Junta de acción comunal.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.	MISN	Macroproyectos de interés social nacional.
CAV	Corporación de ahorro y vivienda.	MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.	OPV	Organizaciones populares de vivienda.
CCF	Caja de Compensación Familiar.	PAD	Patrimonio Autónomo Derivado.
CVP	Caja de Vivienda Popular.	POT	Plan de ordenamiento territorial.
CIAM	Congreso internacional de arquitectura moderna.	PMIB	Programa de mejoramiento integral de barrios.
CONPES	Consejo nacional de política económica y social.	PND	Plan Nacional de Desarrollo.
CVP	Caja de Vivienda Popular.	PVG	Programa de Vivienda Gratuita.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.	SDH	Secretaría Distrital de Hábitat.
D.C	Distrito Capital.	SFV	Subsidio familiar de vivienda.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.	SFVE	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
EEP	Estructura ecológica principal.	SDP	Secretaría Distrital de Planeación.
ECV	Encuesta calidad de vida.	SMLMV	Salario mínimo legal mensual vigente.
EMB	Encuesta Multipropósito Bogotá.	SPD	Servicios públicos domiciliarios.
EP	Espacio Público.	USD	Dólar estadounidense.
FNA	Fondo Nacional de Ahorro.	VIP	Vivienda de interés prioritario.
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda.	VIPA	Vivienda de interés prioritario para ahorradores.
HA	Hectárea.	VIS	Vivienda de interés social.
ICT	Instituto de Crédito Territorial.		

RESUMEN

El desarrollo urbano de Bogotá se ha consolidado desde la lógica de los mercados formales e informales de suelo, en donde la precariedad y espontaneidad de lo informal, ha generado en el tiempo incrementos en la brecha de la desigualdad social, así como la generación de cinturones de miseria en la periferia. No obstante, pese a lo anterior, estas condiciones no solo se explican desde los mercados informales, toda vez que son una respuesta a la deficiente gestión del Gobierno en la generación de oferta de vivienda accesible a toda la población; y del mercado puesto que para este sector la vivienda social no es rentable. Es por esto, que el presente documento busca ahondar en la producción de suelo en Bogotá desde el mercado de tierras formal e informal como opción para acceder a una vivienda por parte de la población de bajos ingresos económicos.

Palabras clave: Mercado informal de suelo, mercado formal de suelo, urbanización informal, urbanización formal, producción de suelo, vivienda social, programas de vivienda.

INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica el mercado informal de tierras es la opción que tienen muchas familias para acceder a un terreno y edificar una vivienda; una gran parte de la población no cuenta con los recursos económicos suficientes para cubrir los precios del mercado formal de suelo urbanizado y de vivienda, quedando así, al margen de la norma y contribuyendo a la conformación y consolidación de la ciudad informal. Si bien es cierto, este mecanismo de acceso al suelo se ha asociado con la pobreza, de igual manera se ha demostrado en diferentes estudios que la ilegalidad también responde a otros factores, que según Martim Smolka (2003), se relacionan con la falta de programas de vivienda social, la inadecuada inversión pública en infraestructura urbana y la rentabilidad que implican estos mecanismos para aquellos que los promueven.

Es así como el fenómeno de la informalidad urbana se convierte en uno de los temas prioritarios por resolver dentro del contexto de la planificación urbana en las ciudades latinoamericanas, ya que, el desenfrenado crecimiento de la ciudad informal acarrea no solo impactos a nivel social en tanto se presentan condiciones de hacinamiento, pobreza y exclusión social; sino también, se traduce en importantes problemas ambientales por las condiciones de precariedad con las que se desarrollan estos asentamientos; carentes de servicios públicos, de sistemas de recolección de aguas servidas y viviendas que se construyen en zonas geológicamente inestables.

Ahora bien, Colombia es un país que no se excluye de esta realidad, si bien es cierto en los últimos años se han presentado importantes avances en la política de vivienda, no han sido suficientes para eliminar la brecha existente entre la oferta y demanda de vivienda para las familias de bajos ingresos económicos. Situación que se ha visto reflejada en la producción de suelo mediante procesos de ilegalidad, siendo esto un factor de alto impacto en el desarrollo urbano de las ciudades colombianas.

Bogotá como la mayoría de ciudades latinoamericanas no se encuentra exenta de este proceso, la urbanización informal data desde los años cincuenta como consecuencia del desplazamiento de la población, desde las zonas rurales por agudización del conflicto armado interno a la periferia de la ciudad; además de los procesos de conurbación que se iniciaron en el año 1954, con la anexión de 6 municipios¹ (Fontibón, Bosa, Usaquén,

¹ Acorde a la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", el artículo 1 define el municipio como "*la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento*

Usme, Suba y Engativá), los cuales han contribuido a su crecimiento acelerado y no planificado.

Esta forma de producción ilegal se desarrolló en el borde de la ciudad, conformando el territorio en un desarrollo progresivo desde la periferia hacia las áreas centrales. Frente a estos procesos de urbanización informal, el gobierno generó programas de legalización y mejoramiento barrial con el fin de mejorar las condiciones de la población asentada en este territorio.

No obstante, la política de vivienda en Colombia se ha orientado a desestimular la producción de vivienda informal evitando así frenar la formación de asentamientos con procesos de urbanización incompletos; sin embargo, los programas de vivienda social de los últimos años han reducido su acción a un componente económico y a sistemas de financiación, limitando a la población más pobre a acceder a estos programas. Como consecuencia, el último Gobierno ha orientado la política de vivienda hacia una lucha contra la pobreza absoluta, promoviendo la vivienda de interés prioritario en beneficio de la población más pobre del país.

Es por esto que el tema central de este Trabajo Final de Máster es reflexionar acerca de la conformación del territorio en Bogotá a partir de dos procesos: el mercado informal de suelo y el mercado formal de suelo orientado a la población de escasos recursos económicos; con el fin de determinar si la producción de suelo formal ha logrado desincentivar la tendencia de ocupación informal del suelo, caracterizada por ser espontánea y dispersa; apuntando a la conformación de una ciudad ordenada, funcional, compacta y equitativa.

*de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio*³. Para que un Municipio pueda ser creado debe contar mínimo con una población de 25.000 habitantes y debe garantizar anualmente ingresos corrientes de libre destinación como mínimo equivalentes a 12.000 salarios mínimos por un período no inferior a cuatro años. (Ley 1551 de 2012, la cual moderniza el funcionamiento y organización de los municipios, art. 11).

1. FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

1.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Bogotá es una ciudad que desde la década de los años 50 se ha enfrentado a un proceso de urbanización en forma acelerada, principalmente por el desarrollo de urbanizaciones ilegales, situación que ha generado grandes impactos en su territorio, así como en la sociedad. Puede decirse que la ciudad se ha desarrollado fusionando dos tipos de ciudad; la formal e informal donde cada una responde a sus intereses pero en las cuales el Gobierno se enfrenta al reto de abastecer servicios, proveer espacios de calidad ambiental, ofrecer equipamientos adecuados e infraestructura para que todos los que habiten en la ciudad puedan gozar de espacios con calidad.

Sin embargo, actualmente existe en el territorio una diferenciación de clases sociales que cada vez se hace más grande; por tanto la generación de suelo urbanizado en Bogotá se hace desde los mercados formales (utilizando mecanismos regulares) y desde los mercados informales (utilizando mecanismos irregulares), en donde los primeros no han sido la solución para acceder a una vivienda digna de las familias más pobres, al contrario han estimulado el crecimiento de los procesos ilegales de acceso al suelo y a la vivienda; y los segundos han generado grandes impactos en el territorio por las zonas donde se ubican.

1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cómo ha sido el proceso de generación de suelo urbanizado en Bogotá a través de los mercados formales e informales para el acceso de vivienda de la población de escasos recursos económicos y cuál ha sido el impacto generado en el territorio?
- ¿Cuál ha sido el impacto de los programas actuales de vivienda social en Bogotá respecto a la vivienda informal?

1.3 HIPOTESIS DE TRABAJO

- En Bogotá, el suelo generado desde los mercados formales para el acceso a vivienda estatal ha excluido a la población más pobre de la ciudad, teniendo que recurrir al mercado informal; ampliando la brecha existente entre clases sociales acrecentando la exclusión social, generando impactos negativos en el territorio por constituirse en terrenos no aptos para el desarrollo de vivienda y finalmente incrementando los costos para el Gobierno, ya que este debe intervenir en estos territorios.
- Los programas de vivienda social no han logrado frenar el proceso de desarrollo de vivienda informal, pero en el último Gobierno Nacional se ha implementado un programa de vivienda 100% subsidiada dirigida a la población de extrema pobreza; esta acción supondría un freno en la última década del desarrollo de vivienda informal en la ciudad de Bogotá.

1.4 OBJETIVOS.

Objetivo general

Establecer el proceso de producción de suelo urbanizado en Bogotá a través de los mercados formales e informales de suelo, determinando el impacto que han tenido el desarrollo de programas actuales de vivienda estatal frente a la producción de vivienda informal.

Objetivos específicos

- Identificar la disparidad existente en la producción de suelo urbanizado en Bogotá desde los mercados formales e informales de vivienda.
- Establecer la incidencia de la política pública de vivienda social en la generación de suelo formal e informal en Bogotá.
- Determinar el costo de la intervención estatal frente a la producción de vivienda formal e informal.

- Analizar el mercado de suelo urbano en Bogotá para el desarrollo de vivienda social y vivienda informal.
- Identificar si el sistema de la vivienda de interés social desarrollado por el estado ha frenado el desarrollo de los procesos informales en Bogotá en la última década.

2. METODOLOGÍA.

Para la obtención de la información se consultarán 3 fuentes:

1. Fuentes institucionales que tratan el tema de la vivienda social, tanto a nivel Nacional, Departamental y Distrital.
 - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
 - Fondo Nacional de Vivienda. FONVIVIENDA.
 - Caja de Vivienda Popular (Bogotá).
 - Secretaría del Hábitat (Bogotá).
 - Metrovivienda (Bogotá).

2. Textos, libros, artículos y diferente información concerniente al tema de estudio. Tanto la consultada en medio físico o por internet.

3. Verificación de la información mediante visita de campo.

3. JUSTIFICACIÓN

El proceso de urbanización en las ciudades colombianas se ha desarrollado por dos vías; la primera la ciudad formal caracterizada por seguir los lineamientos establecidos en las normas y planes urbanos para cada una de las ciudades; aunque también siguiendo una dinámica económica y el funcionamiento del sector financiero. La segunda vía es la ciudad informal, la cual se caracteriza por un crecimiento a ritmo acelerado, que tiene su base en la periferia urbana, por fuera de los parámetros normativos y de una planificación territorial.

Bogotá al igual que el resto de ciudades colombianas presenta estas dos condiciones dentro de su desarrollo, generando una fragmentación urbana, lo que refleja la desigualdad social existente en la ciudad.

La ciudad formal se consolida en los sectores aptos donde puede desarrollarse y abastecer básicamente a aquellos que económicamente pueden acceder a los precios del mercado formal, es decir beneficiando a las clases medias y altas de la sociedad con el acceso a todos los servicios, infraestructura, equipamiento y viviendas adecuadas conforme a la capacidad económica del usuario.

Como puede deducirse, la ciudad informal nació como una alternativa ante la imposibilidad de la población de escasos recursos económicos de acceder al suelo a través del mercado formal. Situación que ha generado otros problemas urbanos y sociales más graves aún, ya que estos asentamientos se consolidan en terrenos no aptos para la construcción de viviendas, por ser terrenos inundables, geológicamente inestables, contaminados, ubicados cerca de rellenos sanitarios, sin infraestructura, sin accesibilidad al transporte público y equipamientos, o por ser áreas de protección ambiental.

Como consecuencia de este desarrollo en Bogotá el suelo se ha consolidado desde dos perspectivas; la primera desde los programas de vivienda que ofrece el gobierno, como respuesta a la segregación urbana con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y reducir el déficit de vivienda actual en la ciudad. La segunda, obedece a la producción de suelo desde los mercados informales los cuales han sido la opción de los pobres para acceder a un terreno en la ciudad.

Reducir la brecha existente entre lo legal e ilegal, frenar la producción de suelo desde el mercado informal y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos ha sido una de las preocupaciones más críticas del gobierno y una de las tareas pendientes por resolver, no solo a nivel Distrital sino a nivel Nacional con el fin de brindar a toda la población sin importar su realidad económica, unas condiciones dignas de vida, lejos de la precariedad y pobreza urbana.

Es por esto que el tema central de este Trabajo de Fin de Máster es analizar la producción de suelo desde el mercado informal y desde los diferentes programas actuales de vivienda estatal en Bogotá, puesto que esta ciudad al ser la capital y la más poblada del país² se enfrenta a grandes retos, como el de generar estrategias orientadas a superar la pobreza, eliminando la desigualdad existente y significativa entre las clases sociales.

De igual manera con el presente trabajo, se busca determinar si la intervención del Gobierno mediante sus políticas habitacionales programas actuales de vivienda estatal han contribuido a frenar o acelerar el proceso de informalidad urbana, centrándonos en el “Programa de Viviendas 100% subsidiadas” que está desarrollando actualmente el Gobierno Nacional con el fin de reducir la pobreza en Colombia.

² Acorde al INFORME DE CALIDAD DE VIDA 2013, elaborado por Bogotá como vamos y basados en datos de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá - SDP-, la población de Bogotá en el año 2013 alcanzó 7.739.389 habitantes, convirtiéndola en la ciudad más poblada del país y una de las 10 más pobladas de América Latina.

4. ESTADO DEL ARTE

La precariedad en la que vive un gran porcentaje de la población urbana en América Latina y el Caribe es un tema que ha sido motivo de estudios a lo largo del tiempo; para el Banco Interamericano de Desarrollo en adelante BID (2011), estos países son los más urbanos del mundo en desarrollo, en donde existen altos índices de propiedad de la vivienda y un promedio alto de ingresos familiares siguiendo los estándares del mundo en desarrollo. Pese a ello *“gran parte de la población urbana de la región todavía habita en viviendas deficientes. De los 130 millones de familias urbanas en la región, 5 millones dependen de otra familia para tener un techo, 3 millones habitan viviendas imposibles de reparar y otros 34 millones habitan viviendas que carecen de título, de agua, de alcantarillado, de pisos adecuados o de espacio suficiente”*. (BID, 2011 p. 1).

De otra parte, para Calderón (1999) la crisis urbana por la que atraviesan las ciudades del tercer mundo tiene sus cimientos por los diferentes problemas ligados a la tierra urbana y su propiedad; tales como la deficiente condición del hábitat de la mayoría de la población, la segregación socio espacial al interior de las ciudades, la insuficiente gestión administrativa y los costos a la colectividad social y al sector público. Adicionalmente la ingobernabilidad que va ligada a esta crisis, debe explicarse en la propia problemática del mercado de la tierra urbana tanto legal como ilegal.

En consecuencia no solo se trata de acceder a una vivienda, sino también del lugar donde se emplaza, su entorno, el acceso a servicios básicos, la infraestructura con la que cuenta y su relación con el centro de la urbe. Es así, como en el estudio del suelo urbano el papel que ocupa la tierra es esencial en su proceso de formación y consolidación, por consiguiente al hablar de producción de suelo urbanizado en Colombia, necesariamente el tema debe fraccionarse en dos vías; los mercados de tierras que algunos llaman legales o ilegales y otros formales e informales.

Acorde a Rodríguez (2012) el acceso a la tierra para uso residencial desde la ilegalidad urbana puede explicarse por 3 factores: la imposibilidad de acceder al mercado inmobiliario formal por parte de ciertos sectores de la sociedad, la escasez de suelo urbanizable y la dificultad del Estado para dar cumplimiento al principio de la función social de la propiedad.

Lo anterior se complementa con el planteamiento de Maldonado (2007) para quien las políticas de producción de vivienda social en Colombia, en la mayoría de los casos se

reducen a políticas de financiación de la vivienda como producto final (espacios diseñados, los precios de la misma y las condiciones de acceso a esta), lo que implica la elevación de los precios del suelo y la transferencia de importantes recursos a los propietarios de la tierra. Adicional a esto, *“No es extraño encontrar planes directores o de ordenamiento territorial que reservan grandes zonas a la expansión o renovación para usos rentables como comercios, oficinas o vivienda de alto ingresos, mientras son escasas las áreas para vivienda social, justamente donde se concentra el mayor crecimiento poblacional. En consecuencia, el acceso al suelo y a la vivienda se desplaza al ámbito de los procesos informales”* (p.326).

Como bien lo señala Torres (2005) al tratar la problemática de la vivienda y el hábitat; el sistema de vivienda social en Colombia procura el acceso a soluciones de Vivienda de Interés Social, en adelante VIS³, mediante el otorgamiento de subsidios económicos parciales por sistemas de financiación privados, lo cual ha permitido un posicionamiento mayor de las formas ilegales de acceso a vivienda o al suelo urbano por la dificultades que presenta la población de escasos recursos económicos para acceder al sistema financiero tradicional.

Con base en lo anterior puede decirse que el Estado ha favorecido ampliamente al sector privado, dejando olvidada a la población más vulnerable del país, es decir los hogares de menores recursos económicos, quienes al quedar marginados satisfacen sus necesidades por cuenta propia, encontrando la respuesta en la ilegalidad urbana con la promesa de lograr la regularización del asentamiento informal.

De otra parte, para Maldonado (2007) la urbanización ilegal es aceptada en la gran mayoría de las ciudades colombianas, tanto por las administraciones públicas como la sociedad en general como un problema que no tiene solución; convirtiendo la acción del Estado en una gestión de la irregularidad.

Al respecto puede decirse que en Bogotá, el Acuerdo Distrital 68 de 1961⁴ abrió la posibilidad de la legalización de algunos barrios de la ciudad al incorporarlos al plan general, estableciendo que sería el Departamento de Catastro la entidad encargada de

³ “(...) la Vivienda de Interés Social, es la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad y diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMLMV)” Ley 1450 de 2011, art 117.

⁴ Por el cual se incorporaron algunos barrios dentro del plan general del Distrito Especial de Bogotá.

desenglobar⁵ las escrituras de los lotes, cuyos propietarios las hubiesen legalizado en debida forma, esto con el fin de establecer la nomenclatura tanto de cada predio como de las vías. De igual manera esto le permitió a los 33 barrios objeto de incorporación del Acuerdo en mención, que las empresas de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado realizaran los planos respectivos de las redes y los incluyeran dentro de sus presupuestos con el fin de llevar los servicios correspondientes.

De otra parte Torres (2005) plantea que la problemática de las ciudades colombianas dentro de la dinámica de la relación formal e informal se derivan de una serie de tensiones que deben ser atendidas, tales como: lo global y lo local, entendido esto como el papel que deben desempeñar las ciudades dentro del proceso de globalización y apertura, toda vez que favorecen la concentración de riqueza, aumentando la desigualdad y exclusión social; la calidad y habitabilidad de las ciudades y el territorio; la crisis del sistema urbano regional, que en el caso de Colombia no ha sido posible consolidar una red de ciudades equilibrada y armónica; de otra parte, en el país existe una crisis de la región, lo que ha permitido la estandarización de las formas de urbanización y ocupación del territorio; el incremento de la movilidad poblacional, las migraciones campo-ciudad deben ser evaluadas de forma tal que permitan manejar flujos migratorios por áreas de expulsión, así como tener claridad respecto a los tipos de movilidad de la población frente al ordenamiento del territorio y del conflicto interno, el cual se ha manifestado a través de la ocupación de áreas urbanas y de expansión no aptas para el proceso de urbanización; la crisis que enfrentan el urbanismo y la arquitectura puesto que están sujetos a las reglas del mercado, restringiendo la posibilidad de construir un territorio, pensando en sus condiciones físico espaciales mediadas por las necesidades de un grupo de población; la participación de la comunidad, entendida como la inclusión que debe hacer el Gobierno para vincularla al desarrollo de la ciudad y del territorio, y finalmente propender por el acceso a una vivienda y hábitat adecuados.

Es así como la ciudad formal desde sus diferentes componentes reafirma la condición de exclusión de la ciudad informal, la cual se entiende desde la economía como informal; desde el aspecto jurídico se le conoce como ilegal; desde la arquitectura como informal o no arquitectura; desde lo urbano como ciudad incompleta y desde el aspecto social se concibe como ciudad marginal. La ciudad informal y formal se encuentran segregadas

⁵ En Colombia el término desenglobar se refiere al procedimiento jurídico que se realiza cuando se modifican las características de un predio (el de mayor extensión) para dividirlo en uno o más predios. Este procedimiento genera inmuebles independientes

físico espacialmente, articulando a la población desde las dinámicas que se generan desde lo social, económico y político. Así las cosas, la consolidación de la ciudad informal se da al tiempo que se integra a la ciudad formal, y este avance de la ciudad informal genera una nueva periferia más allá de la existente.

Como lo plantean Greenstein, Sabatini y Smolka (2000) cada vez más los estudiosos, entienden la informalidad como un resultado del funcionamiento normal de los mercados de la vivienda y del suelo, y no como parte de la dualidad de las economías formal e informal, es así como el mercado informal o ilegal ofrece a la gente más pobre el acceso y ocupación del suelo; por lo tanto su localización en zonas menos favorecidas de la ciudad no es una coincidencia ni una elección propia, sino una realidad ante las escasas posibilidades de los más pobres .

Acorde a los análisis del uso del suelo y desarrollo urbano que hacen autores como Barco y Gakenheimer (1999), Clichevsky (1999), Smolka y Sabatini (2000), Nuñez y Brown (2000) y Lungo (2001), muchas de las ciudades latinoamericanas están creciendo más allá de sus límites y presentan procesos de segregación espacial que agudizan las desigualdades socioeconómicas, por tanto se hace necesario mejorar los instrumentos de gestión y de regulación del suelo para fortalecer la acción pública del gobierno, y así corregir los efectos negativos producidos por el funcionamiento de los mercados del suelo.

En el caso de Colombia y como lo plantean Barco y Gakenheimer (1999), se hace necesario que desde el Estado se comprendan mejor los problemas y oportunidades relacionados al uso de la tierra con el fin de definir políticas y estrategias y mejorar los instrumentos de gestión y regulación que propendan por controlar el desarrollo irregular.

Tal como ha sido evidenciado por varios autores, en América Latina existe un estímulo directo o indirecto a la urbanización informal como consecuencia de la ausencia de suelo urbanizado accesible a los más pobres (altos precios de la tierra urbanizada) y también por la falta la debilidad de las políticas y estrategias de los gobiernos para hacerle frente a la informalidad urbana en donde han primado los intereses de los privados.

Pese a que la informalidad urbana y la pobreza van ligadas no deben ser entendidas como procesos correlacionales, puesto que la persistencia de la informalidad se debe a la densificación de áreas que han sido consolidadas desde la irregularidad, la inadecuada inversión pública en infraestructura urbana, la falta de programas de vivienda social y la rentabilidad que generan los mecanismos informales a sus promotores (Smolka, 2003).

Adicionalmente para Smolka (2003), el precio del suelo urbano contribuye a la persistencia del mercado informal: *“El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en América Latina es una de varias explicaciones del grado y la persistencia de los mercados informales de tierra. Contrario a las creencias populares, la informalidad es costosa y por lo tanto no es la mejor y ni siquiera es una alternativa ventajosa para combatir la pobreza. No obstante, por lo general es la única salida para las familias urbanas pobres. Una política más coherente para reducir la informalidad, y así reducir la pobreza, debería al menos ser neutra o aportar a la reducción de los altos precios de la tierra”*. (p. 71).

Al respecto para Ceballos (2007), el costo del suelo debe regularse en el país ya que es demasiado alto, independientemente si es formal o informal, puesto que funciona bajo las leyes del mercado, y al no existir una regulación se permite la especulación del poseedor de la tierra quien busca su mayor rentabilidad. En Bogotá, el impacto del costo del suelo oscila entre el 40% y 50% del valor final del inmueble, haciendo inviable construir viviendas sociales de calidad; es decir, para asegurar el desarrollo de un programa de vivienda social de calidad, el valor del suelo urbanizado no debe superar el 15%, máximo el 20% del valor final de la vivienda.

En cuanto a la problemática habitacional, Ceballos (2007) enfatiza que es consecuencia del enfoque dado a la vivienda desde la política, puesto que al ser más económico que social el debate se ha centrado en el tema financiero; por ejemplo: el Subsidio Familiar de Vivienda, en adelante SFV⁶ ha generado un efecto inflacionario en el precio de la vivienda *“el subsidio, que es un apalancamiento, tiene un efecto inflacionario porque está pensado para mover un mercado, es decir un sector productivo nacional que genera economías de escala, pero no está pensado para resolver dos problemas de fondo en la vivienda, como son la posibilidad de ayudar a la persona a pagarla completamente, y aportar inversión para superar el déficit”* (p. 288). Desde el enfoque social se buscan soluciones para que los hogares pobres puedan integrarse a las dinámicas del mercado; es por esto que el autor considera que la política de vivienda debe ser pensada en términos sociales.

Finalmente los grandes desafíos que aún persisten en las ciudades colombianas con el fin de hacerlas equitativas e incluyentes deben procurar combatir la ilegalidad urbana,

⁶ Acorde al Decreto No. 1077 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto único reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio; el Subsidio Familiar de Vivienda es *“un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, que constituye un complemento del ahorro y/o los recursos que le permitan adquirir, construir en sitio propio, o mejorar una vivienda de interés social”*.

enfrentar los altos costos de la tierra urbanizada, mejorar las políticas de regularización del suelo, generar cohesión social y mecanismos accesibles a la vivienda para mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable del país. Sin embargo la política de vivienda del actual gobierno⁷ la cual se diseñó como una política de lucha contra la pobreza extrema⁸, introdujo como programa bandera “vivienda 100% subsidiada” para las familias más pobres del país, así como también adoptó un nuevo modelo de gestión para los recursos del SFV. Dado que esta política lleva pocos años de implementación y los proyectos de vivienda gratuita se están ejecutando, a la fecha difícilmente puede ser evaluado y medido el verdadero impacto en el territorio y en la sociedad; y de igual manera aún no se encuentran estudios que hablen al respecto.

⁷ El actual presidente de Colombia es Juan Manuel Santos Calderón, elegido por voto popular y quien lleva en la Presidencia de la República dos períodos, el primero comprendido entre el 07/08/2010 al 07/08/2014 y el segundo, es decir el actual comprende desde el 07/08/2014 hasta el 07/08/2018.

⁸ Acorde a CEPAL, la pobreza extrema “se entiende como la situación en que no se dispone de los recursos que permita satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. En otras palabras, se considera como “pobres extremos” a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin”.

5. MARCO TEÓRICO

Acorde al documento Conpes 3305⁹ (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2004 p.1), “*Colombia se configura como un país altamente urbanizado, con alrededor de 32 millones de habitantes en zonas urbanas que representan el 72% de la población nacional*”, situación que ha seguido en aumento como consecuencia del conflicto armado que vive el país, lo que ha fomentado las migraciones internas involuntarias de la población rural a los centros urbanos. Sin embargo y pese a este conflicto, las ciudades también ofrecen la oportunidad de mejorar las condiciones de vida y satisfacer necesidades, en especial a las nuevas generaciones quienes pueden obtener mejor educación lo que significa un mejor empleo y una forma de progresar.

En Colombia el proceso de concentración urbana no se dio en torno a una sola ciudad como ha sucedido en otros países de América Latina, este proceso ocurrió en cinco ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, (Murad - Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2003). El crecimiento de estas ciudades como todas las del país, se ha dado de una forma acelerada y desequilibrada con un uso irracional del territorio, dando paso a la conformación de asentamientos precarios de origen informal en la periferia urbana principalmente, los cuales se asocian con pobreza dadas las malas condiciones de habitabilidad con las que se desarrollan y la degradación ambiental a la cual conllevan.

Estos asentamientos de origen informal incrementan la exclusión social y la generación de cinturones de pobreza alrededor de las ciudades, evidenciando la desigualdad social, económica y espacial existente en todas las ciudades colombianas. Es así como el acceso al suelo urbano se da por una vía legal y otra ilegal, afirmando la incapacidad del Estado para solucionar el acceso a una vivienda por parte de la población de escasos recursos económicos.

En el caso de Bogotá que en el año 2011 acorde al inventario de información en materia estadística sobre Bogotá de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), contaba con una población total de 7.467.804 habitantes, distribuida por estratos socioeconómicos como se muestra en la tabla No. 1, el 85% de la población se localiza en estratos

⁹ El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES “*Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país*”. El Conpes 3305, corresponde a LINEAMIENTOS PARA OPTIMIZAR LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO.

socioeconómicos entre bajo-bajo a medio bajo, mientras que el 14% se ubica entre los estratos medio a alto; lo que evidencia que la mayoría de la población se concentra en los estratos bajos, es decir los sectores de la población que reciben subsidios.

La estratificación socioeconómica¹⁰ se aplica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios dependiendo de las características socioeconómicas, de la misma manera se utiliza para para planear la inversión pública y cobrar tarifas de impuesto predial.

Tabla No. 1. Población por estrato socioeconómico en Bogotá

ESTRATO (E)							
Sin estrato ¹¹	Bajo-bajo	Bajo	Medio-bajo	Medio	Medio-alto	Alto	TOTAL
122.526	705.536	2.938.962	2.668.455	706.191	195.873	130.261	7.467.804

E1: Bajo – bajo. E2: Bajo. E3: Medio-bajo. E4: Medio. E5: Medio-alto. E6: Alto

Fuente: 21 Monografías de las Localidades. Distrito Capital 2.011, basado en datos del DANE – SDP. Edición propia.

De lo anterior se concluye que reducir la pobreza y el número de asentamientos precarios se convierte en un reto para el Gobierno Distrital, no solo por mejorar las condiciones de habitabilidad de la población que se asienta en este territorio sino por la escasez de suelo urbanizable.

Mercados informales de suelo

Los asentamientos de origen informal en las ciudades Colombianas se caracterizan por ser formas de producción espacial que nacen desde las luchas sociales, y que alcanzaron su mayor dinamización en la década de los años 50 como consecuencia del período de violencia que acarrea al país y la migración de la población del campo a la ciudad.

¹⁰ El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, define la estratificación socioeconómica como una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial por estratos los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área.

¹¹ Acorde al documento 21 monografías de las localidades del Distrito Capital, 2011; “*Sin estrato: no constituyen objeto de estratificación edificaciones con uso diferente al residencial, tales como: fábricas, bodegas, casas o edificios para uso exclusivo de oficinas, parqueaderos, talleres, clubes, etc., en las cuales habitan o no hogares o personas que se encargan de la vigilancia. Tampoco las viviendas colectivas, es decir, las edificaciones en donde residen grupos de personas que comparten el techo y ordinariamente los alimentos, por razones de trabajo disciplina, salud, religión, castigo o recreación, tales como: cuarteles, hospitales, conventos, cárceles, colegios, etc.*”

López (2003, p.42) cita a Torres (1993) quien afirma que *“las décadas del 50 y del 60, época en la cual el proceso migratorio iniciado a comienzos del siglo se agudiza por el recrudecimiento de la violencia rural y por la atracción ejercida por la industrialización en las grandes ciudades”*.

Es así como en Bogotá durante los años cincuenta se da un proceso acelerado de aumento de población por la migración interna a la periferia del campo a la ciudad y de expansión urbana, dando paso a un proceso de urbanización acelerado y no planificado; en el cual la población localizada en la periferia quedó excluida de la ciudad formal, lejos de alcanzar unas condiciones de vida dignas; como es el acceso a servicios, infraestructura y espacios públicos adecuados.

La ocupación del suelo desde los mercados informales se ha dado por dos vías, la primera por invasión de terrenos y la segunda por urbanización ilegal o pirata. Las invasiones de terrenos tuvieron su auge durante la finalización de los años 50 y comienzos de los años 70; sin embargo no fueron muchas las que se dieron en Bogotá, Torres (1993, p 33) cita a Valenzuela (1969), quien afirma que *“a diferencia de otras ciudades colombianas como Cali y Barranquilla, y latinoamericanas como Lima, Santiago o Sao Paulo, en Bogotá son escasas, casi nulas, las invasiones de terrenos como medio de acceso popular al suelo urbano. En esta ciudad los barrios de invasión hasta 1974 sólo representaban el 1.1% del total de asentamientos, mientras que para Barranquilla en 1964 ya constituían el 18% y para Brasilia el 60%”*.

Sin embargo y pese a ello, la urbanización pirata o ilegal encontró un mercado en la población de bajos ingresos para la cual el mercado formal estaba fuera de su alcance, pero que tenía la necesidad de obtener un lote para la construcción de una vivienda. Para Valenzuela (Torres, 1993 p. 29) *“la vivienda es para los sectores populares una medida de ascenso social: permite ahorrar los gastos derivados de vivir en arriendo, e incluso puede proporcionar ingresos ya que en la medida que es mejorada y ampliada puede ser arrendada socialmente”*.

Según Escobar (2001, P. 191) *“las causas principales del problema de la informalidad se encuentran en la distancia entre los ingresos de la población y el precio de las viviendas legales”*, es decir que el mercado formal se hace inaccesible para los pobres cuyo ingreso proviene principalmente de empleos de baja calidad, inestabilidad laboral y trabajo informal conllevando esto a la exclusión social y segregación espacial.

Es así como el mercado informal de suelo ha sido una opción de acceso a una vivienda para los más pobres, quienes pagan por un lote a un urbanizador ilegal o pirata con el fin de desarrollar una vivienda por autoconstrucción acorde a los ingresos de cada familia y más adelante obtener la titularidad de forma legal mediante los programas de Titulación que promueve el Estado.

Mercados formales de suelo

Una de las problemáticas del mercado formal para la producción de suelo destinado al desarrollo de vivienda de interés social es la escasez de suelo que se encuentra habilitado para la construcción de estos proyectos (CONPES 3583¹², 2009).

Acorde al documento CONPES 3583 (2009 p, 11) el Gobierno Nacional identificó falencias en los Planes de Ordenamiento Territorial de las ciudades frente a la habilitación de suelo, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

(...) “i) ausencia en la delimitación de suelo suficiente para desarrollar programas y proyectos de VIS tanto en suelo urbanos como de expansión, ii) los propietarios de los suelos clasificados para tal fin no los desarrollaron con esa destinación, mientras que los pocos que se ejecutaron fueron para la franja más alta de VIS (dejando por fuera los trabajadores del sector informal, que son el 70% de la demanda), iii) el sector privado constructor solo se involucró seriamente en la construcción de esta clase de vivienda cuando se generó una crisis importante de construcción para los estratos más altos” (...)

Por consiguiente se deduce que las entidades territoriales presentan deficiencia en su gestión para generar suelo con el fin de desarrollar proyectos de vivienda para la población de escasos recursos.

En Bogotá la gestión del suelo para la realización de proyectos urbanísticos orientados al desarrollo de vivienda de interés social y/o vivienda de interés prioritario, está a cargo de METROVIVIENDA, la cual fue creada en el año 1.998 como la entidad responsable de promover el desarrollo de VIS en la ciudad, así como la encargada de actuar como banco de tierras o banco inmobiliario.

¹² El CONPES es el Consejo Nacional de Política Económica y Social y es la máxima autoridad de planeación en Colombia. Adicionalmente actúa como organismo asesor del Gobierno en los aspectos económicos y sociales del país. El CONPES 3587 define los lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda en Colombia.

Sin embargo, dada la presencia de la informalidad como mecanismo de producción de suelo en la ciudad, los mercados de acceso formal a la tierra urbana se enfrentan a un gran reto toda vez que *“se calcula que entre el 30% y el 50% del crecimiento de la oferta de vivienda en las grandes ciudades se realiza por fuera de las normas que rigen la actividad, en lo que se denomina urbanización pirata o clandestina”* (Metrovivienda, 2005 p. 2).

Con los programas de vivienda social el Estado busca contrarrestar los efectos del mercado informal de tierras con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población de escasos recursos económicos; pese a ello y acorde a la Secretaría Distrital de Planeación, Bogotá se enfrenta a una escasez de suelos la cual impide desarrollar nuevos proyectos de VIS (SDP, 2012).

Adicionalmente la producción de vivienda es baja en relación al crecimiento de la población, acorde a cifras de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP, 2012) para el año 2010 en Bogotá se requerían 264.363 viviendas y durante el período 2007 – 2009 por año se construyeron 19.886 viviendas, lo que significa que durante este período solo se cubrió el 22% de este déficit.

El Gobierno Nacional se ha valido jurídicamente de herramientas que permiten a las autoridades competentes la gestión de suelo urbanizable destinado al desarrollo de proyectos sociales. Es el caso de los Macroproyectos de Interés Social Nacional, en adelante **MISN**, los cuales son una herramienta para incrementar la oferta formal de vivienda a familias de bajos ingresos con el fin de reducir este déficit en las ciudades y municipios del país. Esta acción permite el trabajo conjunto entre el gobierno nacional y los gobiernos locales para que mediante la ejecución de operaciones urbanas integrales agilicen el proceso de habilitación del suelo urbanizable. La figura de los MISN se creó en el 2007 mediante la Ley 1151, aunque estos se definieron de una forma general y estaban orientados al desarrollo de programas o proyectos de utilidad pública o interés social, mediante la ejecución de operaciones a gran escala que contribuyeran al desarrollo territorial. Pero en el año 2011 mediante la Ley 1469 los MISN se adoptaron como una medida para promover la oferta de suelo urbanizable en el país, determinando que su intervención debía orientarse en forma preferente a atender el déficit de vivienda de la respectiva entidad territorial, así como a establecer mecanismos para asegurar el acceso a soluciones habitacionales para los hogares de escasos recursos económicos.

Probablemente la acción de adoptar los MISN como una herramienta para la generación de suelo orientado al desarrollo de vivienda social, responde al actual gobierno nacional que dirige el país desde el año 2010, y cuyo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 – 2018 “Todos por un nuevo País” en su Artículo 89, dio a los Alcaldes la posibilidad de incorporar suelo rural, suburbano y de expansión urbana, al perímetro urbano para garantizar en estos suelos el desarrollo exclusivo de vivienda de interés social y prioritaria en todo el país y por una única vez entre los años 2012 y 2020 con la aprobación previa del Concejo municipal o distrital. Es así como esta directriz ha repercutido en la gestión de las administraciones de cada ciudad para agilizar la habilitación de suelo urbanizable con el fin de desarrollar el programa Nacional de 100.000 viviendas 100% subsidiadas.

6. PROCESO DE URBANIZACIÓN EN BOGOTÁ DESDE 1990 HASTA LA ACTUALIDAD.

Antecedentes

Como se ha comentado previamente, el desarrollo urbano de Bogotá se ha caracterizado por el avance de la ciudad informal en contravía del desarrollo de la ciudad formal, proceso que ha sido gestado por la violencia interna causante del desplazamiento forzoso de la población. Si bien es un proceso que tuvo su mayor auge en los años 50 y 60, es una de las prioridades que aún se mantienen en la agenda Distrital. Ahora bien, otro hecho que marcó el crecimiento urbano acelerado de la ciudad proviene de una decisión política tras la anexión al territorio de Bogotá de seis municipios: Bosa, Usaquén, Suba, Engativá, Usme y Fontibón, mediante la Ordenanza 7 de 1954 en este mismo año y mediante el Decreto 3640 de 1954, Bogotá se organizó como Distrito Especial y se ratificó como la Capital de la República. Esta anexión hizo que el área del Distrito se triplicara.

Otro suceso que influyó el desarrollo urbano de Bogotá y que marcó la historia de Colombia fue “El Bogotazo”, acontecimiento que se gestó finalizando los años cuarenta, para muchos historiadores es el comienzo real de la violencia en el país y de la conformación de los grupos al margen de la ley (guerrilla). Este suceso se dio en Bogotá el 9 de abril de 1948, como consecuencia del magnicidio de Jorge Eliecer Gaitán, quien era considerado como el candidato más firme a la presidencia de Colombia por el partido liberal, siendo para los sectores más pobres del país la única esperanza política de obtener una mejor condición de vida y reducir la pobreza. De esta manera, comenzó la lucha partidista entre los movimientos políticos liberal y conservador, situación que tuvo eco en otras ciudades del país. El 9 de abril de 1948 se desató la violencia en Bogotá, la cual dejó edificaciones destruidas en el centro de la ciudad que quedó casi devastado por los incendios que se provocaron. Esta situación aceleró la propuesta de un Plan Regulador para Bogotá; *“La urgencia de empezar el proceso de reconstrucción del centro, basándose en unos lineamientos que fueran parte del plan general para la ciudad, llevó a las autoridades a buscar un posible encargado de proponer para Bogotá un Plan Regulador (...)”* (O’Byrne, p.3), de esta manera se genera el espacio para la realización de planes para Bogotá.

El período 1950 y 1970 marcó en el ordenamiento del territorio de Bogotá la adopción de planes centrados en la dinámica urbana de la ciudad, que al comienzo de los años

cincuenta su territorio se encontraba influenciado por el comienzo de la violencia interna, conducente al desplazamiento de la población rural a la ciudad, lo que conllevó al crecimiento acelerado y descontrolado del suelo urbano. Los planes surgidos en esta época son:

- Plan Director o Plan Piloto de Bogotá; elaborado por Le Corbusier y adoptado mediante el Decreto 1856 de 1951; no tuvo el éxito esperado dado que, no se consideró el acelerado crecimiento de la población y además no tuvo en cuenta la realidad social y cultural.
- Plan Regulador; elaborado durante los años 1948 y 1953 por los urbanistas Paul Lester Wiener y Josep Lluís Sert en compañía de Le Corbusier. Este Plan recibió muchas críticas puesto que no se tuvo en cuenta el contexto regional, la demografía (en especial el acelerado crecimiento de la población), la topografía y geología de la ciudad.
- Plan Vial Piloto del Distrito Especial de Bogotá. Adoptado mediante el Acuerdo 38 de 1961, su planteamiento nace como respuesta a los grandes problemas de la ciudad en cuanto a circulación.
- Alternativas para el Desarrollo de Bogotá (1969), este corresponde a un estudio sobre el crecimiento de Bogotá realizado en el año 1969, teniendo en cuenta el crecimiento disperso de la ciudad.
- Fase I y Fase II, estos estudios se desarrollaron a comienzos de la década de los años setenta y se centraron en la relación entre el desarrollo urbano y el transporte.

En conclusión es evidente que en Bogotá el crecimiento acelerado y descontrolado tiene su origen aproximadamente desde mediados del siglo XX, y los procesos de violencia interna y desplazamiento forzado, entre otras cosas, han generado pobreza e inequidad afectando la planeación urbana y convirtiéndose en los temas centrales de la política habitacional y del ordenamiento del territorio.

En el año 1979 se expidió el Acuerdo 7 el cual definió el Plan General de Desarrollo y el uso de la tierra en el Distrito especial de Bogotá, este rigió el desarrollo de la ciudad por un amplio espacio de tiempo (1979 hasta 1990). Según Rincón (2006), esta norma propuso una densificación para Bogotá pero no ligó esta gestión desde lo público sino que favoreció los intereses del mercado y empresas constructoras del sector formal, por tanto la actividad inmobiliaria se centró en los sectores de un alto potencial económico dejando a los barrios precarios fuera de su intervención. En conclusión puede decirse que este Acuerdo sentó las bases del ordenamiento del territorio de Bogotá permitiendo

el desarrollo predio a predio y la actuación del particular dando paso a la especulación del suelo urbano.

Finalizando la década de los años 80 se expidió la Ley 9 de 1989 “Ley de Reforma Urbana” la cual reguló aspectos concernientes con el ordenamiento de las ciudades del país, estableciendo directrices en cuanto a distribución del suelo y gestión del territorio. Así mismo impulsó la sustitución de antiguas viviendas por edificios en altura para oficinas principalmente. Esta Ley fue modificada en gran parte por la Ley 388 de 1997 “Ley de Ordenamiento Territorial”.

La Ley de Reforma Urbana se creó con el fin de optimizar las condiciones en el desarrollo de todas las ciudades del País incluyendo sus zonas de influencia en los aspectos social, físico, administrativo y económico. Esta ley determinó la obligatoriedad de formular Planes de Desarrollo¹³ en todas las ciudades y municipios (planes de desarrollo en entidades territoriales con poblaciones mayores a 100.000 habitantes y planes de desarrollo simplificado en entidades territoriales con una población menor de 100.000 habitantes) basados en un desarrollo urbano – regional y en armonía con las políticas Nacionales y Departamentales. De igual manera, determinó que los planes de desarrollo debían incluir entre otros, la reserva de tierras urbanizables para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social con el fin de atender la demanda y para la reubicación de aquella población que se encontrara en riesgo por su localización en zonas no aptas para el desarrollo de asentamientos humanos. Así mismo, asignó en las áreas urbanas las actividades, tratamientos y prioridades para el desarrollo de aquellos terrenos no urbanizados y para la reserva de zonas para la protección del medio ambiente. Coincidentemente fue la Constitución Política de 1991 la que normalizó e institucionalizó estos planes en todo el territorio Nacional.

La primera Ley de Reforma Urbana en el país fue la Ley 9, así como la primera vez en establecer parámetros de ordenamiento urbano en todo el territorio nacional, dando directrices a las administraciones municipales en cuanto a la organización de su territorio. Así mismo la Ley dio la directriz a todos los Alcaldes de incorporar al perímetro urbano

¹³ Los Planes de Desarrollo son instrumentos de planeación los cuales establecen las prioridades de desarrollo de un territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y satisfacer necesidades. La vigencia de estos planes van determinados acorde a los períodos de Gobierno. Existen varios planes de desarrollo, en el caso de la Nación lo formula el Presidente de la República, en las ciudades y municipios los Alcaldes y en Bogotá, adicional del Plan de Desarrollo formulado por el Alcalde Mayor, existen los Planes de Desarrollo Local, que están a cargo de los Alcaldes Locales, ya que el territorio del Distrito se divide en 20 localidades. Las Alcaldías Locales son el centro de proximidad más cercano de la población con la Alcaldía Mayor.

todos los asentamientos que se encontraran al 28 de julio de 1988 contruidos por fuera de este y que hubieran sido desarrollados por organizaciones populares de vivienda¹⁴ con el fin de regularizarlos urbanísticamente. Mediante esta Ley se determinó que todas las personas tienen derecho a solicitar y obtener todos los servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía, gas, recolección de basuras y teléfono), así que el interesado solo debía entregar una prueba de la habitación de personas para ser titular de este derecho, y las empresas prestadoras no podían exigir otra prueba adicional; este derecho solo quedó condicionado al pago de los costos de conexión por parte del solicitante y a la posibilidad técnica de la prestación del servicio correspondiente. De otra parte esta Ley incluyó el concepto de Banco de tierras¹⁵, un instrumento de gestión utilizado para promover la producción de suelo urbanizable para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

De lo anterior puede concluirse que la labor de un urbanizador ilegal o pirata termina validándose toda vez que desarrolla urbanizaciones por fuera de la norma, se lucra con la venta de unos lotes que no tienen servicios para que al final quienes deban solventar las necesidades de la población que allí se asienta sea la comunidad y el Gobierno.

Década de 1.990.

El comienzo de la década de los años 90, es una época que da comienzo a la aplicación de los principios de la Constitución Política del año 1991 la cual organizó a Bogotá como Distrito Capital y dio facultades para que el territorio se organizara en Localidades según las características sociales de los habitantes.

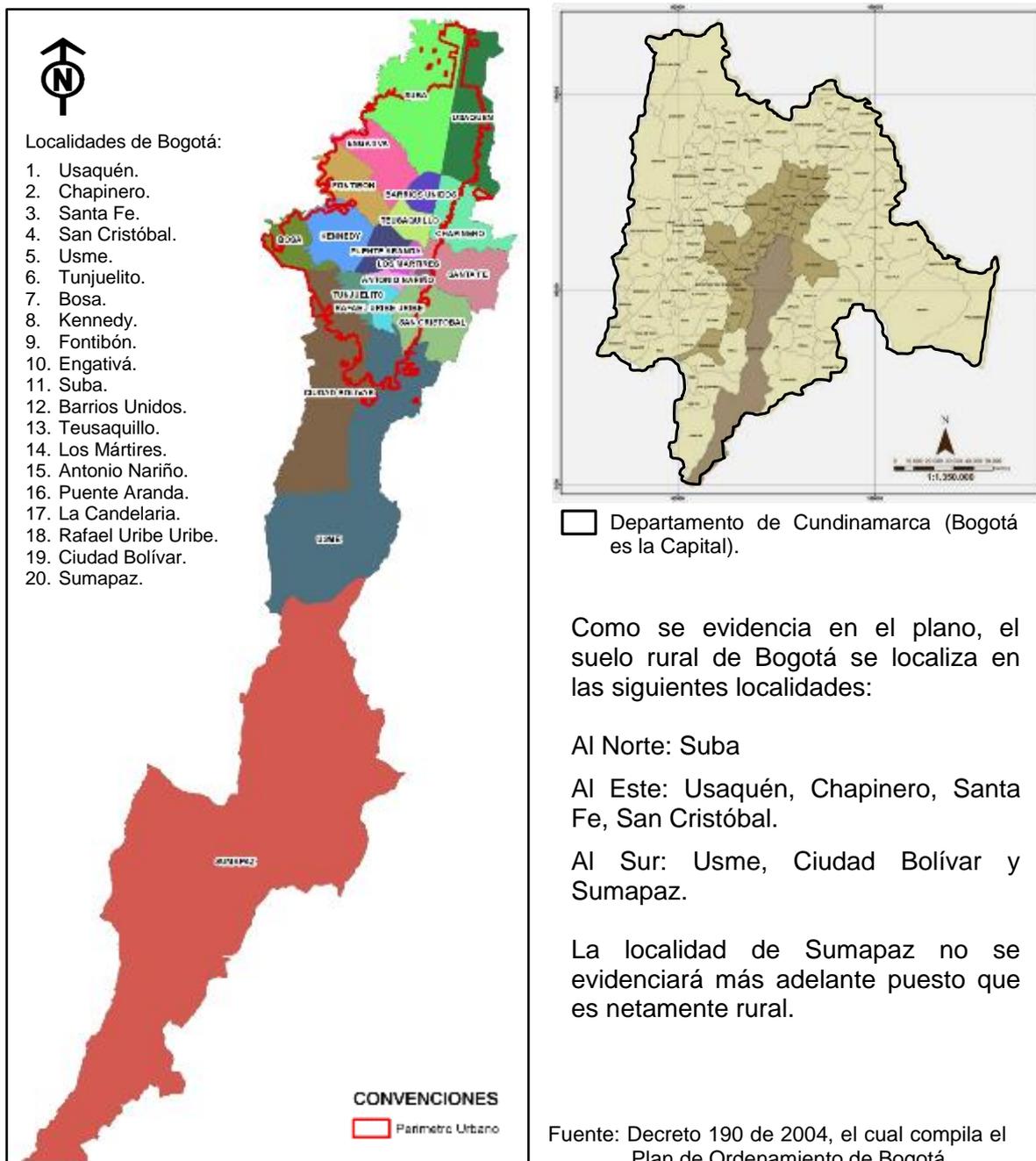
La Constitución dio la posibilidad al Distrito Capital (Bogotá) de conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos, así como una región con otras entidades

¹⁴ El Artículo 62 de la Ley 9 de 1989, definió que: “Estas organizaciones pueden ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, en los términos previstos por la ley. Las organizaciones deberán ejecutar sus planes de vivienda en terrenos aptos para el desarrollo urbano y de conformidad con todas las normas técnicas, urbanísticas y arquitectónicas vigentes en la localidad”.

¹⁵ Ley 9 de 1989, Capítulo VII, Artículo 70, son establecimientos públicos locales encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para cumplir con lo siguiente: ejecución de planes de vivienda de interés social, preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales, constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades, constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos, provisión de espacios públicos urbanos, legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales, reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos y ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras.

territoriales, es decir otros departamentos¹⁶; todo esto con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación de servicios.

Imagen No. 1. División territorial de Bogotá en la actualidad.



Iniciando esta década Bogotá se rigió por el Acuerdo 6 de 1990, el cual adoptó el Estatuto para el Ordenamiento Físico de la ciudad, este Acuerdo es la evolución del

¹⁶ El Departamento es una "entidad administrativa territorial integrada por municipios y bajo la autoridad de un gobernador" (Mesa, Remolina, Pérez, e Igua 2011, p. 49).

Acuerdo 7 y se estructuró en 3 niveles de zonificación, en donde el primero estaba orientado al manejo de los elementos naturales, tales como; el sistema hídrico, orográfico, parques, zonas verdes y forestales, entre otros. El segundo nivel de zonificación se orientó al manejo del patrimonio cultural y los valores urbanísticos, históricos, arquitectónicos y aquellos con identidad urbana. El último nivel de zonificación se orientó para el manejo de los elementos del espacio público. Como puede verse el EP se convierte en un elemento importante dentro del ordenamiento físico de la ciudad.

En lo que se refiere a desarrollos clandestinos, a partir de este Acuerdo se le da la facultad al Alcalde Mayor que esté a cargo para legalizar desarrollos urbanos en el Distrito e incorporarlos al perímetro urbano. La Legalización se definió en el Artículo 236 del Acuerdo 6 como: *“el procedimiento mediante el cual se adoptan las medidas administrativas encaminadas a reconocer oficialmente la existencia de un asentamiento o edificio, a dar la aprobación a los planos correspondientes y a expedir la reglamentación respectiva”*.

De igual manera estableció “programas de mejoramiento urbano de desarrollos ilegales” con el fin de involucrar a los urbanizadores responsables de los desarrollos objeto de legalización para que llevaran a cabo el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas.

El Acuerdo 6 (Sub-Capítulo 2, Artículo 411) retomó del Acuerdo 7 de 1979 dos modalidades para adelantar procesos de urbanización en la ciudad, una por desarrollo normal consistente en la realización de un programa de urbanización con obras de infraestructura y saneamiento completas, dentro de los plazos estipulados por la licencia de urbanización, requisito previo a la expedición de la licencia de construcción. Y la segunda modalidad es por desarrollo progresivo en sectores sin desarrollar (Artículo 413), esta modalidad permitió la venta de los lotes resultantes de un programa de urbanización con obras de saneamiento e infraestructura básicas; como la adecuación precaria de vías, la instalación de la red para la futura conexión de algún servicio público, con el fin de complementar estas obras gradualmente hasta alcanzar un nivel definitivo.

La posibilidad de adelantar urbanizaciones por desarrollo progresivo se dio con el fin de ofrecer lotes a un menor precio del que tendrían los lotes adelantados bajo la modalidad de desarrollo normal. En este caso el promotor no tenía la responsabilidad de terminar las obras, las cuales las asumían los adquirentes de los lotes con el fin de que en el futuro culminaran estas obras por un sistema legalmente admisible, fuera por formas asociativas de la comunidad, por valorización, por un programa de regularización, entre

otros. La única responsabilidad del promotor era presentar ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital¹⁷ (DAPD) un programa de las obras y su tiempo de ejecución, así como la propuesta de las soluciones planteadas para suplir la deficiencia de los servicios mientras se completaban las obras. La responsabilidad de estos y la relación de las obras requeridas debían quedar plasmadas en la licencia de urbanismo. En cuanto a los terrenos que se debían utilizar para el desarrollo de esta modalidad solo estaba permitido en aquellos predios con tratamiento de desarrollo e incorporación.

Se evidencia que las normas han permitido normalizar la situación jurídica, regularizar urbanísticamente y mejorar la infraestructura de los asentamientos humanos que se han originado desde la informalidad, pero este tipo de instrumentos no han servido para realizar procesos de planeación urbana.

Es así como la ciudad estuvo regida durante 20 años por el Acuerdo 7 de 1979 y el 6 de 1990, en referencia al crecimiento de la ciudad y acorde a Escallón (2001), estos acuerdos no construyeron un modelo de ordenamiento ni dieron lineamientos de la forma de actuar sobre el territorio o sobre los sistemas de la ciudad; sino que fueron instrumentos de planificación incompletos que se limitaron a dar unas normas para la actuación de los privados sobre el territorio, y guiaron el desarrollo de la ciudad desde un ámbito sectorial teniendo grandes efectos en el crecimiento de Bogotá.

Finalizando la década del 90 a Nivel Nacional se expidió la Ley 388 de 1997, la cual modificó la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991¹⁸, esta Ley se creó con el objeto de dar a los municipios mecanismos para promover el ordenamiento de su territorio, fundamentado en 3 principios; darle a la propiedad una función ecológica y social; prevalecer el interés general sobre el particular y hacer una distribución de cargas y beneficios de una forma equitativa.

Es así como la Ley 388 de 1997 surgió para convertirse en un hecho relevante en el ordenamiento del territorio del país, toda vez que generó lineamientos en cuanto al ordenamiento de este en todas las ciudades en los aspectos social, económico, ambiental, político y cultural; estableciendo el Plan de Ordenamiento Territorial en adelante POT, como el instrumento que agrupa los “*objetivos, directrices, políticas,*

¹⁷ Mediante el Acuerdo 257 de 2006 en su capítulo 4, se transformó el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) en Secretaría Distrital de Planeación (SDP).

¹⁸ Esta Ley hizo una modificación a la Ley 9 de 1989.

estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Ley 388, artículo 9).

Por tanto, en cada ciudad o municipio el POT prevé entre otras cosas, el suelo sobre el cual se desarrollarán los proyectos de vivienda social, determinando las estrategias e instrumentos para el desarrollo de programas orientados a reducir el déficit. Uno de los elementos de mayor importancia que introdujo esta Ley fue *“la articulación expresa entre instrumentos de planeación e instrumentos de gestión del suelo, con el fin de dotar a las administraciones municipales de herramientas concretas para lograr los objetivos de ordenamiento territorial”* (Maldonado, Pinilla, Rodríguez y Valencia, 2006, p. 63).

Ahora bien con el fin de llevar a cabo sobre el territorio las actuaciones urbanísticas previstas en el POT, se determinó la exigencia de un “Programa de ejecución”, el cual es un instrumento de planeación que cumple prioritariamente con dos objetivos: primero articular el ordenamiento del territorio con el plan de desarrollo y el plan de inversiones de cada administración municipal o distrital; y segundo, concretar la programación temporal de las acciones urbanísticas prioritarias; por ejemplo provisión de infraestructura de transporte y de Servicios Públicos Domiciliarios (SPD), oferta de VIS y mejoramiento integral de barrios. (Maldonado, Pinilla, Rodríguez y Valencia, 2006). En consecuencia, el programa de ejecución es de obligatoriedad para cada período administrativo¹⁹ ya que este determina las actuaciones sobre el territorio, definiendo y priorizando los proyectos que deben ejecutarse durante el período correspondiente y los recursos respectivos.

Es así como la Ley 388 de 1997 determinó que en todas las ciudades del país se debía fomentar la concertación entre los sectores económicos, sociales y urbanísticos con el fin de lograr la participación de los ciudadanos en el ordenamiento urbano, pues el territorio empezó a entenderse como un espacio socialmente construido.

Teniendo como base la Constitución Política de 1991, la cual reconoció a Colombia como un país social de derecho e introdujo la participación ciudadana como un principio fundamental, se dio comienzo a la generación de mecanismos y herramientas para que los ciudadanos pudieran ejercer su derecho en la construcción del territorio. Así mismo sentó las bases del proceso de descentralización en el país, permitiendo que la planificación y administración del suelo fuera competencia directa de cada municipio.

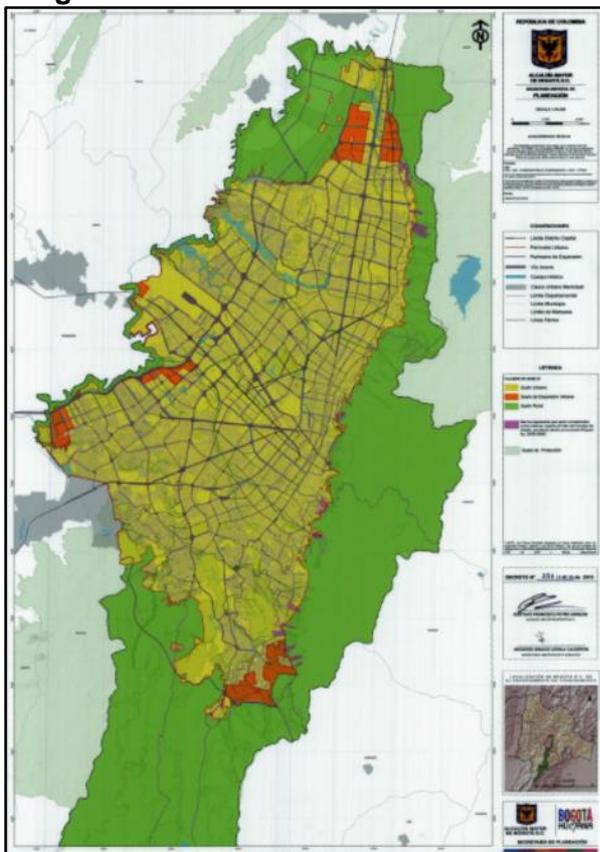
¹⁹ En Colombia cada ciudad y municipio tiene la figura de un Alcalde, quien hace las veces de jefe de la administración local y actúa como representante legal de la entidad territorial. Se elige popularmente y su gestión dura por un período de 4 años, que es el tiempo que durará el plan de desarrollo, el plan de inversiones y el programa de ejecución.

Década de los años 2.000.

Esta década es el surgimiento del Plan de Ordenamiento Territorial en adelante POT, el cual ha regido el ordenamiento de Bogotá hasta la actualidad incluyendo las modificaciones y revisiones que se le han realizado. El POT se expidió bajo el Decreto 619 de 2000 y se enfocó en la construcción de un modelo territorial regional con el fin de integrar el Distrito y la Sabana²⁰. Con este énfasis se pasó de un modelo cerrado a uno abierto siendo Bogotá el nodo central de la red de ciudades en la región Bogotá – Cundinamarca²¹.

Ahora bien, en cuanto al desarrollo físico de la ciudad, el suelo se clasificó en: urbano, de expansión y rural (Figura 2), reglamentando la incorporación de suelo de expansión a suelo urbano mediante la elaboración de planes parciales; de lo que podemos concluir que este instrumento de planificación fue propuesto para el control del desarrollo de las zonas de expansión.

Imagen No. 2. Clasificación del suelo urbano y de expansión



Fuente: Decreto 364 de 2013, el cual realiza una modificación excepcional al POT de Bogotá. Mapa No. 2 Clasificación del suelo urbano y de expansión.

²⁰ La "Sabana de Bogotá" se localiza en la cuenca alta del río Bogotá con una extensión aproximada de 425.000 has. La conforman 26 municipios del departamento de Cundinamarca y alberga una población cercana a 6 millones de habitantes. (Universidad Nacional, s.f).

²¹ Cundinamarca es un departamento y reúne 116 municipios, incluida Bogotá la cual es el Distrito Capital.

Otro de los elementos importantes del POT en el desarrollo regional propuesto, es la incorporación del ordenamiento ambiental promoviendo un modelo territorial sostenible, para ello se creó la Estructura Ecológica Principal en adelante EEP, la cual se definió en el Decreto 619²², cap. 2 como *“la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible”*. (Decreto 619 de 2000). En el modelo territorial del Distrito²³, la EEP se convierte en uno de los componentes primarios que lo conforman, orientando su objetivo a la conservación y recuperación de los recursos naturales y el ambiente en general, de esta manera la EEP se conforma por todos los parques urbanos, las áreas protegidas y los sistemas orográfico e hidrográfico de la ciudad. Con la consolidación de esta figura en el territorio urbano se pretendió controlar los procesos de conurbación con los municipios vecinos y la urbanización ilegal; por ejemplo con la recuperación y restauración ambiental de los cerros orientales y los cerros de suba, los cuales actúan como límite de la ciudad y en su gran mayoría presentan asentamientos de origen informal.

El POT también se orientó hacia la realización de proyectos de renovación urbana y aprovechamiento de vacíos existentes en el suelo urbano, con el fin de generar vivienda, equipamientos e infraestructura.

Como puede verse, el Plan de Ordenamiento Territorial orienta sus políticas y estrategias hacia el fortalecimiento del proceso de consolidación de la región Bogotá – Cundinamarca desarrollando proyectos comunes, orientando sus esfuerzos a la protección del medio ambiente y respetando los principios establecidos en la Constitución en cuanto a participación ciudadana.

En el año 2013 el actual Alcalde Mayor de la ciudad Gustavo Petro²⁴, realizó una modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT de Bogotá (Decreto 364 de 2013), justificando esta modificación en lo siguiente:

- Bogotá ha aumentado su zona urbana 30 veces su tamaño en 50 años, creciendo sobre los humedales y los cerros que la bordean.

²² “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”.

²³ El componente básico del Modelo de Ordenamiento de Bogotá, se constituye por tres estructuras: la ecológica principal, la urbana y la rural. (Decreto 619 de 2000, artículo 7).

²⁴ Gustavo Petro Urrego fue elegido Alcalde Mayor de Bogotá el 30 de octubre de 2011, y su Plan de Desarrollo 2012 - 2016 lo llamó “Bogotá Humana”. Representa al grupo político Progresistas. En su juventud perteneció al grupo guerrillero M-19, grupo armado que se desmovilizó el 9 de marzo de 1990.

- El crecimiento ha sido desequilibrado. En las zonas más alejadas de la ciudad la población vive en condiciones de hacinamiento.
- Más de tres millones de personas viven en riesgo por inundación o derrumbes.

Propuesta: Densificar las zonas centrales de la ciudad en altura, que es donde se encuentra la mayoría de la oferta formal de trabajo y la mejor infraestructura urbana y un nivel bajo de población vive allí, con el fin de aprovechar mejor el espacio para que más población viva en esta zona y esté más cerca de su lugar de trabajo. Al construir en altura se libera espacio para parques, vías y zonas verdes. Así mismo propone la mezcla de usos en toda la ciudad, pero permitiendo en algunas zonas reglamentadas aquellos usos que generan un alto impacto. Generación de normas para que los constructores a cambio del permiso para tener más altura en las edificaciones, generen vivienda de interés prioritario en las zonas centrales de la ciudad. (SDP, 2013)

Esta propuesta generó grandes polémicas en la ciudad, acorde a la Secretaría Distrital de Planeación, la propuesta no fue bien acogida por la población por la mezcla de usos y la mezcla social, entre otros, sustentado en que fueron propuestas que no se consultaron con la ciudadanía pues los mecanismos de participación utilizados no reflejaron los intereses de la comunidad, y que por tanto la mezcla de usos aumentará las tensiones sociales existentes.

En cuanto a la aprobación del Decreto 364, cuando este fue presentado ante el Concejo, no fue aprobado argumentando que la propuesta es un nuevo POT y no una modificación del anterior pero el Alcalde, en contravía de las normas lo impuso por Decreto y ante dicha situación fue demandado por ser considerado inconstitucional e ilegal²⁵. Por consiguiente el Decreto 364 se suspendió provisionalmente dejando a la ciudad en un limbo jurídico puesto que el 364 es el POT vigente pero está suspendido, así que hasta que por medio de una orden judicial no se suspenda definitivamente se siguen los lineamientos del anterior POT. De esta manera queda evidenciado que con este tipo de desavenencias se generan más conflictos en la ciudad, el planeamiento urbano no es un proceso continuo a largo plazo sino que en cierta manera queda a merced del mandatario que esté a cargo.

²⁵ Acorde a la Ley 810 de 2003, artículo 12 “Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del Alcalde. Si el Concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde”. En el caso en comento se considera que el Decreto 364 es ilegal puesto que el Concejo en el tiempo establecido se pronunció al respecto y no lo aprobó.

7. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA EN BOGOTÁ Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO URBANO.

“La estratificación socioeconómica es el mecanismo que permite clasificar la población en distintos estratos o grupos de personas que tienen características sociales y económicas similares, a través del examen de las características físicas de sus viviendas, el entorno inmediato y el contexto urbanístico o rural de las mismas”. (Departamento Administrativo Nacional de estadística -DANE).

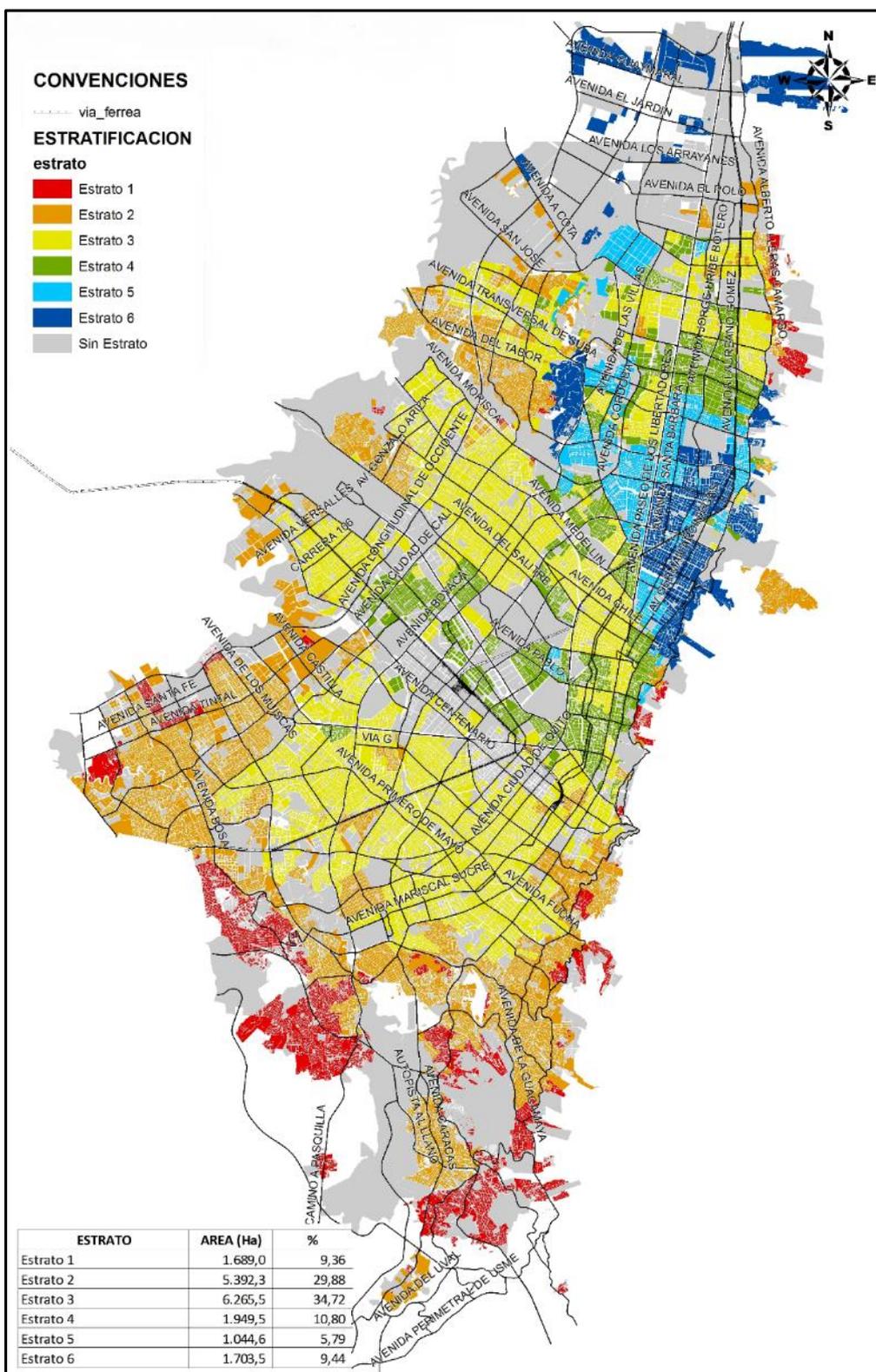
En Bogotá esta clasificación socioeconómica corresponde a 6 estratos (E) y se realiza para cobrar de manera diferencial por estrato los SPD (acueducto, alcantarillado, aseo, gas, energía eléctrica y telefonía), igualmente para la asignación de subsidios en los sectores más pobres. Es así como el E1 corresponde al sector bajo-bajo, el E2 al sector bajo, el E3 al medio-bajo, el E4 al medio, el E5 al medio-alto y el E6 al Alto. De esta manera quien tiene mayor capacidad económica paga más por la prestación de los servicios y contribuye para que los sectores más pobres de la ciudad puedan pagar las tarifas correspondientes a su estrato. *“La unidad final de estratificación es siempre la vivienda y no las personas que la habitan, debido básicamente a que los servicios se prestan al inmueble, lo cual diferencia los estudios de estratificación de otros instrumentos de focalización de subsidios”* (CONPES 2904²⁶ de 1997, p.6), aunque para la estratificación también se toma como base el entorno y la calidad de la infraestructura.

Si bien es cierto la estratificación socioeconómica se estableció en Colombia como una metodología para el cobro de los SPD y para la focalización de subsidios con el fin de que los hogares más pobres pudieran acceder a estos; ha sido una medida que ha incidido en la diferenciación de las clases sociales, aumentando la segregación socio espacial. De igual manera esta clasificación ha repercutido en el valor del suelo, de la vivienda y de los impuestos de propiedad.

Con el fin evidenciar la segregación existente en la ciudad de Bogotá, a continuación se presentan los siguientes datos:

²⁶ “La estratificación socioeconómica. Avances y retos”.

Imagen No. 3. Estratificación de Bogotá



Fuente: Decreto 190 de 2004, el cual compila el Plan de Ordenamiento de Bogotá.

La mancha gris que no tiene estrato socioeconómico corresponde a predios del Gobierno, inmuebles de conservación arquitectónica o espacio público.

Como se evidencia en el mapa anterior en el 73.96% del territorio de la ciudad se localizan los estratos socioeconómicos que van del bajo a medio bajo y solo en el 26.03% del territorio se ubican los estratos que van de medio a alto. El sistema de estratificación aplica “criterios de solidaridad y redistribución de ingresos”, es decir un porcentaje de la tarifa del servicio de los estratos 5 y 6 subsidia la tarifa del servicio de los estratos 1, 2 y 3, como se muestra en la tabla 2, de igual manera las unidades comerciales e industriales hacen la misma contribución de los estratos 5 y 6.

Tabla No. 2. Porcentaje de subsidio o contribución por estrato en la tarifa de SPD.

Estrato	%
1	0.50 Subsidios del 50%
2	0.60 Subsidios del 40%
3	0.85 Subsidios del 15%
4	1.00 Sin subsidio ni contribución
5	1.20 Contribución del 20%
6	1.20 Contribución del 20%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-

Teniendo como base el plano de estratificación y la tabla anterior, se concluye que un porcentaje muy pequeño de la población subsidia la tarifa de los servicios públicos de un gran porcentaje de la población. Uribe (2008, p 142-143) cita a González (2007, p 12-13) *“la estratificación no ha logrado la homogeneidad que busca, especialmente en los estratos dos y tres y, en cambio, si ha creado condiciones que incentivan la segregación socio espacial”*.

Sin embargo la estratificación ha hecho que millones de bogotanos cuenten con agua potable, gas, electricidad, teléfono y saneamiento ambiental, que no hubiesen podido pagar sin la existencia de los subsidios (Uribe, 2008).

La pobreza se localiza principalmente al sur de la ciudad cuya zona es la que tiene presencia del estrato socioeconómico más bajo y hacia el nororiente y norte de la ciudad se localiza la población con mayor poder adquisitivo, lo que significa que la zona norte tiene mejores equipamientos, mayor y mejor espacio público y las densidades son más bajas que en la zona sur, como se evidencia en la tabla a continuación:

Tabla No. 3. Área, población y densidad de la población urbana de Bogotá.

LOCALIDAD	SECTOR	Área urbana en Hectáreas (Has)	Población urbana	Densidad urbana
Suba	Norte	5.773	1.068.850	185
Chapinero	Noreste	1.315	133.471	101
Usaquén	Noreste	3.517	471.755	134
Engativá	Noroeste	3.439	843.722	245
Barrios Unidos	Noroeste	1.190	233.781	196
Santa Fe	Centro	697	103.593	149
Teusaquillo	Centro	1.419	146.583	103
La Candelaria	Centro este	206	24.144	117
Puente Aranda	Centro oeste	1.731	258.441	149
Los Mártires	Centro sur	651	97.926	150
Fontibón	Oeste	3.053	345.909	113
Tunjuelito	Sur	991	201.843	204
Antonio Nariño	Sur	488	108.307	222
Rafael Uribe Uribe	Sur	1.765	377.615	214
San Cristóbal	Sureste	1.648	409.628	249
Usme	Sureste	2.158	382654	177
Bosa	Suroeste	1.932	583.056	302
Kennedy	Suroeste	3.606	1.019.949	283
Ciudad Bolívar	Sur oeste	3.240	639.768	197
TOTAL BOGOTÁ		38.819	7.450.995	192

Fuente: 21 Monografías de las Localidades. Distrito Capital 2.011, basado en datos del DANE – SDP. Edición propia.

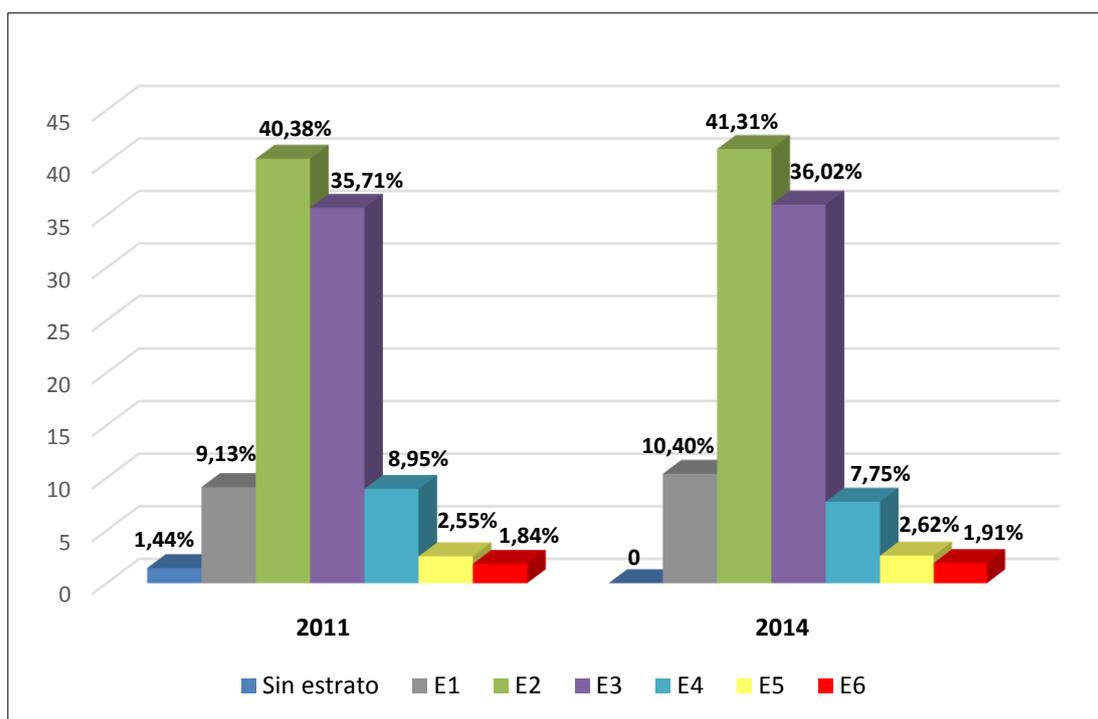
De acuerdo con datos del Distrito, en Bogotá la densidad promedio por habitante es de 192 Hab/Ha, como se evidencia en el cuadro anterior las localidades que tienen las densidades por encima del promedio se localizan al sur de la ciudad (a excepción de Engativá que se localiza al noroeste) y en los estratos socioeconómicos más bajos, lo que significa que son áreas mal desarrolladas, marginadas y presentan falencias de espacio público para zonas verdes y vías. Todo lo contrario sucede al norte de la ciudad el cual asienta a la población de mejor condición socioeconómica.

Así las cosas, el territorio de Bogotá se encuentra segregado espacialmente, con una evidente desigualdad social y altos niveles de pobreza; de igual manera 4 de las 7 localidades con las mayores densidades se localizan en los sectores de periferia las cuales históricamente siempre han tenido en su territorio presencia de asentamientos de origen informal.

En cuanto a la distribución de la población por estrato socioeconómico se cuenta con las siguientes cifras:

Tabla No. 4. Población de Bogotá por estrato socioeconómico años 2009 a 2011.

Estrato	2011		2014	
	# Personas	%	# Personas	%
Sin E	107.409	1,44	-	0
1	679.957	9,13	810.266	10,40
2	3.008.857	40,38	3.220.105	41,31
3	2.660.570	35,71	2.807.349	36,02
4	667.169	8,95	604.219	7,75
5	190.141	2,55	204.002	2,62
6	137.128	1,84	148.522	1,91
TOTAL	7.451.231	100	7.794.463	100



Fuente: DANE-SDP, EMB 2011-2014. Cálculos SDP. En Boletín 65 Bogotá ciudad de estadísticas. EMB

Como se muestra en la tabla y gráfico anterior la población de Bogotá se concentra en los estratos 2 y 3 que se clasifican como medio – bajo y bajo respectivamente. En el año 2014 respecto al año 2011 la población de los estratos 1, 2, 3, 5 y 6 aumentó, solo la de estrato 4 se redujo, sin representar porcentajes significativos entre cada año.

Debido a la exclusión y estigmatización que la estratificación socioeconómica ha generado en el país, actualmente se está estudiando la posibilidad de eliminar este sistema de clasificación, que más allá de sectorizar a las ciudades para el cobro de SPD y para la focalización de subsidios a los hogares más pobres; instituyó un sello social que señala, segrega y divide socialmente a las personas por el lugar en el que viven.

En una entrevista realizada por el diario de circulación nacional “EL TIEMPO” el 12 de julio de 2014 a Roberto Lippi, experto de ONU-HABITAT agencia que actualmente está apoyando a Colombia para definir el camino que puede escoger en cuanto a la superación de la estratificación social; hace énfasis en que Colombia debe desmontar la estratificación y enfocar los subsidios sobre las personas y las familias pero no sobre las viviendas. Para ello propone hacer un pilotaje en Bogotá y adquirir sistemas más sofisticados para actualizar las bases de datos, puesto que en la actualidad los datos poblacionales del país están sustentados únicamente en el CENSO, el cual se hace cada 10 años y requiere de 5 años más para procesar todos los datos. Adicional a esto, Lippi también argumenta que los problemas que ha generado la estratificación en Colombia han hecho que; *“Primero, todos los pobres estén juntos y todos los ricos estén juntos en sectores distintos de las ciudades. Segundo, esto crea un estigma social sobre dónde vive la gente. Tercero, está creando toda una serie de distorsiones. Colombia es un país que está creciendo, reduciendo la pobreza y aumentando la clase media. En muchos lugares hay familias que reciben subsidios y ya no los necesitan porque están en otra etapa de su vida, pero por vivir en cierta zona siguen recibéndolos. Por el contrario, en otros sectores hay personas que necesitan subsidios y no los reciben por el lugar donde viven”*.

En conclusión es un gran paso que en el país se esté pensando en eliminar la estratificación socioeconómica y estudiando las mejores alternativas para enfocar los subsidios que hoy en día se entregan en los sectores de estratos bajos.

8. EL PAPEL DE LOS AGENTES SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD.

La construcción de ciudad trae implícita la forma de acceder al suelo urbano, la cual en considerables ciudades latinoamericanas se hace desde la informalidad. Acorde a Pedro Abramo (2001), la forma de acceso al suelo urbano de los pobres puede entenderse a partir de tres grandes lógicas; la lógica del Estado, el cual desde una decisión política pública define el acceso y usufructo del suelo urbano; la lógica del mercado, la cual es la mediación entre oferta y demanda. Dentro del mercado se encuentra aquel que cumple con los lineamientos jurídicos y normativos de un lugar recibiendo el nombre de “mercado formal de suelo”, y aquel inmerso fuera de los lineamientos jurídicos y normativos de un lugar, conocido como “mercado informal de suelo urbano”. La tercera forma de acceso al suelo es desde la lógica de la necesidad, la cual está condicionada por la pobreza y falta de recursos monetarios que impiden el acceso al mercado formal.

De lo anterior se deduce que el mercado informal de suelo urbano obedece a una necesidad de la población pobre, que debe suplir esta carencia por algún medio y que encuentra la oportunidad de acceder a la ciudad y a una eventual vivienda a través de este mercado. Por lo tanto la existencia de esta necesidad revela la incapacidad del Estado de ofrecer oportunidades a toda la población y la existencia de una deficiencia institucional.

En consecuencia, la marginalidad urbana cobra fuerza y se asocia directamente con el sector informal de la economía, es decir se encuentra al margen de las actividades establecidas en el sector formal. Esta marginalidad se percibe como un modo de vida urbano en donde participan diversos grupos humanos, y el cual se reconoce como un factor que tiene su propia dinámica y reglas de juego (Saldarriaga, 1992).

Al hablar de la construcción de la ciudad, los agentes sociales se convierten en los actores principales en la intervención del territorio. Por tanto y como consecuencia de las dinámicas del mercado formal e informal de tierras, es necesario referirse a los agentes que participan en los mismos y que condicionan el desarrollo de la ciudad, ya sea por intereses políticos, económicos o sociales, y los cuales son: el Estado, la comunidad, los promotores de vivienda y urbanizadores ilegales.

Para entender la acción de los agentes en la configuración de la ciudad y la producción del hábitat es importante comprender el proceso de migración a la ciudad y la ocupación

del territorio, en este caso el territorio de Bogotá; en relación a lo anterior Torres (2009) cita a Cardona quien describe tres formas adoptadas en el proceso de migración a la ciudad: "(...) a. *Migración escalonada y a la periferia*; b. *Directamente al centro de la ciudad y luego a la periferia*; y c. *A la periferia sin escalonamientos*. (...)". (p. 60).

Como se evidencia, la población migrante en todas las formas que adopta finaliza su recorrido asentándose en territorios de la periferia de la ciudad. Esto se explica porque la población inicial que conformó estos asentamientos irregulares provenía del campo, trayendo sus costumbres y un arraigo por la tierra, la cual proporciona alimentos; por lo que resultaba más atractivo adquirir un lote en la periferia en el cual podían reproducir ciertas actividades realizadas en el campo. Adicionalmente al llegar a la ciudad, las familias en su mayoría numerosas, debían ocupar una habitación en inquilinatos o pagar un arriendo, el cual resultaba costoso, haciendo que su estadía en las zonas céntricas de la ciudad solo fuera un paso para llegar a un asentamiento irregular con la posibilidad de construir paulatinamente una vivienda. En el caso de llegar directamente a la periferia sin realizar escalas en la ciudad, obedece a que en la zona, la persona tiene un familiar o un amigo que lo conecta directamente.

Lo anterior, lo explica Alfonso Torres (1993) así:

El cambio de una casa a otra y de un barrio a otro no ha sido para muchos resultado de unas mejores condiciones económicas, sino motivado por el aumento del precio de los arriendos en los barrios otrora periféricos, que por el surgimiento de otros y el mejoramiento de su infraestructura trajeron el aumento del valor del suelo. Muchos inquilinos tienen que acudir a por mil medios para conseguir el dinero del lote donde construirán su vivienda (...).

(...) Una vez llegados a la ciudad los migrantes se trasladan de un barrio a otro antes de establecerse definitivamente la ocupación pirata, en la invasión o en la urbanización estatal. Varios de nuestros entrevistados relataron haber vivido antes en uno o dos barrios populares periféricos, donde ya habitaban generalmente otros familiares o paisanos. Incluso algunos barrios tendieron a concentrar migrantes de determinada zona (...) (p. 45).

8.1 PAPEL DE LA COMUNIDAD EN LA CONFORMACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS.

En el proceso de construcción del territorio, la comunidad como agente social ocupa un lugar determinante en su conformación, toda vez que debe asegurar un espacio en el suelo urbano resolviendo el aprovisionamiento de un lugar de habitación; así pues la comunidad se convierte en (...) *el principal agente social impulsor de la construcción de ciudad, ya sea formal o informal. Pero ello solo se da cuando la comunidad adelanta sus esfuerzos a través de un proceso de organización y trabajo que le permite mejorar las*

condiciones de vida colectiva. (...) (Torres, 2009, p. 62). Por tanto el esfuerzo y trabajo colectivo que logran los sectores de población de bajos ingresos se ven reflejados en el espacio que configuran desde los barrios que se consolidan.

En el país existen organizaciones de Acción Comunal²⁷ de diferente grado y sin ánimo de lucro: de primer grado las juntas de acción comunal (JAC), las cuales se constituyen por personas mayores de 14 años residentes dentro del territorio que la compone; y las juntas de vivienda comunitaria, las cuales están constituidas por familias que se agrupan para desarrollar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. De segundo grado se encuentra la asociación de juntas de acción comunal, la cual se constituye por las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria. De tercer grado la federación de acción comunal, la cual está constituida por las asociaciones de acción comunal y finalmente en el cuarto grado se encuentra la confederación nacional de acción comunal, la cual se constituye por las federaciones de acción comunal. (Ley 743 de 2002). Las Juntas de Acción Comunal permiten la organización de la comunidad para que por medio de su gestión promuevan el desarrollo de proyectos de interés comunitario que mejoren la calidad de vida y el lugar donde habitan.

Ahora bien, al caracterizar a la población, que hace parte de la demanda es decir “consumidores de suelo urbano”, que en el caso que nos ocupa está orientado a la población de escasos recursos económicos, deben establecerse dos criterios: aquellos que se asientan en suelo urbanizado formalmente y quienes se asientan en suelo urbanizado inicialmente desde la informalidad.

Respecto al suelo formal destinado para proyectos de VIS quienes acceden a este mercado lo consiguen por su nivel de ingreso, el cual debe ser hasta 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)²⁸ – 929,55 USD y por la posibilidad de obtener el SFV para adquirir vivienda terminada acorde a los esquemas que determina el mercado. Lo anterior implica que esta población también se encuentra vinculada con la economía formal facilitando el acceso al mercado inmobiliario legal.

²⁷ La Ley 743 de 2002, la cual desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal, define acción comunal, como: “*una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad*”.

²⁸ Acorde al Decreto 2731 de 2014. Artículo 1, el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente en Colombia para el año 2015 corresponde a (\$644.350,00) pesos colombianos. Teniendo en cuenta que en promedio un (1) dólar durante el 2015 equivale a \$2.772,75 pesos en promedio, el SMLMV en Colombia corresponde aproximadamente a 232,39 USD.

Los ciudadanos que acceden al mercado inmobiliario informal están directamente vinculados con la economía informal de la ciudad y son aquellos que no cumplen con los requisitos del mercado habitacional formal para acceder a una vivienda, por tanto este sector de la población corresponde a la población más pobre de la ciudad. Las familias adquieren un lote que se localiza en la periferia de la ciudad con un déficit de espacios públicos y equipamientos, y adicionalmente en situaciones de riesgo ambiental, donde una vez asentados dan comienzo al levantamiento de la vivienda por autoconstrucción sin cumplir algún tipo de norma de edificabilidad. Posteriormente la comunidad se organiza para lograr la legalización del asentamiento con el fin de alcanzar una seguridad jurídica, la obtención de mejoras y el acceso a servicios públicos a través de los programas que tiene dispuesto el Distrito para ello. Vale la pena resaltar que las viviendas producidas responden a las necesidades de las familias, en cuanto a diseño, área, pisos, entre otros; una vez levantada la vivienda una forma de adquirir un ingreso adicional es mediante el alquiler de uno de los pisos o la ubicación de local comercial.

Como conclusión, los proyectos de vivienda social ofrecen unidades habitacionales más pequeñas que las que se pueden obtener por el sistema de autoconstrucción, puede decirse que la oferta formal de vivienda *“va en contravía de muchas de las prácticas populares en torno a la vivienda como generadora de ingresos, prácticas que son apenas obvias en un contexto de creciente desempleo y pobreza”* (Maldonado, 2007 p. 329); es decir en el mercado informal las familias pueden subdividir el lote o parcela, obtener los pisos que se ajusten a sus necesidades y a sus capacidades económicas y establecer pequeños negocios que ayudan a su subsistencia sin tener en cuenta algún tipo de norma que se los impida, y para finalizar este proceso el gobierno legaliza estos asentamientos para dar inicio a su intervención por medio de programas de mejoramiento barrial y de vivienda. Por lo anterior se deduce que adquirir una vivienda en el mercado inmobiliario formal termina siendo menos atractivo y ventajoso para los hogares pobres.

8.2 INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Partiendo de la premisa *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”* (Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 51); se entiende que el Estado es el agente social que tiene la

responsabilidad de intervenir en el progreso de la sociedad, propiciando un desarrollo armónico y equitativo en toda la Nación.

Por tal motivo, las acciones que de allí se emprendan hacia la consolidación del territorio deben orientarse a la construcción de ciudades amigables con el medio ambiente, con procesos de planeación equitativos en donde todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de educación, salud, vivienda y empleo.

Cuando nos referimos al Estado, también debemos aludir su intervención tanto en los mercados formales como informales. Desde el mercado formal nos referimos a este agente como el encargado de gestionar el suelo para el desarrollo de programas de vivienda tanto social (VIS) como social prioritaria (VIP)²⁹; para Abramo (2004) el Estado es quien “*define la forma, la localización y el objetivo público que facilitará el acceso y usufructo del suelo urbano*” (p. 2).

No obstante en Colombia, el Estado se ha enfrentado a grandes retos por lo que no ha sido posible llevar estas premisas a la práctica. Actualmente sigue presente el conflicto armado que se traduce en el desplazamiento de la población, situación que ha generado miseria y ha llevado a un crecimiento acelerado y no planificado de las ciudades. Esta problemática ha sido estudiada por décadas, y puede decirse que la acción del Estado se ha limitado a la producción de políticas, a su desempeño como ente regulador y a proponer programas que tratan en alguna medida de solventar la problemática existente de vivienda y de suelo.

En Bogotá se vale de instituciones como la Caja de Vivienda Popular, cuya función principalmente es hacer un acompañamiento técnico, social y jurídico en asentamientos de origen informal desde los programas: reasentamientos, urbanización y titulación, mejoramiento de barrios y mejoramiento de vivienda. También se encuentra Metrovivienda, la cual desarrolla funciones propias de un banco de tierras o de un banco inmobiliario para el desarrollo de proyectos urbanísticos que contemplen la provisión de Vivienda de Interés Social Prioritaria.

En el caso del mercado formal, para Torres (2009) “*El papel de constructor y promotor que el Estado desempeñó durante años ha sido limitado al de regulador del sistema de*

²⁹ El Decreto No. 1077 de 2015 ibídem, definió en su artículo 2.1.1.1.1.2, la Vivienda de Interés Social Prioritaria -VIP- como: “*aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv)*”.

subsidios y demanda" (p. 65), valiéndose de diferentes instituciones. Y en el caso del mercado informal ha intervenido formalizando asentamientos irregulares o reubicando a las familias que se sitúan en predios inestables geológicamente. Pese a esto, a comienzos del nuevo milenio, el Estado más allá de regular el sistema de subsidios a la demanda, se convirtió en un promotor de suelo formal por medio de la utilización de figuras como los bancos de tierra, que en Bogotá lo hace a través de Metrovivienda y como promotor inmobiliario público mediante el desarrollo de proyectos de vivienda VIS y VIP.

8.3 INICIATIVA PRIVADA.

En la producción de suelo urbanizado tanto formal como informal intervienen agentes de diversa índole desde el sector privado para la producción de vivienda, los cuales se rigen por la oferta y la demanda del mercado. Los cuales se puntualizan a continuación:

8.3.1 Constructores.

Las compañías constructoras en Colombia están ligadas al sistema financiero y cumplen con las normas urbanas para poder operar, se encargan del diseño y la construcción de los proyectos de vivienda social. En Bogotá la actividad para el desarrollo de proyectos de vivienda está controlada por la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda adscrita a la Secretaría de Hábitat (SDH)³⁰, por tanto los constructores deben estar inscritos para ejercer la actividad de enajenación de inmuebles³¹ destinados a vivienda. Adicional a esto, a nivel Nacional esta actividad la regula la Superintendencia Financiera de Colombia por tanto para anunciar y desarrollar actividades de enajenación de inmuebles se deben obtener los permisos correspondientes, de lo contrario existe el riesgo de ir a prisión por un período de dos (2) a seis (6) años.

En la actualidad participan activamente en la construcción de viviendas gratuitas, mediante la constitución de Patrimonios Autónomos Derivados -PAD- pertenecientes al FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA. Los PAD directamente pueden adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados

³⁰ Entidad del Distrito encargada de formular e implementar las políticas de Hábitat con el objetivo de mejorar la vivienda y el urbanismo de la población, y en especial del acceso a estos de los sectores de más bajos ingresos de Bogotá.

³¹ Decreto Ley 2610 de 1979, artículo 2, parágrafo: La actividad de enajenación de inmuebles "se entiende desarrollada cuando las unidades habitacionales proyectadas o autorizadas por las autoridades metropolitanas, distritales o municipales, sean cinco (5) o más".

en desarrollar proyectos de vivienda (Ley 1537 de 2012), los proyectos de vivienda a los que se refiere la Ley son tipo VIP destinados a los hogares más pobres del país.

8.3.2 Urbanizadores piratas o ilegales.

Previo a hablar de los agentes que intervienen en la oferta del mercado inmobiliario informal se hace necesario conocer las tipologías urbanas que se asocian a este mercado, entre las cuales tenemos: urbanizaciones ilegales, piratas e invasiones; y según Alfonso Torres (2009) se caracterizan por:

Tabla No. 5. Tipologías de los mercados informales.

URBANIZACIÓN ILEGAL	URBANIZACIÓN PIRATA	INVASIONES
<p>Surge por la acción del propietario de un predio quien se encarga de dividir el terreno en diferentes lotes con o sin planos y venderlos a un bajo costo; sin dejar conexiones a la red de servicios públicos domiciliarios de la ciudad. Generalmente estos predios se localizan a las afueras de la ciudad.</p> <p>Vale la pena aclarar que para la división del predio de mayor extensión en lotes, no se tienen en cuenta espacios para recreación, zonas verdes, equipamientos, aislamientos, antejardines, andenes, vías adecuadas, entre otros.</p>	<p>Este tipo de urbanización se organiza por la intervención de una o varias personas que toman posesión de un predio que no ha sido urbanizado para dividirlo en lotes y venderlos mediante promesas de compra-venta.</p> <p>Estos predios se localizan en el perímetro de la ciudad, muchas veces hacen parte del suelo rural y el dueño suele ser el Distrito.</p>	<p>En el caso de las invasiones, las cuales no tuvieron un gran desarrollo en Bogotá y su auge ocurrió entre los años 50 y 70, se consolidan por la acción de un grupo que se toma un terreno, (propiedad de terceros) por iniciativa propia con el fin de asentarse y construir según los medios que tenga disponibles una vivienda.</p>

Fuente: La información se consolidó con base en el libro Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente, Alfonso Torres (2009).

Con base en el cuadro anterior se deduce que, los agentes que intervienen en la conformación del mercado informal de tierras y que actúan desde la sombra se lucran de esta actividad y actúan por fuera de los lineamientos normativos; y se conocen como “urbanizadores ilegales” o “urbanizadores piratas”. En el caso de las invasiones es un grupo de la población que actúa desde una necesidad, puede decirse que un asentamiento que logra consolidarse desde una invasión en gran parte depende de la organización de las familias que la llevan a cabo y de su agilidad en la instalación de una vivienda improvisada. Sin embargo también existen organizaciones de vivienda, cooperativas o asociaciones de vecinos que promueven estos desarrollos.

Acorde a Camargo y Hurtado (2013), en el proceso de producción y configuración del espacio desde la urbanización informal, el suelo se convierte en un producto inmobiliario comercializable como consecuencia de los procesos que allí se gestan: parcelación, urbanización y construcción. Es así, como el urbanizador pirata realiza una parcelación en un predio de mayor extensión para proceder a la venta de los lotes, en algunas ocasiones realiza adecuaciones mínimas como dejar algunos espacios para vías o el acceso a algún servicio básico. Una vez iniciada la venta, el asentamiento comienza a consolidarse y sus habitantes inician un proceso de autogestión para la construcción de las viviendas, el acceso a servicios públicos y la legalización urbanística; una vez surtido todo este proceso los habitantes pueden convertirse en comercializadores de las viviendas.

La ganancia mayor del urbanizador ilegal radica en el incremento del precio del suelo que se genera por la expectativa de una futura urbanización; *“la magnitud absoluta del precio de venta del terreno es modesta si se la compara con los precios de los terrenos formales, pero es muy elevada si se contrasta con el precio de compra como tierra rural, incluso agregándole los gastos de infraestructura, que son elementales, y descontando las áreas destinadas a la vialidad y a los espacios comunes que tienden a ser mínimos”* (Jaramillo 2008, p. 39).

Ahora bien al caracterizar al urbanizador pirata o ilegal encontramos que muchos de ellos son políticos y concejales, en su mayoría propietarios de los terrenos objeto del asentamiento informal. Este grupo de población con el fin de obtener el respaldo popular para la obtención de votos asignaban lotes o suministraban a las familias algún material para la construcción de las viviendas, sin que les llegase a importar las condiciones de habitabilidad (Muñoz, 2004). La actividad de estos urbanizadores tuvo su auge a mediados del siglo XX y promovieron números asentamientos informales; así mismo tuvieron conflictos judiciales y su actividad fue sancionada con multas.

8.3.3 Cajas de Compensación Familiar -CCF-.

Las CCF son entidades privadas que administran el 4% de los aportes parafiscales³² pagados por los empleadores y por las cooperativas de trabajo asociado (Decreto 1053

³² “Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la

de 2014), para la administración del SFV y el pago de este a los trabajadores que tengan derecho. De igual manera desarrollan programas de vivienda social, los cuales están destinados prioritariamente a la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda.

Vale la pena indicar que:

(...) los recursos de las Cajas no son propiedad privada del empleador ni de los trabajadores en particular sino del sector de los trabajadores remunerados. No es pues un derecho subjetivo de las personas sino del sector en su conjunto.

Son pues recursos afectados a una particular destinación de interés general. Sus destinatarios, por disposición de la ley, deben reunir dos requisitos: que se trate de un trabajador y que dicho trabajador devengue menos de cuatro salarios mínimos. (Sentencia C-575 de 1992).

En la misma sentencia se aclara que la propiedad de estos recursos y su administración no son y no le competen a la Nación, pero que las entidades que los administran deben cumplir con la destinación que les obliga la Ley.

8.3.4 Organizaciones populares de vivienda -OPV-.

Estas organizaciones aparecen en Colombia desde los años noventa con la Ley 3 de 1991³³. Son entidades sin ánimo de lucro y su objeto es el desarrollo de programas mediante sistemas de autogestión o participación comunitaria para la construcción, adecuación o mejoramiento de vivienda; sus afiliados pueden hacer aportes en dinero y trabajo comunitario. Estos sistemas se configuran bajo las modalidades de autoconstrucción o construcción delegada lo que implica que sus afiliados participan activamente en los procesos administrativos, técnicos y financieros de las actividades a llevar a cabo (Decreto 1077 de 2015).

ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable". (Decreto Ley 111 de 1996. Art. 29).

³³ Esta Ley creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, estableció el subsidio familiar de vivienda y reformó el Instituto de Crédito Territorial.

9. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA.

9.1 ANTECEDENTES

En Colombia la década de los treinta marcó la institucionalidad en lo referente a VIS o como solía decirse en esta época “vivienda campesina”, mediante la creación de Banco Central Hipotecario (BCH) en 1932 con el objetivo de promover el sector de la construcción a través del crédito hipotecario; y de otra parte con la creación del Instituto de Crédito Territorial (ICT)³⁴ en 1939, una entidad con capital propio creada para fomentar el establecimiento de bancos de crédito territorial y otorgar crédito para la compra de vivienda con algunos subsidios entregados por el Estado. El crédito otorgado por el ICT y los bancos de crédito territorial estaba destinado únicamente para la construcción de habitaciones para los trabajadores del campo; aunque a esta población también se le definió como proletaria y obrera; por tanto es notable el interés que se tenía por mejorar las condiciones de habitabilidad de la clase obrera. De otra parte a estos bancos se les facultó para producir e importar materiales de construcción con destino a las edificaciones mencionadas previamente. Así mismo, el ICT construía directamente o por medio de contratos con urbanizadores privados, esta Institución se financiaba con recursos del presupuesto nacional.

Históricamente la actividad y el desarrollo de proyectos del ICT repercutieron positivamente en el territorio y en la población, toda vez que esta entidad se preocupó por desarrollar VIS de calidad arquitectónica con condiciones mínimas aceptables y de calidad urbanística ocupándose de la forma de implantarse en el territorio, del desarrollo de espacio público y de la interacción de la vivienda con el entorno; *“estos proyectos tuvieron un impacto determinante en el desarrollo posterior de la ciudad, pues sus realizaciones fueron (para las clases medias especialmente) la pauta para comparar los demás productos del mercado; de hecho, muchos de los proyectos privados posteriores siguieron los modelos adoptados por las realizaciones públicas, lo cual significó un mejoramiento generalizado de la oferta de vivienda y un aporte al desarrollo de la ciudad que se estaba construyendo”*. (Salazar, S.F p. 200); así mismo esta entidad se considera como pionera en la construcción de vivienda estatal en serie.

³⁴ Se creó mediante el Decreto 200 de 1939.

A pesar de ser estos proyectos de vivienda estatal, tuvieron una gestión del suelo limitada, desarrollando las soluciones habitacionales en zonas muy costosas de la ciudad, lo que encareció el valor de las viviendas dejando fuera de su alcance a la población más pobre. Lo anterior obligó la búsqueda de soluciones inmediatas que bajaran los costos de producción de las viviendas, por tanto *“el proceso de trabajo cambió de orientación, pues sus metas fueron cada vez más un número de unidades de vivienda, regidas por la necesidad de producir “soluciones” cada vez menos costosas, en lotes cada vez más pequeños”* (Salazar, S.F p. 200). Acorde a Moreno (2012) el ICT contribuyó al cambio de la morfología urbana de Bogotá puesto que también impulsó el desarrollo de vivienda hacia la periferia por el bajo costo de este suelo.

En el año 1942 mediante el Decreto 380 la Nación fomentó la construcción de barrios populares modelos en el país, mediante la aprobación de créditos a los municipios, como consecuencia a Bogotá le fue concedido un empréstito mediante el Acuerdo 20 de 1942 para que iniciara la construcción de estos barrios. En este Acuerdo también se creó la Caja de Vivienda Popular (CVP) como una persona jurídica autónoma, eminentemente técnica para Bogotá, encargada del servicio público de suministro de viviendas a los trabajadores; así mismo esta entidad se encargó de atender y administrar todo lo relacionado con los nuevos barrios populares, los cuales se consolidaron con viviendas unifamiliares de uno y dos pisos de altura. Una vez finalizado el contrato entre la Nación y el Municipio de Bogotá, en el año 1959 se le adicionaron más funciones a la CVP mediante el Acuerdo 15, así pues a esta Entidad se le encomendó principalmente la tarea de atender la necesidad de vivienda y servicios públicos comunales conducentes a mejorar la calidad de vida de la población de más bajos ingresos de la ciudad para elevar su nivel social. De igual manera incentivar la iniciativa privada para la construcción de viviendas con normas mínimas y fomentar la producción de materiales de construcción para mantener una oferta razonable en el mercado. Para poder llevar a cabo estas funciones, a la CVP se le facultó para adquirir terrenos y urbanizarlos a bajo costo para vender con facilidades de pago lotes económicos a las familias más pobres; construir directa o indirectamente viviendas para venderlas o arrendarlas a estas familias; conceder o garantizar créditos para construcción, reparación, ampliación, reconstrucción, terminación o saneamiento de las viviendas, entre otros.

A continuación se presentan algunos proyectos de urbanizaciones sociales construidos en Bogotá por la CVP, BCH y constructores privados, a lo largo de este capítulo y conforme se vayan presentado los períodos se mostrarán imágenes de este tipo de proyectos acorde a cada época.

Imagen No. 4. Barrio del Banco Central, edificado por Cuellar Serrano Gómez. 1938.



Fuente: Casa. Casa + Casa = ¿ciudad? Germán Samper. Una investigación en vivienda. 2012.

Imagen No. 5. Barrio Muequetá, construido por el BCH en 1938.

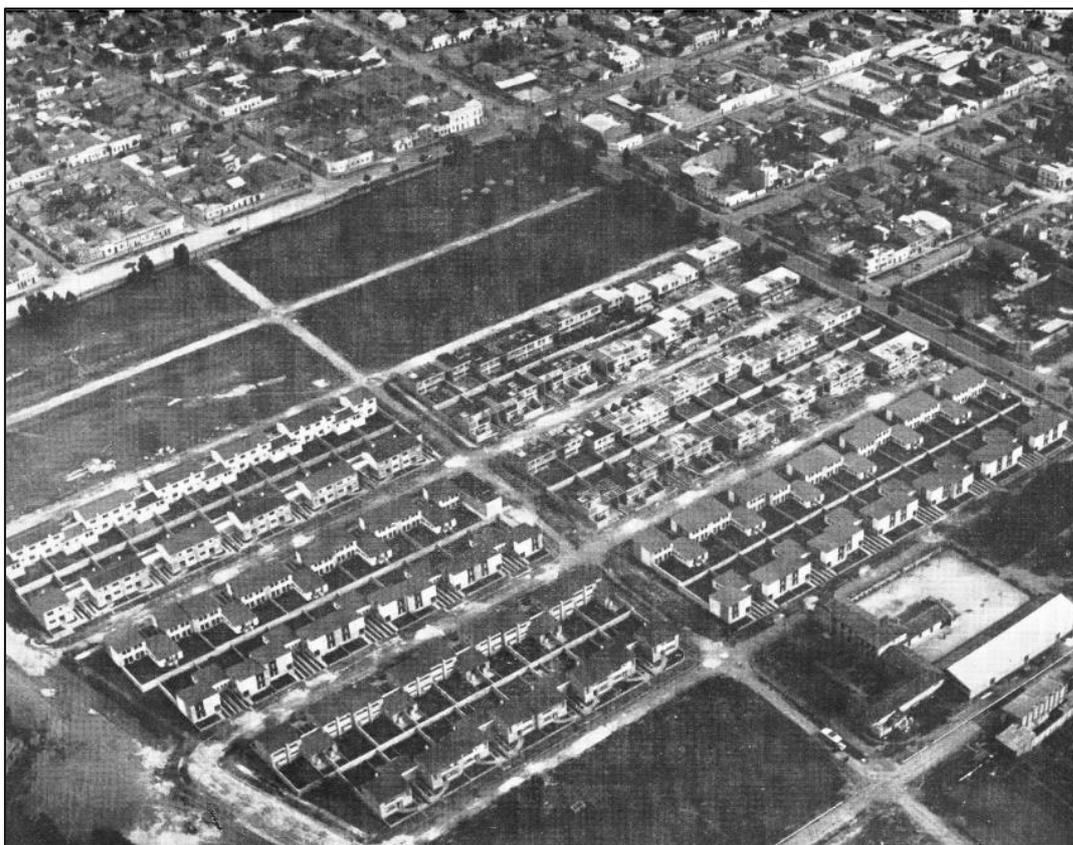


Fuente: Casa. Casa + Casa = ¿ciudad? Germán Samper. Una investigación en vivienda. 2012.

Imagen No. 6. Barrio Modelo Norte. Construido por la CVP. 1942.



Fuente: Casa. Casa + Casa = ¿ciudad? Germán Samper. Una investigación en vivienda. 2012.

Imagen No. 7. Barrio Los Alcázares, realizado por el ICT en 1949.

Fuente: Revista PROA 28, octubre 1949.

Paralelo a la construcción de las viviendas en el Censo Nacional de Población realizado en el año 1951, se detectó que las viviendas se encontraban en una situación precaria en relación a las condiciones de cobertura de servicios públicos especialmente de alcantarillado y acueducto. Pese a estas condiciones, se advierte que la política inició un período en el que la vivienda social se relacionó al concepto de vivienda económica, y se dejó de llamar obreros y campesinos a los futuros beneficiarios. (MVCT, 2014).

En el año 1957 se estableció el subsidio familiar de vivienda mediante el Decreto No. 118, en este se obligó a todos los patronos y establecimientos públicos con un capital igual o superior a 26.315,79 USD (de la época) y con un número permanente no inferior a veinte personas, a destinar el 4% total de la nómina mensual de salarios como aporte al SFV. El postulante a este subsidio se orientó en función de los hijos del beneficiario que fueran menores de 18 años o que dependieran de este económicamente por discapacidad; así mismo quienes podían acceder al subsidio debían ser trabajadores permanentes que laboraran la jornada máxima legal. Vale la pena indicar que automáticamente la población perteneciente al mercado laboral informal quedó excluida del acceso a este subsidio.

En la década de los cincuenta se construyó el Centro Urbano Antonio Nariño, siendo el primer ejemplo claro de arquitectura moderna en el país y el primer conjunto de vivienda social de tipología multifamiliar en altura en Bogotá.

Imagen No. 8. Centro Urbano Antonio Nariño (CUAN).

Construido por el ICT, Esguerra Sáenz, Urdaneta Suárez, Néstor C- Gutiérrez y Hermanos Ltda. 1952-1958.



Fuente: Museo de desarrollo urbano, Bogotá en: Centro Urbano Antonio Nariño – CUAN (1952-58) Bogotá Colombia 2013. Publicación digital consultada el 14/07/2015.

Imagen No. 9. Centro Urbano Antonio Nariño (CUAN). 1952-1958.



Fuente: Página web del Banco de la República. En <http://admin.banrepcultural.org/node/102133/zoomify>. Consultado el 14/07/2015

Finalizando la década de los cincuenta encontramos el Barrio La Fragua, proyecto que fue una de las primeras experiencias de autoconstrucción en Colombia, lo diseñó el Arq.

Germán Samper quien exploró una tipología de vivienda flexible para lograr su crecimiento de forma progresiva, acorde a la capacidad financiera de sus habitantes, además de ofrecer la posibilidad de ser productiva (es decir se dejó una habitación para que fuera utilizada para un negocio pequeño). Las familias participaron activamente con mano de obra y el ICT dio apoyo financiero y técnico. (Samper, Ángel y O'byrne, 2012).

Imagen No. 10. Barrio La Fragua construido por Germán Samper. 1958-1961.



Fuente: Casa. Casa + Casa = ¿ciudad? Germán Samper. Una investigación en vivienda. 2012.



Fuente: Casa. Casa + Casa = ¿ciudad? Germán Samper. Una investigación en vivienda. 2012.

Comenzando la década de los años 60 se evidenció que los problemas habitacionales obedecían más al subdesarrollo económico del país que a una baja operación de los

mercados de vivienda en especial a los mercados con una escasa producción de vivienda formal. De otra parte se produjo un desbalance entre generación de nuevas unidades de vivienda y demanda social por las precarias condiciones económicas de los hogares, situación que los marginó del acceso al mercado formal tanto de viviendas como financiero. En esta época se crearon estímulos tributarios para incentivar la inversión privada en vivienda social, se promovió y canalizó el ahorro de los hogares y se incrementó la construcción de vivienda social multifamiliar con el fin de relativizar la incidencia del precio del suelo urbano en el costo de la vivienda. (MVCT, 2014).

Finalizando la década surge la Ley 66 de 1968 la cual según Muñoz (2004), dividió en dos la historia del “control urbanístico” en Colombia, puesto que generó una serie de herramientas para evitar el desorden existente en cuanto a vivienda. Por tanto se estableció a la Superintendencia Bancaria como un organismo de inspección y vigilancia de las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y sobre el otorgamiento de créditos; por tanto de ahora en adelante cualquier persona que quisiera adelantar planes de urbanización o construcción de viviendas debía estar inscrito ante la Superintendencia. Adicionalmente la Ley en mención estableció la responsabilidad de los urbanizadores de realizar las obras de urbanismo y dotar de servicios públicos las viviendas; de igual manera estableció multas a aquellas personas que se dedicaran a desarrollar proyectos de vivienda fuera de los parámetros legales, por tanto la actividad de los urbanizadores piratas es perseguida policivamente.

A nivel Institucional se creó en 1968 el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) cuya función se orientó a la administración de las cesantías³⁵ de los funcionarios públicos y al desarrollo de programas de vivienda y líneas de crédito a esta población; en la actualidad el FNA continua administrando las cesantías pero de todos los trabajadores que se afilien sin importar el sector al cual se encuentren vinculados. Adicionalmente administra los recursos del SFV que le sean asignados para construcción, adquisición y liberación de gravamen hipotecario de VIS, esta entidad no construye directamente proyectos de vivienda tipo VIS pero si participa en su financiación. Este mismo año (Decreto 2974) se creó el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano como una instancia asesora del Ministerio de Desarrollo Económico de la política habitacional y urbana del país; sin embargo en el año 1988 (Ley 81) a este organismo en materia de vivienda lo orientaron solo a vivienda social.

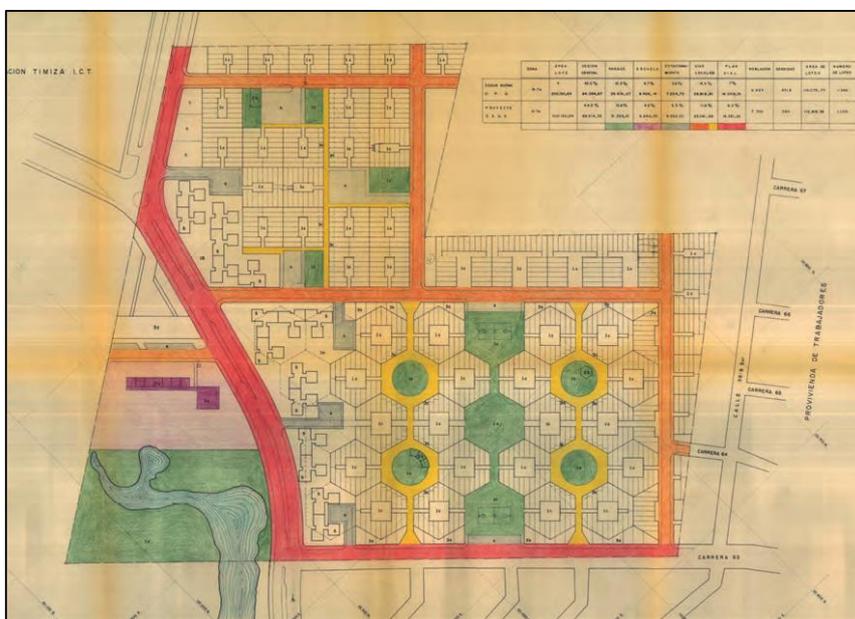
³⁵ “El auxilio de cesantías es una prestación social que se encuentra a cargo del empleador, que consiste en el pago al trabajador, de un mes de salario por cada año de servicios prestados y proporcionalmente por fracción de año” (www.ministeriodetrabajo.gov.co).

En este período se hizo evidente la problemática por la insuficiente capacidad de pago de muchos hogares objeto de la política social, por tanto el gobierno enfocó su política a la implementación de subsidios indirectos a la oferta y demanda para apalancar la capacidad de pago de muchos hogares; adicionalmente se formularon programas visiblemente diferenciados, aquellos de vivienda por autoconstrucción para las personas pobres y para las familias con ingresos insuficientes programas con subsidio. Por esta época fue cuando se introdujo el concepto de vivienda de interés social dirigido a la vivienda subsidiada. (MVCT, 2014). Al orientar el concepto de VIS a vivienda subsidiada implica que no va dirigida a la población más pobre del país.

A continuación se presenta el barrio Carimagua construido a mediados de la década de los años sesenta por autoconstrucción, proyecto para 458 viviendas en agrupaciones y algunos multifamiliares de baja altura; en este proyecto el Arq. Germán Samper propuso alternativas de agrupación de lotes de diferentes tamaños y formas, redujo las vías vehiculares para formar agrupaciones con pequeñas plazoletas y parques en lotes rectangulares. (Samper, Ángel y O'byrne, 2012).

Imagen No. 11. Barrio Carimagua Esguerra Sáenz y Samper.

Loteo y esquema básico. 1966.



Fuente: Casa. Casa + Casa = ¿ciudad? Germán Samper. Una investigación en vivienda. 2012.

En los años setenta el presidente Misael Pastrana Borrero orientó su gobierno el cual se desarrolló durante el período 1970-1974 a promover el sector de la construcción para aumentar la inversión en vivienda; este fue uno de los objetivos de su Plan de Desarrollo

“Las Cuatro Estrategias”. El economista Lauchlin Currie fue el promotor de este plan y una de las cuatro estrategias se orientó a incrementar la construcción habitacional para promover la actividad económica del país, siendo esta la base para el nacimiento del sistema UPAC (Unidad de poder adquisitivo constante). Hasta entonces las principales fuentes de crédito para la construcción de vivienda habían sido el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial. Este Sistema fue criticado porque se dijo que no favorecía a los pobres sino que favorecía a los ricos, pero acorde a Currie (1992) el UPAC no fue diseñado para vivienda social sino para atraer capital privado a la construcción de vivienda y no contaba con elementos de subsidio; pero pese a ello sí tuvo un objeto social, que fue promover el empleo en este sector de la economía para la población más pobre y de mano de obra no calificada. Adicional a esto también se pretendió promover la industria de materiales de construcción, el transporte, entre otros.

Definitivamente el UPAC no contribuyó a resolver los problemas de vivienda de la clase más pobre, pero sí generó empleo; para Currie el problema habitacional de los más pobres obedece a un problema de ingresos muy bajos. El UPAC promovió sistemas de ahorro para la financiación de vivienda mediante la creación de corporaciones de ahorro y vivienda (CAV). El sistema finalmente sucumbió finalizando la década del 90, dado que las cuotas mensuales de los créditos hipotecarios al inicio fueron bajas pero con el tiempo se hicieron cada vez más altas, lo que hizo inviable el cumplimiento de las obligaciones bancarias asumidas por las familias de clase media y conllevó a la entrega de las viviendas en dación de pago.

Acorde al Ministerio de Vivienda en lo que se refiere al ICT, en el período 1974-1978 se adoptó el SMLMV como medida para definir los precios de las viviendas sociales, el monto de los créditos, los ingresos de los beneficiarios y los subsidios indirectos a algunos tipos de soluciones. Se establecieron 4 programas como ejes principales de intervención de la entidad: vivienda de desarrollo progresivo, zonas subnormales, mejoramiento de la comunidad y servicios comunales básicos.

En relación a las acciones adoptadas durante la década de los años 70 en relación a la vivienda social, existe un hecho relevante el cual es la adopción del estudio “Normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios”, que fue encargado por el ICT, con el fin de establecer normas urbanismo más acordes a la realidad social del país, es decir adoptar normativamente una política que permitiera reducir los costos de urbanización mediante la adopción de normas mínimas técnicamente adecuadas y aceptables en cuanto a diseño urbano reflejado en la disminución del área de los lotes,

aumento de densidades habitacionales y disminución de las especificaciones cualitativas y cuantitativas de las redes de servicios públicos y vías; esto con la finalidad de ofrecer a la población más pobre la posibilidad de acceder formalmente al suelo.

Para Ceballos (2005) el estudio de las normas mínimas se orientó a frenar el avance de la producción espontánea de las ciudades, y el *“resultado de este estudio fue el planteamiento de un modelo basado en el urbanismo progresivo para su complementación en el tiempo, a cargo del urbanizador, y una construcción de la vivienda a cargo de los usuarios, aplicable tanto por el sector público como privado en la producción de vivienda a bajo costo”* (p. 1).

De lo anterior se concluye que la relación ingreso y estándar habitacional es directamente proporcional, es decir a menor ingreso menor estándar habitacional; este ha sido el punto de partida en lo referente a la disminución de los estándares habitacionales que ha sufrido la vivienda social y que se mantiene en la actualidad.

Ahora bien, pasando a la época de los años 80 y acorde a Urrutia y Namen (2012) la política de vivienda durante el Gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) es decir a comienzos de la década, se orientó a programas de vivienda social sin cuota inicial, esto debido a la incapacidad de muchas familias de acumular la cuota para acceder a un crédito de vivienda; razón por la cual se aumentó la demanda de vivienda en los sectores populares, sin embargo la inexistencia de una cuota inicial dificultó el pago de las cuotas mensuales por parte de muchas familias, llevando al ICT a una crisis económica como consecuencia del atraso en el pago de las obligaciones de los usuarios.

Durante esta década la CVP adelantó el proyecto “CIUDAD BOLÍVAR” por medio del cual se entregaron aproximadamente 10.600 lotes con servicios para que las familias los desarrollaran por autoconstrucción, este proyecto se desarrolló en la Localidad que lleva el mismo nombre y la cual se conformó con asentamientos de origen informal. Los programas que se realizaron fueron: pavimentación de vías, ejecución de obras de infraestructura de acueducto y alcantarillado, desarrollo y rehabilitación de barrios urbanos, construcción y dotación de establecimientos y servicios para la salud, para la educación y para servicios comunitarios.

Es importante resaltar que Ciudad Bolívar es una de las localidades de Bogotá con mayor violencia y deprimidas social y económicamente. Según datos de la EMB 2011, esta Localidad para el año 2011 presentaba el 32.2% de personas pobres por ingresos y el

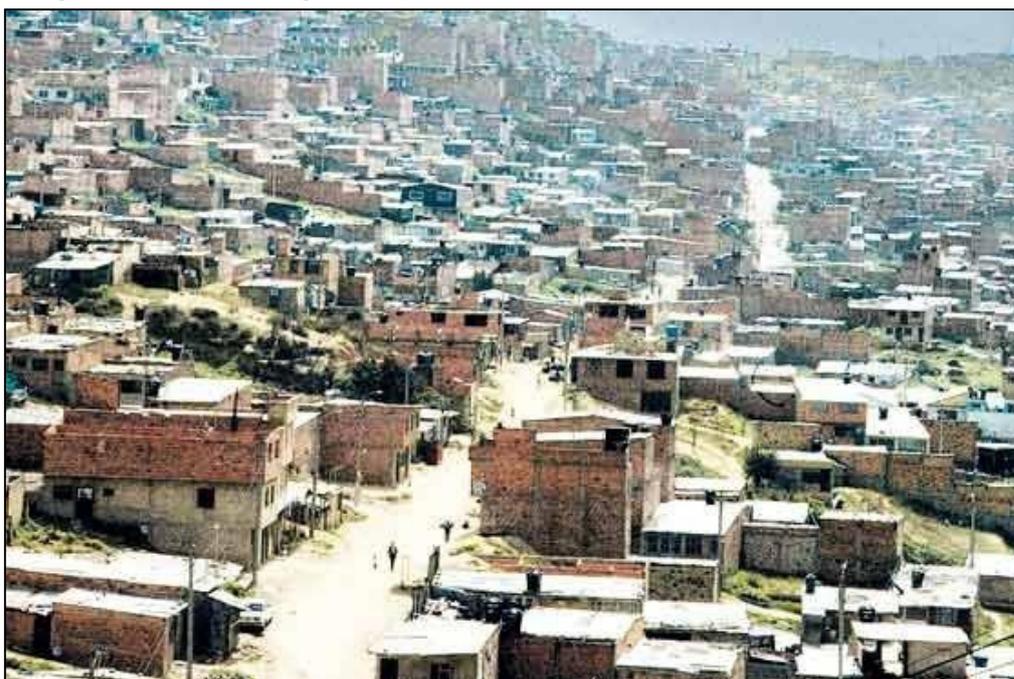
5.9% de personas en indigencia respecto a toda la ciudad. Adicionalmente Ciudad Bolívar se localiza al sur de la ciudad, territorio que se ha caracterizado por la localización de las clases populares y el desarrollo de asentamientos informales como consecuencia de la calidad del suelo, en su mayoría tierras infértiles. En esta localidad se generan altos impactos al ambiente por la explotación minera, en gran parte ilegal (extracción de arenas, rechos y arcillas) y por el relleno sanitario Doña Juana. Además, su desarrollo precario ha favorecido la influencia y acción de bandas criminales (Bacrim) en la zona.

Imagen No. 12. Asentamiento de origen informal. Localidad de Ciudad Bolívar.



Fuente: Periódico el Tiempo publicado el 27 de marzo de 2015. Versión digital consultado el 14 de julio de 2015. Lugar: Barrio el Paraíso – Localidad Ciudad Bolívar.

Imagen No. 13. Vista general, localidad de Ciudad Bolívar.



Fuente: Archivo Periódico el Espectador publicado el 27 de mayo de 2015. Versión digital consultada el 14 de julio de 2015.

En cuanto a vivienda VIS en esta década se destacó el proyecto Ciudadela Colsubsidio, el cual se orientó a familias con ingresos de hasta 4 SMLMV, este proyecto fue promovido por la CCF Colsubsidio y diseñado y construido por Germán Samper y Esguerra Sáenz en el año 1983. Se construyeron 12.000 viviendas en tipología multifamiliar y unifamiliar.

Imagen No. 14. Proyecto VIS “Ciudadela Colsubsidio”.



Fuente: Casa. Casa + Casa = ¿ciudad? Germán Samper. Una investigación en vivienda. 2012.

Dando comienzo a la década del 90, el ICT se reestructuró³⁶ para dejar a un lado el papel que había desempeñado como constructor directo de vivienda social, proveedor de créditos y de subsidios; y así dar paso a la adopción del esquema de subsidios a la demanda, como también a la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Este Sistema fue creado por la Ley 3 de 1991 y se integró tanto por entidades públicas como privadas con el fin de promover la financiación, mejoramiento, construcción, habilitación, reubicación y legalización de títulos de viviendas sociales (Ley 3 de 1991, art. 1).

³⁶ La Ley 3 de 1991, creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, estableció el subsidio familiar de vivienda y reformó el ICT.

De igual manera estableció el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, el cual se otorga por una sola vez, y obedece a un aporte en dinero o en especie para facilitar a un hogar una solución de VIS (ya sea para adquirir, mejorar o habilitar legalmente los títulos de vivienda) cuyo valor no supere la suma de 135 SMLMV. El Gobierno Nacional es quien se encarga de establecer la cuantía del subsidio, teniendo en cuenta los recursos disponibles, el valor final de la VIS y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Los recursos para este subsidio provienen de entidades que administran recursos del Presupuesto Nacional o recursos parafiscales (las CCF).

Posteriormente en el año 2011 se complementó jurídicamente el concepto y el alcance del SFV mediante la Ley 1469, la cual adoptó medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y el acceso a la vivienda; por consiguiente adicionó la posibilidad de utilizar este subsidio en lotes con servicios para programas de desarrollo por autoconstrucción, ya no solo en VIS sino también en VIP.³⁷ Así mismo esta Ley dio un trato preferente para la obtención del SFV a mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a los trabajadores del sector informal y a las madres comunitarias.

Así mismo el ICT se transformó y pasó a llamarse Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE-, el cual existió desde el año 1991 hasta el 2003 y centró su función en la administración de los recursos nacionales del SFV para la construcción, mejoramiento, reubicación, adquisición, legalización de títulos y rehabilitación de VIS. Desafortunadamente se liquidó doce años después de su creación por mala utilización e inversión de los recursos a su cargo, adicionalmente no pagó a las familias la totalidad de los recursos asignados correspondientes al SVF conllevando esto a acrecentar el problema habitacional de las familias más pobres.

Finalizando la década de los 90 mediante el Acuerdo 26 de 1996, se determinó que la CVP orientaría su gestión a promover VIS con el sector privado de la construcción, para beneficiar a las familias del programa de reubicación por encontrarse asentadas en zonas de riesgo no mitigable, afectaciones viales y/o de servicios públicos; a la fecha la Entidad sigue cumpliendo la misma función.

³⁷ Se aclara que las VIS están destinadas a hogares en condición de pobreza y las VIP se destinan a hogares en condición de pobreza extrema y que requieren una atención urgente por ser víctimas del desplazamiento forzoso, de desastres naturales por localizarse en zonas de alto riesgo no mitigable o que se encuentren habitando las zonas mencionadas previamente; de igual manera mujeres y hombres cabeza de hogar, adultos mayores y personas en situación de discapacidad.

Adicionalmente en el año 1998 se crearon las cuentas de ahorro para el fomento a la construcción (AFC) para promover la construcción en los estratos 4, 5 y 6. El destino de estos recursos es para la adquisición, financiación de vivienda, crédito hipotecario de vivienda. El atractivo de estas cuentas es que están exentas de impuestos.

Iniciando la década del 2000 se expidió la Ley 820 de 2003, el régimen de arrendamiento de vivienda urbana, sin embargo la primera norma de arrendamiento que se expidió fue la Ley 56 de 1985 la cual fijó los criterios base para regular los contratos de arrendamiento. Sin embargo la ley 820 a parte de regular la relación entre las partes en cuanto a alquileres residenciales, también tuvo como finalidad fomentar la inversión en construcción de VIS nueva, para arrendar a través de sociedades especializadas en ello, dejando por un período de 10 años exentos de renta los ingresos recibidos por estas por concepto de cánones de arrendamiento.

Es importante resaltar que durante la década del 2000 el país tuvo como presidente a Álvaro Uribe Vélez³⁸ por dos períodos constitucionales, el primero fue el 2002 – 2006 y el segundo correspondió al 2006 – 2010. Ahora bien su primer plan de Gobierno “Hacia un Estado comunitario” lo orientó hacia el impulso de la vivienda y la construcción como elemento fundamental para la reactivación económica con el fin de fomentar la propiedad de vivienda, es decir hacer de Colombia un país de propietarios, abordando las mayores problemáticas de la población con dificultad de acceso a la vivienda; para ello implementó una estrategia de financiamiento de vivienda articulando y promoviendo el ahorro programado para compra de vivienda, modificó el valor de los subsidios introduciendo ajustes al proceso de selección de beneficiarios y asignación de estos. Paralelo a esto vinculó al sector informal de la economía desarrollando políticas de financiación alternativa de VIS a este sector de la población. De otra parte incrementó un seguro de inflación para los deudores hipotecarios con el fin de generar certidumbre en los planes de pago. Y para los estratos más altos de la población continuó con el beneficio tributario de las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción.

En el 2003 se liquidó el INURBE con el fin de dar una mayor transparencia al proceso de asignación de subsidios y se creó el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) quien comenzó a gestionar el SFV, en la actualidad esta Entidad maneja subsidios de vivienda

³⁸ En cuanto al gobierno de Álvaro Uribe Vélez se destaca un hecho de relevancia para el país, el cual obedece a la reforma de la constitución política de Colombia promovida durante su Gobierno en beneficio propio para aprobar la reelección presidencial inmediata, la cual dio como consecuencia su reelección por voto popular para el siguiente período constitucional 2006-2010. Este hecho dio la posibilidad al siguiente candidato presidencial de ser reelegido popularmente, como sucedió con el actual Presidente Juan Manuel Santos Calderón.

de interés social en dinero, subsidio familiar de vivienda para población desplazada y subsidio leasing habitacional destinado a adquisición de vivienda familiar.

En su segundo período de Gobierno, el Plan de Desarrollo Nacional “Estado Comunitario: desarrollo para todos” tras un balance de la situación de la vivienda en el país, en el cual se hacía evidente: El bajo nivel de oferta formal, así:

(...) la tasa de construcción de vivienda formal en Colombia es muy inferior al nivel que requiere el país para cubrir el incremento de hogares y el déficit de vivienda. Entre los factores que limitan la oferta de vivienda nueva se destacan: (1) escasez de suelo urbanizable; (2) rigidez de algunas normas urbanísticas locales; (3) dificultades legales, técnicas y operativas para desarrollar nuevas zonas de expansión; y (4) dificultad de los constructores para obtener financiación (PND, 2006 – 2010, p. 177).

Los asentamientos precarios continuaban siendo un reto importante para la política de vivienda social; así como lograr un equilibrio regional en la asignación de subsidios de vivienda. En consecuencia durante el período 2006 y 2010 el Gobierno encaminó la política de vivienda hacia la construcción de ciudades amables con el fin de reducir la pobreza, generar empleo y reducir la brecha de inequidad, para cumplir con estos objetivos se basó en programas como: mejoramiento de barrios, Macroproyectos para VIS, fortalecimiento de la oferta, redensificación urbana, entre otros. Sin embargo en este período el SFV tuvo inconvenientes en focalización y efectividad en cuanto a la proporción de los desembolsos, acceso de los hogares al crédito hipotecario y limitaciones para ahorrar por parte de las familias; por tanto esto llevó a la política a centrarse en la demanda efectiva lo que agudizó aún más la exclusión de sectores de la población de menores ingresos y ocupaciones informales. (MVCT, 2014).

En conclusión la política de vivienda en Colombia se ha orientado a políticas de financiación y subsidios de vivienda; así como a tratar de generar soluciones que frenen la presencia de asentamientos precarios con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad. Es claro que a lo largo de la historia ha existido un déficit de vivienda para la población más vulnerable y la política social se ha orientado básicamente a la clase media – baja dejando a los más pobres a merced del mercado inmobiliario informal. Así mismo es evidente que las acciones que ha tomado la política hacia la atención de los más pobres, se ha encauzado principalmente a la población desplazada y a aquellos hogares afectados por desastres naturales, dejando a un lado a quienes por una u otra circunstancia viven en una condición habitacional precaria similar.

9.2 POLÍTICA ACTUAL DE VIVIENDA

Al hablar de la política actual de vivienda en Colombia, es importante resaltar que el actual Gobierno corresponde al segundo período constitucional del Presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón quien ha dirigido el país los dos últimos períodos constitucionales, el primero corresponde al período 2010 - 2014 y el segundo comenzó el año 2015 y finalizará el 2018.

Ahora bien, durante el período 2010 - 2014 la política de vivienda se orientó a generar suelo para el desarrollo de proyectos VIS, promoviendo el diseño y ejecución de Macroproyectos urbanos para habilitar suelo para VIS, por tanto el programa de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) se convirtió en parte de la estrategia nacional del Gobierno para lograr incrementar la oferta de VIS y enfrentar la escasez de suelo urbanizable para VIS y VIP. Es importante resaltar que para el Gobierno del Presidente Santos, la vivienda ha sido uno de sus proyectos bandera, en su primer período y acorde a la rendición de cuentas la inversión en este sector incrementó un 200% construyendo 800.879 viviendas del millón de nuevas casas propuestas en todo el territorio Nacional en su primer cuatrienio (649.454 VIS), con lo que procura eliminar el déficit de vivienda en el país; así como generando facilidades para acceder a viviendas desde los sectores con ingresos más bajos; de igual manera invirtió en agua potable y saneamiento básico con la finalidad de mejorar el acceso de acueducto y alcantarillado a todos los habitantes (Página web del MVCT, consultada el 18/07/2015). El primer Gobierno de Santos pese a al incremento de oferta de vivienda mantuvo en su primer período una política de vivienda orientada a los subsidios directos a la demanda, sin embargo promovió la generación de viviendas tipo VIP para los hogares más pobres.

Ahora bien el PND 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”, en sus objetivos no difiere en gran medida a los planteamientos que de una u otra forma y términos generales han pretendido alcanzar todos los mandatarios del país: “impulsar el crecimiento económico, propiciar la equidad en la sociedad eliminando la pobreza, reducir el déficit de vivienda, frenar los procesos de urbanización precaria y alcanzar la paz”; sin embargo lo innovador que trae la política actual de vivienda es su programa de viviendas 100% subsidiadas. Acorde al MVCT (2014) la Ley 1537 de 2012 introdujo el marco legal que permitió el acceso gratuito a viviendas para la población más vulnerable del país, así mismo incluyó provisiones específicas para garantizar la disponibilidad de suelo destinado a viviendas tipo VIP. Ahora bien, la política de vivienda cuenta con unos instrumentos diferenciados acorde al tipo de la población, como se ilustra en la Tabla No. 6.

Tabla No. 6. Programas política actual de vivienda.

POBLACIÓN OBJETIVO	TIPO DE PROGRAMA
Población vulnerable	Programa de vivienda gratuita (PVG) (Ley 1537 de 2012).
Hogares con ingresos hasta 8 SMLMV (USD 1.859,09)	Subsidio a la tasa de interés para VIP y VIS.
Hogares de clase media	Subsidio a la tasa de interés para NO VIS entre 135 (USD 31.372,19) y 335 SMLMV (USD 77.849,52).
Hogares con ingresos entre 1 y 2 SMLMV	Programa de vivienda para ahorradores.

Fuente: Colombia: Cien años de políticas habitacionales. MVCT (2014).

9.2.1 Población vulnerable. Viviendas 100% subsidiadas.

Este programa nació durante el Gobierno Nacional actual como consecuencia al alto porcentaje de población que vive en situación de extrema pobreza en el país y que no pueden acceder al mercado inmobiliario formal. Los hogares beneficiados con este programa y que tienen prioridad son aquellos que se encuentran en situación de desplazamiento; de igual manera se benefician familias que se encuentran localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable y que sus viviendas han sido afectadas por los desastres naturales. (MVCT. Página web: www.minvivienda.gov.co). La selección de los hogares beneficiarios del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie (SFVE) se hace mediante sorteo en audiencias y participan las familias que se encuentran incluidas en los listados de potenciales beneficiarios de la Alcaldía. Vale la pena aclarar que para la transferencia de la propiedad de las viviendas no existe ningún condicionante.

9.2.2 Hogares con ingresos hasta 8 SMLMV - Subsidio a la tasa de interés.

Para el período 2015 – 2018 el Gobierno Nacional tiene destinados 130 mil nuevos cupos de subsidio a la tasa de interés, los cuales están dirigidos a aquellas familias que están interesadas en adquirir vivienda nueva de interés prioritario (VIP) y vivienda de interés social (VIS). Las viviendas que se adquieran bajo este esquema deben ser nuevas y no pueden exceder los 135 SMLMV es decir USD 31.372,19. Este subsidio está dirigido a quien cuente con un ingreso familiar mensual de hasta 8 SMLMV (USD 1.859,09), que no sean propietarios de vivienda en el territorio nacional y que nunca hayan sido beneficiados anteriormente con el subsidio a la tasa de interés. Este subsidio cubre hasta el 30% de la cuota mensual del crédito hipotecario. El programa funciona por demanda, es decir hasta que se agoten los cupos disponibles para cada ciudad. (MVCT. Página web: www.minvivienda.gov.co).

9.2.3 Hogares de clase media - Mi casa ya.

Este programa de vivienda cuenta con 100 mil cupos a nivel nacional con el cual se espera beneficiar a 100 mil familias durante el período 2015-2018. Está dirigido a los hogares con ingresos superiores a dos (2) y hasta cuatro (4) SMLMV (USD 464,77 – USD 929,55) para facilitar la compra de vivienda nueva. El Gobierno Nacional subsidia la cuota inicial de la vivienda con un valor superior a 70 SMLMV (USD 16.267,06) e inferior o igual a 135 SMLMV (USD 31.372,19); adicionalmente subsidiará la tasa de interés del crédito adquirido con un banco. Este programa está destinado para la compra de vivienda nueva, no incluye usada; y funciona por demanda, es decir hasta que se agoten los cupos disponibles para cada ciudad. (MVCT Página web: www.minvivienda.gov.co).

9.2.4 Hogares con ingresos entre 1 y 2 SMLMV - Vivienda de Interés Prioritario para ahorradores - VIPA.

Este programa está dirigido a aquellas familias que tienen ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales y en situación de informalidad laboral. Con el fin de obtener una casa propia, se les otorga un crédito en el cual no comprometen más del 30% de su ingreso para el pago de las cuotas mensuales.

Los hogares con ingresos hasta 1.6 SMLMV (USD 371,81) el subsidio que se le asigna corresponde a: 30 SMLMV (USD 6.971,60) y aquellas familias con ingresos superiores a 1.6 SMLMV y hasta 2 SMLMV (USD 464,77) el subsidio asignado corresponde a 25 SMLMV (USD 5.809,67). El valor total de cada vivienda no podrá superar los 70 SMLMV (USD 16.267,06) y estas viviendas corresponden a aquellas que se desarrollen dentro de los proyectos que ejecute el programa. Con este programa se estima beneficiar a 86 mil hogares en todo el país y funciona por demanda, hasta el cumplimiento del total de los cupos disponibles. (MVCT. Página web: www.minvivienda.gov.co).

9.2.5 Tasa al ahorro construyendo sociedad. TACS.

El objetivo de este programa busca convertir a los arrendatarios en propietarios, con el fin de que el canon del arriendo se convierta en un ahorro, sin necesidad de cuota mensual. Una parte del arrendamiento se puede amortizar y la otra se pueda ahorrar, así las cosas un arrendatario puede convertirse en propietario del inmueble que reside en un término de 7 u 8 años. (MVCT. Página web: www.minvivienda.gov.co).

Ahora bien, con base en la política Nacional, dependiendo de la categoría que tenga un Municipio, este cuenta con cupos asignados para los subsidios, razón por la cual es menester de cada Alcalde realizar la gestión correspondiente para la asignación de los mismos, por lo que debe contar con predios disponibles para el desarrollo de los proyectos.

En el caso de las viviendas gratuitas el programa aún se está ejecutando y existen proyectos en desarrollo, desafortunadamente un gran número de estos no han podido llevarse a cabo por la gestión ineficiente que han realizado la mayoría de las autoridades locales al momento de viabilizar los predios, puesto que ofertan lotes que no cumplen normativamente o que presentan incertidumbre jurídica.

Esta situación ha llevado a dos caminos durante el proceso inicial de los proyectos (fase de diseños): solucionar técnica y/o jurídicamente lo que sea posible para lograr el desarrollo de los mismos, lo que implica un tiempo adicional en todas las fases de desarrollo; o la cancelación del proyecto dado que por una mala viabilidad, el predio no cumple los requisitos para ser construido, conllevando esto al no cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo locales en materia de vivienda.

En Bogotá, acorde a “Bogotá como vamos”³⁹, la meta del actual Alcalde en su período de gobierno (2012-2015) es construir 70.000 viviendas para lo que se requieren 470 hectáreas, sin embargo durante este período se programó la construcción de 19.385 VIP, dejando 47.333 para la gestión de la próxima administración; lo que llevaría al cumplimiento de la meta en un 29.9%. Como puede verse no solo basta con el diseño de programas y políticas para el logro de los objetivos de las administraciones gubernamentales, para el cumplimiento de lo dispuesto en las normas también es necesario un gran conocimiento de las herramientas disponibles y una excelente gestión de los administradores de las ciudades.

Otra de las consideraciones en cuanto a la política de vivienda en el país, se refiere a la calidad de las viviendas, si bien es cierto existe un déficit cuantitativo también existe un déficit cualitativo, una vez se estudia la política de vivienda se evidencia que normativamente no existen parámetros que obliguen al sector de la construcción a

³⁹ “Bogotá como vamos es un ejercicio ciudadano de seguimiento periódico y sistemático a los cambios de calidad de vida de la ciudad y el desempeño del Consejo de Bogotá. El programa tiene tres objetivos: promover un gobierno transparente y efectivo, promover una ciudadanía participativa e informada y promover alianzas de trabajo en torno a la calidad de vida”. (www.bogotacomovamos.org, consultada el 18/07/2015).

entregar viviendas de calidad con áreas aceptables, solo con unos mínimos básicos se cumple con el compromiso político social. No obstante, en Colombia el concepto de vivienda social y prioritaria está definido a nivel económico con base al salario mínimo, pero no especifica a nivel social lo mínimo que requiere un ciudadano para habitar un espacio mínimo con condiciones de calidad.

10. HÁBITAT Y VIVIENDA DIGNA.

Al hablar de vivienda se entiende como el lugar de habitación que proporciona protección y abrigo al hogar que la habite, generando condiciones que no vulneren el bienestar y confort de quienes la ocupan. Con base en ello se entiende que las condiciones de habitabilidad deben ser óptimas, es decir que el espacio donde cohabita la persona o las personas sea adecuado y que genere calidad de vida. De igual manera sucede con el hábitat, el cual se entiende como el *“espacio donde se desarrollan las actividades productivas, culturales, estéticas y afectivas del hombre. Es el medio donde los seres vivos evolucionan y complejizan su existir, donde el organismo social despliega sus potencialidades, es espacio donde define su territorialidad. Pero el hábitat humano es más y otra cosa que el medio biológico. Es el ambiente que contornea al hombre, que se conforma a través de las prácticas transformadoras de su medio (...)”* (Cardona, 1997 en Cuadernos PNUD UN Hábitat, 2004 p. 36); de tal forma que, el entorno de la vivienda y las relaciones que de este se desprenden deben darse en condiciones satisfactorias, contar con infraestructura de calidad y adecuada, espacios de recreación, esparcimiento y equipamientos que propicien buenas relaciones de vecindad, armonía, calidad de vida y conexión con la ciudad. En consecuencia el hábitat retoma importancia como el medio en el cual los individuos se desarrollan, de tal forma que, no solo se trata de una vivienda en óptimas condiciones sino también de un ambiente sano y las relaciones que entre estos se gestan.

Si las premisas anteriores son tan claras ¿por qué hablar de vivienda digna? Es claro que este tema obedece a condiciones habitables de calidad, que en el caso de Bogotá aún persiste una realidad ineludible; para los más pobres casi la única alternativa de solucionar su problema habitacional es la informalidad; conllevando a las familias a vivir en espacios insalubres, inseguros, con materiales precarios, hacinamiento e instalaciones de servicios inadecuados, convirtiéndose en escenarios que promueven la violencia intrafamiliar. Adicional a esto desde el punto de vista ambiental, los asentamientos informales en su mayoría se localizan en zonas de alto riesgo o con restricciones técnicas; por deslizamientos, inundaciones, estar próximos a líneas de alta tensión o afectaciones viales, dejando a la población en condiciones de vulnerabilidad. Adicionalmente se generan impactos negativos al ambiente por la inexistencia de infraestructura de servicios básicos como alcantarillado y acueducto.

10.1 VIVIENDA INFORMAL

Como se ha evidenciado en capítulos anteriores, Colombia es un país altamente urbanizado que ha consolidado su territorio desde el afianzamiento de procesos de ilegalidad y precariedad urbana. En lo referente a Bogotá, este aspecto no ha sido diferente al resto de ciudades; la vivienda es uno de los temas pendientes en las agendas locales y ha sido utilizado con destreza como una estrategia en las campañas políticas.

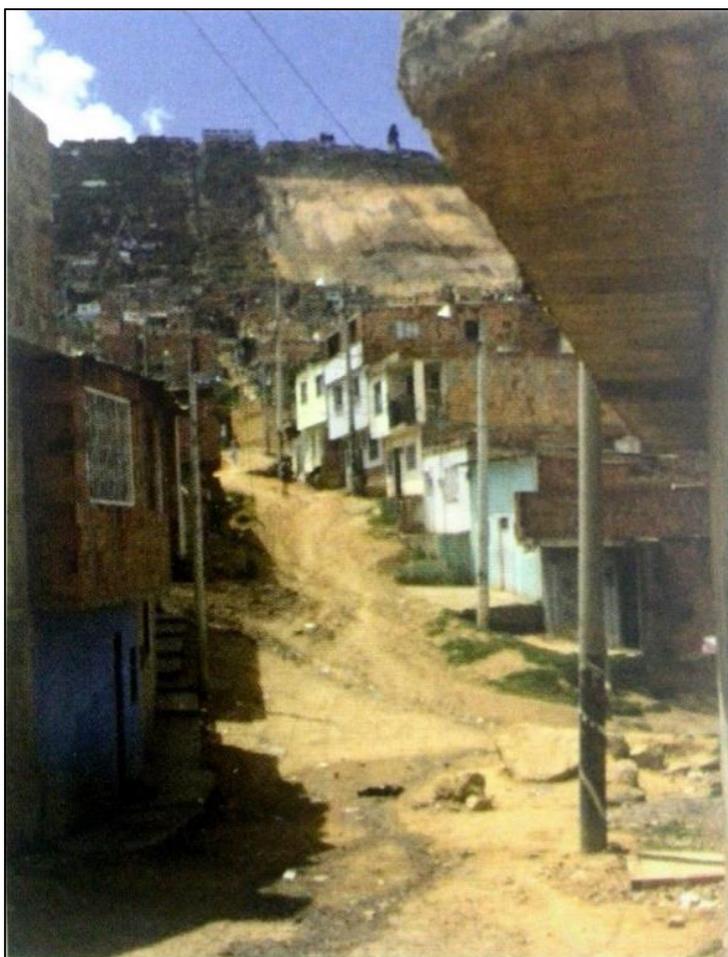
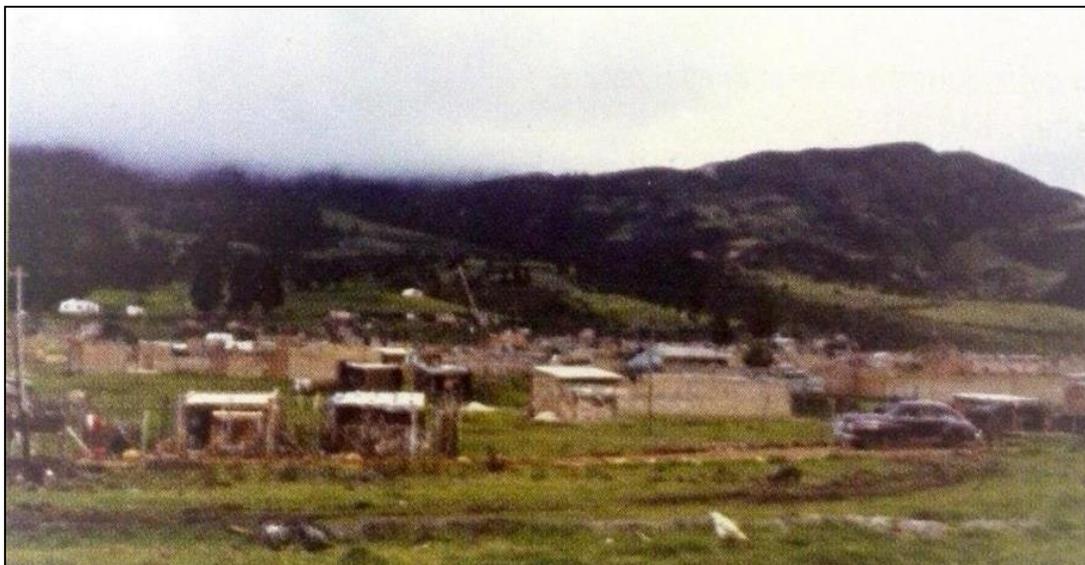
Así pues, la vivienda se concibe como una problemática que pronto debe resolverse y una cuestión entorno al déficit cuantitativo principalmente. Por ello, *“Reducir el tema de la vivienda a su problemática económica, a la discusión de los costos de la construcción, a la estrechez o no del mercado, al papel de la construcción en la macroeconomía como generadora de empleo o dinamizadora de la economía, implica marginar todos aquellos aspectos que le son inherentes a ésta como el escenario primario de la vida de la gente, brindar cobijo, seguridad y confort y de aquellos del orden cultural que cargan de sentido el hecho de habitar (...)”* (Arango, 2001, p. 228).

Siendo así, ¿por qué la vivienda en Colombia se convierte en sinónimo de problema? Más allá de entender la dinámica de la vivienda social e informal en el país como la posibilidad de la población de medianos o escasos recursos en adquirir vivienda, dependiendo de sus posibilidades financieras; es preciso ahondar en otros argumentos que atañen también a la vivienda informal, como el hacinamiento, materiales de la edificación, emplazamiento, técnicas de construcción e insalubridad.

La vivienda que se edifica desde la informalidad se hace a partir de un proceso de autoconstrucción o progresivo, es decir se realiza por etapas y su avance depende de las condiciones económicas de las familias a ella ligadas, aunque muchas de estas pueden quedarse en su estado inicial. El lugar de habitación generalmente se comienza con la instalación provisional de un cerramiento hecho con materiales precarios como: latas, cartón, plástico o tablas de madera; para el piso se emplea tierra o también madera. Adicionalmente estas viviendas no poseen conexión a las redes de servicios básicos como acueducto y alcantarillado; por tanto si se dispone de fuentes hídricas son empleadas para consumo a la vez que son contaminadas por la descarga de aguas residuales y el vertimiento de residuos sólidos.

Con el fin de dimensionar esta problemática, a continuación se presentan algunas imágenes de viviendas y asentamientos informales localizados en diferentes localidades de Bogotá.

Imagen No. 15. Etapa inicial de un asentamiento no planificado. Bogotá 1950.



Fuente: Fotografías tomadas por Nicolás Rueda. Libro Desarrollo Urbano y pobreza en Bogotá D.C

Imagen No. 16. Vivienda informal. Bogotá D.C. Año 2006.

Localidad de Chapinero



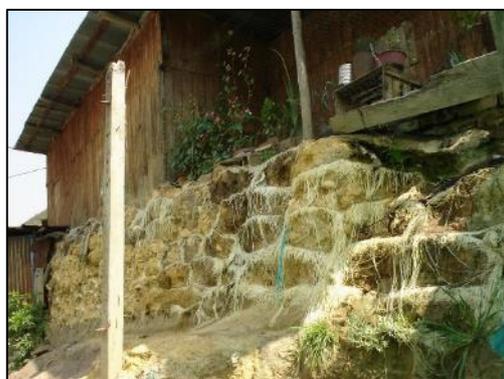
Localidad de Suba



Localidad de Usaquén



Localidad de Usme



Fuente: Archivo personal del autor. Trabajo de consultoría realizado con la Fundación Procco Colombia para la Secretaría Distrital de Salud en el año 2006.

Con base en las imágenes anteriores se puede concluir que desde los años 50 época en la cual se aceleró el proceso de urbanización informal en Bogotá, hasta la década del año 2.000, la tendencia a mejorar el estado de precariedad no ha sido creciente. Por lo cual, el discurso de la problemática de vivienda en Colombia no solo puede centrarse en el déficit cuantitativo, es decir **“el número de viviendas que hacen falta para satisfacer la demanda de la gente más pobre”**, sino también en el déficit cualitativo, para que toda la población tenga acceso a una vivienda digna y saludable, sin importar el recurso económico del hogar. Acorde a la Secretaría del Hábitat y según reporte presentado el 30 de junio de 2015, a la fecha existen 18.861 ocupaciones ilegales, en las cuales habitan más de 34.000 personas, siendo Ciudad Bolívar la de mayor ocupación ilegal con 6.911 ocupaciones, Rafael Uribe Uribe con 2.663; Bosa con 2.079; Usme 1.945; Usaquén 1.564; y finalmente las de menor índice de ocupación Tunjuelito con 48 y Engativá con 63. (Página web SDH, consultada el 23/07/2015).

Otro de los aspectos a tener en cuenta corresponde al panorama demográfico, dicho de otra manera, Bogotá no solo cuenta con el aumento vegetativo de su población, sino que constantemente recibe familias migrantes de otras ciudades del país, como consecuencia del desplazamiento forzado por los procesos internos de violencia. Por consiguiente, llegan familias que ya eran pobres en sus lugares de origen, a buscar una nueva oportunidad en un lugar completamente ajeno a su cotidianidad y costumbres, en donde indiscutiblemente la única alternativa habitacional que tienen es encontrar un espacio en un asentamiento informal, constituyendo nuevos hogares en condición de pobreza e incrementando la demanda de vivienda insatisfecha, siendo esta una de las formas como los asentamientos informales continúan creciendo y consolidándose.

En el mercado inmobiliario informal también existe la alternativa del mercado del arrendamiento, el cual según Parias (2008) se constituye en el factor más importante de densificación de la ciudad informal. La mayoría de esta oferta se genera en el mismo inmueble de los propietarios los cuales construyen apartamentos con acceso independiente y funciona como un ingreso económico adicional.

Finalmente la vivienda informal es la opción que tiene un gran sector de la población para acceder al suelo urbano; aunque el proceso inicial se hace por fuera de los parámetros normativos y en condiciones precarias; con el transcurso del tiempo y dependiendo de la gestión de las familias, se obtendrá tanto la legalización del asentamiento como la seguridad en la tenencia y mejoramiento de las viviendas.

10.2 VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO

Como se ha evidenciado a lo largo de este documento la vivienda social en Colombia ha estado orientada principalmente a sectores de clase media. En palabras de Uribe (2007) *“(...) Todo lo que tiene que ver con el sector financiero resulta hostil al ser humano común, si quiere tener una aproximación a espacios habitacionales. El sector financiero parece estar hecho para otra sociedad distinta de la nuestra; los planes de financiamiento y las tasas de interés que se pagan por ellos están hechas para personas que tengan trabajo, ganen buenos salarios y puedan pagar (...)”* (p. 20); es así como se explica que el sector más pobre de la población por sus limitados recursos no puede acceder al sistema financiero legal y se ve obligado a buscar otras opciones. Sin embargo la población que puede acceder a VIS, es decir que cumplió con los requisitos para acceder al sistema financiero legal; adicional al SFV (el cual no es comparable con los altos costos de una vivienda) *“queda condenada prácticamente a una cadena perpetua, pagando una vivienda que vale más de lo que puede pagar y que tiene la mitad o menos del área vital que necesita”* (Uribe 2007, p. 21).

De otra parte, acorde al Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 durante el período comprendido entre el 2006 y 2010 en el mercado formal del país se iniciaron cerca de 140.000 viviendas sociales por año, solo alcanzó a cubrir el 60% de la formación anual de hogares urbanos; para esta época aproximadamente 1.400.000 personas vivían en condiciones de precariedad. Pese a que la actual administración Nacional ha promovido la construcción de vivienda en especial la social, queda mucho por hacer y su meta es construir 1.000.000 de viviendas en todo el país.

En lo que se refiere a Bogotá y acorde a la cifras presentadas en el “Planteamiento estratégico PND 2014-2018” el déficit cuantitativo de vivienda corresponde al 14,6% y el déficit cualitativo al 4,5%. Referente al cupo de viviendas gratuitas, a Bogotá se le asignaron 4.761 cupos, de la cifra en mención, se han entregado 1.296 viviendas y se encuentran en ejecución 1.595 (MVCT-DIVIS 30/12/2014); lo que significa que al inicio del 2015 habían 1.870 viviendas gratuitas en estado de incertidumbre, ya sea por una ineficiente gestión del Distrito o por una viabilización incorrecta del predio donde se plantea desarrollar alguno de los proyectos de vivienda. De otra parte y según la Caja de Vivienda Popular, en el año 2.013 el sector Hábitat gestionó 64,33 hectáreas de suelo útil para el desarrollo de los programas de vivienda acorde a la política integral de vivienda actual de la Nación.

Imagen No. 17. PVG. Proyecto Las Margaritas Bogotá D.C. 2.015.

Fuente: Archivo personal del autor, 2015.

Este proyecto se ubica en la localidad de Kennedy al sur de Bogotá, se encuentra en la etapa final de obras de urbanismo y se entregarán mediante sorteo 1.280 viviendas. Como se ve en la imagen, el proyecto es de 6 plantas y acorde al Decreto 338 de 1992, artículo 26; para todas las obras nuevas de más de 5 pisos de altura se debe disponer de ascensor, salvo en el caso que el piso 6 sea parte integral del piso 5, en este caso a los edificios no se les obliga a tener ascensor. Desafortunadamente en Bogotá, los constructores se valen de la “integralidad del 6 piso” para no prever los ascensores, y de esta manera se han construido todos los proyectos de vivienda social de 6 pisos de altura en Bogotá. La Curaduría Urbana es la entidad que tiene a su cargo, entre otras cosas, la aprobación o negación de las licencias de construcción; no obstante, de esta manera realizan las aprobaciones de estos proyectos.

Imagen No. 18. Proyecto VIP – 100% subsidiado. Plaza de la Hoja. Bogotá D.C.

Fuente: Archivo personal del autor, 2015.

Imagen No. 19. Fotos interiores del proyecto Plaza de la Hoja.

Fuente: Página web del MCVT, consultada el 24 de julio de 2015.

El proyecto Plaza de la Hoja hace parte del PVG, está conformado por 457 viviendas de 50,5 M² en tipología multifamiliar entregadas a hogares víctimas de la violencia, cuenta con granjas urbanas para autoconsumo; se localiza en la localidad de Puente Aranda, zona centro oeste de la ciudad. Este proyecto tiene una gran relevancia en Bogotá porque se realizó en una zona céntrica de la ciudad en el marco de la política del actual Alcalde, Gustavo Petro y su programa “Plan Urbano del Centro Ampliado de Bogotá” que busca desarrollar vivienda social y prioritaria en toda la ciudad sin importar el estrato social, todo esto con el fin de eliminar la segregación social y darle al suelo un uso equitativo, con el fin de frenar lo que actualmente se está haciendo: “llevar a los pobres a zonas pobres”.

10.3 CONSIDERACIONES DE LA OFERTA DE VIS – VIP E INFORMAL.

Teniendo en cuenta que el fenómeno de la informalidad ha persistido a lo largo del tiempo en el país, y que las acciones realizadas desde la política y los programas de vivienda no han generado las herramientas necesarias para eliminar la brecha económica y social existente en la población; acorde al MVCT (2014) el Gobierno Nacional actual introdujo cambios relevantes en la política de vivienda con el fin de alcanzar este fin, como se presenta a continuación:

- a. Creó la gratuidad en el acceso a las viviendas para las personas en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad priorizada y situación de pobreza, es decir aquellos para quienes el SFV era la única fuente real de recursos para obtener una vivienda, pero que por su limitada capacidad económica resultaba imposible acceder a este y por ende al sistema financiero formal.

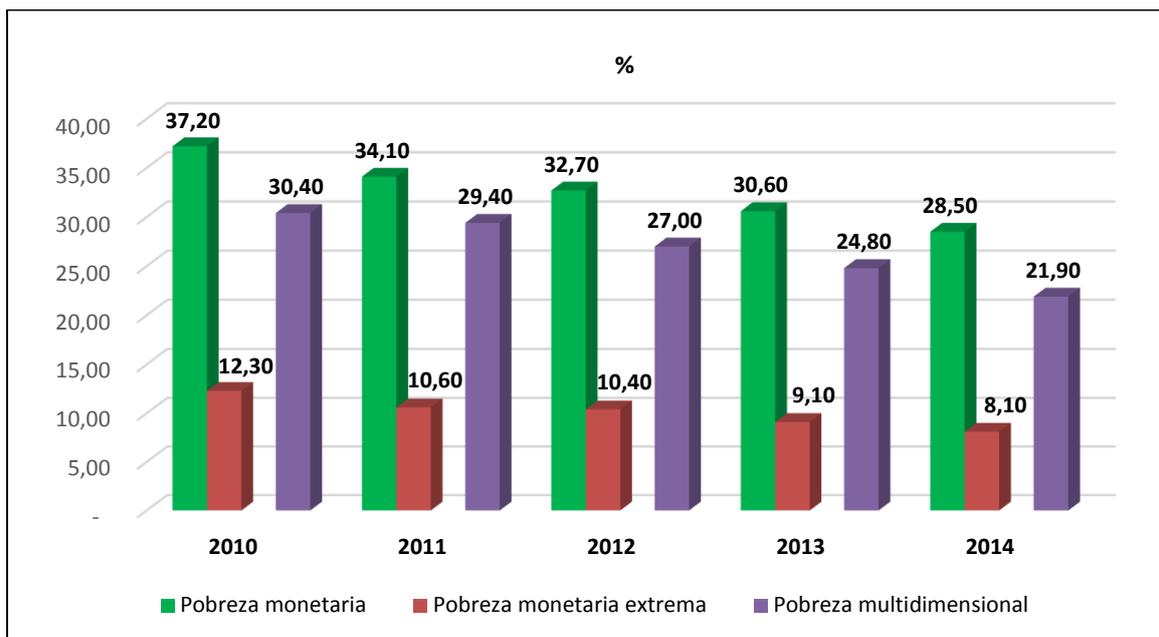
- b. Realizó modificaciones en la asignación y administración de los recursos del SFV; la política de vivienda anterior demostró que la población beneficiaria no era totalmente homogénea, evidenciándose que dentro de este grupo de población, quienes tenían acceso al crédito eran aquellos con mayores ingresos.
- c. Adicional a las viviendas gratuitas, también creó programas como el VIPA dirigido a hogares de ingresos menores a 2 SMLMV y sin la posibilidad de acceder a un crédito por su condición de informalidad laboral.
- d. El área de las viviendas sociales que se estaban construyendo anteriormente correspondía a 35 M², cifra que cambió a 45 M².
- e. Para el PVG eliminó el giro de anticipos a los constructores; por tanto la construcción y financiación están a cargo de las empresas privadas, puesto que el pago se realiza contra la entrega de las viviendas, de esta manera también se evita la corrupción.
- f. El programa para adquisición de vivienda nueva del subsidio a la tasa de interés; reduce la tasa de interés pagada por quienes toman el crédito hipotecario y se ofrece para los siete primeros años de vida del crédito; subsidio que equivale a la diferencia entre la tasa nominal acordada entre el financiador y la tasa final del deudor.

Se debe tener en cuenta que este cambio en la política de vivienda es de los últimos años es decir, corresponde al primer período presidencial del Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014). Conforme a cifras presentadas en su Plan de Gobierno (2014-2018), “la tasa de pobreza bajó de 37,2% en 2010 a 30,6% en 2013, y la pobreza extrema se redujo desde 12,2% a 9,1%” (P. 19). Estas cifras se sustentan en los informes anuales presentados por el DANE, como se muestra a continuación:

Tabla No. 7. Medición de la pobreza monetaria y multidimensional.

Período	Medición de la pobreza monetaria (%)		P. Multidimensional (%)
	P. Monetaria ⁴⁰	P. Extrema monetaria	
2010	37,20	12,30	30,40
2011	34,10	10,60	29,40
2012	32,70	10,40	27,00
2013	30,60	9,10	24,80
2014	28,50	8,10	21,90

⁴⁰ En Colombia se calcula la pobreza en dos formas: la pobreza monetaria, que es el cálculo a partir de los ingresos monetarios de un hogar, y la pobreza multidimensional, la cual evalúa 5 dimensiones donde los hogares podrían estar en privación (salud, educación, trabajo, acceso a SPD, condiciones de la vivienda). Las dos medidas son complementarias y no excluyentes (DANE, boletín de prensa 2012).



Fuente: Boletines de prensa DANE, años 2011, 2012, 2013 y 2014

De lo anterior se concluye que la pobreza monetaria y multidimensional han tenido disminuciones considerables desde el año 2010 hasta el 2014; en lo que se refiere a la pobreza extrema su mayor descenso fue del año 2010 al 2011, en los siguientes años ha disminuido pero sin ser muy representativo.

Ahora bien, en cuanto al déficit de vivienda, según la medición censal más reciente realizada en el país por el DANE en el período mayo/2005 – mayo/2006, el déficit de vivienda en Bogotá correspondía a: cuantitativo 282.678 y cualitativo 87.197, para un déficit total de 369.874 unidades de vivienda.

A continuación se presentan cifras por años, correspondientes a unidades de viviendas que iniciaron proceso de construcción en Bogotá tanto VIS como VIP, desde el 2006 hasta el I trimestre del 2015, acorde a datos presentados por el DANE.

Tabla No. 8. Número de viviendas iniciadas VIS–VIP. Período 2006 - I trimestre 2015.

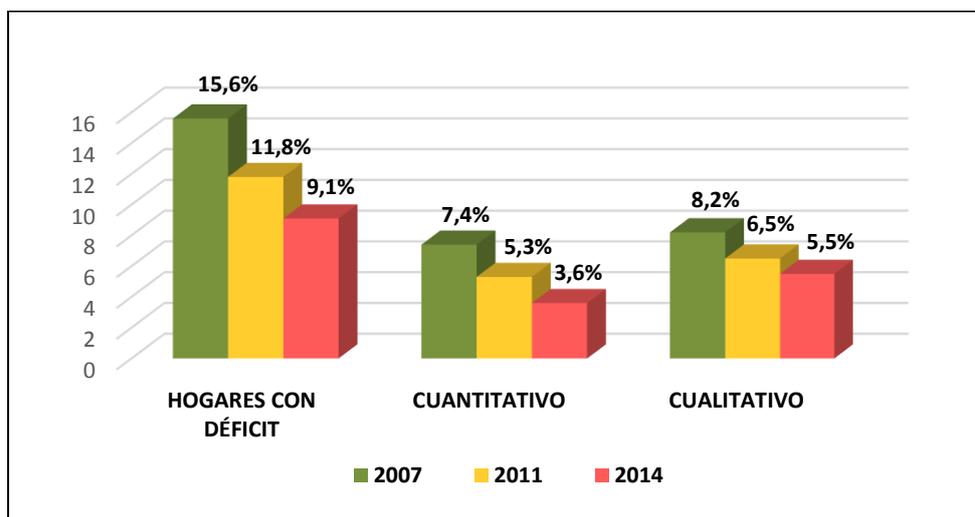
AÑO	No. viviendas iniciadas		TOTAL
	VIS	VIP	
2006	20.038	11.418	31.456
2007	19.305	8.330	27.635
2008	13.785	6.413	20.198
2009	14.443	5.204	19.647
2010	17.650	5.468	23.118
2011	14.949	2.793	17.742
2012	11.836	4.381	16.217
2013	7.393	1.710	9.103
2014	14.039	7.668	21.707
2015 (I Trimestre)	3.788	1.404	5.192
SUBTOTAL	137.226	54.789	192.015

Fuente: DANE. Series por municipio – Unidades de vivienda iniciadas II trimestre (2001) – I trimestre (2015).

De otra parte, al comparar las cifras de déficit de vivienda teniendo como base los resultados de la Encuesta Multipropósito⁴¹ de Bogotá (EMB) del 2011 con los resultados de la encuesta de calidad de vida de Bogotá (ECV) del año 2007 se tienen las siguientes cifras:

Tabla No. 9. Déficit de vivienda en Bogotá. Años 2007 - 2011 - 2014

DÉFICIT VIVIENDA	2011		2014	2007
	# HOGARES	%	%	%
CUANTITATIVO	116.529	5,3	3,6	7,4
CUALITATIVO	141.517	6,5	5,5	8,2
TOTAL	258.046	11,8	9,1	15,6



Fuente: Bogotá Ciudad de Estadísticas, boletines No. 32 (2011) y No. 65 (2015). SDP.

⁴¹ "La Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011-EMB- es la primera encuesta que permite, mediante un solo instrumento, obtener y proveer la información necesaria y suficiente para determinar y analizar no solo los cambios en los niveles de pobreza y capacidad de pago de los hogares, sino también las condiciones de vida urbana de la población bogotana. En este sentido, la EMB constituye un insumo importante para realizar el seguimiento, evaluación y formulación de las políticas públicas en Bogotá y en sus territorios". (SDP, 2011, p. 6)

Con base en lo anterior, se evidencia que en Bogotá el indicador del déficit de vivienda ha mantenido una mejoría partiendo del año 2007 hasta el 2014, obteniendo un mejor comportamiento la superación del déficit cualitativo frente al cuantitativo.

De otro lado, dado que en la actualidad se están construyendo proyectos de vivienda gratuita, no existe al 2015 un dato exacto de las viviendas terminadas, por lo tanto no es posible actualizar a la fecha el déficit de vivienda. No obstante, acorde a las cifras de vivienda VIS y VIP iniciadas durante el mandato del Alcalde actual (período 2012 – 2015), la construcción de vivienda social ha disminuido en relación a los períodos anteriores, todo esto en contravía de la política actual nacional de vivienda.

Si bien es cierto, el Gobierno Nacional ha contribuido con la actual política integral de vivienda a solventar la problemática habitacional, desde los diferentes programas propuestos y los cambios realizados en la focalización y distribución del SFV, tanto a los hogares que se encuentran en pobreza como en pobreza extrema; en la actualidad persiste el déficit de vivienda, razón por la cual es probable que los procesos de urbanización ilegal disminuyan pero no que desaparezcan. Finalmente, si el Alcalde que se encuentra en un período de Gobierno, no cumple las metas de construcción de unidades de vivienda a las que se compromete durante su gestión, el problema continuará persistiendo.

11. INTERVENCIÓN DEL DISTRITO EN LOS BARRIOS DE ORIGEN INFORMAL

Una de las formas como el Distrito ha abordado la problemática de los asentamientos de origen informal tras su legalización, es mediante la intervención a través de los programas de mejoramiento de barrios y mejoramiento de vivienda; de igual manera el Distrito también procede a asesorar técnica, jurídica y socialmente a las familias para que obtengan el título de propiedad de sus viviendas. De lo contrario, si el proceso de legalización del asentamiento no se lleva a cabo, como consecuencia de la localización en zonas de alto riesgo de las soluciones habitacionales y por el riesgo latente al que se encuentran expuestas las familias por algún evento físico de origen ambiental, las familias ingresan al programa de reasentamientos.

En Bogotá la Caja de Vivienda Popular -CVP- es la Entidad que tiene a su cargo el acompañamiento de la población que conforma su vivienda en asentamientos de origen informal, mediante la implementación de diferentes programas los cuales están dirigidos a la población localizada en estratos 1 y 2 entre los cuales se encuentran los siguientes (Página web de la CVP, consultada el 26/07/2015):

11.1 REASENTAMIENTOS.

Este programa está dirigido a aquellas familias que construyeron sus viviendas en predios de alto riesgo no mitigable y se encuentran en situación de alta vulnerabilidad por fenómenos de deslizamientos e inundaciones y requieren ser trasladados a predios 100% seguros.

Imagen No. 20. Vivienda en riesgo. Localidad de Usaquén, año 2006.



Fuente: Archivo personal del autor. Trabajo de consultoría realizado con la Fundación Procco Colombia para la Secretaría Distrital de Salud en el año 2006.

Las siguientes son las fases de desarrollo del programa:

Tabla No. 10. Fases del programa de Reasentamiento.

FASES DEL REASENTAMIENTO		
FASE 1	1	Identificación del predio y familias por parte de IDIGER. (Entidad del Distrito encargada de la gestión del riesgo y cambio climático).
	2	Evacuación y ayuda temporal en relocalización transitoria.
	3	Ubicación e identificación en zona de los predios y las familias a reasentar (CVP).
	4	Diligenciamiento de la ficha socioeconómica (CVP).
	5	Elaboración del estudio de títulos para determinar habitantes y su calidad de propietario o poseedor y cruce de cédulas
	6	Vinculación al programa de Reasentamientos (CVP).
	7	Los predios excluidos se adquieren por la CVP contribuyendo al patrimonio de la familia y a la recuperación de las zonas afectadas.
FASE 2	1	Realización del avalúo del predio en alto riesgo
	2	Notificación del avalúo y oferta por parte de la CVP
	3	Contrato de cesión o promesa de compraventa del predio en alto riesgo.
	4	Selección alternativa habitacional (vivienda nueva o usada).
	5	Viabilidad técnica y jurídica de la alternativa habitacional.
	6	Resolución de adjudicación VUR (Valor Único de Reconocimiento).
	7	Negociación y compra de la alternativa habitacional.
	8	Escrituración y registro de la alternativa habitacional.
	9	Desembolso de recursos al vendedor.
	10	Firma del acta de entrega y traslado a la nueva vivienda.
	11	Entrega del predio en alto riesgo debidamente saneado.
FASE 3	1	POSTREASENTAMIENTOS: Se refiere a un programa que se ofrece a las familias reubicadas, el cual consiste en el apoyo institucional para la integración y vinculación a su nueva localidad; con el fin de garantizarles la sostenibilidad de la vivienda y la recomposición de sus redes sociales.

Fuente: Página web de la CVP, consultada el 26/07/2015.

Las siguientes son las cifras de avance de Reasentamientos acorde a la gestión del período actual del Alcalde Gustavo Petro (2012 – 2015):

A la fecha en Bogotá existen 2.914 hogares en riesgo por inundación y 3.990 hogares en riesgo por remoción en masa para un total de 6.904 hogares; de los cuales: 375 se reubicaron definitivamente, 4.792 se les ha adjudicado el VUR, 1.800 se encuentran en relocalización transitoria y 2.092 han seleccionado su vivienda; lo que significa que de la

meta propuesta para este período la cual corresponde a la reubicación definitiva de 3.232 hogares se ha cumplido en un 12%.

11.2 URBANIZACIÓN Y TITULACIÓN.

Con este programa se busca la obtención del título de propiedad de la vivienda a través de los mecanismos establecidos en la Ley para las familias de estratos 1 y 2 que se encuentran ubicadas en barrios legalizados urbanísticamente, en predios con vocación de uso residencial, sin algún tipo de afectación y que el valor comercial no supere el tope máximo establecido por la Ley de 135 SMLMV, es decir USD 31.372,19. La CVP realiza acompañamiento social, técnico y jurídico a las familias con el fin de acceder a los beneficios de la ciudad legal. La obtención del título de propiedad de la vivienda lo pueden obtener mediante los siguientes mecanismos: cesión a título gratuito, escrituración, prescripción adquisitiva de dominio a través de los procesos de pertenencia y enajenación directa a través de mediación.

La meta del actual Plan de Desarrollo corresponde a la titulación de 6.000 predios, a la fecha se han titulado 2.565 predios, lo que obedece al cumplimiento de un 43% de la meta.

11.3 MEJORAMIENTO DE BARRIOS.

Este programa desde el proyecto “Mejoramiento Integral de Barrios” -MIB- se orienta a la intervención de los barrios legalizados con alto nivel de marginalidad social, mediante la realización de estudios y diseños para la construcción de obras físicas a escala barrial en el EP con el fin de mejorar el entorno. Las intervenciones realizadas desde este programa promueven el fortalecimiento de las relaciones en la comunidad, el sentido de pertenencia y la identidad con su territorio y la cultura del hábitat. Adicionalmente las obras se ejecutan con la participación activa de la comunidad y se generan compromisos de sostenibilidad del EP, mediante la firma de un “pacto de sostenibilidad”.

Las siguientes son imágenes que corresponden a la intervención del Distrito en la malla vial y EP de asentamientos de origen informal que han sido objeto de legalización. La intervención fue realizada en la Localidad de Ciudad Bolívar, barrio Jerusalén en el año 2003; a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), entidad encargada de la ejecución y mantenimiento de la malla vial y el EP de Bogotá D.C.

Imagen No. 21. Intervención en la malla vial en un asentamiento de origen informal.



Fuente: Página web del IDU. Consultada el 26/07/2015.

Imagen No. 22. Mejoramiento del EP en un asentamiento de origen informal.



Fuente: Página web del IDU.
Consultada el 26/07/2015.

Imagen No. 23. Antes y después de la intervención del Distrito.

LOCALIDAD DE KENNEDY



LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR



LOCALIDAD DE BOSA



Fuente: Página web de la CVP, consultada el 26/07/2015.

CIFRAS:

La meta del actual Plan de Desarrollo corresponde a adelantar obras de mejoramiento en 24 áreas prioritarias de intervención (API), de lo cual a la fecha se han ejecutado, 35 procesos de MIB de dos barrios en 2 API'S, lo que significa un avance del 8% de la meta.

11.4 MEJORAMIENTO DE VIVIENDA.

Mediante este programa, el Distrito presta asistencia técnica en el mejoramiento de las condiciones físicas de las viviendas con el fin de acondicionarlas para optimizar la habitabilidad de una vivienda construida en materiales provisionales o de una vivienda construida hasta dos pisos de altura con cubierta liviana.

En cuanto a cifras en el Plan de Desarrollo la meta a cumplir corresponde al mejoramiento de 3.000 viviendas, de la cual se han mejorado 843, es decir que el avance en el cumplimiento de esta meta es del 28%.

Imagen No. 24. Vivienda antes y después de la intervención del Distrito



Fuente: Página web Caja de Vivienda Popular, consultada el 26/07/2015.

Mediante el desarrollo de los programas descritos previamente, el Distrito busca mejorar las condiciones de habitabilidad de la población más pobre de la ciudad, que ha desarrollado su solución habitacional en asentamientos que se han consolidado en el territorio desde la ilegalidad; evidentemente estos programas son herramientas que se utilizan para la lucha contra la pobreza y desigualdad social que han generado grandes

impactos en la población. Con la ayuda de estos programas las familias regularizan la tenencia del suelo mediante la titulación de las viviendas, lo cual les da seguridad jurídica; adicional a esto las condiciones de salubridad de las viviendas mejoran, por lo tanto los indicadores de salud también; de otra parte se generan nuevas actividades económicas y el entorno se convierte en un espacio más seguro; *“Según datos de encuestas y testimonios de médicos que trabajan en los asentamientos, se ha constatado una clara disminución de casos de las enfermedades provocadas por la proliferación de vectores, cría de animales y condiciones sanitarias inadecuadas. Sin embargo, no se cuenta con información sistemática para evaluar con precisión estos impactos”* (Brakarz, Greene y Rojas, 2002, p. 72).

Para el Gobierno, un aspecto que ayuda a recuperar la inversión en estos programas se genera cuando las familias legitiman la situación jurídica de la vivienda y pasan a ser propietarios por la vía legal, por lo que comienzan a pagar impuestos sobre la propiedad generando un cobro por la prestación de SPD, infiriendo esto en un aumento en la recaudación de impuestos Distritales. Si bien es cierto, la legalización de los asentamientos supone la incorporación inmediata a la ciudad formal y a todas las regulaciones tributarias que ello implica; este procedimiento no supone la legalización de la tenencia de la vivienda. Adicionalmente, la consolidación de la vivienda depende del poder adquisitivo de quien la habita, por lo que, a pesar del mejoramiento del barrio muchas viviendas mantienen su condición de precariedad; como lo argumenta Torres, una vez formalizado el barrio este cambia de estatus en relación a otros barrios informales adquiriendo un nuevo estrato socioeconómico, lo que implica una disminución en los subsidios, el valor de la conexión a los SPD y el pago de la tarifa que corresponda, sin importar el grado de consolidación de las viviendas; situación que conlleva a costos no esperados por la población de bajos ingresos, la cual esperaba beneficiarse de la regularización, generando situaciones diferentes a la inclusión esperada; como marginación social y segregación espacial de la población que no puede mantener este nuevo estatus (Torres, 2012).

De otra parte y como se ha ilustrado, los urbanizadores piratas ciertamente ofrecen a un sector de la sociedad la posibilidad de acceder al suelo urbano generando la expectativa por una futura legalización y mejoramiento del barrio a costo del Distrito, pero en unas condiciones desfavorables, sin infraestructura vial, sin redes de servicios públicos, desprovistos de zonas verdes, sin equipamiento y en zonas que se tornan insalubres y presentan hacinamiento, propiciando entornos de violencia que conducen a altos costos, sociales, económicos y ambientales.

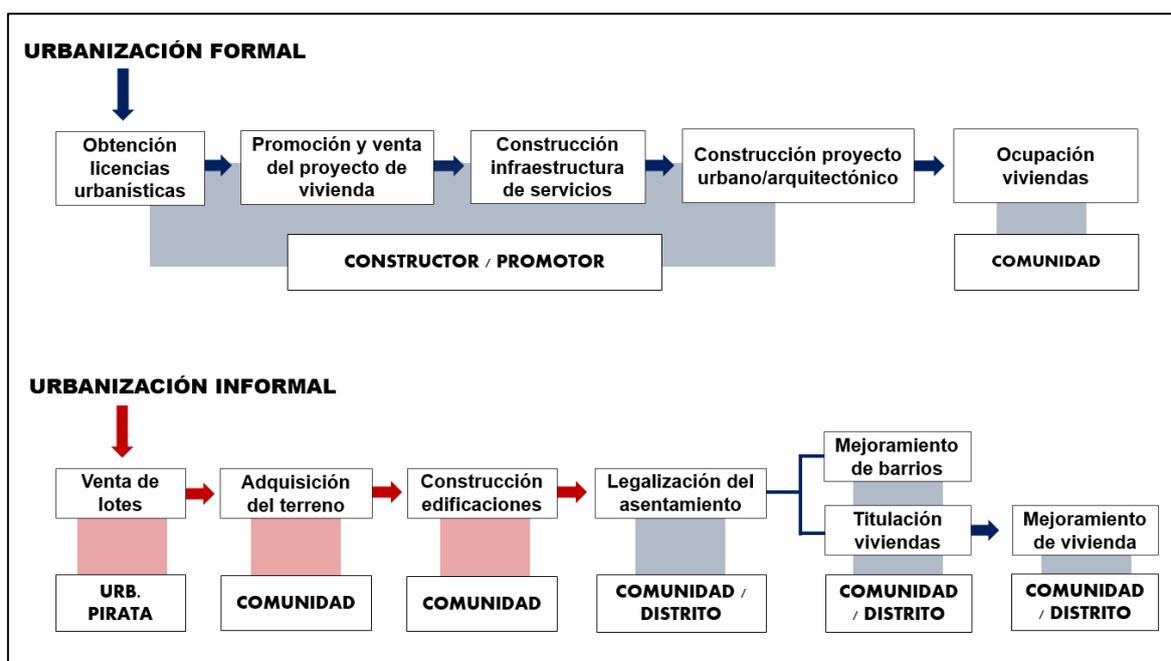
Para Maldonado, se ha demostrado que los programas de intervención que realiza el Gobierno para mejorar las condiciones de vida de la población asentada en barrios informales, implican grandes transferencias de recursos sociales a los propietarios de tierra, así como no se solventa la integración urbana, ni el acceso al suelo urbanizado ni a la vivienda (Maldonado, 2007). Lo que significa que la intervención que realiza el Distrito en estos asentamientos es limitada y no asegura la eliminación de la segregación socio espacial, puesto que una vez consolidado el asentamiento en este no se disponen áreas reglamentarias para el desarrollo de zonas verdes, espacio público y equipamiento de calidad y tampoco es proporcional a la densidad que los ocupa.

12. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MERCADO FORMAL E INFORMAL DE LA VIVIENDA SOCIAL EN BOGOTÁ Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO URBANO.

Como hemos visto el territorio de Bogotá ha crecido por procesos de urbanización tanto formal como informal, en donde el uno actúa a la inversa del otro; es decir, desde la formalidad el desarrollo de un proyecto de vivienda cumple con los parámetros normativos, en el cual la etapa inicia con la obtención de los permisos necesarios para el desarrollo del mismo, finalizando con la ocupación de las viviendas por parte de los compradores; este tipo de urbanización que conforma el mercado legal del suelo funciona según la oferta y la demanda solvente. Al contrario ocurre con la urbanización informal, el cual actúa sin ceñirse a algún tipo de norma y sin los permisos reglamentarios, comenzado la etapa con la actuación de un promotor informal que se lucra de la pobreza y vende lotes sin servicios a personas que necesitan una solución habitacional finalizando este proceso con la intervención del Distrito que legaliza el asentamiento y/o reubica a las familias (según sea el caso) para regularizar y mejorar las condiciones de vida de los que se asientan en los terrenos de origen informal.

A continuación se presenta un esquema del proceso de urbanización tanto formal como informal.

Imagen No. 25. Proceso de urbanización formal e informal



Fuente: Elaboración propia

12.1 Espacio urbano producido desde la urbanización formal destinada a vivienda social.

En relación con la ciudad y la vivienda, una de las problemáticas que enfrenta el país al igual que Bogotá, es la escasa disponibilidad de suelo urbanizable para el desarrollo de proyectos de vivienda social; así mismo la oferta no ha incluido a la población más pobre, que acorde a las mediciones del DANE para el 2014, en Colombia el porcentaje de personas en situación de pobreza fue 28,5% y el de personas en situación de pobreza extrema el 8,1%. En cuanto a Bogotá correspondió al 10,1% de pobreza y el 1,9% de pobreza extrema, en consecuencia las acciones que se tomen desde la política de vivienda y desde los programas que de esta se generen son decisivos para incluir a la población con mayores limitaciones económicas.

De otra parte, el espacio que se configura desde lo formal al estar regulado no se organiza al azar y debe cumplir con los estándares necesarios para generar calidad de vida urbana; sin embargo, la calidad del espacio que se produce en los proyectos de vivienda social y prioritaria se subordina al mercado, es decir a mayor valor de la vivienda mejor calidad de EP y a menor valor de la vivienda, menor calidad de EP y este será el estrictamente necesario para cumplir los requisitos normativos. De manera que, en la actualidad se están generando proyectos de vivienda social tipo sello, donde la fórmula funciona para disminuir las cifras del déficit cuantitativo de vivienda y así eliminar la brecha social, mediante el diseño espacios urbanos y viviendas que cumplan criterios de diseño mínimos vitales, sin interacción con el entorno y los seres humanos.

Imagen No. 26. Proyectos VIS y VIP. Localidad de Kennedy. 2015.



Fuente: Google EARTH, consultado el 29/07/2015

La imagen anterior se localiza en la localidad de Kennedy, al sur de Bogotá; en donde la zona centro de la imagen corresponde a proyectos de vivienda tipo VIS (azul) y tipo VIP (amarillo) y a los costados este y oeste se encuentran barrios de origen informal que han sido legalizados. Como se evidencia, los barrios de origen informal tienen deficiencia de zonas verdes y EP y altamente densificados; sin embargo el sector de origen formal a pesar de verse un poco menos denso que su entorno, se ve pobre en zonas verdes y en espacio público; en donde cada una de las edificaciones tipo sello han sido implantadas sin importar la configuración y calidad del espacio urbano que se esté generando.

En conclusión, el territorio que se ha desarrollado por procesos de informalidad urbana y que por su origen presenta carencias de calidad ambiental y ausencia de diseño urbano, finaliza su proceso de consolidación con la implantación de proyectos de vivienda formal pero con la misma carencia de calidad ambiental y pobreza en el diseño urbano.

El ejemplo a continuación corresponde al proyecto de vivienda gratuita tipo VIP “Las Margaritas”, el cual se localizó en la imagen No. 27 (recuadro amarillo); este proyecto se localiza al sur de la ciudad y su entorno se encuentra consolidado con barrios de origen informal y otros proyectos de vivienda tipo VIS; en estos sectores predominan los estratos socioeconómicos 1 y 2. Vale la pena aclarar que todas las viviendas gratuitas, sin importar el lugar de la ciudad donde se localicen se clasificarán por un período de 10 años en estrato socio económico 1, luego se realizará la actualización socio económica acorde al sector donde se encuentre ubicado.

Imagen No. 27. Proyecto de vivienda gratuita, Las Margaritas, Bogotá 2015.



Proyecto VIP Las Margaritas, colinda con el barrio Altamar. Asentamiento de origen informal.



Proyecto VIS – Barrio de origen informal.



Barrio Altamar.



Al fondo proyecto VIS. Barrio Las Margaritas.



Proyecto VIP Las Margaritas.



Proyecto VIP Las Margaritas.



Vista desde el predio VIP.



Proyecto VIP Las Margaritas.



Fuente: Archivo personal del autor.

12.2 Espacio urbano producido desde el mercado informal de suelos.

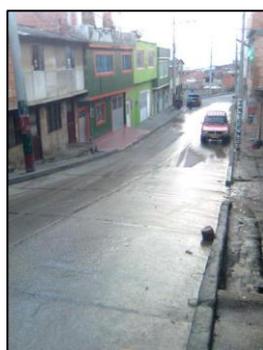
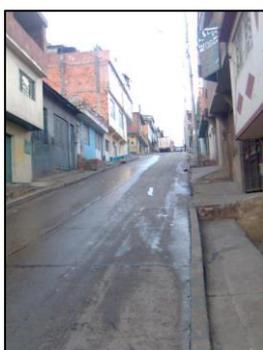
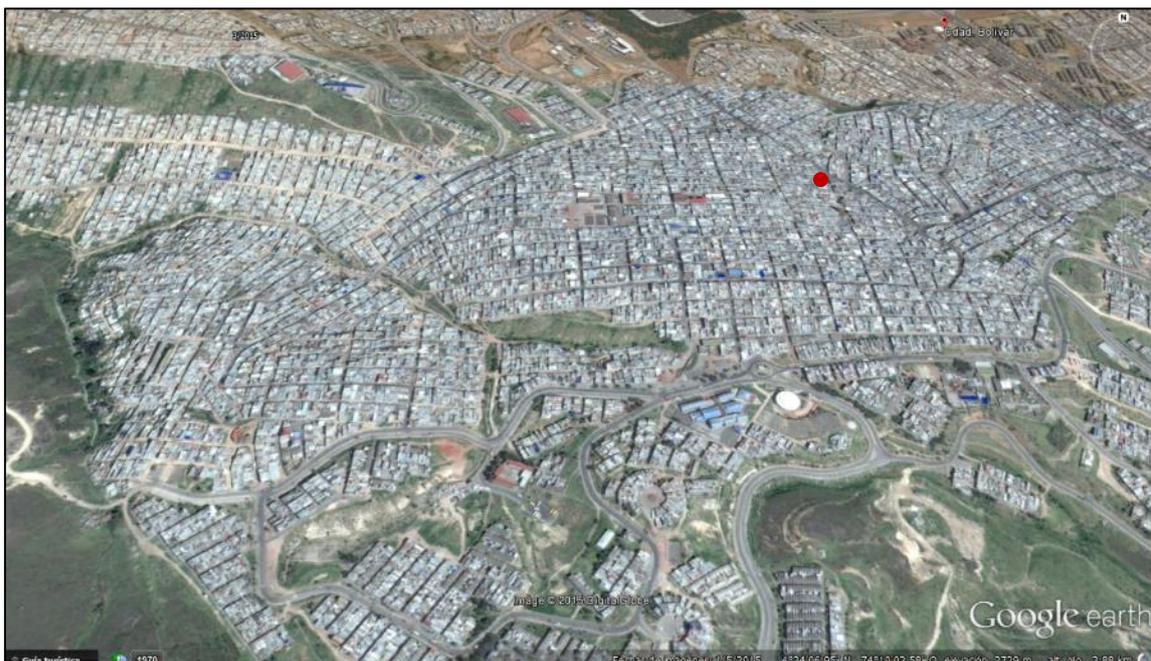
En la construcción de la ciudad informal, los asentamientos de origen ilegal se conforman como núcleos aislados de la sociedad y de la vida urbana, en donde cobran fuerza la inequidad, la pobreza, la violencia, la injusticia y la exclusión social. Es así como el espacio urbano que se configura desde la informalidad carece de espacios colectivos por lo que se niega la posibilidad de generar condiciones para el encuentro y sociabilidad entre vecinos; el interés del urbanizador informal no contempla la calidad espacial, al contrario, “a mayor venta de lotes, mayor es su ganancia económica”. De esta manera el interés común de los vecinos se orienta a lograr la legalidad del nuevo asentamiento, la consecución de servicios públicos domiciliarios, el mejoramiento de las vías y el acceso a equipamiento urbano.

Acorde a Abramo, el mercado inmobiliario informal se compone de dos submercados: el submercado de loteos en el cual opera el fraccionamiento de predios y es el causante de la expansión de la ciudad informal y el submercado de áreas consolidadas, en el cual el objeto de la transacción, adicional al suelo es un inmueble que se ha consolidado con una libertad urbanística y constructiva ya que no está regulado por el Estado (Abramo, 2012).

Dado que los asentamientos informales se consolidan con libertad urbanística y arquitectónica, son sectores que se densifican dejando pocas posibilidades para la generación de espacio público y zonas verdes; de igual manera las viviendas que se autoconstruyen, se hacen desde una estética social donde se mezclan expresiones individuales y colectivas, configurando el hábitat popular; el cual se caracteriza por ser una creación cultural llena de representaciones simbólicas, que responde a sus necesidades, aunque desafortunadamente el grado de consolidación de una vivienda depende de la capacidad económica de quien la habita.

Las siguientes son imágenes que evidencian los asentamientos que se producen desde el mercado informal en el Distrito.

Imagen No. 28. Sector Argentina. Carrera 47B Localidad de Ciudad Bolívar, 2015.



Fuente: Google Earth, consultado el 29/07/2015.

Imagen No. 29. Asentamiento informal. Localidad de Usaquén 2006.



Fuente: Archivo personal del autor. Trabajo de consultoría realizado con la Fundación Procco Colombia para la Secretaría Distrital de Salud en el año 2006.

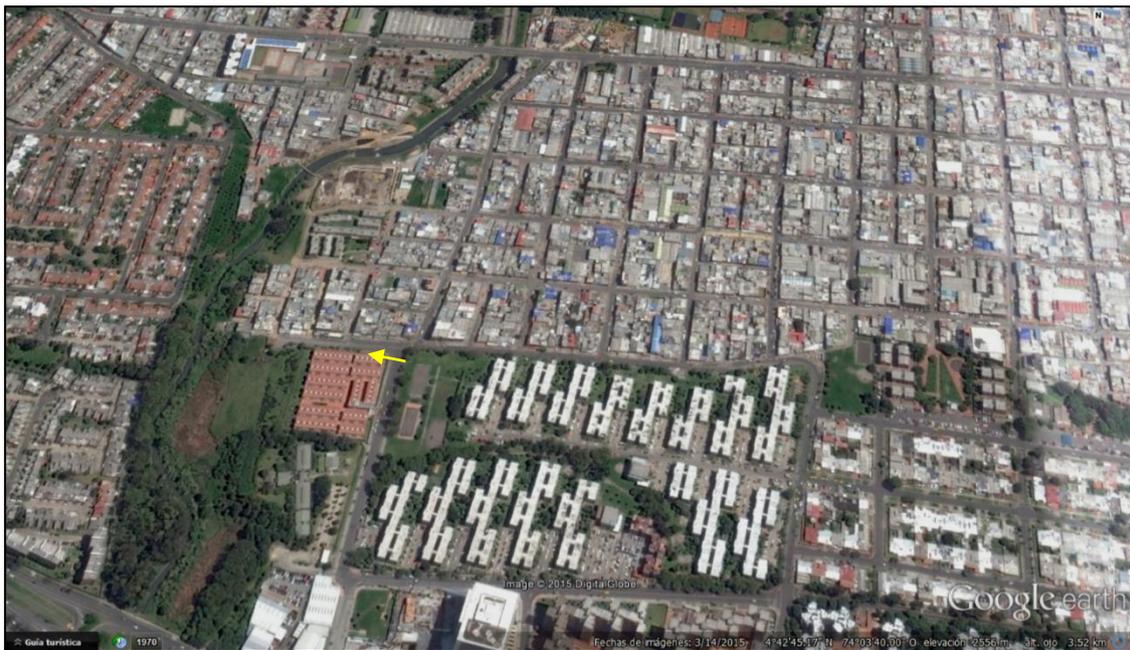
Imagen No. 30. Asentamiento informal. Localidad de Santa Fe 2006.

Fuente: Archivo personal del autor. Trabajo de consultoría realizado con la Fundación Procco Colombia para la Secretaría Distrital de Salud en el año 2006.

Como consecuencia del crecimiento de la ciudad y pesar de la diferencia de criterios que utiliza cada mercado, estos se mezclan en el territorio; asentamientos que en algún momento hicieron parte de la periferia y que su origen y consolidación se produjo por procesos de ilegalidad, pero que luego de surtir el proceso de legalización se convierten en un barrio más de la ciudad.

Las imágenes a continuación se localizan en la Localidad de Suba, al noroeste de la ciudad, y dan cuenta de la mezcla que se entretiene en el territorio entre los dos mercados; los recuadros en rojo son asentamientos de origen informal (barrios ciudad jardín norte y prado veraniego), los cuales se clasifican en estrato socio económico 3; las zonas aledañas, que se han desarrollado por procesos de urbanización formal corresponden a estratos socio económicos 4 y 5. Una de las características principales de los barrios de origen informal es que se consolidan como zonas con mezcla de usos residencial y comercial, puesto que el comercio es un medio de ayuda económica para las familias. (Imagen No. 31).

Imagen No. 31. Fusión de asentamientos de origen informal y asentamientos formales, 2015.



Fuente: Google Earth, consultado el 29/07/2015.

Imagen No. 32. Asentamientos de origen informal, legalizados.



Barrio
Ciudad Jardín Norte



Barrio
Prado Veraniego

Fuente: Google Earth, consultado el 29/07/2015.

Como se ha podido ver, los proyectos de vivienda social y prioritaria se están desarrollando en zonas del sur de la ciudad, caracterizada por la presencia de diferentes barrios de origen informal y por ser zonas donde se presenta la mayor pobreza de la ciudad. Puede decirse que para lograr una verdadera integración social, estos proyectos deberían construirse en zonas privilegiadas de la ciudad, claro está que debe acompañarse de una estrategia de integración social y lograr mediante herramientas de gestión del suelo reducir el valor de la tierra para el desarrollo de vivienda social.

13. HABILITACIÓN DE SUELO URBANIZABLE PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE VIS Y VIP EN BOGOTÁ.

Adicional a la problemática de los asentamientos precarios en Bogotá, otro de los mayores retos que enfrenta el planeamiento del territorio de la ciudad es la escasez de suelo urbanizable, en especial el que se destina para la construcción de proyectos de vivienda social.

Es así como el Gobierno Nacional y Distrital, han desarrollado instrumentos orientados a promover la oferta de suelo para la construcción de vivienda social y prioritaria, con el fin de elevar la calidad de vida de la población menos favorecida. Es así, como la Ley de Ordenamiento Territorial (388 de 1997) determinó para todos los municipios y ciudades del país la obligatoriedad de provisión de suelo para VIS, pero dejándolo a criterio de cada entidad territorial respondiendo a sus necesidades y según su déficit habitacional; mediante la incorporación de suelo de expansión urbana y la previsión en los planes parciales⁴² para programas de renovación urbana.

El POT de Bogotá del año 2000 (Decreto 619), estableció para Usme⁴³, incentivar el desarrollo racional de las áreas sin urbanizar mediante la provisión de agua y la dotación estratégica de equipamiento para promover el desarrollo de proyectos de vivienda social, con el fin de adelantarse a los procesos de urbanización ilegal característicos en esta zona de la ciudad; es así como nació la Operación Estratégica Nuevo Usme, adoptada por el Decreto 252 en el año 2007. Su objetivo se encaminó a la construcción social de un borde urbano rural, reconociendo la lógica de producción social popular, mediante la oferta de lotes con urbanismo (redes de SPD, equipamientos, infraestructura vial, espacios verdes y recreativos) y un modelo básico de vivienda sostenible desarrollado por autoconstrucción por el usuario final, con actividad agrícola para generar autoconsumo y la inclusión de manejo de tecnologías limpias, estableciendo 54 M² como área mínima del lote.

⁴² “Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, Macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (...)” (Ley 388 de 1997, art. 19).

⁴³ Localidad ubicada al sureste de la ciudad y caracterizada por la presencia de asentamientos de origen informal en la mayoría de su territorio por ser esta una zona de la periferia urbana.

En el año 2011 se expidió la Ley 1469, la cual adoptó medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y el acceso a la vivienda mediante la ejecución de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), teniendo como uno de sus objetivos el control de la especulación del suelo, así: previo al anuncio del macroproyecto se realiza un avalúo de referencia que permite determinar el valor del suelo comercial de cada uno de los predios definidos dentro del MISN; así tras el anuncio de este, el precio de adquisición o indemnizatorio será el establecido en el avalúo de referencia, sin tener en cuenta las mejoras efectuadas posteriores a la fecha de notificación de la compra.

Los MISN permiten habilitar suelo para la construcción de vivienda tipo VIS y VIP con el fin de incrementar el número de soluciones habitacionales y han sido declarados “de utilidad pública e interés social”, lo que significa que deben generar mecanismos que aseguren el acceso de la población vulnerable a las soluciones habitacionales que desde estos se produzcan. Por ejemplo, la Fundación Santo Domingo canaliza recursos en forma de subsidios, provenientes del MVCT y de las Secretarías de Hábitat y Planeación de Bogotá, y ofrece a la población que no puede obtener un crédito bancario, mecanismos microfinancieros con el fin de complementar el subsidio y así acceder a una vivienda social. Los MISN pueden ser promovidos desde iniciativas públicas y privadas. Así mismo favorecen la provisión de espacio público, *“por su envergadura y capacidad de transformación del espacio físico de la ciudad, recuperan suelo urbanizable de expansión, proveyendo soluciones habitacionales nuevas, con estructuras adecuadas de espacio público”* (MVCT, 2014); no obstante, en Bogotá a la fecha aún no se ha adoptado ningún macroproyecto; pero si para el Municipio de Soacha, el cual limita con el Distrito por el sur y es considerado como una “ciudad dormitorio” para la clase obrera que trabaja en Bogotá.

Adicionalmente, en Soacha se ha asentado un número significativo de familias desplazadas por el conflicto armado, que buscan una oportunidad laboral en Bogotá. El territorio de Soacha se ha consolidado principalmente con asentamientos informales, por lo tanto presenta grandes problemáticas ambientales, sociales y de infraestructura que afectan a Bogotá, como consecuencia del proceso de conurbación física y funcional generado entre estos dos territorios, por lo tanto, al mejorar las condiciones de vida en Soacha, mejoran las condiciones de un alto número de la clase obrera de Bogotá. De otra parte, al ser los precios del suelo más bajos en Soacha facilita el desarrollo de estas iniciativas que promueven proyectos de vivienda social. Así pues, el MISN adoptado “Ciudad Verde”, y el cual se está adelantando en un área de 327,96 Has, proyecta la construcción de 42.000 soluciones de vivienda VIS y VIP. Finalmente, la figura de los

MISN estimula la participación público – privada para la generación de suelo que promueva la construcción de soluciones habitacionales para la clase económica menos favorecida.

Por otro lado, en el año 2012 y acorde a la política actual de vivienda, la Ley 1537 mediante la cual se dictaron normas encaminadas a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda en Colombia; con la finalidad de habilitar suelo para la construcción de proyectos de vivienda tipo VIS y VIP, determinó la obligatoriedad del 20% como porcentaje mínimo de suelo sobre el área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico, en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana en todos los municipios y ciudades del país. De manera que, los constructores en sus proyectos habitacionales diferentes a VIS o VIP pueden localizar este 20% en el mismo proyecto o destinarlo a un banco inmobiliario, patrimonio autónomo o a un fondo del municipio o del Distrito con destino a desarrollo de programas de vivienda de interés social o de interés prioritario. Esta Ley estableció *“una condición excepcional para habilitar suelo rural y suburbano al perímetro urbano sin mediar plan parcial como condición para su conversión a suelo urbano”* (Econometría Consultores - DNP, 2013, p. 10).

En Bogotá adicional al 20% descrito previamente, este porcentaje aumentará al 30% del suelo útil superior a 4 Has del plan parcial o del proyecto urbanístico o arquitectónico, en suelos de desarrollo, expansión y renovación urbana, a partir del inicio del segundo año de la publicación del Decreto 138 de 2015⁴⁴ (abril 14).

De otra parte, la actual administración distrital en su plan de desarrollo “2012-2016. Bogotá Humana”, propuso como una estrategia de producción de suelo para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario, la movilización de terrenos baldíos y la gestión de predios con posibilidad de densificarlos para el desarrollo de vivienda social prioritaria; todo esto orientado a la revitalización y apropiación de la ciudad facilitando la participación de los propietarios en el desarrollo de los proyectos. (Plan de Desarrollo 2012-2016, 2012); esta propuesta implica construir viviendas gratuitas en cualquier zona de la ciudad que permita desarrollos residenciales, sin importar el estrato socioeconómico. A pesar de ser esta propuesta una iniciativa con una base social, que pretende eliminar la brecha entre clases sociales, su ejecución implica actuar en un

⁴⁴ *“Por el cual se reglamenta el artículo 66 del Acuerdo 489 de 2012 para asegurar el cumplimiento del Programa de Vivienda y Hábitat Humanos del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá D.C. 2012-2016, y se adoptan otras disposiciones”.*

territorio que se encuentra polarizado económicamente y en donde existe una gran diferenciación entre las clases sociales.

Para obtener el éxito de estos proyectos es imprescindible que el Gobierno Distrital realice un acompañamiento de socialización y diálogo entre las partes; así como lograr una gran unificación a través del espacio público. Al respecto, un caso reciente se presentó en Bogotá en el 2014, cuando el Alcalde actual de la ciudad Gustavo Petro anunció la construcción de un proyecto de vivienda gratuita en un sector exclusivo de la ciudad (estrato 6), como una estrategia para disminuir la brecha social existente. Ante esta propuesta resultaron diversas opiniones, las cuales concluyeron en que este tipo de estrategias son una buena opción para una ciudad tan segregada, pero que el mandatario las ha propuesto de una forma autoritaria sin posibilidad de socialización ni acompañamiento, lo que generaría conflictos de convivencia; como lo señaló la exdirectora de la Secretaría de Planeación Distrital y actual docente de la Universidad del Rosario, Carmenza Saldías en una publicación de distribución Nacional, refiriéndose al Alcalde: *“(...) Cuando dice que va a hacer casas para las víctimas en barrios de estratos altos, ya está cometiendo errores de estigmatización. La obligación de él es generar vivienda para los habitantes sin importar su condición y en todos los sectores”* *“No veo un proyecto de construcción de tejido social (...)”* (El Tiempo, 10 de noviembre de 2014 consultado el 22 de mayo de 2015).

Si bien es cierto y a pesar de la existencia de herramientas para la gestión del suelo destinado a proyectos de vivienda social, el déficit de vivienda aún persiste en Bogotá, lo cual ha trascendido a través de los años. Pese a contar con las herramientas necesarias para gestionar suelo en el territorio urbano y las estrategias de los Gobiernos Nacional y Distrital por superar la pobreza; existen temas de gran relevancia que deben ser atendidos, como son: desarrollar procesos de socialización encaminados a generar una sana convivencia para eliminar la brecha social existente entre pobres y ricos, mejorar la correspondencia entre el plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo distrital, cumplimiento de las metas propuestas en el plan de desarrollo distrital y promover proyectos sociales, no solo por saldar un déficit cuantitativo que contenga solo un enfoque económico y político, sino que sea también la oportunidad para desarrollar proyectos con un urbanismo que integre y que ofrezca espacios de calidad urbana; así como una vivienda que supere los 45 M².

14. EL MERCADO INFORMAL EN BOGOTÁ. COSTOS PARA LA CIUDAD Y LA SOCIEDAD.

En Colombia así como en Bogotá, la formación y crecimiento de los asentamientos que se generan desde la informalidad han sido la respuesta a diferentes causas; entre las cuales se encuentran principalmente: el lucro de los urbanizadores piratas quienes capitalizan las necesidades de lo más pobres en beneficio propio; la incapacidad económica de un porcentaje considerable de la población urbana para acceder al mercado inmobiliario formal; el desplazamiento forzado de población pobre; la deficiencia en las normas que ayuden a frenar el crecimiento de estos asentamientos; la carencia de opciones habitacionales para la población que se encuentra en situación de extrema pobreza y la especulación con los altos precios del suelo urbano.

Al respecto, el documento Conpes 3583 (2009) destaca que los asentamientos informales en todo el país durante la década de los noventa, tuvieron un crecimiento alrededor del 20% originado seguramente por la incapacidad de las ciudades de generar suelo, para localizar proyectos de vivienda para los hogares de más bajo ingreso económico; de igual manera, como lo señala el estudio Suelo y Vivienda para hogares de bajos ingresos (Cities Alliance, Banco Mundial, DNP, MAVDT, 2007), son tres aspectos fundamentales los que limitan a la población más pobre a acceder a una solución de vivienda digna, los cuales deben ser atendidos con prioridad por el Gobierno: *“restricciones de liquidez que afectan a los hogares de bajos ingresos, los altos precios del suelo urbano y de expansión para la construcción de vivienda popular y la escasa flexibilidad de la oferta habitacional para estos hogares”* (p. 59). Si estas condiciones no se superan, difícilmente se podrá hacer frente a la informalidad urbana, ya que esta no solo responde al déficit habitacional cuantitativo o a la escasez de suelo urbanizable destinada a la vivienda social; como se ha evidenciado, a la población más vulnerable que se encuentra en situación de pobreza extrema se le restringe el acceso al mercado inmobiliario formal, pues no tiene ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas por lo cual, tampoco la capacidad para obtener un crédito hipotecario que le permita lograr una vivienda formal.

Por consiguiente, si una de las estrategias políticas actuales se basa en conceder viviendas 100% subsidiadas a la población más vulnerable, para reducir los niveles de pobreza e impactar en la desaceleración de los mercados informales de tierra; surgen inquietudes en relación al sostenimiento de las mismas, como los costos de pertenecer a la formalidad (tarifas de SPD, impuestos, mantenimiento de zonas comunes, entre otros)

y la capacidad de pago de las familias para asumirlos, quienes en su gran mayoría pertenecen a la economía informal. Probablemente si los costos en mención no logran ser sostenidos por los hogares, ¿quién los asume?, seguramente la posibilidad será regresar a la informalidad. Aunque normativamente los beneficiarios del subsidio, una vez transferida la vivienda deben habitarla por un período mínimo de diez años, transcurrido este tiempo podrán realizar la venta del inmueble siendo la entidad otorgante del SFV la que tendrá un derecho de preferencia para la compra del mismo (Ley 1537, artículo 8).

Es así como el mercado informal de tierras además de ser la respuesta a las necesidades de vivienda de la población urbana más pobre, ha contribuido de manera significativa en el crecimiento urbano no solo de Bogotá sino de todas las ciudades del país, generando impactos negativos sociales, ambientales y económicos en el territorio, debido a las deficientes condiciones habitacionales con las que se asienta la población. “(...) Desde las perspectivas del orden urbano y del ambiente, las ocupaciones ilegales del suelo suelen causar daños irreversibles e imponer altos costos de urbanización para los gobiernos municipales y para la sociedad como un todo (...)” (Smolka y Damasio, 2005, p 135). Daños que se reflejan en el deterioro de la EEP de la ciudad, contaminación de fuentes hídricas, generación de enfermedades por las condiciones insalubres con las que se desarrollan las soluciones habitacionales, entre otros.

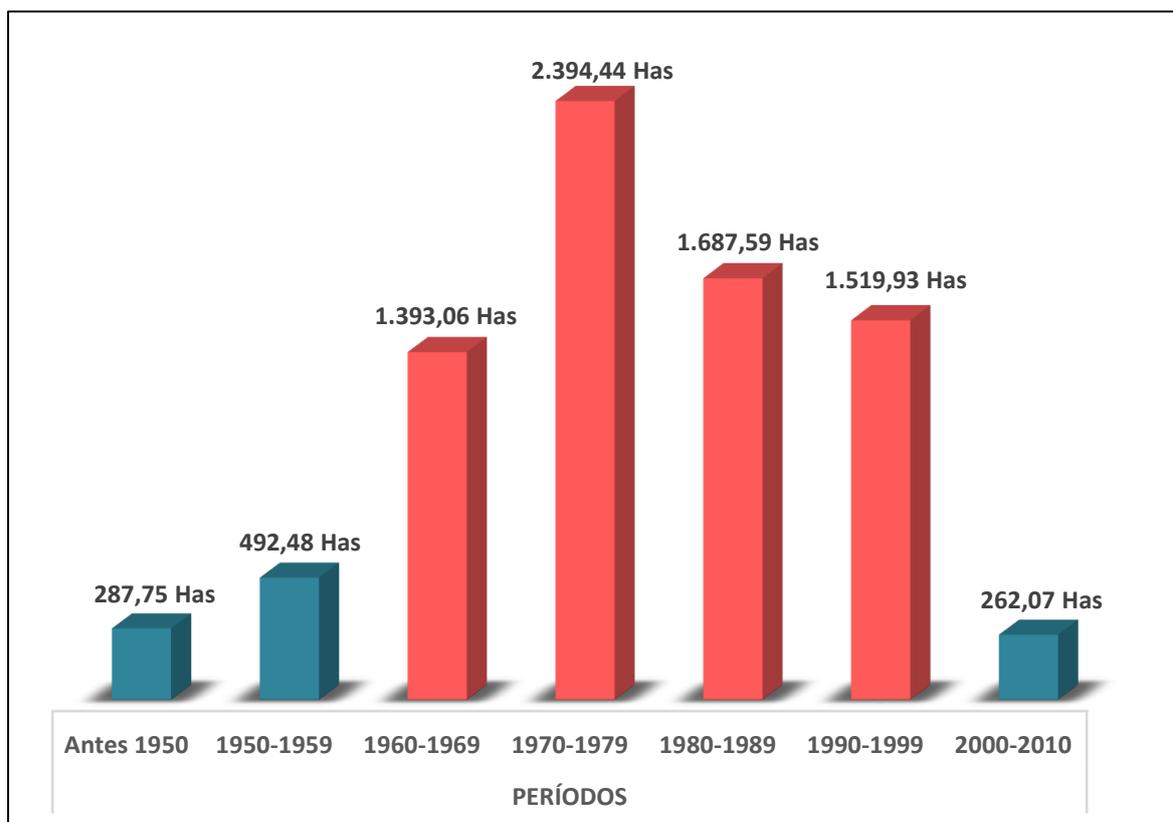
Así pues, la solución creada desde el Gobierno para regularizar la incertidumbre jurídica con la que nacen y se consolidan los asentamientos informales, es su intervención mediante programas de legalización de barrios y titulación de la viviendas; de igual manera, para mejorar las condiciones de vida contribuye mediante la implementación de programas para reubicar a los hogares cuando se asientan en condiciones de riesgo, para dotar infraestructura y servicios al barrio y/o para realizar mejoramientos en la vivienda. Por lo tanto, los programas de regularización no pueden ser vistos como una solución al problema de acceso al suelo por la población pobre, pues estos no ayudan a prevenir la informalidad, sino que son un alivio al problema (Smolka, 1999). Una de las reflexiones en cuanto a los mecanismos de regularización generados por el Gobierno, es que, sin duda la ganancia económica por urbanizar informalmente, sin cumplir parámetros normativos, densificando zonas para lograr el mayor provecho sobre el suelo, las adquiere el urbanizador informal; y el costo de regularizar una situación que debe prevenirse y que ha sido creada por el interés económico de un tercero y por la incapacidad del Gobierno de atender a la población más pobre, lo asume todos los ciudadanos.

Con el fin de evidenciar el crecimiento de la informalidad en Bogotá, a continuación se presentan estos datos por décadas acorde a los resultados de investigación de Camargo y Hurtado (2012):

Tabla No. 11. Crecimiento informal en Bogotá por décadas.

Décadas	Antes 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010	Total
	HECTÁREAS							
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	1.435,23
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	937,46
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	1.060,77
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
TOTAL	287,75	492,48	1.393,06	2.394,44	1.687,59	1.519,93	262,07	8.037,31

Fuente: Camargo y Hurtado (2012, p. 81).



Fuente: Gráfico elaborado con base en los datos de la tabla No. 10.

Como se evidencia, el crecimiento de la informalidad en Bogotá tuvo su mayor fuerza durante las décadas del 60 al 90, sin embargo el período de los años setenta es el de mayor crecimiento de la informalidad con 2.394,44 Has, es decir el 29,79% del total del suelo producido informalmente. La mayor localidad en crecimiento informal durante los últimos sesenta años ha sido Ciudad Bolívar, en la cual se han generado 1.435.23 Has, equivalentes al 17,86% del suelo informal total producido en la ciudad durante el período analizado. Teniendo en cuenta las cifras de la SDP (2011), esta localidad tiene una superficie total de 13.000, 3 Has, de las cuales 3.329,80 Has pertenecen a suelo urbano y 9.608,40 Has corresponden a suelo rural, lo que significa que aproximadamente el 43,10% del suelo urbano de esta localidad del sur de la ciudad se ha desarrollado informalmente.

Uno de los aspectos fundamentales que deben ser tenidos en cuenta son las áreas que ofrece cada uno de los mercados; dentro de la investigación realizada por Camargo y Hurtado, definieron la oferta existente de las parcelas en el mercado informal para el año 2011 en los asentamientos informales dependiendo de su grado de consolidación, obteniendo las siguientes áreas y valores:

Tabla No. 12. Promedio área lotes asentamientos informales y precios año 2015.

Localidad	Promedio área de lotes	Promedio valor en USD / M ²	Promedio valor total en USD	Promedio valor en SMLMV
Engativá	48	252,46	12.118,09	52
Bosa	49	112,09	5.492,52	24
Suba	69	182,16	12.569,03	54
Kennedy	71	181,82	12.909,38	56
Fontibón	96	197,76	18.984,99	82
San Cristóbal	99	41,78	4.136,41	18
Ciudad Bolívar	131	44,31	5.804,05	25
Chapinero	271	36,65	9.933,12	43
Usme	76	43,30	3.290,64	14
Usaquén	290	109,10	31.638,75	136

El valor en promedio del dólar en el 2015 ha sido: \$2.772,75 pesos colombianos y el SMLMV USD 232,39.

Fuente: Camargo y Hurtado (2012). Los datos de la investigación de Camargo y Hurtado corresponden a valores del año 2011, para efectos de este Trabajo Fin de Máster, los valores fueron indexados al año 2015 por el autor; de igual manera se realizó el cálculo en dólares y el promedio en SMLMV, datos que no hacen parte de la investigación original.

Con base en la tabla anterior se evidencia que en los asentamientos informales existe una jerarquía la cual establece los precios inmobiliarios, que pueden obedecer a la localización del barrio respecto a la ciudad, nivel de consolidación, existencia de

equipamientos urbanos, adecuación de la red vial, tipo de terreno (plano o pendiente) y servicios públicos.

De otra parte, en relación al mercado formal, tras una revisión de los proyectos de vivienda tipo VIS que se encuentran a la fecha en oferta, se encontraron los siguientes proyectos, descritos por localidades, áreas y valor total de la vivienda.

Tabla No. 13. Área y costos viviendas tipo VIS, año 2015

N°	Localidad	ZONA	Proyecto	Área (M ²)	Valor total USD	SMLMV
1	Bosa	Suroeste	Lucerna conjunto cerrado	48,67	25.967,00	111,74
2	Bosa	Suroeste	Tangara conjunto residencial	46,07	28.852,22	124,16
3	Bosa	Suroeste	Andino conjunto residencial	43,31	29.934,18	128,81
4	Bosa	Suroeste		49,14	31.340,73	134,86
5	Bosa	Suroeste	Villaverde	60,99	31.899,74	137,27
6	Bosa	Suroeste	Parques villas de San Javier	49,68	23.184,56	99,77
7	Ciudad Bolívar	Sur	Portón de Buenavista	36,00	24.951,76	107,37
8	Fontibón	Oeste	Solsticio	48,70	28.058,79	120,74
9	Kennedy	Suroeste	Conjunto residencial El Edén	47,00	30.294,83	130,36
9	Rafael Uribe	Centro - este	Portal Molinos	40,60	29.080,88	125,14
				42,80	32.856,55	141,39
10	San Cristóbal	Sur-este	Mirador del Este	41,00	21.206,38	91,25
11	San Cristóbal	Sur-este	Multifamiliar Salamanca	52,00	25.209,63	108,48
12	Suba	Noroeste	Montecarlo	37,04	27.301,42	117,48
				37,50	29.934,18	128,81
				43,36	33.071,86	142,31
13	Tunjuelito	Sur	Bosque de los Alpes	44,95	23.259,22	100,09
14	Usme	Sur	Brazuelos de Santo Domingo	40,40	23.442,43	100,88
				57,00	31.016,14	133,47
15	Usme	Sur	Parque Cantarrana Conjunto residencial	49,30	28.455,50	122,45
16	Usme	Sur	Campo Azul	42,30	22.817,83	98,18

Fuente: Pagina web Secretaría de Hábitat, consultada el 04/08/2015. Áreas y valores se consultaron en la página web de cada proyecto. Los datos en dólares y el valor del SMLMV fueron calculados por el autor.

Como puede evidenciarse los proyectos de vivienda social, al igual que ha ocurrido en el mercado informal tienden a localizarse al sur de la ciudad, ya que en esta zona el valor del suelo es más bajo que en la zona norte y por ende presenta mayor presencia de estrato socioeconómico 1, 2 y 3.

Con base en la información de las tablas 12 y 13, tomamos los datos de las localidades que tenemos tanto en el mercado informal como en el mercado formal, las cuales son: Bosa, Kennedy, San Cristóbal y Usme, con el fin de comparar los valores.

Tabla No. 14. Comparación de precios mercado formal e informal.

LOCALIDADES	MERCADO FORMAL	MERCADO INFORMAL	
	Valor M ² Vivienda VIS USD	Valor M ² Parcela USD	% del valor del M ² formal
BOSA	574,69	112,09	19,50
SAN CRISTOBAL	499,10	41,78	8,37
USME	563,46	43,30	7,68
KENNEDY	644,57	181,82	28,21

Los valores del mercado han sido promediados.

Fuente: Los valores fueron extraídos de las tablas No. 12 y No. 13.

Como se ilustra en la tabla anterior, el valor del metro cuadrado de la vivienda social en el mercado formal es similar entre las 4 localidades que se localizan al sur de la ciudad; caso contrario sucede en el mercado informal, en el cual el valor del M² del lote es heterogéneo, siendo Bosa y Kennedy las de mayor valor del suelo y Usme y San Cristóbal las de más bajo valor con una diferencia notable. Esta diferencia probablemente se debe a que las localidades de San Cristóbal y Usme colindan y sus terrenos son escarpados por la localización de los cerros orientales; al contrario ocurre con Kennedy y Bosa, las cuales colindan pero sus terrenos son planos y han adquirido un mayor grado de consolidación y mejor conexión con el resto de la ciudad. De otra parte, en Kennedy por ejemplo, una persona en el mercado informal paga por el M² de la parcela aproximadamente el 30% del equivalente al valor del metro cuadrado de una vivienda en el mercado formal; teniendo en cuenta que en el asentamiento informal solo está pagando el valor de un predio y en unas condiciones desfavorables, sin la prestación de SPD, sin infraestructura, ausente de zonas verdes y con deficiencia de espacio público, entre otros.

Ahora bien, si comparamos el valor del suelo que paga una persona por un predio en el mercado informal con el programa actual de vivienda de interés prioritario para ahorradores -VIPA-, teniendo como base un área de 47 M⁴⁵ obtenemos lo siguiente:

⁴⁵ El valor de 47 M² obedece a que las viviendas gratuitas deben tener como área mínima 45 M², teniendo en cuenta que estas viviendas están dirigidas a la población de extrema pobreza y que las personas que se asientan en la informalidad han sido excluidas del mercado inmobiliario formal por no presentar la liquidez suficiente que le permita acceder a un crédito hipotecario y por ende a un SVF.

Tabla No. 15. Mercado informal – Programa de vivienda VIPA.

LOCALIDADES	MERCADO INFORMAL			PROGRAMA VIPA		
	Área lote (M ²)	Valor total en USD	Cantidad de SMLMV para compra	SFV por ingresos según SMLMV	Valor otorgado en SMLMV	VALOR OTORGADO DEL SFV EN USD
BOSA	47	5.268,34	23	Hasta 1.5	25	5.809,67
SAN CRISTOBAL	47	1.963,75	8			
USME	47	2.035,00	9	De 1.6 hasta 2	22	5.112,51
KENNEDY	47	8.545,64	37			

Fuente: Tabla No. 13 e información extractada de la página web del MVCT

Dentro del programa VIPA las familias pueden adquirir una vivienda que no supere 70 SMLMV, es decir 16.267,06 USD lo que equivale aproximadamente a una vivienda de 47 M²; y obtienen subsidio dependiendo de sus ingresos como se aprecia en la tabla No. 13. De lo cual podemos concluir que una familia en el caso de Kennedy y Bosa paga en el mercado informal por un lote de 47 M² un poco más del valor que subsidia el Gobierno para acceder a una vivienda de aproximadamente la misma área de la parcela informal.

De otra parte, comparando en SMLMV el valor de adquirir un predio de 47 M² en el mercado informal de Kennedy respecto al valor máximo en SMLMV (70) de adquirir una vivienda del programa VIPA, corresponde a un poco más del 50%, es decir una familia en Kennedy está pagando en el mercado informal el 52.86% solo por el suelo. Con lo cual se puede concluir que los más pobres pagan un alto precio en la informalidad y que el sistema bancario ha contribuido a la segregación de la población.

A pesar de las condiciones desfavorables en las que se desarrolla la informalidad urbana, no lo es la libertad normativa con la que se construyen las viviendas; es decir, al realizarse sin mediación de normas cada quien edifica acorde a sus necesidades, lo que significa que obtienen áreas mayores a 45 M², que es el área mínima que se requiere en la formalidad para una vivienda social. Adicionalmente pueden subdividir la parcela para generar otra vivienda, o en la misma vivienda construir un pequeño apartamento o dejar un espacio para un local comercial, todo esto como ayuda económica adicional; beneficios que no se tiene en el mercado formal.

15. CONCLUSIONES

El Distrito de Bogotá el cual se divide territorialmente por 20 localidades, se ha caracterizado por un desarrollo heterogéneo que evidencia alta segregación socio espacial, y la estructura de una región donde el norte concentra a las minorías privilegiadas y el sur aglomera a las clases menos favorecidas, reflejado esto en la calidad del espacio urbano que se produce; en otras palabras, el norte de la ciudad respecto al sur alberga mejores equipamientos, calidad de servicios, mayor porcentaje de zonas verdes y espacio público e infraestructura de mejor calidad. Vale la pena hacer una pequeña digresión sobre el espacio público efectivo establecido normativamente para todas las ciudades colombianas, el cual debe alcanzar un mínimo de 15 M² por habitante (Decreto 1504 de 1998)⁴⁶, cifra que en Bogotá está muy por encima de la realidad, que en el año 2014 correspondía a 3,9 M² por habitante, y en las localidades marcadas por la urbanización informal como Bosa y Ciudad Bolívar 2,1 M² y 2,8 M² respectivamente (Bogotá Como Vamos, 2014).

Dentro de este contexto, el proceso de urbanización en Bogotá presenta dos grandes lógicas de desarrollo; una responde a la ciudad formal, o sea aquella que es planificada, reglamentada y provee condiciones de vida digna; y la otra se reconoce como la ciudad informal, aquella que nace y se consolida fuera de los parámetros normativos, extendiéndose en las zonas de periferia sin un desarrollo planificado con tendencia al caos, altamente dinámico y creando una propia cultura urbana popular; es así como se extienden estos dos escenarios en todo el territorio urbano ampliando la brecha de la fragmentación socio territorial.

El mercado informal de tierras ha sido el mecanismo empleado por la población pobre de Latinoamérica para acceder al suelo urbano y a la vivienda; aunque en Colombia tiene una connotación especial que obedece al desplazamiento forzado de población pobre rural, que se ve obligada a establecerse en las ciudades capitales consolidando los asentamientos de origen informal. Con respecto a las cifras de desplazamiento, Colombia después de Siria es el segundo país del mundo con mayor número de desplazados internos, desde 1985 hasta el 2013 cuenta con una cifra de 5.921.229 personas desplazadas; en lo que se refiere a Bogotá para el año 2013 albergaba 25.506 víctimas del conflicto, siendo la cuarta ciudad del país que mayor número de desplazados acoge (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-, 2014).

⁴⁶ Reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.

Como resultado de lo anterior las ciudades que acogen a las personas en situación de desplazamiento deben generar alternativas y programas para atenderlas y brindarles opciones que les permitan lograr una calidad de vida digna. Sin embargo, adicional al número de desplazados que reciben las ciudades, cada una cuenta con su propia aglomeración en condiciones de pobreza; en Bogotá para el año 2014 acorde a las mediciones del DANE, la totalidad de personas en situación de pobreza y pobreza extrema ocupaba el 12% de la población total; razón por la cual para el Distrito se convierte en una meta reducir la pobreza mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable; lo que implica en términos generales reducir el déficit de vivienda, generar empleos formales y mejorar las condiciones del hábitat para este grupo de población.

Uno de los mayores limitantes que tiene Bogotá para el desarrollo de proyectos de vivienda social es la escasez de suelo y su alto costo; adicionalmente el sistema de subsidios a la demanda promovido por el Gobierno durante años, no ha estado al alcance de las clases sociales menos favorecidas para adquirir vivienda, toda vez que los hogares deben recurrir a fuentes complementarias; como financiación mediante créditos bancarios, que son accesibles para aquellos que pueden demostrar solvencia económica y altas garantías. En el país el sector bancario es excluyente y el alcance a los servicios financieros para la clase popular es restrictivo por su alto costo, perpetuando la desigualdad existente entre la población.

Ante esta situación la respuesta ha sido la generación de mecanismos informales de producción de suelo para el acceso a vivienda de población de bajos ingresos; que a pesar de reproducirse y consolidarse en el territorio por procesos espontáneos, sin un mecanismo que los regule y dejando a las familias expuestas a situaciones de vulnerabilidad ambiental, sanitaria y legal, están al alcance de la población excluida del mercado formal; que tras un período de tiempo mediante su propio esfuerzo y recursos financieros, obtiene su vivienda implementando técnicas de autoconstrucción acorde a su necesidad y sin restricciones normativas.

Lamentablemente las políticas y programas que tratan el tema de la informalidad urbana no han evitado la proliferación y el fortalecimiento de los asentamientos ilegales, al respecto Maldonado (2007) afirma:

En la gran mayoría de las ciudades colombianas, las administraciones públicas y la sociedad en general aceptan de manera extrañamente pasiva la urbanización ilegal como un problema prácticamente sin solución. Así, un significativo componente de la acción estatal se va convirtiendo en una gestión de la irregularidad, a pesar de los enormes costos y de los

escasos resultados de los programas remediales de regularización para resolver el conflicto y evitar que un porcentaje creciente de los habitantes urbanos enfrenten problemas de riesgo, precariedad, exclusión o falta de integración socioespacial. (p. 326)

De modo que, la intervención que hace el Distrito mediante programas de mejoramiento barrial y de vivienda, ha permitido a la comunidad corregir situaciones vulnerables y normalizar su situación jurídica; pero infortunadamente son programas que han sido solo remediales y han reforzado el círculo vicioso de la informalidad ante la expectativa que se genera por la futura legalización y provisión de servicios por parte del Distrito.

Con el paso de los años, los asentamientos informales han generado impactos negativos en el territorio, entre los cuales se encuentran: crecimiento acelerado y no planificado de la ciudad; cambios en el uso del suelo; deterioro ambiental; segregación socio espacial; carencia de espacio público y zonas verdes; costos elevados en la regularización de los asentamientos, de las viviendas y en la provisión de servicios públicos; densificación y superpoblación. A pesar de la intervención del Distrito, cuando se realizan los programas de mejoramiento barrial, la gran mayoría de estos se encuentran con alto grado de consolidación, lo que dificulta generar suelo destinado para el desarrollo de parques, abastecimiento de zonas verdes y provisión de equipamientos, logrando en realidad mejorar las condiciones ambientales y de infraestructura.

Si bien es cierto, las acciones del Gobierno deben encaminarse a mejorar la calidad de vida de la población y a proveer espacios sanos, seguros y confortables; la gestión debe orientarse a prevenir la conformación de asentamientos informales en el territorio, generar alternativas para reducir el costo del suelo destinado al desarrollo de vivienda social y conducir la política habitacional hacia soluciones que desde la oferta sean incluyentes y accesibles a la población de bajos ingresos económicos.

Con base en lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta que la vivienda es un derecho básico fundamental al que todas las personas, sin distinción de clase deben acceder en condiciones dignas, de calidad y seguras; la política actual de vivienda en Colombia tiene dos objetivos principales; promover la inclusión de los grupos más vulnerables de la sociedad al acceso a una vivienda e incentivar al sector privado para que participe activamente en la construcción de proyectos de vivienda social. De tal forma que, amplió la oferta y la posibilidad de los hogares de bajos ingresos de alcanzar una vivienda, a través de la aplicación del SVF como un verdadero facilitador del acceso a esta, mediante la creación de programas como: subsidio a la cuota inicial y reducciones en las cuotas mensuales; tasa al ahorro para acceder a una vivienda sin cuota inicial;

subsidio de la tasa de interés a los hogares con ingresos mensuales menores a 2 SMLMV y vivienda 100% subsidiada.

Durante largos años la política de vivienda nacional se enfocó en atender la demanda sin obtener un progreso significativo; actualmente el enfoque se orienta a fortalecer la oferta logrando avances en la gestión para habilitar suelo urbanizado destinado al desarrollo de vivienda social (pese a la escasez de suelo y a la especulación de precios de la tierra) e indudablemente ha favorecido el acceso al mercado inmobiliario formal por parte de la población más pobre, que por años ha sido excluida de las políticas, lo que supone una política más incluyente. No obstante, el desarrollo de los proyectos de vivienda social que como base tienen un subsidio; depende del número de cupos asignados a cada ciudad, lo que implica que la oferta sea limitada y no supla en su totalidad ni en el corto plazo el déficit actual de vivienda. De otra parte, las normas generadas para la habilitación de suelo urbanizable no han sido suficientes para enfrentar la escasez de suelo y la especulación de los precios de la tierra en Bogotá, dificultando el logro de las metas propuestas por los Gobiernos Nacional y Distrital. Igualmente la construcción de estos proyectos depende de la gestión del Alcalde Mayor para obtener suelo que cumpla con los requerimientos normativos y condiciones adecuadas.

Ahora bien, en el caso del nuevo modelo de vivienda en especie (100% subsidiada), el cual está al alcance de la población en condición de pobreza extrema, desplazados por violencia, habitantes de zonas de riesgo no mitigable y aquellos que han sido afectados por desastres naturales, y que en consecuencia no cuentan con los recursos necesarios para acceder a una vivienda por los medios de financiación tradicionales; no alcanza a cubrir en su totalidad a este sector de la población puesto que depende de los cupos disponibles; por consiguiente, se debe tener continuidad en el desarrollo de este programa en las siguientes administraciones y no solo responder a un período de gobierno presidencial, ya que cuatro años no es tiempo suficiente para la construcción de las viviendas necesarias que suplan el déficit habitacional, adicional a esto es preciso dar claridad a la sostenibilidad del modelo y a los recursos disponibles para el desarrollo de este programa.

Indudablemente el esquema de vivienda 100% subsidiada ha marcado la diferencia; puesto que nunca antes se había generado en el país una estrategia de acceso a la vivienda con un componente de gratuidad, encaminado a los hogares más pobres y vulnerables. Es innegable que este programa está permitiendo a las personas que tenían lejana la posibilidad de adquirir vivienda, a concretarla y completamente subsidiada. No

obstante, toda vez que la estrategia responde a un programa de Gobierno, desafortunadamente lleva implícito un discurso de “populismo político” y la inmediatez que requiere para evidenciar gestión en la lucha por eliminar la pobreza del país. Si bien es cierto, ante la posibilidad de acceder a una vivienda gratuita se disminuye el interés de la población por establecerse en situaciones precarias e irregulares; los asentamientos ilegales aún persisten, tal como se mencionó en el capítulo 10; en la medida en que el cien por ciento de la demanda no se cubre, además que el mercado inmobiliario informal continua siendo un negocio lucrativo para los urbanizadores informales, aunque actualmente existen mayores medidas policivas y de control por parte del Distrito.

Es preciso tener en cuenta que la urbanización informal no es una opción de bajo costo y no puede considerarse como pobre a la totalidad de la población que allí se asienta, ya que el mercado inmobiliario informal ofrece mecanismos convenientes de acceso al suelo y la posibilidad de obtener una vivienda fuera de los estatutos normativos de la ciudad, que se consolida acorde al flujo de ingresos del hogar, con la ventaja de construirla por etapas para alcanzar un mayor tamaño que el de la vivienda social tipo VIP que en promedio alcanza 45 M². Además, se cuenta con la posibilidad de compatibilizar el uso residencial con el comercial o subdividir la vivienda para alquiler; opciones que generan ingresos adicionales. Por lo tanto, la permanencia de la informalidad no debe ser entendida solo como un problema de precio, ya que esta ofrece alternativas que pueden ser más convenientes para acceder a un producto inmobiliario que finalmente por la intervención del Distrito será formalizado.

De otra parte, la persistencia del conflicto armado interno favorece los flujos migratorios de población pobre a las ciudades capitales, como es el caso de Bogotá; perpetuando la necesidad de solventar las condiciones de habitabilidad de los nuevos hogares que se establecen en la periferia urbana donde cuentan con la posibilidad de adquirir un predio donde asentarse.

Por consiguiente, el mercado informal a pesar de reducirse en los últimos años en Bogotá no ha desaparecido; podría considerarse entonces la gratuidad de las viviendas como la solución a la problemática de la informalidad urbana? Si bien es cierto, como estrategia coadyuva a superar el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, sin embargo no es una estrategia que por sí sola elimine la pobreza o frene la acción de los urbanizadores ilegales, puesto que el tener una vivienda propia no implica la regularización de la situación laboral y económica; al contrario el perfil de los hogares que acceden a estas viviendas hacen parte del mercado laboral informal, lo que significa que sus ingresos son

inferiores a un SMLMV. Al obtener una unidad habitacional dentro del modelo de subsidio en especie, no solo significa que las personas lograron el derecho de una vivienda digna, sino también que adquirieron obligaciones al acceder al mercado inmobiliario formal, como es el pago mensual de la tarifa de servicios públicos. Adicionalmente los hogares deben aprender a vivir en comunidad y asumir gastos como el mantenimiento de zonas comunes.

Si bien es cierto, la política actual de vivienda ha priorizado la necesidad de intervenir para lograr mejorar la calidad de vida de la población, logrando cifras que ostentan la reducción de la pobreza; las edificaciones construidas dentro de los programas de vivienda social, principalmente el de vivienda 100% subsidiada permanecen al margen del planeamiento urbano, es decir no están generando espacios de calidad y de vida urbana. Dado que este tipo de programas se están realizando en zonas aledañas a sectores consolidados de origen informal, que han sido objeto de legalización o regularización urbanística; debería ser la oportunidad para construir espacios incluyentes en una ciudad altamente segregada. Desafortunadamente el interés radica en evidenciar gestión pública y cumplimiento de metas, por lo que no se han valorado temas de vital importancia tanto en el diseño urbano como arquitectónico, propiciando las siguientes situaciones:

- A. Reproducción de un modelo estándar de vivienda que funciona económicamente para el constructor, teniendo como resultado un diseño arquitectónico que funcionalmente se desarrolla con lo básico y de gran carencia formal; lo que podría llamarse como la “estandarización de la vivienda social y prioritaria”.
- B. Puesto que el sector privado apalanca los proyectos de vivienda gratuita durante la fase de diseños y obra, se optimizan recursos reduciendo la calidad del diseño urbano y arquitectónico.
- C. Se ofrece lo mínimo, seguramente se pueden crear diseños innovadores que ofrezcan espacios de calidad y confort sin aumentar los costos. Es necesario reevaluar el área promedio construida, puesto que los hogares más vulnerables suelen ser aquellos constituidos por familias numerosas.
- D. Generación de edificaciones tipo sello que responden a una fórmula económica y no a la creación de espacios que mejoren realmente la calidad de vida, sin importar el número de personas que los habiten. Terrenos en donde la implantación urbana

responde al mayor número de viviendas que se permitan y los menores costos económicos que se generen, sin tener en cuenta los materiales adecuados y una orientación óptima que favorezca un confort térmico.

Finalmente, si en este gobierno se ha logrado reducir la pobreza mediante el acceso a una vivienda digna de la población más sensible de la ciudad, es preciso que exista una continuidad en el modelo, independiente del Gobierno que se encuentre administrando el país, toda vez que se mejoren las falencias presentes. Por consiguiente, la política habitacional y el modelo de vivienda gratuita tienen retos por vencer, especialmente la sostenibilidad económica del subsidio en especie como aspectos técnicos y sociales:

1. Propiciar la integración de los ciudadanos en el territorio, cerrando la brecha de segregación socio espacial, mediante la generación de empleos o nuevas fuentes de ingresos.
2. Generar programas de autoproducción de alimentos.
3. Lograr mecanismos que permitan reducir los precios del suelo para el desarrollo de vivienda social y prioritaria con el fin de no incentivar la construcción en territorios de la ciudad que presentan exclusión social.
4. Definir el mínimo básico social en el cual un hogar colombiano de bajos ingresos y de familia numerosa pueda desarrollarse plenamente, toda vez que el área implementada en las soluciones sociales responde a una fórmula económica y no se tienen en cuenta aspectos de calidad social y técnicos.
5. Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación del modelo de vivienda, tanto en los aspectos técnicos como sociales para verificar el cumplimiento de las metas propuestas e identificar la existencia del mejoramiento en la calidad de vida.

Aunado a lo anterior, el avance obtenido en el desarrollo de estos programas Nacionales y en especial en el de vivienda gratuita, depende solo de la gestión del Alcalde Distrital; desafortunadamente la administración actual de Bogotá liderada por Gustavo Petro, generó una incertidumbre jurídica sobre la norma urbanística en la ciudad al decretar la modificación excepcional del POT sin contar con la aprobación del Concejo de Bogotá (organismo que tiene la facultad para reglamentar el uso del suelo); paralizando el desarrollo de proyectos en la ciudad, lo que se ha visto reflejado en el insuficiente avance

que ha tenido la ciudad en la construcción de vivienda social los últimos tres años. Por lo anterior, se concluye que los programas actuales de vivienda social que se adelantan en Bogotá y que han sido pensados para ser más incluyentes, no han generado el impacto esperado como consecuencia de la incertidumbre jurídica y tampoco han logrado frenar los esquemas urbanos informales, toda vez que la oferta no cubre la totalidad de la demanda.

16. BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Pedro (2001). *Mercado y orden urbano. Del caos a la teoría de la localización residencial*. Traducción al español por Melba Rubiano B.

Abramo, Pedro, et al (2004). *La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal*. Copia del artículo publicado en la revista Ciudad y Territorios: Estudios Territoriales, Vol. XXXV, No. 136-137 - 2003. Educación a Distancia – EAD, Lincoln Institute of Land Policy.

Abramo, Pedro et al (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. En: Revista EURE, vol 38 No. 114, pp. 35-69. Disponible en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/68/556>.

Acuerdo 20 de 1942, 13 de marzo. Por el cual se aprueba el contrato celebrado entre la Nación y el Municipio de Bogotá. Concejo Municipal del Distrito de Bogotá.

Acuerdo 15 de 1959, 9 de febrero. Por el cual se reorganiza la Caja de Vivienda Popular y se dictan otras disposiciones. Concejo Municipal del Distrito Especial de Bogotá.

Acuerdo 68 de 1961, 14 de noviembre. Por el cual se incorporan dentro del plan general del Distrito Especial de Bogotá algunos barrios y se dictan otras disposiciones. Concejo del Distrito Especial de Bogotá.

Acuerdo 7 de 1979, 20 noviembre. Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá. Concejo del Distrito Especial de Bogotá.

Acuerdo 6 de 1990, 8 de mayo. Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Acuerdo 26 de 1996, 10 de noviembre. Por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del borde occidental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dicho sistema y se dictan otras disposiciones.

Arango, Gilberto (2001). *La vivienda en Colombia en el cambio de siglo. Herencias y retos*. En: Trayectorias Urbanas en la modernización del Estado en Colombia. Editor y compilador Peter Brand. Universidad Nacional de Colombia.

Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp.

Brakarz, José; Greene, Margarita; Rojas, Eduardo (2002). *Ciudades para todos, la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C, Estados Unidos de América.

Banco Interamericano de Desarrollo – Departamento de Investigación (2011, septiembre-diciembre). *Un espacio para el desarrollo de los mercados de vivienda*. En: IDEA -Ideas para el Desarrollo en las Américas, volumen 26.

Barco, Carolina; Gakenheimer, Ralph (1999). *¿Es posible controlar la expansión del uso de la tierra en Bogotá?*. Versión actualizada 2007, disponible en: Perspectivas urbanas:

Temas críticos en políticas de suelo de América Latina. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy.

Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación (2013). *Modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial*. Disponible en: http://www.sdp.gov.co/PortalSDP/POT_2020.

Bogotá cómo vamos (2014). *Informe de calidad de vida Bogotá*. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/informe-de-calidad-de-vida-2014/>.

Bogotá. Metrovivienda (2005). *Experiencias emblemáticas. Eje vivienda: Proveer y mejorar viviendas para los sectores de pobreza*. Disponible en: http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/matriz/minurvi2006/Fichas/Colombia/Vivienda_metrovivienda.pdf.

Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. *Plan de Desarrollo 2012-2016. "Bogotá humana"*. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo>.

Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación (2011). *Bogotá. Ciudad de Estadísticas. Principales resultados de la primera encuesta multipropósito para Bogotá*. Boletín No. 32.

Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación (2011). *Principales resultados de la primera encuesta multipropósito para Bogotá*. En: Bogotá ciudad de estadísticas, boletín No. 32. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2011/DICE115-CartillaEncuesMultipropos-2011.pdf>.

Bogotá. Secretaría Distrital de Hábitat (2015). *Programas*. Disponible en <https://www.habitatbogota.gov.co/sdht/>

Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación (2011). *21 Monografías de las localidades. Distrito Capital 2011*. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Documentos/An%E1lisis/DICE062-MonografiaBogota-31122011.pdf>.

Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación (2015). *Boletines y estadísticas de Bogotá*. Disponible en <http://www.sdp.gov.co/PortalSDP>.

Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación (2015). *Encuesta Multipropósito 2014. Principales resultados en Bogotá y la Región*. En: Bogotá ciudad de estadísticas, boletín No. 65. Disponible en: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Encuesta_Multiproposito_2014/Documentos/Boletin_Resultados_Encuesta_Multiproposito_2014.pdf.

Calderón, Julio (1999). *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Lincoln Institute Research Report. Disponible en: http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/736_calderon_99b.pdf

Camargo, Angélica; Hurtado Adriana (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.

Camargo, Angélica; Hurtado Adriana; et al (2013). *Urbanización informal en Bogotá: Agentes y lógicas de producción del espacio urbano*. En Revista INVI. Volumen No. 28, pp 77-107.

Ceballos, Olga Lucía (2005). *La legislación urbanística para la producción de vivienda de bajo costo. La experiencia de Bogotá*. En Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Scripta Nova Vol IX, num 194 (25). Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-25.htm>.

Ceballos, Olga Lucía, et al (2007). *La calidad, un reto posible*. En: Hábitat y el derecho a la vivienda digna. Vivienda de interés social, problemática y perspectiva. Editores Arturo Moncaleano y Jairo A. Morales. Colombia.

Cities Alliance, Banco Mundial, DNP, MAVDT (2007). *Suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos. Diagnóstico y estrategia nacional*. Disponible en: http://institutedeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Asentamientos_Informales/Suelo_Vivienda_Hogares-Min_Vivienda-2007.pdf.

Clichevsky, Nora (1999). *La tierra vacante en América Latina*. Versión actualizada 2007, disponible en: Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo de América Latina. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy.

Codhes. Boletín de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento, No. 83, julio de 2014. Bogotá.

Colombia. Congreso de la República de Colombia. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/ArticuladoVF.pdf>.

Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Información estadística. *Vivienda VIS y No VIS. Series históricas 16 áreas de influencia II 2012 – I 2015*. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/construccion-alias/vivienda-de-interes-social-vis>.

Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2007). *Indicadores información sectorial. Encuesta de calidad de vida Bogotá*. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/>.

Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE – 2015). Boletines y estadísticas de Bogotá y Colombia. Disponible en <http://www.dane.gov.co/>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-. (2004): *Documento CONPES 2904, La estratificación socioeconómica avances y retos*.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-. (2004): *Documento CONPES 3305, Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-. (2009): *Documento CONPES 3583, Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda*.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2007): *Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Estado Comunitario- Tomo I.* Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2011): *Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Prosperidad para todos.* Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Todos por un nuevo país. Paz, equidad y educación.* Versión preliminar. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>.

Colombia. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014). *Colombia: Cien años de políticas habitacionales.* Panamericana Formas e Impresos S.A, Bogotá.

Colombia. Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (2015). Política actual de vivienda y programas. Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/>

Currie Lauchlin (1992). *UPAC veinte años después.* En Revista Camacol, vol 15, No. 3. Bogotá.

Decreto 2974 de 1968, 23 de diciembre. Por el cual se reorganiza el Ministerio de Fomento y se dictan otras disposiciones. Presidencia de la República de Colombia.

Decreto 1504 de 1998, 04 de agosto. Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. Presidencia de la República de Colombia.

Decreto 619 de 2000, 28 de julio. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Decreto 252 de 2007, 21 de junio. Por medio del cual se adopta la Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Decreto 364 de 2013, 26 de agosto. Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Decreto 1053 de 2014, 5 de junio. Por el cual se establece el régimen de autorización para los planes, programas y proyectos de inversión en obras y servicios sociales que desarrollen las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones. Presidencia de la República de Colombia.

Decreto 1077 de 2015, 26 de mayo. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Presidencia de la República.

Decreto 138 de 2015, 14 de abril. Por el cual se reglamenta el artículo 66 del Acuerdo 489 de 2012 para asegurar el cumplimiento del Programa de Vivienda y Hábitat Humanos del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá, D. C. 2012-2016, y se adoptan otras disposiciones. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Econometría Consultores; Departamento Nacional de Planeación DNP (2013). *Evaluación del impacto de la Ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país*. Informe final. Bogotá, Colombia.

Escallón, Clemencia (2001). *Ordenamiento, centralidades y gestión urbana. Centralidades urbanas en el Plan de Ordenamiento Territorial*. En: La ciudad: Transformaciones, retos y posibilidades. Editores académicos Patricia Rentería y Óscar A. Alfonso. Centro Editorial Javeriano CEJA. Bogotá – Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.

Escobar, Andrés (2001). *METROVIVIENDA: Programa de vivienda del Distrito Capital*. En: La ciudad: Transformaciones, retos y posibilidades. Editores académicos Patricia Rentería y Óscar A. Alfonso. Centro Editorial Javeriano CEJA. Bogotá – Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.

Gómez, Yolanda (12 de julio de 2014). Hay que enfocar los subsidios sobre las personas, no sobre las viviendas. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/bogota/entrevista-con-roberto-lippi-experto-de-onu-habitat/14241559>.

Greenstein, Rosalind; Sabatini, Francisco; Smolka, Martim (2000). *Segregación especial urbana: Fuerzas, consecuencias y respuestas normativas*. Versión actualizada 2007, disponible en: Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo de América Latina. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy.

Instituto de Desarrollo Urbano (2015). Intervención del Distrito en la malla vial y espacio público. Disponible en <http://www.idu.gov.co/web/guest/inicio>.

Jaramillo, Samuel (2008). *Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina*. En Territorios 18-19. Bogotá, pp. 11-53.

Lancheros, Yesid (10 de noviembre de 2014). Viviendas para pobres en barrios ricos, ¿es el camino?. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/bogota/viviendas-de-interes-prioritario-en-barrios-de-estratos-5-y-6/14808564>.

Ley 66 de 1968, 26 de diciembre. Por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas y se determina su inspección y vigilancia. Congreso de Colombia.

Ley 56 de 1985, 18 de junio. Por el cual se dictan normas sobre arrendamiento de vivienda urbana y otras disposiciones. Congreso de Colombia.

Ley 9 de 1989, 11 de enero. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia.

Ley 81 de 1988, 23 de diciembre. Por la cual se reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico, se determinan las funciones de sus dependencias, se deroga el Decreto legislativo número 0177 del 1º de febrero de 1956, se dictan normas relativas a los contratos de fabricación y ensamble de vehículos automotores y a la política de precios y se dictan otras disposiciones. Ministerio de Desarrollo Económico.

Ley 2 de 1991, 15 de enero. Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989. Congreso de Colombia.

Ley 3 de 1991, 15 de enero. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia.

Ley 388 de 1997, 18 de julio. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia.

Ley 743 de 2002, 05 de junio. Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Congreso de Colombia.

Ley 820 de 2003, julio 10. Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia.

Ley 1151 de 2007, 24 de julio. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Congreso de Colombia.

Ley 1450 de 2011, 16 de junio. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Congreso de la República.

Ley 1469 de 2011, 30 de junio. Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.

Ley 1537 de 2012, 20 junio. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

Lungo, Mario (2001). *Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina*. Versión actualizada 2007, disponible en: Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo de América Latina. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy.

López, Walter (2003). *Origen de la informalidad urbana en Bogotá, años cincuenta*. Edición Universidad Piloto de Colombia. Bogotá.

Maldonado, María Mercedes (2007). *¿Es posible anticiparse a la urbanización informal?*. En Larangeira Adriana; Lincoln Institute of Land Policy, (2007): Regularización de Asentamientos Informales en América Latina.

Maldonado, María Mercedes; Pinilla, Juan Felipe; Rodríguez, Juan Francisco & Valencia, Natalia (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco Jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Panamericana Formas e Impresos S.A. Bogotá – Colombia. Lincoln Institute of Land Policy.

Moreno, Bryan (2012). *La vivienda de interés social en Bogotá: Análisis de la apropiación social del espacio en dos modelos de intervención estatal*. En: Revista Ciudad Paz-ando Vol 5. No. 1, pp 65 – 80. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Disponible en: <http://revistaciudadpazando.udistrital.edu.co/index.php/revistas/48-revistas/436-revista-vol-5-num-1>.

Muñoz, Orlando (2004). *Urbanizadores Piratas. Su historia y presente, normas urbanísticas para enfrentarlos, trampas en la negociación de vivienda. Régimen penal y soluciones*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá, Colombia.

Murad, Rocío (2003). *Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia*. CEPAL, serie Población y desarrollo No. 48. Naciones Unidas.

Núñez, Ricardo; Brown, H. James; Smolka, Martim. *El suelo como recurso para promover el desarrollo en Cuba*.

O'byrne, María Cecilia (2008). *Le Corbusier en Bogotá, 1947-1951. Elaboración del Plan Regulador de Bogotá*. Tomo I.

Parias, Adriana (2008). *El mercado de arrendamiento en los barrios informales en Bogotá, un mercado estructural*. En: Revista Territorios 18-19, pp 75-101. Universidad del Rosario. Bogotá. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/357/35711626004.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia. *Hábitat y desarrollo humano*. En Cuadernos PNUD – UN Hábitat. Investigaciones sobre desarrollo humano.

Rincón, Patricia (2006). *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo. Análisis de los procesos de re-densificación*. Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Artes. Bogotá.

Rodríguez, Liliana (2012). *Informalidad y regularización del suelo urbano*. En Revista Principia IURIS. Universidad Santo Tomás – Facultad de Derecho, nº 18, 2012-II (pp 77-106).

Salazar, José (S.F). *El proyecto urbano en la acción pública de vivienda en los años 60 y 70 en Colombia*. Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Vivienda_Social_Bogota/Proyecto_Urbano_Accion-Salazar_Jose.pdf.

Saldarriaga, Alberto (1992). *Bogotá: Modernización y Arquitectura*, pp 104-110. Disponible en: <http://www.iie.unal.edu.co/memorias/pdfsmemorias/pdfsvangohg/albertosaldarriaga.pdf>.

Samper, Germán; Ángel, Marcela; O'byrne Cecilia (2012). *Casa + casa + casa = ¿ciudad? Germán Samper: una investigación en vivienda*. Ediciones Uniandes. Bogotá D.C, Colombia. Universidad de los Andes.

Smolka, Martim; Damasio Claudia (2005). *El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre*. Versión actualizada 2007, disponible en: Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo de América Latina. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, Martim; Sabatini, Francisco (2000). *El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile*. Versión actualizada 2007, disponible en: Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo de América Latina. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, Martim (2003). *Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*. Versión actualizada 2007, disponible en: Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo de América Latina. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, Martim et al (2007). *Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*. En Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina (pp 71-78).

Estados Unidos, Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy.

Torres, Alfonso (1993). *La Ciudad en la sombra. Barrios y luchas populares en Bogotá 1950 – 1977*. Editor Camilo Borrero G, Bogotá D.C. CINEP.

Torres, Ana Clara (2005). *Dimensiones culturales de la ilegalidad*. En Espacios urbanos No con-sentidos. Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad. Colombia y Brasil. Editora – Compiladora Análida Rincón Patiño. Medellín – Colombia.

Torres, Carlos Alberto (2005). *Dualidad formal informal, el modelo de producción de la ciudad colombiana. Una mirada desde los años 90*. En Espacios urbanos No consentidos. Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad. Colombia y Brasil. Editora – Compiladora Análida Rincón Patiño. Medellín – Colombia.

Torres, Carlos Alberto et al (Coord.) (2009). *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: http://www.facartes.unal.edu.co/otros/libros_habitat/ciudad_informal.pdf

Torres, Carlos Alberto, et al (2012). *Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual*. Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos 41 (3), pp 441-471.

Uribe, Consuelo (2008). *Estratificación social en Bogotá: de la política pública a la dinámica de la segregación social*. En Revista Universitas Humanística. Vol. 65, Nº 65. Pontificia Universidad Javeriana.

Uribe, Rafael (2007). *Inseguridades humanas*. En: Hábitat y el derecho a la vivienda digna. Vivienda de interés social, problemática y perspectiva. Editores Arturo Moncaleano y Jairo A. Morales. Colombia.

Urrutia, Miguel; Namen Olga Marcela (2012). *Historia del crédito hipotecario en Colombia*. Revista Ensayos sobre Política Económica. Volumen 30. Número 67. Ed. Banco de la República. Disponible en: <http://banrep.gov.co/es/node/29659>.