

CIUDADES

VOLUMEN 4

Samuel Jaramillo,
editor

Bogotá

en el cambio de siglo:
promesas y realidades



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión

Coordinador editorial

Manuel Dammert G.

Comité editorial

Fernando Carrión

Michael Cohen

Pedro Pérez

Alfredo Rodríguez

Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Edición de estilo

Gabriela Chauvin O.

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-10-0

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: marzo de 2010

Contenido

Presentación	7
Introducción: Bogotá, cambio de rumbo y nuevos alcaldes	9
<i>Samuel Jaramillo</i>	
¿Qué fue y qué será la Cultura Ciudadana?	33
<i>Paul Bromberg / Tatiana Gomescásseres</i>	
Vivir en Bogotá: estrategias y prácticas de movilidad residencial urbana	53
<i>Françoise Dureau</i>	
Bogotá: del transporte como política a la movilidad. Transformaciones culturales y espaciales	87
<i>Ricardo Montezuma</i>	
La planeación y la gestión urbanas a prueba de la movilidad espacial. Bogotá en los años 1990 y 2000	117
<i>Thierry Lulle</i>	
Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas	167
<i>Alberto Maldonado Copello</i>	

Las diferentes expresiones del proceso de segregación en Bogotá	195
<i>Françoise Dureau / Andrea Salas Vanegas</i>	
Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana	221
<i>Óscar A. Alfonso R.</i>	
Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado	249
<i>Nicolás Cuervo / Samuel Jaramillo</i>	
Mercado informal de vivienda en alquiler y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá	293
<i>Adriana Parías Durán</i>	
Los avances del proceso de implementación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá	337
<i>Juan Felipe Pinilla Pineda</i>	

Mercado informal de vivienda en alquiler y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá. Indicios sobre debilidades del sistema de vivienda de interés social*

Adriana Parias Durán**

En las ciudades de América Latina se constata que, en las últimas tres décadas, el mercado informal de suelo adquiere una importancia creciente. Bogotá es una de las ciudades de la región donde se desarrolló con mayor intensidad y de manera muy temprana, a finales del siglo XIX, la urbanización ilegal a través del mercado de suelo, convirtiéndose en la vía de sectores populares para resolver el problema del alojamiento y, en muchos casos, también su sustento y una cierta seguridad a través de la propiedad frente a la inestabilidad de sus ingresos.

El desarrollo de los mercados informales de suelo revela las dificultades de los mercados formales de extenderse al conjunto de la sociedad, y de las políticas públicas para hacer frente a la expansión y densificación urbana por la vía del mercado informal. Así, este mercado se convierte en un factor estructural de la configuración urbana, lo cual implica grandes costos para la ciudad en materia de regularización de los asentamientos y genera profundas desigualdades e inequidades urbanas para sus pobladores.

* Este artículo retoma y amplía los planteamientos desarrollados en el artículo de la autora con Pedro Abramo "Mercado informal de suelo en los barrios populares de Bogotá: claves para entender el crecimiento de la metrópolis". Tiene como base una investigación sobre este tema en Bogotá que hace parte del programa de investigación de la red Infomercado, dirigida por el economista brasileño Pedro Abramo. La investigación se ha desarrollado en dos etapas de recolección y análisis de información empírica sobre el funcionamiento de los mercados informales de suelo en Bogotá, coordinadas por la autora. La primera etapa, en cuyos resultados se apoya el presente artículo, se realizó en el marco del "Proyecto Urbanístico Nuevo Usme" en 2004, de la Alcaldía de Bogotá, dirigido por María Mercedes Maldonado, y contó con el apoyo del Lincoln Institut of Land Policy LILP, Cambridge, MA.

** Economista y Urbanista. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), sede Bogotá. Correo electrónico: adrianaparias@gmail.com

En 1991, replicando el modelo chileno de Vivienda de Interés Social (VIS), en Colombia se desmontó la política basada en la participación directa del Estado en la producción y financiación de vivienda social y se introdujo el sistema de subsidio directo a la demanda. En el mismo año el derecho a un “hábitat digno” se incorporó como un mandato constitucional. La Ley 388 de 1997, desde una concepción progresista y novedosa, estipuló tres principios rectores del ordenamiento territorial, “la función social y ecológica de la propiedad”, “la prevalencia del interés general sobre el particular” y “la distribución equitativa de las cargas y los beneficios” y estableció que corresponde a las unidades territoriales locales garantizar el derecho al hábitat, mediante la promulgación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial municipales y distritales.

Los datos indican, sin embargo, que los procesos informales de expansión y compactación urbana se han intensificado en Bogotá. Se calcula, de una parte, que del total del área urbanizada del Distrito Capital más del 20% ha sido incorporada mediante procesos informales y alrededor del 50% de esta ocupación ilegal se realizó en las dos últimas décadas (Maldonado y Camargo, 2008). De otra parte, entre 1993 y 2005, el 44,21% del total de viviendas producidas en Bogotá se realizó por autoconstrucción (Cuervo, 2007). Se constata también que parte de esta autoconstrucción corresponde a procesos de densificación de barrios de origen informal, mediante la construcción de segundos y terceros pisos y buena parte de estas construcciones se destinan al mercado, particularmente al mercado de alquiler.

Cabe entonces preguntarse acerca de los factores que determinan la regularidad de los mercados informales de suelo y residenciales, que bajo los nuevos esquemas de la política del hábitat, y a pesar de contar con un abanico progresista de instrumentos de planeación y de gestión del suelo, no dan muestra de ceder.

En Bogotá contamos con estudios y avances en la comprensión del mercado formal de vivienda, no obstante, la literatura sobre los mercados informales es parcial y persisten grandes lagunas en el conocimiento de sus lógicas de funcionamiento, vacío que consideramos constituye un limitante para una política eficiente del hábitat.

La investigación “Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina”, cuyos resultados son el objeto del presente

artículo, pretende aportar elementos de comprensión para avanzar en esta dirección. El objetivo del artículo es proponer algunas líneas de interpretación del funcionamiento del mercado residencial de arrendamiento en los barrios populares de origen informal en Bogotá, toda vez que, como se ha constatado en otros estudios (Parias, 2007), este mercado tiene un papel estructurante en el proceso de densificación de los barrios de origen informal y las familias que acceden al mismo son (o deberían ser) la población objetivo de la política de hábitat.

La exposición se desarrolla en cuatro apartados. En el primero, se exponen de manera sucinta los procesos de expansión y densificación urbana a través de los mercados residenciales informales durante el último siglo. En el segundo, se señalan las características de la demanda y la oferta en estos mercados.¹ En el tercero, se proponen algunas pistas para comprender su funcionamiento en los asentamientos de origen informal consolidados, haciendo énfasis en las decisiones residenciales de los arrendatarios. En el cuarto apartado se presenta un análisis preliminar de los precios en estos mercados. Se concluye con algunas reflexiones sobre los retos de las políticas públicas urbanas en Bogotá.

La urbanización por el mercado informal en Bogotá

A pesar del uso recurrente que se hace del término informalidad, la expresión presenta grandes lagunas en su definición, sin desconocer la pertinencia del debate conceptual, siguiendo la propuesta de Abramo (2003), aquí adoptamos la siguiente noción de mercado informal. La lógica del mercado puede asumir características institucionales diferentes según el vínculo que el objeto de transacción (suelo) establece con las normas y reglas jurídicas y urbanísticas de cada país y ciudad. Los mercados cuyo objeto está inscrito en la normativa jurídica y urbanística, los llamamos “mercados formales del suelo urbano” y los mercados cuyo objeto de transacción no se ajustan a los requisitos normativos y jurídicos, los llamamos “mercados informales de suelo urbano”.

1 Los mercados son: arrendamiento y compra y venta de inmuebles.

El mercado informal primario² de suelo en Bogotá aparece en una etapa muy temprana, a finales del siglo XIX, cuando se tiene indicios de que surgen los primeros agentes fragmentadores de terrenos en la periferia de la ciudad. Los lotes, sin servicios, sin obras de infraestructura, eran adquiridos por sectores populares para la autoconstrucción de sus viviendas de manera progresiva. Este esquema, con algunos matices y en períodos recientes con transformaciones en la lógica de operar de los loteadores informales, conocidos en nuestro medio como “urbanizadores piratas”, se consolida a lo largo del siglo XX y explica la expansión de la ciudad informal.

Un indicador de lo mal conocido que es este proceso, es que no contamos con un registro sistemático del proceso de incorporación informal de suelo a la ciudad, las cifras difieren según la metodología utilizada para su cálculo. Los datos de Gustavo Ramírez (1996) indican que hasta 1949 se habían incorporado 471 ha de manera ilegal en Bogotá. En cuanto a la autoconstrucción de vivienda, Jaramillo (1986) encuentra que esta produjo el 44,75%³ del total de viviendas en el período intercensal de 1938 a 1951 y, entre la última fecha y 1964, la participación de la autoconstrucción fue del 42,07%, proporción que se asemeja a la de la urbanización informal.

La participación del Estado en la producción de vivienda popular hasta la década de 1950 fue modesta. En 1928 se dictó una ley que obligaba a los municipios de más de 30 mil habitantes a destinar el 2% de su presupuesto a la “vivienda obrera”, a propósito de lo cual en Bogotá se creó el Instituto de Acción Social, que más tarde se convertiría en la Caja de Vivivenda Popular (CVP). Entre 1938 y 1951, la producción estatal de vivienda fue del 4,62% y en el período 1951-1964 del 16,85% del total, el incremento obedece a la inyección de recursos a la CVP provenientes del programa Alianza para el Progreso con los que se construyó el pro-

2 Planteamos que existen dos mercados inmobiliarios que operan con lógicas diferentes. El mercado primario en el que se transa el suelo, donde se confrontan el loteador de los terrenos y las familias, bajo una relación de asimetría transaccional, el primero está en capacidad de imponer un precio de monopolio a la demanda; y el mercado secundario de arrendamiento y compra y venta de inmuebles en barrios de origen informal consolidados, donde se presenta una menor asimetría de poder entre las partes del mercado (Abramo, 2003).

3 Se toma el incremento del *stock* de viviendas entre dos censos y se descuentan las viviendas de producción formal (privada y estatal) calculada a partir de las licencias de construcción aprobadas durante el período.

yectorio Ciudad Kennedy de vivienda popular, pero que no cobijó a los sectores más pobres de la demanda.

En el primer período (1938-1951), el número de hogares nuevos fue de 59.246, contra un total de 48.458 viviendas nuevas, lo que arroja un déficit de 10.788 viviendas. En el siguiente período (1951-1964), el déficit se incrementó a 52.775 viviendas. Nuestra interpretación es que el mercado de arrendamiento, por subdivisión de viviendas para el alquiler en el parque central, absorbió buena parte del déficit de vivienda particularmente en el segundo período. En la década de los años cincuenta, las capas superiores abandonan definitivamente el centro de la ciudad desplazándose hacia nuevas localizaciones al norte, las viviendas liberadas sufren subdivisiones improvisadas, creándose así una oferta masiva de *inquilinos* centrales, que muy probablemente no aparecen registradas como nuevas unidades de vivienda, pero constituyen una nueva oferta alternativa al mercado informal de suelo. De tal manera que la mayor participación de la producción estatal de vivienda no parece explicar la pequeña contracción de la urbanización informal, esta parece estar más relacionada con una densificación del área central fundamentalmente mediante el mercado de arrendamiento.

Jiménez (1993) estima una participación de la incorporación informal de suelo del 18,1% entre 1960 y 1966, que se incrementa en la década de los setenta y que corresponde a un total de 1.855 ha (sin contar el período 1977-1984). Por su parte, Ramírez (1996) encuentra que entre 1961 y 1985 la urbanización informal incorporó 2.987 ha.

En el período de 1964 y 1973 se presenta un crecimiento importante de la autoconstrucción, esta pasa a aportar el 49,7% de la producción total de viviendas en Bogotá, equivalente a 113.073 unidades de vivienda, y el déficit se contrae a 41.245 viviendas (Jaramillo, 1986). Entre la última fecha y 1985 la autoconstrucción desciende al 33,8% de la producción total de la ciudad, lo que equivale a 112.347 viviendas.

En el período de 1964-1985, la producción estatal crece de manera importante, se estabiliza alrededor del 20% de la producción total de vivienda a cargo del Instituto de Crédito territorial (ICT), la CVP y el Banco Central Hipotecario (BCH). Sin embargo, son principalmente los sectores más solventes de la demanda popular e incluso los sectores medios quienes acceden a esta oferta. El mercado informal continúa aten-

diendo al grueso de los sectores populares, lo que se aprecia en los datos referentes a la urbanización por la vía del mercado informal y en el déficit de vivienda.

Ahora bien, la agudización de la urbanización informal en el período tiene relación con el hecho de que, a partir de la segunda mitad de los años sesenta, los inquilinatos centrales dan señales de saturación, creando una presión sobre el mercado informal de suelo y el déficit registrado debió haber sido atendido por nuevas ofertas de cuartos o viviendas para alquiler en el parque de autoconstrucción producido en las décadas anteriores, generando así una densificación de los barrios informales por la vía del mercado secundario del alquiler.

En los últimos veinte años se registra un aumento de la participación de la incorporación de suelo por el mercado informal en todas las fuentes. Jiménez (1993) encuentra una participación del 41,7% de la urbanización total entre 1987 y 1991 y del 45,1% entre 1993 y 1996, que corresponde a un área de 1.087,2 ha. La medición de Ramírez (1996) estima la incorporación de 1.943 ha entre 1986 y 1995 y la medición del estudio “Suelo urbano y vivienda para los hogares de bajos ingresos Bogotá-Soacha-Mosquera; Medellín y área metropolitana” arroja un total de 3.434 ha incorporadas por el mercado informal de suelo durante el periodo 1980-2000. Es sorprendente que a partir de esta fecha no se tienen mediciones oficiales o de otro origen sobre la urbanización informal; Camargo (2006) señala que según los datos oficiales de la SDP, en 2007 se registran un total de 7.450 ha que corresponden a los asentamientos legalizados (de origen pirata o estatal), los no legalizados aún y aquellos a los que se les ha negado la legalización. Sin embargo, esta área es inferior a la que arroja el estudio arriba citado para el año 2000 cuando se calcula que la urbanización informal ya alcanza más de 7 mil ha.

En términos de la producción de vivienda, entre 1985 y 1993 se presenta una contracción de la autoconstrucción en términos relativos pasando a generar el 12% de la vivienda nueva, que implica también una reducción en términos absolutos (7.085 viviendas por año). Por su parte, la producción estatal mantiene su participación en términos absolutos (5.587 viviendas por año) pero también se contrae al 9,4% en términos relativos. Entre los censos de 1993 y 2005 se incorporaron al *stock* habitacional 298.603 unidades de vivienda por autoconstrucción, lo que re-

presenta el 44,21% del total de viviendas producidas en Bogotá en el período intercensal (Cuervo, 2007); es decir su participación sobre el total crece en un 32% con respecto al período anterior.

Este incremento de la urbanización informal se presenta en el marco de un viraje de la política de vivienda en Colombia y paradójicamente de incorporación de nuevos instrumentos de planificación y gestión del suelo. Como se ha dicho, en 1991 se desmontó la política basada en la participación directa del Estado en la producción y financiación de vivienda social y se la reemplazó por un sistema de subsidio directo a la demanda.

En un contexto de descentralización que otorga a los municipios y distritos una mayor autonomía en el manejo y ejecución de los recursos, la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial establece que corresponde a las unidades territoriales locales garantizar el derecho al hábitat. Para este fin, se contempla la promulgación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Corresponde a los POT la definición de la estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, de mejoramiento integral, las directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión. En Bogotá, una de las medidas que se adoptaron para hacer frente a la urbanización informal fue la creación en 1998 de Metrovivienda, empresa del Distrito encargada de la gestión y la provisión de suelo urbanizado para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, bajo el esquema de subsidio a la demanda y con la participación del sector privado en la producción de la vivienda.

En síntesis, el intenso proceso de expansión de la ciudad por vía del mercado informal de suelo está acompañado de un proceso concomitante de densificación de los barrios de origen informal, fundamentalmente por la aparición temprana del mercado de arrendamiento. La lógica del mercado primario de suelo es responsable de las precariedades en que surgen y se consolidan los asentamientos informales. Este proceso se agudiza en el período de la nueva política de vivienda, con lo que se puede plantear la hipótesis de que, si bien en el pasado los sectores más pobres no tuvieron acceso a la oferta estatal, en el período más reciente los mer-

cados informales atienden parte de la demanda que anteriormente era atendida por la producción estatal.

La estructura y las características de la demanda y oferta de los submercados informales

En la primera fase de la investigación “Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina en Bogotá”, se aplicó un dispositivo empírico de recolección de información sobre el funcionamiento de los mercados informales de suelo y residenciales en diez asentamientos. La selección de estos asentamientos se hizo a partir de la construcción de una tipología de los mercados informales en la ciudad teniendo en cuenta las variables que determinan una jerarquía de la informalidad urbana: i) antigüedad de los barrios,⁴ ii) posición intraurbana (periférico-central), iii) nivel de consolidación (presencia de infraestructura, servicios urbanos, actividad económica, densificación), iv) topología del terreno (plano, empinado, inundable, seco). Se seleccionaron distintos tipos de asentamientos y se realizaron mil encuestas distribuidas en tres grupos: arrendatarios que hubieran accedido a la vivienda en los últimos cuatro años (2000-2004), propietarios que hubieran comprado la vivienda (o el lote) en el mismo período y propietarios que tuvieran en venta la vivienda (o el lote) al momento de la encuesta.

⁴ El barrio es la unidad espacial de referencia (el asentamiento) (la barriada en el Perú, la favela en el Brasil o las villas en la Argentina). La localidad es la unidad administrativa más amplia.

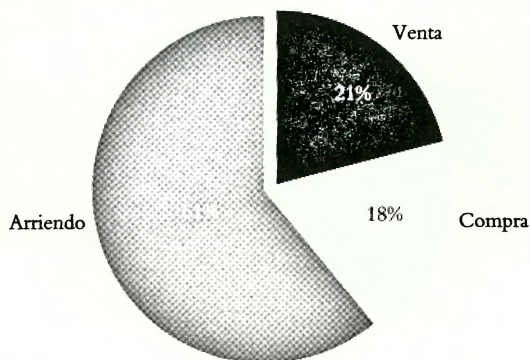


El submercado de arrendamiento tiene un peso importante en los mercados residenciales en los barrios informales

A diferencia de otras ciudades de América Latina, el mercado de arrendamiento en Bogotá registra el mayor volumen de transacciones en los barrios informales. En términos proporcionales, este mercado explica el 61% de las transacciones realizadas en los mercados secundarios en los últimos cuatro años al momento de la encuesta (2000-2004), mientras que en Lima esta proporción es del 44%, en Río de Janeiro del 20%; solo en Caracas la participación del arrendamiento es superior que en Bogotá (70%).

En casi todos los asentamientos, sean estos centrales o periféricos, “consolidados” o “en consolidación”, la participación del mercado de arrendamiento en las transacciones es superior al de compra y venta. De tal manera que, a diferencia de lo que se observaba en las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, cuando la oferta de alquiler se concentraba en las zonas centrales bajo la modalidad de *inquilinos*, en el período de los últimos treinta años el mercado de arrendamiento en los barrios informales se expande con celeridad a las localidades periféricas y surge con fuerza poco después de formados los barrios, convirtiéndose

Gráfico 1. Transacciones según submercado



Fuente: Investigación “Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá”, 2004.

se en un submercado estructurante del mercado secundario en los asentamientos de origen informal. Ahora bien, en todos estos barrios cerca del 60% del *stock* habitacional está ocupado en propiedad, lo que significa que una parte considerable de la oferta de alquiler se genera en el mismo inmueble que habitan los propietarios, constituyéndose en un factor de densificación de los barrios informales, tanto en los consolidados como en los que están en proceso de consolidación.

La elevada participación del arrendamiento en las transacciones inmobiliarias nos remite a las siguientes preguntas: si se considera que la propiedad constituye una fuente de seguridad para los pobres frente a sus débiles e inestables ingresos, ¿por qué se presenta una importante demanda en el mercado de arrendamiento en los barrios populares? ¿Conforman estos arrendatarios la demanda potencial o real del mercado formal de VIS, o están más bien atraídos por las ofertas de los mercados informales de suelo y vivienda? El análisis que sigue sugiere algunas líneas de respuesta a estos interrogantes.

Quiénes son los arrendatarios, ¿son distintos de los propietarios?

A continuación se presenta el análisis de cada submercado (arriendo, compra y venta) y en cada uno de ellos los datos se muestran para el total y según el tipo de barrio: consolidado y en consolidación, estos distintos niveles de análisis permiten inferir algunos rasgos clave para comprender el funcionamiento de los mercados secundarios residenciales en los barrios informales.

- Género, edad y lugar de nacimiento

La característica demográfica más destacada del mercado de arrendamiento es que su demanda es principalmente de mujeres. Es decir, la mayor parte de los hogares arrendatarios tienen como cabeza de hogar a una mujer: en promedio su proporción asciende al 66,5% de los arrendatarios. El 65% de ellas tiene una relación conyugal, el 27% pertenece a hogares monoparentales y el 8% conforma hogares unipersonales. Por su parte, el 68% de los hombres arrendatarios jefes de hogar tiene una pareja, el 18%

conforma hogares unipersonales y el 14%, hogares monoparentales. De tal manera que son principalmente las mujeres arrendatarias quienes se encuentran en situación de “madres solteras”. El tamaño promedio de las familias arrendatarias en estos barrios es de 4,7 personas, mientras que el promedio para la ciudad se ubica en 3,51.

En los barrios más consolidados, la proporción de hombres arrendatarios es superior (40%) que en los barrios menos consolidados (27%). Esta diferencia está asociada a una jerarquía en el mercado residencial entre estos dos tipos de barrios y los niveles de ingreso como se muestra más adelante.

En el mercado de compra y venta, quienes accedieron a la propiedad del inmueble recientemente son también en su mayoría mujeres: 58%. El 68% de ellas tiene una relación conyugal y el 17% son madres solteras, estas proporciones para los hombres son 84% y 10%, respectivamente. La proporción de hombres es mayor en los barrios consolidados (48%) que en los barrios en consolidación (38%). El tamaño promedio de las familias es de 4,37 personas.

La estructura poblacional por sexo y situación familiar de arrendatarios y propietarios recientes es similar. Puede decirse entonces que la demanda en los mercados residenciales (secundarios) en los barrios informales está conformada principalmente de hogares con jefatura femenina. Estos datos contrastan, de una parte, con las cifras del censo del 2005, según el cual en todos estos barrios, como en el promedio de la ciudad, el 68% de los jefes de hogar son hombres. De otra parte, la elevada participación femenina entre los arrendatarios y compradores no parece obedecer a un efecto de estructura de edad, es decir que las mujeres jefes de estos hogares sean más jóvenes que los hombres, pues el mismo censo arroja que en estos barrios la mayor proporción tanto de hombres como de mujeres jefes se ubican en el mismo rango de edad: de 35 a 49 años.

En cuanto a los propietarios que están vendiendo la vivienda, una mayor proporción (52%) son hombres. El 80% de los hombres tiene una relación conyugal, mientras que el 57% de las mujeres se encuentra en esta condición, el 16% de ellas son solteras y el 19%, viudas. Se puede entonces pensar que el cambio de situación familiar para estas últimas se convierte en un motivo para la venta del inmueble. En los barrios consolidados, la proporción de hombres que están vendiendo el inmueble

(54%) es superior que en los barrios no consolidados (51%). Estos hogares están conformados en promedio por 4,2 personas.

La estructura de edad de los jefes de hogar en mercados residenciales de los barrios informales es similar a la planteada por la teoría del ciclo demográfico para el mercado formal: una mayor proporción de arrendatarios jóvenes, una concentración de compradores en un rango intermedio de edad y una mayor presencia de vendedores en edades más avanzadas. La edad promedio de los arrendatarios es de 37 años y el 61% de ellos son mayores de 25 años y menores de 45, sin diferencias significativas de género ni entre asentamientos. La edad de quienes compraron la vivienda es en promedio cinco años superior a la de los arrendatarios, y los propietarios que venden la vivienda tienen en promedio 52 años.

El 50% de los arrendatarios nacieron en Bogotá, lo que significa una transformación con respecto a lo que formula la tesis clásica de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. Hoy en día este mercado no se especializa en resolver el problema habitacional de los migrantes recientes. Tampoco se presenta una diferencia apreciable en cuanto al origen de los arrendatarios entre los barrios más y menos consolidados, lo que también cuestiona una intuición muy difundida que los asentamientos periféricos y menos consolidados son los principales receptores de la población migrante. La arrendatarios emigrantes provienen en su mayoría de los departamentos tradicionales de la migración hacia la capital: Cundinamarca, Boyacá, Tolima y, en menor medida, Santander. Una proporción menor de compradores (43%) y de vendedores (38%) de la vivienda nacieron en Bogotá, esto posiblemente está relacionado con la diferencia de edades entre arrendatarios y propietarios, los departamentos de origen son los mismos que los de los arrendatarios.

Los datos demográficos señalan que el crecimiento de la población de Bogotá ha descendido en su ritmo anual (2,2% entre 1993 y 2005) con respecto a las décadas anteriores (3,5% entre 1973 y 1985) debido simultáneamente a un descenso en las tasas de natalidad como de inmigración.⁵ Por tanto, siguiendo la argumentación de Smolka (2003) se puede afir-

5 Cabe anotar que si bien la migración hacia Bogotá se ha contraído en los dos últimos períodos intercensales, esta se ha incrementado de manera significativa en los municipios vecinos de la capital y particularmente en Soacha, municipio conurbado, donde la población alcanza una tasa de crecimiento superior al 10% entre 1985 y 1993.

mar que el factor estructural del crecimiento poblacional, que tradicionalmente ha ejercido una fuerte presión sobre el mercado de tierra y residencial, en los últimos veinte años ha cedido en términos proporcionales, y aunque en términos absolutos la población aumenta (pasa de 5 millones de habitantes en 1993 a 6'768.000 en 2005), no se puede atribuir a este factor la causa exclusiva del crecimiento de la informalidad en Bogotá.

- Nivel de educación e ingresos

El 47% de los arrendatarios no han superado la primaria, el 23% cursó hasta secundaria incompleta y otra proporción igual terminó la secundaria, solo el 5% tiene algún nivel de estudio universitario. Es decir, el nivel de educación de estas personas es bajo, sobre todo si se tiene en cuenta que su edad promedio es de 37 años cuando se espera que hayan culminado los estudios. Son los arrendatarios más jóvenes quienes tienen un mayor nivel de educación, el 80% de los menores de 26 años tiene una educación de secundaria incompleta para arriba y el 18% de ellos tiene algún nivel de educación universitaria. Este resultado evidentemente está relacionado con el incremento de la escolaridad de la población en edad de estudiar que se verifica en el país en los últimos años. Sin embargo, no hay una relación marcada entre el nivel de ingresos y el nivel de escolaridad en los barrios informales, lo que indica que una mayor educación no se relaciona necesariamente con un ascenso social. Las diferencias entre barrios consolidados y en consolidación no son significativas, tampoco son relevantes entre hombres y mujeres, la variable que marca la diferencia es la edad.

El 43% de los propietarios recientes no ha superado la educación primaria (15% incompleta y 28% completa), el 28% ha cursado algunos años de la secundaria y el 22% culminó este nivel, solo el 5% ha realizado algún estudio universitario. Como en el mercado de arrendamiento se presenta una diferencia importante entre jóvenes y mayores de 25 años, entre los primeros el 60% terminó la secundaria y el 10% tiene algún estudio universitario.

Los propietarios que venden la vivienda tienen niveles más bajos de educación, lo que se puede explicar por las diferencias de edad entre los jefes de hogar de los tres submercados. El 62% de ellos no ha superado la primaria y el 33% cuenta con algún nivel de secundaria.

En términos de ingresos, los arrendatarios de los barrios informales son pobres y las mujeres reciben un ingreso inferior que los hombres. El 87% de los jefes de hogar recibe un ingreso inferior o igual a 1 SMMLV,⁶ el 91% de las mujeres se ubica en este rango mientras que esta proporción para los hombres es de 78%, inversamente, el 22% de los hombres recibe más de 1 SMMLV, porcentaje que para las mujeres es el 9%.

El nivel de ingresos del arrendatario varía entre asentamientos, los más elevados los reciben los arrendatarios de los barrios más consolidados, especialmente en la localidad de Kennedy, y los más bajos son los ingresos de los arrendatarios de los barrios menos consolidados, particularmente los de las localidades de Ciudad Bolívar y Santa Fe.

Tabla 1. Ingreso del hogar del arrendatario (miles)

Ingreso hogar %	Total			
	1-250	251-360	361-720	más de 720
Total	28,3	43,3	23,2	4,8
Santa Fe	50,4	31,3	13,0	5,3
Usme	26,1	44,5	25,2	3,4
Kennedy	15,8	50,7	26,3	6,6
Ciudad Bolívar	22,6	48,4	25,8	3,2
Consolidados	24,6	46,5	23,1	5,8
No consolidados	36,6	36,3	22,8	4,3

Fuente: Investigación: "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

El ingreso del hogar, aunque se incrementa con respecto al del jefe es también bajo, en promedio, el 71,5% de los hogares recibe hasta 1 SMMLV. Los barrios consolidados albergan arrendatarios con ingreso del hogar superior a lo correspondiente en los barrios menos consolidados;

sin embargo, la diferencia no es muy alta, se puede decir que en los barrios informales en general predominan los arrendatarios cuyos ingresos no superan 1 SMMLV. Este dato es de gran relevancia pues los cálculos de los constructores privados de vivienda concluyen que sus ofertas de vivienda de interés social del rango más bajo, vivienda de interés prioritario (VIP), están dirigidas a hogares con ingresos superiores a 1,5 SMMLV. Solo el 28% de los hogares arrendatarios podrían constituir una demanda potencial para esta oferta.

Un análisis más fino de los ingresos permite identificar ciertas diferencias entre hogares, no solo entre barrios más y menos consolidados y entre hogares con jefatura masculina y femenina, sino también al interior de cada barrio. Estas diferencias sugieren que si bien predominan los bajos ingresos, se presenta una cierta heterogeneidad social a su interior. A manera de ejemplo, en el barrio consolidado Patio Bonito en la localidad de Kennedy se encuentra que el 20% de los hogares arrendatarios recibe menos de 1 SMMLV, el 51% recibe entre 1 y 2 SMMLV, el 19% gana entre 2 y 3 SMMLV, el 7% se ubica en el rango de 3 a 4 y el 3% en el de 4 y 5.

El ingreso promedio de los hogares que compraron la vivienda, aunque superior al de los arrendatarios, es también bajo. Como lo muestra la tabla 2, el 59% recibe hasta 1 SMMLV, el 29% entre 1 y 2 y el 12% más de 2 SMMLV. En los barrios consolidados los hogares propietarios tienen mayores ingresos que en los barrios menos consolidados, en los primeros el 50% recibe hasta 1 SMMLV y los hogares que reciben más de 2 salarios corresponden al 19%; por su parte, en los barrios menos consolidados, el 64% está en el primer rango de salario y solo el 8% recibe más de 2 SMMLV, esta diferencia es más importante que en el mercado de arrendamiento. Es así que cerca del 40% de quienes compraron la vivienda en los barrios informales podría aspirar a acceder a una VIP en el mercado formal. Al realizar el mismo ejercicio con Patio Bonito, se encuentra que el 8% recibe menos de 1 SMMLV, el 39% entre 1 y 2, el 36% entre 2 y 3, el 6% entre 3 y 4, y el 5% entre 4 y 5.

Tabla 2. Ingreso del hogar de compradores recientes de vivienda

Ingreso hogar %	Total			
	1-250	251-360	361-720	más de 720
Total	18,47	40,13	29,30	12,10
Santa Fe	25,58	37,21	25,58	11,63
Kennedy	16,33	40,82	32,65	10,20
Ciudad Bolívar	20,00	37,78	33,33	8,89
Consolidados	8,47	40,68	32,20	18,64
En consolidación	24,49	39,80	27,55	8,16

Fuente: Investigación: "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

Para los propietarios que están vendiendo el inmueble se presenta un incremento en los ingresos de los hogares. En promedio, las familias que reciben hasta 1 SMMLV descienden al 57,7% y se incrementa al 42,3% los que reciben más de 1 SMMLV. En los barrios consolidados se concentra una mayor proporción (50,7%) de hogares en rangos superiores a 1 SMMLV, por su parte en los barrios no consolidados esta proporción es del 35,1%. Al igual que para los arrendatarios y propietarios recientes, se presenta una dispersión del ingreso al interior de los barrios, retomando el ejemplo de Patio Bonito se encuentra que el 8% de los propietarios que están vendiendo la vivienda recibe menos de 1 SMMLV, el 41% entre 1 y 2, el 35% entre 2 y 3, el 8% entre 3 y 4, y el 8% entre 4 y 5.

Tabla 3. Ingreso del hogar vendedores, miles

Ingreso hogar %	Total			
	1-250	251-360	361-720	más de 720
Total	24,57	33,14	33,14	9,14
Santa Fe	34,09	25,00	22,73	18,18
Usme	19,23	32,69	40,38	7,69
Kennedy	5,26	42,11	42,11	10,53
Ciudad Bolívar	28,33	36,67	31,67	3,33
Consolidados	14,81	34,57	39,51	11,11
No consolidados	32,98	31,91	27,66	7,45

Fuente: Investigación: "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

Más adelante veremos que la decisión de cambio de residencia de estos propietarios obedece en una proporción importante al criterio de búsqueda de un ascenso social. No obstante, otros aluden a un deterioro de su situación económica, que en alguna medida se puede explicar por la terminación del ciclo productivo del jefe o la muerte de alguno de los conyuges.

Condiciones habitacionales

Las penurias de los habitantes de los barrios de origen informal son de diversa naturaleza. Muchos de estos asentamientos surgen y se consolidan en zonas de riesgo de inundación o de deslizamiento. El origen ilegal de los mercados de suelo genera grandes precariedades en términos de dotación de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos que contrastan con las condiciones de los barrios de origen legal. Esta situación representa grandes desigualdades urbanas, un costo considerable para la ciudad en el momento de la regularización de los asentamientos informales⁷ y son también una fuente de jerarquía entre asentamientos informales que influyen en la determinación de los precios inmobiliarios a su interior.

Una de las precariedades habitacionales más agudas y generalizadas en los asentamientos informales es el hacinamiento. El 55% de los arrendatarios comparte la vivienda con uno o más hogares y, con frecuencia, uno de estos hogares es el propietario del inmueble. Este fenómeno es particularmente importante en Usme (62%) y en Santa Fe (58%), los barrios más consolidados. Por su parte, los barrios menos consolidados de Ciudad Bolívar presentan la menor proporción de arrendatarios que comparten la vivienda, aunque es una proporción elevada (45%).

El hecho de compartir la vivienda no necesariamente significa que los hogares se encuentren en una situación de hacinamiento. Este fenómeno depende del número de personas que comparten el cuarto para dormir, de los espacios compartidos y del número de hogares por vivienda. Ofi-

7 Diversos estudios oficiales y de consultoría indican que el costo de desmarginalización o mejoramiento integral de barrios es cerca de tres veces el costo del urbanismo planificado.

cialmente se considera que el hacinamiento se presenta cuando más de tres personas comparten un cuarto para dormir, sin embargo, las cifras dejan ver que la sobrepoblación en las viviendas de los arrendatarios es alta, lo que sugiere que el mercado de arrendamiento en los barrios informales es un generador de hacinamiento. De acuerdo con el criterio oficial, donde se presenta un mayor grado de hacinamiento es en Ciudad Bolívar, seguido de Santa Fe y Usme, no obstante, en el cuadro se observa que en todos los asentamientos el número de personas por cuarto se acerca a tres y el promedio de personas por vivienda es superior a diez.

Tabla 4. Hacinamiento en las viviendas de arrendatarios

	Hogares que comparten la vivienda					
	Vivienda compartida	Hogares/vivienda	Personas/vivienda	Personas/dormitorio	3 o más hogares	3 o más hogares
Total	54,65	2,93	10,04	2,80	-	-
Santa Fe	58,30	3,00	10,21	3,27	45,00	34,00
Usme	62,20	3,05	10,80	2,58	65,00	34,00
Kennedy	53,30	3,00	10,83	2,88	54,00	26,00
C. Bolívar	45,20	2,55	8,21	2,65	41,00	41,00

Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

El 51% de los propietarios que compraron la vivienda la comparte; el 36% lo hace con otro hogar y el 15% con tres o más hogares, lo que significa, en la mayoría de los casos, que alquilen cuartos del inmueble a uno o más hogares. Aunque estas proporciones son más bajas que en el mercado de arrendamiento, lo que en parte se puede explicar por el poco tiempo que llevan en la vivienda, en todo caso no son despreciables y ratifican la elevada densidad de población en los barrios informales bajo condiciones de hacinamiento propiciadas por la generalización del mercado de arrendamiento en estos asentamientos.

Tabla 5. Hacinamiento en las viviendas de propietarios recientes

	Hogares que comparten la vivienda %				
	Vivienda compartida	2 hogares	3 hogares	4 y más hogares	Personas
Total	51,10	35,90	13,00	2,20	6,20
Santa Fe	48,50	30,30	18,20	0,00	6,39
Usme	33,30	27,80	0,00	5,60	6,12
Kennedy	62,10	37,90	20,70	3,40	5,95
C. Bolívar	58,30	50,00	8,30	0,00	6,27

Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

Adicionalmente el 20% de los inmuebles de los propietarios recientes que respondieron la pregunta tienen algún espacio destinado a una actividad económica, que en su mayoría realiza el mismo hogar y el 34% destina un espacio al alquiler, principalmente para uso residencial.

Más del 50% de los hogares que tienen la vivienda en venta la comparte con uno o más hogares. Esta situación se presenta especialmente en los barrios menos consolidados de las localidades de Kennedy y Ciudad Bolívar.

Tabla 6. Hacinamiento en las viviendas de propietarios-vendedores

	Hogares que comparten la vivienda %				
	Vivienda compartida	2 hogares	3 hogares	4 y más hogares	Personas
Total	53,5	32,60	13,90	7,00	6,90
Santa Fe	51,2	32,20	7,00	12,00	6,60
Usme	49,1	28,00	15,10	6,00	6,70
Kennedy	68,8	37,80	25,00	6,00	7,70
C. Bolívar	56,3	37,70	15,60	3,00	7,00

Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

El elevado nivel de hacinamiento en los barrios de origen informal significa que si bien el tamaño de las viviendas puede ser hasta el doble de las viviendas de interés social, el número de metros cuadrados por persona se reduce significativamente. Más adelante retomamos este tópico.

Con respecto a otros factores que inciden en las condiciones habitacionales como los servicios públicos domiciliarios, la situación es menos grave (el 93% de los hogares encuestados tiene acceso a los servicios de energía y acueducto y el 60% cuenta con gas natural).⁸ En este aspecto la dificultad más sentida es el elevado monto de las tarifas: estos hogares no solo destinan cerca del 10% de sus ingresos al pago de servicios públicos sino que se ven en la obligación de restringir su consumo al mínimo.

Mecanismos de funcionamiento del mercado informal en los asentamientos populares y movilidad residencial

Relaciones entre el mercado de trabajo y el mercado de arrendamiento

Con el propósito de conocer si los arrendatarios en los barrios informales siguen una racionalidad estratégica en sus decisiones residenciales, en una primera aproximación indagamos sobre la relación entre el mercado de trabajo y el mercado residencial. Varios estudios en América Latina muestran la existencia de articulaciones importantes entre el mercado de vivienda en estos asentamientos y el mercado de trabajo informal (Abramo, 2003, para el caso de las favelas en el Brasil). En el estudio en Bogotá encontramos nexos similares.

8 Cabe aclarar que los barrios objeto de esta investigación han sido legalizados, lo que en la reglamentación colombiana implica haber pasado por el proceso de regularización física (no solo jurídica) y una de las intervenciones en este sentido es la extensión de las redes de servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, una práctica muy extendida, particularmente por la empresa prestadora del servicio de energía eléctrica, es conectar el servicio muy pronto en el proceso de formación de los barrios, antes de su legalización, para evitar el robo.

Tabla 7. Sector y rama de ocupación de los arrendatarios (%)

Ocup.	Form.	Inform.	Com. formal	Com. infor.	Serv. formal	Serv. infor.	Serv. domést.	Serv. domést.	Indust. formal	Indust. infor.	Contruc. formal	Construc. infor.
Total	45,92	54,58	28,95	71,05	59,35	40,65	17,65	82,35	76,00	24,00	48,57	51,43
Santa Fe	35,61	64,39	22,92	77,08	55,17	44,83	13,33	86,67	75,00	25,00	40,00	60,00
Usme	43,70	56,30	37,04	62,96	40,00	60,00	25,00	75,00	73,33	26,67	46,15	53,85
Kennedy	50,33	49,67	28,57	71,43	72,34	27,66	18,18	81,82	73,33	26,67	45,00	55,00
C. Bolívar	51,14	48,36	32,14	67,86	70,59	29,41	15,38	84,62	83,33	16,67	64,71	35,29

Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

El 55% de los arrendatarios trabaja en el sector informal en las ramas de comercio, servicio doméstico y construcción. En las localidades de Santa Fe y Usme, en los barrios más consolidados se concentra la mayor proporción de trabajadores del sector informal (65% y 56% respectivamente), lo que se verifica tanto para los hombres como para las mujeres jefes de hogar.

Los datos sugieren entonces que hay una relación entre los mercados informales de vivienda y de trabajo. De una parte, la relación se puede atribuir a una lógica de exclusión de los mercados formales. Ante la exclusión del mercado laboral –formal–, los hogares no tienen acceso al mercado residencial formal, lo que los remite al mercado informal, reforzándose así una diferenciación entre estos dos.

De otra parte, parece confirmarse que los asentamientos informales conforman territorios de relaciones socioeconómicas locales; pertenecer a un asentamiento es tener la oportunidad de acceder a una eventual fuente de ingreso en el mercado de trabajo del barrio –generalmente informal–. Esa dinámica económica endógena que cualifica la interacción de los individuos es un elemento importante en la dinámica de los mercados locales y explica su coexistencia con los mercados formales Abramo (2003). La contrapartida de ese circuito económico endógeno al asentamiento es que refuerza los factores de decisión de localización residencial a partir del criterio de proximidad. Esta apreciación se puede confirmar con la información sobre el lugar de trabajo.

Tabla 8. Lugar de trabajo según sector de trabajo (%)

	Santa Fe		Usme		Kennedy		C. Bolívar	
Lugar de trabajo	Sector form.	Sector infor.	Sector form.	Sector infor.	Sector form.	Sector infor.	Sector form.	Sector infor.
Misma localidad	18,42	52,50	2,50	59,68	34,38	87,10	28,05	51,85
Otra localidad	81,58	47,50	85,00	40,32	60,94	11,29	71,65	46,30
Otro municipio	0,00	0,00	12,50	0,00	4,69	1,61	0,00	1,85

Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

En los barrios consolidados se presenta una mayor concentración de arrendatarios que trabajan en el mismo barrio. En la localidad de Santa Fe, cerca del 50% de los trabajadores del sector informal se desplaza a otra localidad, sin embargo, gran parte de ellos son vendedores ambulantes que tienen como lugar de trabajo la localidad de La Candelaria, conformada por los barrios del centro histórico de la ciudad y que está contenida en la localidad de Santa Fe.

En Usme, el 60% de los arrendatarios que trabajan en el sector informal lo hacen en la localidad de residencia, en los sectores de comercio y servicios. Los dos barrios estudiados en esta localidad, Gran Yomasa y Santa Librada, figuran entre los sectores más consolidados de la localidad, con una intensa actividad comercial de tiendas de abarrotes, misceláneas, materiales de construcción, restaurantes, entre otros, con infraestructura vial intermedia y local relativamente buena, lo que hace de esta zona una microcentralidad urbana informal.

En Kennedy se encontró la mayor proporción –87%– de arrendatarios que trabajan y residen en el mismo barrio, el 50% se dedica al comercio. Esto se explica por la presencia de la Central de Abastos (Corabastos) en este barrio que genera trabajo informal local, y son también importantes las actividades de servicios y construcción.

Por su parte, en los barrios poco consolidados de Ciudad Bolívar el 52% de los arrendatarios que trabaja en el sector informal lo hace en el mismo barrio, principalmente en la actividad comercial, y quienes se desplazan fuera de la localidad son, en su mayoría, empleadas domésticas.

Preferencias de localización residencial de los arrendatarios

Los datos de la encuesta indican que las estrategias residenciales son territorializadas. Se podría decir que la decisión residencial es, ante todo, una decisión de localización en la que prevalecen factores de proximidad. El 67% de los arrendatarios responde haber tenido en cuenta el barrio en el momento de escoger la vivienda. Los principales motivos para ello se sintetizan en: 45% factores de proximidad –trabajo, estudio, amigos o parientes–, el 21% preferencia por el barrio –conoce y le gusta, siempre ha vivido allí– 20% acceso a servicios urbanos –accesibilidad, comercio–.

La localización de la vivienda es fundamental, pero no en el sentido que lo establece la teoría económica neoclásica. Se ha mostrado que una gran parte de los arrendatarios trabaja en el sector informal y para ellos las oportunidades de trabajo se presentan en el barrio o en barrios cercanos al lugar de residencia, independientemente de su localización intraurbana. Estas oportunidades se generan a partir de relaciones de confianza y solidaridad que se establecen al interior de los asentamientos. Por tanto, la valoración de la localización responde más a una lógica de redes comunitarias, que a un criterio técnico de distancia física.

Así, se puede pensar que frente a una rigidez de la oferta residencial para la venta al interior del barrio, estos hogares permanecen como arrendatarios en el asentamiento donde hacen parte de redes comunitarias cuya construcción se realiza en el tiempo. Abandonar el barrio significa perder las relaciones acumuladas. De tal manera que los factores de proximidad operan como una fuerza de retención de los hogares en los asentamientos informales y parecen explicar la amplia demanda en el mercado de arrendamiento, incluso a precios elevados, como se verá más adelante.

Las decisiones residenciales de los compradores se sustentan en criterios similares a los de los arrendatarios. El 75% tuvo en cuenta el barrio en el momento de buscar la vivienda para comprar. Las razones para ello son: 55% proximidad, 17% preferencia por el barrio, 15% accesibilidad, comercio y 13% otros.

Por su parte, se encontró que para los vendedores de la vivienda este factor no es tan significativo en la elección de su próxima residencia. Los datos sugieren que para los propietarios-vendedores, la decisión de ven-

der está motivada en parte por la búsqueda de un ascenso en la jerarquía del mercado residencial informal relacionado con un ascenso en la jerarquía social, y la búsqueda de otras externalidades en otras localizaciones. Así, el 50% responde que la principal razón para vender es mejorar sus condiciones actuales (vivienda, barrio), no obstante, el 25% de ellos está buscando vivir más cerca de sus parientes y amigos, es decir, motivos de proximidad. Otra proporción igual está vendiendo para disminuir sus gastos.

Movilidad residencial

El análisis de la movilidad residencial es de gran importancia porque permite determinar los flujos –origen-destino– de estos pobladores y con ello la rigidez o la fluidez de las barreras entre los mercados formal e informal y al interior de este mismo. Acogiéndose a la hipótesis que se ha desarrollado en este artículo, si las externalidades comunitarias son un factor importante en las decisiones residenciales de los arrendatarios en los asentamientos informales, los flujos residenciales tendrán un carácter endógeno.

Para averiguar sobre este tópico, se construyó una tipología de la trayectoria residencial de los arrendatarios y una matriz de origen-destino de sus desplazamientos residenciales durante los últimos cinco años y los resultados de este ejercicio son elocuentes.

En primer lugar, como se observa en la matriz, la mayor parte de los desplazamientos residenciales de los arrendatarios han sido endógenos –al interior del barrio– a lo largo de los últimos cinco años, y estos se intensifican con el tiempo. Incluso los movimientos entre barrios de la misma localidad son relativamente débiles.

En segundo lugar, no se registra ningún movimiento entre un barrio formal y un barrio informal: todos los arrendatarios incluidos aquellos que tienen como origen otra localidad, habitaban anteriormente en un barrio informal.

Por último, la intensidad de los flujos presenta algunas particularidades. En el barrio más reciente, Unir, se encontró la mayor proporción de arrendatarios que provienen de otra localidad: 26%, si bien allí se encuen-

tra la menor proporción de arrendatarios que hace cinco años ya habitaban el barrio –38%–, la proporción de quienes llegaron procedentes de la misma localidad también es elevada, 22%, en su mayoría provenientes de Patio Bonito, el barrio contiguo. Esta situación es indicativa de la lógica de los agentes del mercado primario de suelo, ante una saturación del mercado residencial en este último, el propietario de los terrenos colindantes, un loteador pirata de larga trayectoria, crea una nueva oferta de lotes de los cuales puede obtener una ganancia extraordinaria derivada de las externalidades que brinda la proximidad a un barrio consolidado.

Tabla 9. Origen-destino de los arrendatarios en los movimientos residenciales de los últimos cinco años, %

	1999-2000			2000-2001			2001-2002			2002-2003			2003-2004		
Total %	Mismo barrio	barrio de la localidad	otra localidad o municipio	Mismo barrio	barrio de la localidad	otra localidad o municipio	Mismo barrio	barrio de la localidad	otra localidad o municipio	Mismo barrio	barrio de la localidad	otra localidad o municipio	Mismo barrio	barrio de la localidad	otra localidad o municipio
Mismo barrio	64,8	0,2	0,2	66,6	0	0,4	72,6	0,4	0	78,2	0	0	86,4	0	0
Barrio de la localidad	8	12,2	0	2,33	10,1	0	1,7	1,7	0,2	3,2	5,1	0,2	5,5	0	0
Otra localidad o municipio	1,4	0	11,9	3,69	0,2	16,7	4,2	4,4	12	5	0,4	8	8,1	0	0

Fuente: Investigación “Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá”, 2004.

Estos resultados preliminares son coherentes con el análisis expuesto sobre las decisiones residenciales de los arrendatarios. En efecto, señalan que los arrendatarios tienen una movilidad residencial condicionada por las relaciones territorializadas, basadas en la confianza y la reciprocidad. Es posible entonces plantear que los arrendatarios deciden permanecer en el mercado informal del asentamiento por un tiempo prolongado, antes que abandonar las relaciones comunitarias acumuladas por desplazarse a otra localización, generalmente periférica.

La propiedad para los arrendatarios y la vivienda de interés social

Aun si los arrendatarios revelan una marcada preferencia por la localización residencial, ello no significa que sean indiferentes ante la propiedad, por el contrario, aspiran a ser propietarios. Es decir, esta población otorga importancia a la seguridad y estabilidad que puede brindar la propiedad. Es así que el 72% responde que para los próximos tres años están pensando en acceder a una vivienda propia. De ellos, el 71% piensa comprar cerca del lugar de residencia actual: 38% en el mismo barrio y 33% en la misma localidad. Adicionalmente el 41% de ellos optaría por una vivienda usada y el 22% se inclinaría por un lote. Estos datos sugieren por lo menos dos comentarios.

En primer lugar, la preferencia por la vivienda usada constituye otra evidencia importante de la valoración de las externalidades a las que se ha hecho referencia. De otra parte, el proceso de construcción de la vivienda demanda un cierto nivel de capacitación, disponibilidad de mano de obra y de ahorros; es decir, exige una serie de condiciones que no reúnen fácilmente los hogares y menos aún aquellos de mujeres cabeza de hogar, que conforman la mayor parte de la demanda del mercado de arrendamiento.

Se puede decir que los arrendatarios, en su mayoría mujeres, prefieren comprar una vivienda usada en el mercado secundario que un lote en el mercado primario informal donde todo está por construir. Y ante la rigidez de la oferta para la venta, su estrategia residencial es permanecer en el mercado de arrendamiento aun a elevados precios.

En segundo lugar, se constata que las ofertas de Vivienda de Interés Social (VIS) ofrecen restricciones para los arrendatarios. Una reducida proporción de ellos, 27%, está pensando en acceder a una VIS y este porcentaje disminuye de manera significativa porque solo el 20% de quienes optarían por una VIS está dispuesto a endeudarse con el sector financiero para comprar la vivienda, condición necesaria para acceder a estas soluciones.

Sobre este último aspecto se puede decir que la inestabilidad e irregularidad de los ingresos en el sector informal de trabajo son factores determinantes de una lógica particular en los circuitos monetarios y formas de intercambio en los mercados informales. Por lo tanto, es difícil que

estos hogares estén dispuestos a penetrar en la lógica del sistema financiero, el cual exige estabilidad de ingresos y compromisos contractuales formales; por supuesto, tampoco son buenos candidatos para que se les otorguen los préstamos bancarios. Nos encontramos entonces ante un círculo vicioso que contribuye a explicar las fuertes barreras para que el sector formal VIS –prioritario– atraiga su demanda objetivo: los arrendatarios de los barrios informales.

Asimismo, el mercado informal ofrece una cierta libertad urbanística que significa que los propietarios pueden aprovechar el área del lote para la construcción por etapas la vivienda de acuerdo a sus necesidades y a la disponibilidad de recursos. La rigidez que impone el mercado formal de las VIS constituye otra debilidad de este mercado para atraer a los sectores populares.

La valoración de las externalidades se relaciona con una estrategia económica de gran relevancia. La propiedad se concibe como un elemento de estabilidad frente a la incertidumbre del trabajo y es una fuente de ingresos que refuerza la seguridad y complementa los ingresos mediante la construcción de habitaciones o apartamentos para el alquiler, o de locales para el desarrollo de actividades económicas. Es decir, la vivienda es un bien que satisface una necesidad básica, pero también es un motivo de inversión para los sectores populares.

Así, el mercado formal VIS parece presentar limitaciones para atraer a la demanda del mercado informal. El análisis del funcionamiento del mercado informal sugiere que las dificultades se explican tanto por el lado de la oferta como de la demanda. De una parte, el sector privado, cuyo segmento “natural” de operación son los sectores de mayores ingresos, compromete su capital en inversión VIS durante los ciclos de saturación del mercado de estratos altos y medios. Adicionalmente, el segmento más bajo de la demanda al que alcanza a llegar la producción privada es de ingresos superiores a 1,5 SMMLV, lo que excluye, como se vio, una parte considerable de los arrendatarios y también de los propietarios de los barrios de origen informal. De otra parte, por el lado de la demanda también se presentan factores relacionados con sus estrategias económicas y residenciales que mantiene “cautivos” a los arrendatarios en el mercado informal.

Los factores encontrados en esta investigación pueden ayudar a entender por qué, por ejemplo, una proporción significativa de subsidios que se asignan no se colocan. En Bogotá se tienen actualmente 33.439 subsidios acumulados. De esta manera queda claro que profundizar en la lógica de funcionamiento de los mercados informales de suelo y vivienda es un requisito esencial para cualquier política del hábitat que busque combatir la informalidad y ofrecer soluciones viables a los sectores populares.

Precios

El canon de alquiler en los barrios informales es elevado

Los arrendatarios de los barrios informales pagaron alrededor de 130 mil pesos mensuales por el arriendo de una vivienda de dos habitaciones en 2004, lo que corresponde a cerca de US \$ 50 y representa el 35% del ingreso cuando este es de 1 SMMLV. Este valor es más elevado que en otras ciudades de América Latina. En Lima, por ejemplo, el valor promedio del alquiler se estima en 8% del SMMLV. Los barrios de Kennedy presentan los arriendos más altos, donde los ingresos son también más elevados, mientras en Ciudad Bolívar se encontraron los montos más bajos de alquiler. En los barrios consolidados, el canon de alquiler promedio supera en un 13% al que pagan los arrendatarios de los barrios menos consolidados. Aunque la diferencia no es muy grande, se puede pensar que determinantes relacionados con los factores exógenos y endógenos a los asentamientos antes mencionados explican su jerarquía. Ciudad Bolívar es una localidad con una connotación social negativa muy marcada y los barrios allí estudiados son los que cuentan con la menor oferta de trabajo y son, a su vez, barrios con importantes deficiencias en infraestructura y servicios urbanos.

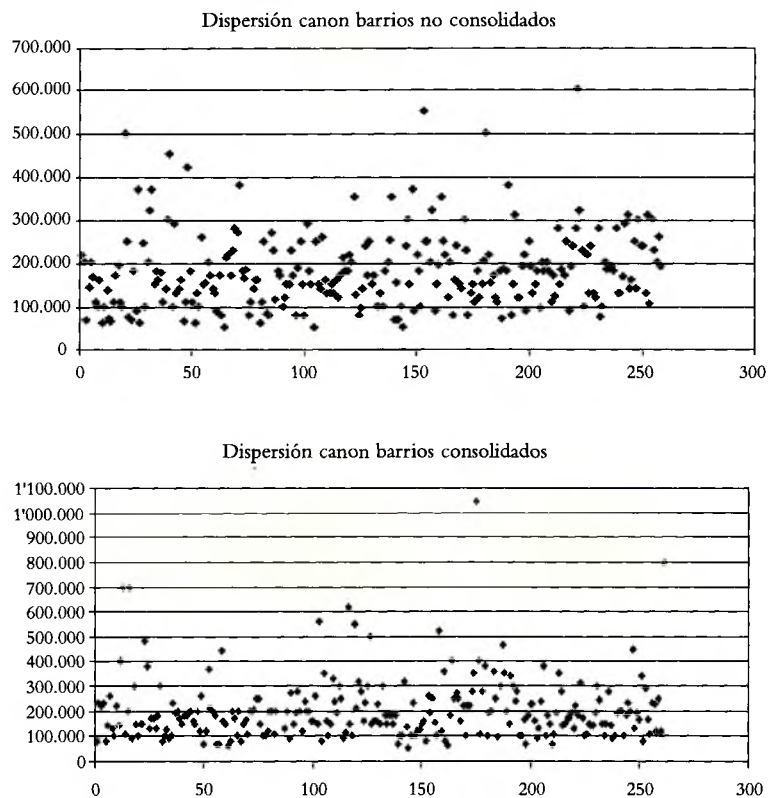
Tabla 7. Canon de arrendamiento por una vivienda de dos habitaciones

Localidad	Canon de alquiler 2004	
	Promedio	Mediana
Total	132.580	120.000
Santa Fe	121.433	102.500
Usme	131.980	120.000
Kennedy	148.816	132.500
Ciudad Bolívar	113.077	100.000
Consolidados	141.740	136.000
No consolidados	123.180	110.000
Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.		

Tanto en los barrios consolidados como en los menos consolidados, se observa una concentración del canon de arrendamiento en el rango de 100 mil pesos a 200 mil pesos. Sin embargo, en ambos casos se presenta una dispersión en una franja que llega hasta más de un millón de pesos en los primeros y hasta 600 mil pesos en los segundos, y en estos últimos se presenta una mayor cantidad de valores inferiores a 100 mil pesos. Esta dispersión indica que las características de los inmuebles, del entorno y el hecho de que la vivienda sea o no compartida inciden de manera significativa en el canon de alquiler. En efecto, se constata que en todos los casos en que el canon es inferior al rango medio, la vivienda es compartida;⁹ de igual manera, las viviendas de mayor canon corresponden a las de construcción de mejor estado.

⁹ Cabe aclarar que se tomó el monto que paga el hogar por una vivienda estándar de dos habitaciones. Así, si la vivienda es compartida y el hogar solo ocupa una habitación, el valor del canon se multiplica por dos.

Gráfico 2. Dispersión del canon de alquiler según tipo de barrios



Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.

Adicionalmente los datos sugieren un comentario que requiere ser explorado. Se observa que la distancia a las zonas de concentración del empleo (trabajo formal) no es un factor determinante del canon de arrendamiento (ni de los precios inmobiliarios) en los barrios informales como lo sugiere la economía neoclásica. Los barrios más centrales son los de la localidad de Santa Fe donde el canon es inferior al promedio. Por supuesto que la distancia al centro no es la única variable que considera esta teoría, otros atributos de las viviendas o del entorno son variables determinantes de los precios en algunas corrientes de esta propuesta. Sin embargo, es importante señalar que en estos asentamientos no se cumpliría la hipótesis según la cual el gradiente de precios desciende a medida que los barrios se alejan del DCN (Distrito Central de Negocios), donde se concentran los empleos.

Ahora bien, los ingresos por concepto del alquiler de una vivienda de dos habitaciones representan el 35% del ingreso de un hogar cuando este recibe 1 SMMLV. Por tanto, es comprensible que muchos propietarios decidan alquilar parte de su vivienda; así, el mercado de arrendamiento constituye una fuente de ingresos para estas familias y para algunos propietarios-arrendadores la diferencia de su ingreso con respecto a los arrendatarios puede explicarse por el ingreso derivado del alquiler.

Estos resultados, no obstante, conducirían a poner en cuestión la racionalidad de los arrendatarios de los mercados informales. Sin embargo, como se ha mostrado en los apartados anteriores, se puede pensar que las relaciones entre el mercado de trabajo y el mercado residencial y, en general, la valoración de las relaciones comunitarias de proximidad son factores que influyen en las decisiones residenciales imprimiéndoles un carácter territorializado, de tal suerte que frente a una rigidez en el mercado de compraventa, los arrendatarios estarían dispuestos a pagar arriendos elevados por no abandonar una localización valorada.

Sin embargo, otros factores también inciden en la decisión de ser arrendatario. Como se mencionó en el apartado anterior, la baja capacidad de ahorro de estas familias que, junto con su débil capacidad de endeudamiento, no les permite contar con un capital acumulado para acceder a la compra de la vivienda.

Precios de mercado en el mercado informal y precios del mercado formal de vivienda de interés social

Los precios de compra de los inmuebles en los mercados residenciales informales son reveladores de varios aspectos. Pero antes aclaremos cómo se construyó la tabla 8. La investigación averiguó el precio que pagaron quienes compraron un lote sin edificar y los precios que pagaron quienes compraron una vivienda. Los primeros aparecen en la primera columna y los segundos, llevados al valor de una vivienda de dos habitaciones, aparecen en la segunda columna. El valor del metro cuadrado de suelo se calculó teniendo como referencia el tamaño que por regla general¹⁰ tienen los lotes del mercado informal de suelo que es de 72 m². Finalmente el valor de la edificación se dedujo de restar el precio del lote al valor de la vivienda. Este ejercicio sencillo permite mostrar algunos indicios sobre este mercado.

Tabla 8. Precio de compra (precio de mercado)				
	Precio de compra de los inmuebles			
	Lote	Vivienda de dos habitaciones	Valor m ² suelo	Valor edificación
Promedio total	9.338.203	16.042.125	129.697	6.703.922
Santa Fe	9.786.556	13.974.444	135.924	4.187.888
Usme	12.052.000	23.233.000	167.389	11.18.1000
Kennedy	10.071.333	18.422.199	139.880	8.350.866
Ciudad Bolívar	7.630.900	12.693.996	105.985	5.063.096
Consolidados	10.228.286	17.861.619	142.060	7.633.333
menos consolidados	8.410.200	13.418.336	116.808	5.008.136
Fuente: Investigación "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina. Bogotá", 2004.				

10 Aunque hay indicios de que en los últimos años se están reduciendo los tamaños de los "lotes piratas", nuestra intuición es que este proceso obedece al hecho que el tamaño de los lotes y de las viviendas del mercado formal VIP y VIS, que conformaría la competencia de este mercado informal, es mucho menor, por lo cual los loteadores piratas están en capacidad de reducir el tamaño sin bajar los precios. Más adelante se verá este aspecto.

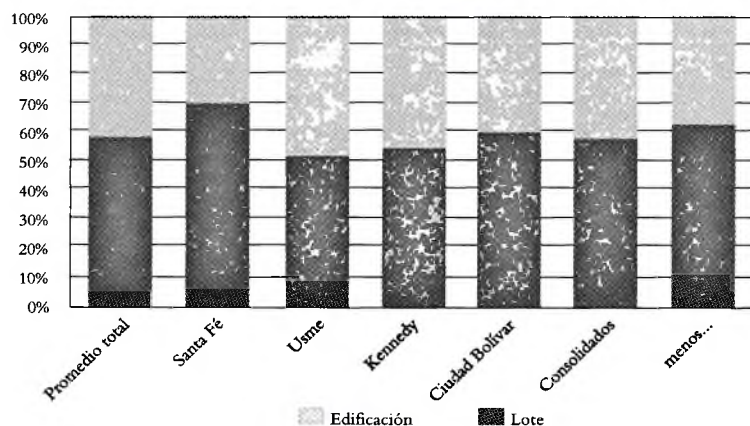
En primer lugar, se destaca el gran peso del precio del suelo en el precio de la vivienda, que en promedio corresponde al 58% del precio total (suelo + edificación). Esta relación es inversa a la que se presenta en el mercado formal de VIP y VIS donde, como se señalará, el peso de la edificación en el precio de venta es superior al 75%.

Ahora bien, los precios tanto de los lotes como de las edificaciones varían de manera significativa entre los asentamientos. En los barrios de la localidad de Ciudad Bolívar se presentan los valores más bajos del suelo. Como se mencionó, esta es la localidad con connotación social más negativa de la ciudad; sin embargo, los dos barrios estudiados tienen más de 12 años de fundados, han sido objeto de regularización y cuentan con alguna infraestructura y servicios urbanos.

Por su parte, los precios más bajos de la edificación se encuentran en la localidad central de Santa Fe donde, no obstante, el precio de los lotes es superior por 2'150.000 pesos a los de Ciudad Bolívar. Por lo tanto, el suelo explica el 70% del precio de la vivienda, lo que tiene que ver con la baja calidad de las edificaciones que se observa en los barrios poco consolidados de Santa Fe. Se podría decir que son precios de casa-lote. Sin embargo, los precios del suelo y de las edificaciones en el barrio más consolidado de esta localidad son superiores.

Los precios más elevados, tanto de suelo como de las edificaciones, se presentan en Usme. Este dato es interesante en la medida que esta es una localidad situada en la periferia sur de la ciudad, a una distancia considerable de las zonas de concentración del empleo. Sin embargo, los barrios analizados son consolidados y conforman una especie de microcentralidad urbana, como se mencionó anteriormente, con una presencia importante de actividades económicas de comercio y servicios.

Finalmente, en la localidad de Kennedy se presentan valores intermedios, pero, es preciso señalar que en el barrio consolidado de Patio Bonito, estos son más elevados que en Unir, en proceso de consolidación. El último barrio comenzó su desarrollo diez años atrás sobre terrenos de propiedad de un loteador pirata, los precios de los lotes que se registran son superiores a los que se encuentran en zonas de expansión de la ciudad, lo que hace pensar que estos tienen alguna relación con los precios del suelo de Patio Bonito.

Gráfico 3. Precios de transacción en barrios consolidados y barrios en consolidación

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de Infomercado, 2004.

Se presenta una diferencia en los precios tanto del suelo como de la edificación entre barrios consolidados y menos consolidados. El suelo tiene un precio superior en 18% en los barrios consolidados y en la edificación la diferencia asciende al 34%. Esto significa que la valorización inmobiliaria asociada al proceso de consolidación de los barrios es significativa. En los barrios consolidados, el 47% de los inmuebles comprados son de un piso, el 45% de dos pisos y el 8% de tres o más pisos; por su parte, en los barrios menos consolidados estos porcentajes son del 60%, 31% y 9% respectivamente. Igualmente, con respecto al estado de construcción del inmueble, en los barrios consolidados el 55% de los compradores responde haber accedido a una vivienda terminada, y el 45% a una vivienda progresiva en construcción; en los barrios menos consolidados estas proporciones son del 33% y 77% respectivamente.

Para comparar la anterior estructura general de los precios con la del sector formal, más precisamente la del mercado formal VIP, hemos hecho un cálculo aproximado tomando indicadores y referencias posteriores a 2004, por lo tanto, se trata de un ejercicio puramente indicativo, que

requiere una profundización. No se encontraron cifras oficiales sobre la participación del suelo en el precio de la vivienda de interés social, los cálculos elaborados por distintos autores arrojan resultados diferentes. Moreno (2008) estima una participación del suelo urbanizado de 23,85% para la vivienda mínima, 24,38% para la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y 22,18% para VIS. Otras fuentes calculan porcentajes inferiores.

Se estima que a la fecha de la encuesta el tamaño de las viviendas del sector formal VIP en promedio era de 38 m² para las viviendas unifamiliares y 40 m² para las viviendas multifamiliares, lo que significa que el área del lote es inferior que el del sector informal. En un lote de 45 m² para VIP de 50 SMMLV (2004), el valor del suelo urbanizado, si la participación del suelo asciende al porcentaje calculado por Moreno para este tipo de vivienda, sería de 98 mil pesos/m², en localizaciones periféricas. En el mercado informal los lotes por lo general son de 72 m² y la información recogida para el mercado primario (donde el vendedor es el loteador pirata de parcelas sin urbanizar) en el momento de la encuesta era de 6 millones de pesos, 83.333 pesos/m², lo que evidencia la relación entre el precio del suelo del mercado legal e ilegal; la diferencia por supuesto es mucho menor que los costos del urbanismo, lo que deja claro las cuantiosas ganancias que se acredita el loteador, más aún si se compara el precio de venta del lote con el precio del suelo rural, que es por lo menos veinte veces inferior.

Retornando al mercado secundario, el precio del suelo es en promedio 142.060 pesos/m² en los barrios consolidados y 116.808 pesos/m² en los barrios menos consolidados en 2004. La valorización del suelo en los mercados secundarios, a nuestro entender tiene que ver con los siguientes factores. En la medida en que los barrios de estudio están legalizados, significa que han sido objeto de inversiones de distinta naturaleza, de la propia comunidad y pública a través de los procesos de regularización. Adicionalmente, incluso en los más recientes (diez años), los precios incorporan las externalidades asociadas a su posición intraurbana adquirida en el transcurso del tiempo y asociadas también a la existencia de las redes comunitarias territorializadas con un carácter endógeno y que son altamente valoradas por los sectores populares. Sin embargo, esta valorización no es tan grande como la que se presenta en el mercado del suelo urbano en otras zonas de la ciudad (para un mayor detalle, ver Jaramillo

y otros, 2000), lo que se relaciona con que el precio máximo de venta en el mercado secundario de los barrios de origen informal está determinado por los ingresos de los sectores populares.

Ahora bien, la diferencia de precios entre el mercado formal y el informal son fuertemente marcadas en lo que se refiere al espacio construido. Tomando como referencia una VIP de 50 SMMLV (2004) y el precio del suelo expuesto arriba, el valor de la edificación¹¹ en el mercado formal asciende a 13.840.000 pesos, mientras que en los barrios consolidados este es 7.633.333 pesos y en los menos consolidados 5.008.136 pesos. Aún si se tiene en cuenta el subsidio, que en 2004 era de 6'000.000 pesos, persiste una diferencia apreciable entre los dos mercados en términos de la edificación. Dado el esquema de financiación de las viviendas de interés social, la diferencia entre el subsidio y el precio total de la vivienda (12.250.000 pesos) debe ser cubierto por ahorro programado y crédito bancario. Por tanto, se entiende que los constructores tengan claro que su población objetivo no puede ser hogares con ingresos inferiores a 1,5 SMMLV y que, para poder ofrecer a precios más bajos, produzcan viviendas de menor área (hasta de 35 m² de construcción).

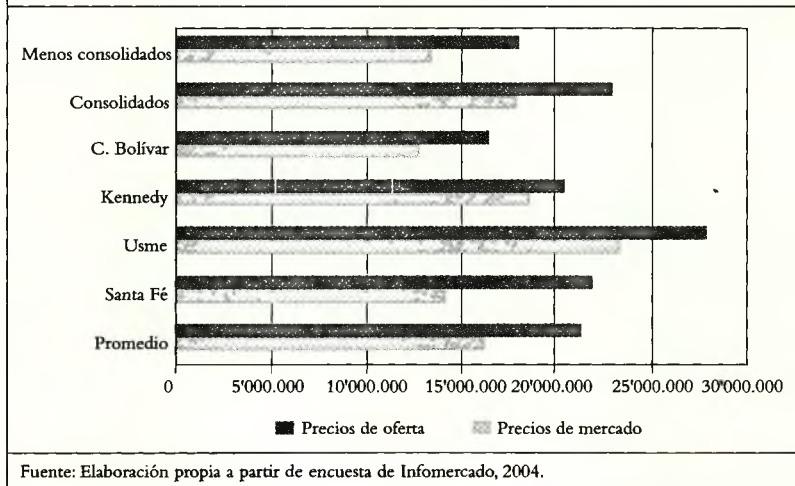
Precios de oferta

Tabla 9. Precios de oferta	
	Precio de oferta
Promedio	21.251.064
Santa Fe	21.784.924
Usme	27.849.201
Kennedy	20.346.208
C. Bolívar	16.368.303
Consolidados	22.893.452
Menos consolidados	17.906.725
Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de Infomercado, 2004.	

Los precios de oferta son más altos que los precios de transacción en los barrios informales por un margen importante.

11 Partiendo del precio final de venta y descontando el precio del suelo (que es en realidad el valor residual) estimado a partir de la participación de referencia, se obtiene el valor de la edificación que incluye costos directos (aproximadamente 60%), indirectos (10%) y utilidad (7%).

Gráfico 4. Diferencia precios de oferta y precios de mercado



Las inmuebles se transan en un 24,5% por debajo del precio que establece el vendedor, que es muy similar al precio de venta del mercado formal, lo que confirma que existe un elevado margen de negociación que corresponde aproximadamente a los costos indirectos de construcción y la utilidad que componen el precio de venta en el mercado formal de vivienda. En los barrios informales, el precio promedio de oferta de una vivienda de dos habitaciones es de 21.251.064 pesos y el precio de transacción es de 16.042.125 pesos.

En los asentamientos consolidados, particularmente en Usme, la mayoría de los vendedores expresa que el motivo para vender la vivienda es que “necesitan el dinero”, “reducir gastos” o “se van de la ciudad”, posiblemente regresar a su lugar de origen. Por su parte, en los barrios menos consolidados, inversamente, los motivos que aluden los vendedores son la una búsqueda de ascenso social, “mejorar de vivienda” “mejorar de barrio”.

Las referencias que mencionan los vendedores para fijar el precio son: el avalúo catastral (40%), las inversiones realizadas en la vivienda (30%) y los precios de los inmuebles en el mismo barrio (20%). Esto parece apoyar la tesis de que la formación de los precios tiene un carácter autorre-

ferencial. Es decir, los criterios se circunscriben a los límites del barrio y en la medida en que la construcción se realiza de manera progresiva, las inversiones que han realizado los propietarios tienen un peso importante en la fijación del precio, de ahí la dispersión que se constata al interior de un mismo barrio.

Desde nuestra perspectiva, factores relacionados con dos tipos de externalidades inciden en las decisiones residenciales de los sectores populares y en la determinación del canon de alquiler y de los precios de compraventa en los barrios informales. De una parte, se ha mencionado la localización intraurbana de los asentamientos informales. Siguiendo el racionamiento de la teoría económica de la renta del suelo, la dotación (o la cercanía) desigual a bienes y servicios urbanos, es determinante de rentas diferenciales en la ciudad. De esta manera, las externalidades del medioambiente urbano contribuyen a valorizar los *stocks* residenciales de los barrios informales (Abramo, 2005). Pero habría que añadir que, de manera inversa, la cercanía a los barrios informales desvaloriza el *stock* de los barrios formales, por tanto las externalidades (positivas o negativas), no son solo de orden funcional sino también social.

Los precios inmobiliarios en los barrios informales también incorporan determinantes endógenos como las “externalidades comunitarias” y la “libertad urbanística” que se mostró en los numerales anteriores.

Conclusiones

Los mercados informales de suelo y residenciales explican cerca del 50% de la urbanización y densificación de la capital colombiana en los últimos veinte años. Esta preocupante realidad, que se traduce en enormes desigualdades urbanas, sociales y económicas para la población y en elevados costos para la ciudad en los procesos de regularización de asentamientos informales, requiere de medidas audaces y eficientes de política urbana para contrarrestarla.

En la década de los años noventa se introducen grandes transformaciones en materia de la política de vivienda en Colombia, cuyo componente principal es la sustitución de la participación directa del Estado en la producción y financiación a la oferta de vivienda por el Subsidio

Familiar de Vivienda, con el propósito de solventar la demanda de bajos recursos para que de esta manera accedan al mercado formal. Asimismo, con la Ley 388 de 1997 se introducen importantes innovaciones en relación a las políticas del suelo e instrumentos de planificación y gestión urbana, que deberían articularse con la política sectorial de vivienda en el ámbito local (municipal o distrital) para garantizar el acceso al suelo y la vivienda a los sectores populares. Sin embargo, esta articulación aún es tímida y confusa, y la política sectorial de vivienda no parece cumplir su objetivo.

En este artículo se señalaron varios factores que explican esta situación. En primer lugar, se constata un profundo desconocimiento del funcionamiento de los mercados informales de suelo y vivienda, las acciones se rigen fundamentalmente por una especie de sentido común alrededor de las necesidades habitacionales de los sectores populares o se apoyan en presupuestos generales extraídos del análisis, particularmente de la economía, de los mercados formales, que no corresponden a las lógicas y estrategias en los mercados informales.

En cuanto a los factores estructurales generales, aparece un hecho paradójico: en los últimos veinte años el ritmo de crecimiento de la población ha descendido de manera significativa con respecto a treinta y cuarenta años atrás y, aunque en términos absolutos la población se incrementa, la informalidad parece crecer de manera más acentuada. Esta situación se presenta en un contexto de precarización del empleo y de incremento del trabajo informal, lo que puede contribuir a explicarla, pues como se señaló, se presenta un círculo vicioso en el cual la exclusión del mercado laboral es determinante de una exclusión del mercado formal de vivienda, lo que alimenta la relación entre el trabajo informal y el mercado informal residencial. También se señaló el hecho de que algunos grupos que en el pasado podían haber sido atendidos por la vivienda estatal a través de programas como la vivienda progresiva o lotes con servicios, hayan entrado a engrosar la demanda de los mercados informales.

Respecto a los determinantes relacionados con el mercado de suelo y de vivienda formal, se encontró que el precio del suelo urbanizado en Bogotá es elevado, lo que encarece las soluciones de vivienda de interés social, con un efecto perverso de estimular el mercado informal en dos direcciones: hace atractivo el negocio para los loteadores piratas, se

encontró una estrecha relación de los precios del suelo en los mercados formales e informales; y se amplía la demanda en los mercados secundarios de los barrios consolidados. A este respecto se constató que los precios del espacio construido del mercado formal no pueden competir con los del informal, pero sobre todo la enorme demanda en el mercado de arrendamiento en los barrios informales.

En relación a las características de los mercados informales, se mostró que el mercado de arrendamiento tiene un carácter estructural. Históricamente esta forma de acceso a la vivienda ha cumplido un papel crucial en Bogotá y su importancia y dinamismo no dan muestras de ceder. Es así que en la investigación se encontró que el 61% de las transacciones inmobiliarias en los barrios informales se realizó en este mercado.

La importancia de este mercado está en buena medida determinada por factores hasta ahora poco analizados en nuestro medio, como las externalidades comunitarias en los barrios informales. Se constató una estrecha relación entre los mercados informales residenciales y los mercados informales de trabajo, lo que se explica, de una parte, por la lógica de exclusión de los mercados formales laborales y, de otra parte, por una dinámica económica endógena que refuerza los factores de decisión de localización residencial a partir del criterio de proximidad. Esto significa que frente a la escasez de ofertas residenciales para la venta, los arrendatarios deciden estratégicamente prolongar su estadía en el mercado de arrendamiento, aun si esta decisión significa incurrir en un elevado gasto en el alquiler.

Sin embargo, los arrendatarios aspiran a ser propietarios y la mayor parte de ellos prefiere acceder a una vivienda usada.

El acceso a la propiedad mediante la compra de un lote informal no parece ser la opción más atractiva para los arrendatarios. Se plantearon tres razones para ello: i) Los barrios consolidados ofrecen una mejor posición en la jerarquía socio-espacial intraurbana que los lotes en la periferia, lo que les permite el acceso a infraestructura, equipamientos y servicios urbanos. ii) El proceso de autoconstrucción de la vivienda exige una serie de condiciones —conocimiento de técnicas de construcción, disponibilidad de mano de obra, ahorros, entre otros— que no reúnen los hogares y menos aún aquellos de mujeres cabeza de hogar, que conforman la mayor parte de la demanda del mercado de arrendamiento. iii) El mercado de lotes no ofrece las externalidades de proximidad que se construyen a lo largo del tiempo.

Igualmente el subsidio a la demanda se revela débil para atraer el mercado formal a los sectores populares. Esta situación se puede explicar en parte por las estrategias residenciales basadas en criterios de proximidad y por las externalidades derivadas de la libertad urbanística, que posiblemente no son compensadas por los atributos de las ofertas VIS —infraestructura y servicios urbanos—. Asimismo, los sectores populares, muchos vinculados al mercado de trabajo informal, no están dispuestos a acceder a un crédito con la banca privada. La irregularidad e inestabilidad de sus ingresos, así como sus estrategias residenciales los inscribe en una racionalidad que implica lógicas diferentes a las de la economía formal y, a la vez, estas condiciones los excluye de los mercados formales.

El carácter estructural del mercado de arrendamiento también se explica por la lógica de los arrendadores. Estos agentes conciben la propiedad de la vivienda no solo como un bien para satisfacer una necesidad, es también un motivo de inversión en el espacio y constituye una fuente de ingreso que complementa los precarios e inestables recursos familiares.

No obstante, se evidencian grandes precariedades en las condiciones habitacionales de los arrendatarios en los barrios informales. Prevalecen altos índices de hacinamiento en las viviendas donde conviven dos o más hogares, lo que implica la pérdida de una de las ventajas de las edificaciones de origen informal frente a la vivienda de interés social, que es su mayor tamaño. Igualmente los barrios de origen informal presentan déficits de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos y una baja calidad de los mismos, lo que se traduce en la persistencia de una estructura urbana desigual y segmentada.

Así, la política urbana tiene un gran reto por delante con respecto al hábitat popular. Las iniciativas y soluciones deben surgir de un mejor conocimiento del funcionamiento de los mercados informales de suelo y residenciales que, como sugiere la información, son mercados que operan con lógicas de acceso y usos del suelo diferentes a los que se conocen para los mercados formales.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (2002). *O mercado informal imobiliário em favelas e a mobilidade residencial dos pobres*. Río de Janeiro: IPPUR-UFRJ.
- Abramo, Pedro (2003). "La teoría económica de la favela. Cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal". *Ciudad y Territorios: Estudios Territoriales*, XXXV, 136-137, verano-otoño. España: Ministerio de Fomento.
- Abramo, Pedro (2004). "Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en América Latina". Proyecto de investigación, mimeo.
- DANE 1973; 1985; 1993; 2005. *Censos de población y vivienda*.
- DANE 1997; 2003; 2007. *Encuesta de calidad de vida*.
- Dureau, Françoise (2002). "Bogotá: una doble dinámica de expansión espacial y de densificación de espacios ya urbanizados", en: Françoise Dureau y otros. *Metropolis en movimiento. Una comparación internacional*. Bogotá: IRD, CIDS Universidad Externado de Colombia, Alfaomega.
- Dureau, F; Lulle T., y A. Parias (1997). "Transformaciones en los barrios de clase alta en Bogotá". *La investigación regional y urbana en Colombia*. Bogotá: ACIUR, DNP, FINDETER.
- Gilbert, Alan (2001). "¿Una casa es para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en los asentamientos autoproducidos". *Territorios*, 6. ACIUR-CIDER-UNIANDES.
- Jaramillo, Samuel (1986). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: CEDE-Uniandes.
- Jaramillo, Samuel (1994). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: CEDE-UNIANDES-IGAC.
- Jaramillo, Samuel y A. Parias (1997). "Vivienda de alquiler en Bogotá. Agentes y acción estatal". *La investigación regional y urbana en Colombia*. Bogotá: ACIUR, DNP, FINDETER.
- Jaramillo, Samuel; Óscar Alfonso y Adriana Parias (2000). *Observatorio del mercado del espacio construido en Bogotá*. Bogotá: Centro de Estudios sobre desarrollo económico, CEDE, Universidad de los Andes, documento CEDE 2000-2007.
- Jiménez, Luis Carlos (1993). *Crecimiento de Bogotá 1890-1980*. Bogotá: Informe DAPD.

- Maldonado, María Mercedes y Angélica Camargo (2008). *Misión Hábitat por Bogotá. Inclusión y derecho a la ciudad*. Bogotá: Secretaría Distrital del Hábitat.
- Parias, Adriana (2001). “El papel del mercado de arrendamiento en el funcionamiento del mercado residencial en Bogotá. Segregación socioespacial y segmentación del mercado”. Tesis de Doctorado, Instituto de Urbanismo de París, Universidad de París XII, Val de Marne.
- Parias, Adriana (2007). “El mercado de arrendamiento en los barrios de origen informal en Bogotá. Un mercado estructural”. *Revista Territorios*, 18. Bogotá: Aciur-Universidad del Rosario.
- Parias, Adriana y Pedro Ambramo (2009). “El mercado informal de suelo en los barrios populares de Bogotá: claves para entender el crecimiento de la metrópolis”, en: P. Abramo (coord.). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Río de Janeiro: Coleção Habitar, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR e Programa de Tecnología de Habitación.
- Rallet, Alain (2000). “De la globalisation à la proximité géographique”, en: Gilly y Torre. *Dynamiques de proximités*. París: Harmattan.
- Ramírez, Gustavo (1996). *Informe de investigación: vivienda informal*. CEDE-Uniandes.
- Smolka, Martim (2003). “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”. *Land Lines*. Cambridge: LILP, enero.