



Revista de Ingeniería

ISSN: 0121-4993

reingeri@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Rueda García, Nicolás

La integración de la demanda informal a la política de vivienda: algunas opciones iniciales

Revista de Ingeniería, núm. 35, julio-diciembre, 2011, pp. 108-115

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=121022763016>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# La integración de la demanda informal a la política de vivienda: algunas opciones iniciales

Inclusion of the Informal Sector Demand in the Housing Policy: Towards Preliminary Options

**Nicolás Rueda García<sup>(1)</sup>**

<sup>(1)</sup> Arquitecto urbanista; profesor e investigador de la Facultad de Arquitectura, Universidad de los Andes (1971-2011); expresidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, Bogotá-Cundinamarca; Consultor privado en vivienda social y desarrollo urbano. nruedag@gmail.com

Recibido 14 de octubre de 2011, modificado 24 de febrero de 2012, aprobado 28 de febrero de 2012.

## Palabras claves

Vivienda social, Política de vivienda, sector informal, crecimiento urbano informal.

## Resumen

La política de vivienda actualmente vigente en Colombia no incluye de manera explícita la demanda de las familias que forman parte del sector informal de la economía, a pesar de que éstas representan una amplia mayoría en la demanda potencial. En este artículo se esboza la situación actual del mercado de vivienda social y se revisa la participación del sector informal en el crecimiento de la ciudad de Bogotá, tomando como referencia la década de los setenta. Se incluye, además, algunos elementos de política utilizados en el pasado que, a pesar de su pertinencia, fueron abandonados. Finalmente se proponen lineamientos preliminares de política que permitirían incorporar la demanda del sector informal a la política de vivienda vigente.

## Key words

Low-cost housing, housing policy, informal sector, informal urban growth.

## Abstract

The colombian current housing policy is not addressed to the informal sector families demand, in spite of the clear majority they represent in the potential demand for low cost housing. This article briefly describes some relevant issues of the low cost housing market and attempts to examine the informal sector participation in the growth of Bogotá, on the basis of the decade of the seventies. Moreover, there are sketched some former policy components that were applied in the seventies but, in spite of their relevance, they were abolished some years later. Finally, policy guidelines are proposed, towards the inclusion in the current housing policy of the informal sector demand.

## INTRODUCCIÓN

Al observar la situación que presenta actualmente el mercado de la vivienda social en Colombia, en relación con el componente principal de la política vigente, se concluye que no existe una clara correspondencia. Segundo datos del gobierno nacional, que se presentan más adelante, se puede constatar que la mayor parte de las familias que demandan potencialmente una solución de vivienda social pertenecen al sector informal de la economía. Sin embargo, en lo esencial, la política de vivienda

vigente apunta a facilitar el acceso a una solución habitacional a las familias de asalariados del sector formal. En su componente principal, la política está orientada a fomentar la producción de vivienda en propiedad, a partir del otorgamiento, por parte del Estado, de un subsidio directo a las familias demandantes que han cumplido con requisitos de ahorro predeterminados y han logrado la aprobación de un crédito hipotecario a largo plazo por parte de alguna entidad del sistema financiero. Cuando cumplen con estas condiciones, las familias pueden acceder a la propiedad

de una vivienda producida por alguna de las firmas constructoras privadas que actúan en concordancia con las directrices de la política nacional.

No obstante lo anterior, al hacer referencia a la situación que deben afrontar las familias que pertenecen al sector informal, es evidente que la política vigente no responde con la misma coherencia. En primer lugar, estas familias no tienen acceso al crédito hipotecario que, dentro del modelo financiero mencionado, juega un papel esencial para cubrir el costo total de la vivienda. En otras palabras, el subsidio directo de

vivienda y los ahorros del solicitante no son en ningún caso suficientes para tener acceso a la solución habitacional. Estas consideraciones llevan a pensar que, en términos reales, la cuantiosa demanda que proviene del sector informal no está siendo debidamente atendida por la política de vivienda social actualmente vigente.

A partir de las consideraciones anteriores, en este artículo se intenta presentar una visión general sobre la demanda por vivienda social que corresponde actualmente a las familias del sector informal de la economía, su perfil socioeconómico y el papel que desempeña la vivienda en su proceso de mejoramiento y consolidación en la sociedad urbana. Se hace referencia, además, a algunos antecedentes de política habitacional en Colombia, dirigidos a atender a los grupos informales de la demanda, así como a las familias de menores recursos económicos, con miras a permitir su acceso a la vivienda social en propiedad.

Finalmente, se incluyen criterios generales, tanto urbanísticos como arquitectónicos y financieros, que podrían orientar el diseño de instrumentos para incluir en la política vigente a las familias que, a pesar de constituir actualmente la mayor parte de la demanda, no están siendo debidamente atendidas.

#### SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO DE LA VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA

En este momento, tal como se ha mencionado, el mercado de la vivienda social en Colombia se caracteriza por una participación muy amplia de la informalidad. En la tabla 1 puede observarse que en la composición de la demanda potencial por este tipo de vivienda predominan, por amplio margen, las familias que hacen parte del sector informal de la economía.

Puede afirmarse que el desbalance actual tiene su origen en el proceso acelerado de urbanización que tuvo lugar en Colombia y en la mayoría de los países de la región durante la segunda mitad del siglo XX. La adopción de un

modelo de desarrollo económico, que privilegiaba la industrialización urbana y la modernización de la agricultura, llevó necesariamente a la migración masiva de gran parte de la población rural minifundista hacia los centros urbanos, transformando los patrones de distribución de la población en el territorio nacional. En el caso colombiano, la violencia política se constituyó en un factor adicional para impulsar el proceso migratorio.

A partir de los años cincuenta, las ciudades colombianas se vieron abocadas a la situación crítica, generada por un elevado y rápido crecimiento de la población, y por la incapacidad económica e institucional para atender las crecientes necesidades de vivienda social, empleo y servicios. Este desequilibrio dio lugar al surgimiento de alternativas informales, en especial las invasiones de terrenos y las urbanizaciones piratas, que permitieron a las

familias de este sector el acceso a una solución de vivienda, inicialmente en condiciones muy precarias.

#### LA INFORMALIDAD: UNA CONSTANTE EN EL CRECIMIENTO DE BOGOTÁ DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

##### La importancia de la informalidad en el mercado de vivienda en Bogotá

Al comenzar la década del setenta se realizó el estudio titulado *Construcción Popular y Estructura del Mercado de Vivienda: el Caso de Bogotá* [1], que constituyó un valioso aporte para la comprensión de la estructura y las características que presentaba el mercado de vivienda en Bogotá, así como del perfil socioeconómico de las familias del sector informal que acudieron a la oferta de los barrios piratas, no planificados y ajenos a las normas urbanísticas. La tabla 2 expone la estructura del

**Tabla 1.** Características de la demanda potencial de la política VIS

	No.de Hogares	%	Ingreso Medio del Hogar	Canon de Arrendamiento	Arriendo/ Ingreso
Informales	881.881	71	586.804	131.837	22,5%
Formales	368.842	29	775.912	166.939	21,5%
<b>Total</b>	<b>1.250.723</b>	<b>100</b>	<b>642.573</b>	<b>142.400</b>	<b>22,2%</b>

Fuente. DNP, MAVDT (2006), *Ciudades Amables*. Presidencia de la República, DANE-ECH 2003, Cálculos DNP-DDUPA

**Tabla 2.** Estimaciones de los Submercados de Vivienda en Bogotá, 1970 /\*

Distribución de las Familias en los Submercados de Vivienda por Niveles de Ingreso Familiar

NIVEL DE INGRESO	SUBMERCADOS DE VIVIENDA							
	Invasión		Pirata		Gubernamental		Comercial	
	No. de Fams.	%	No. de Fams.	%	No. de Fams.	%	No. de Fams.	%
Bajo	653		9.392		1.930		21.530	
Medio-Bajo	<b>2.863</b>		<b>87.897</b>		8.673		21.850	
Medio	<b>1.333</b>		<b>85.143</b>		21.419		13.431	
Medio-Alto	104		21.847		10.295		61.382	
Alto	-		-		6.426		74.934	
<b>Total</b>	<b>4.953</b>	<b>1.1</b>	<b>204.279</b>	<b>45.3</b>	<b>48.743</b>	<b>10.7</b>	<b>193.127</b>	<b>42.9</b>

Notas:

A. Los porcentajes corresponden a la participación de las familias de cada uno de los submercados de vivienda, con relación al total de las familias de Bogotá, estimado en 451.102 para 1970.

B. La notoria predominancia del submercado comercial en la franja de familias con ingresos "Bajo" y "Medio Bajo", se explica por el hecho de que este submercado incluye la llamada vivienda compartida (casas de inquilinato).

/\* Valenzuela y Vernez, (1974).

mercado de vivienda que tenía Bogotá a comienzos de la década del setenta, los submercados identificados y su importancia relativa en el total de la ciudad.

En esta tabla se puede notar la importancia relativa de las modalidades informales de urbanización en Bogotá, en la década del 70. En la última década, la ciudad se ha visto en la necesidad de adelantar costosos programas de rehabilitación urbana, dirigidos a dotar a los barrios de origen informal de la infraestructura vial y de servicios públicos que hagan viable su integración a la ciudad. Como era de esperarse, la ejecución de las obras de infraestructura en asentamientos, cuyas viviendas ya habían sido construidas, generó sobrecostos significativos.

#### **La vivienda urbana en el contexto de la informalidad económica**

Ha sido tradicional considerar a la vivienda social simplemente como un producto dirigido a las familias de menores recursos económicos. De este modo lo han expresado históricamente las políticas de vivienda y así lo han entendido los constructores privados, que actualmente tienen la función de producir los conjuntos y unidades habitacionales. Parece claro, que esta visión limitada y parcial del problema no ha permitido alcanzar la comprensión integral de una situación compleja, lo que se refleja en la orientación de las políticas formuladas y en la preocupante calidad de los conjuntos y unidades construidos.

Al recordar que la política vigente en Colombia no parece estar diseñada para atender la demanda del sector informal, resulta necesario aproximarse a algunas características fundamentales de las familias que lo componen y, sobre todo, al papel que desempeña la vivienda para sus propietarios en una situación económica de escasez e inestabilidad en el ingreso familiar. La formulación de una política adecuada, así como el diseño

urbano y arquitectónico que constituyan una respuesta conveniente para las familias del sector informal, dependen del reconocimiento y aceptación de las condiciones particulares que las caracterizan. Más adelante se presentan algunas conclusiones relevantes, provenientes de los estudios cuidadosos que fueron realizados por diferentes autores durante la década del setenta.

Dentro de los aportes más relevantes, relacionados con el proceso de urbanización acelerada en América Latina y las modalidades informales que predominaron en la construcción de barrios y viviendas, se destacan los trabajos realizados por el arquitecto británico John F.C. Turner, el planificador urbano chileno Jaime Valenzuela y el ingeniero y planificador suizo, Georges Vernez. Cabe anotar que, estos estudios se realizaron en contextos diferentes: los de John F.C. Turner se refirieron principalmente a la situación que presentaban los barrios de invasión situados en la periferia de la ciudad de Lima en la década de los sesenta y en otras ciudades latinoamericanas, como es el caso de México D.F.; los de Valenzuela y Vernez se basaron en los análisis que efectuaron para el Departamento Nacional de Planeación a comienzos de los setenta, centrados en tres barrios piratas de Bogotá. A pesar de la diversidad geográfica, estos estudios coinciden en el objeto central del trabajo: identificar el papel que desempeñan la propiedad y el crecimiento de una vivienda en el proceso de mejoramiento social y económico de las familias del sector informal que habitaban en ciudades latinoamericanas. Es necesario precisar que, al hacer referencia a una vivienda que pertenece a una familia del sector informal, se está destacando el proceso que relaciona la evolución económica de la familia con la construcción progresiva de la vivienda y la forma como ésta se constituye en un apoyo a la primera.

Con el ánimo de introducir algunos de los conceptos y conclusiones princi-

pales, resultantes de los estudios realizados por los autores ya mencionados, se presentan los siguientes extractos que podrán ser ampliados y profundizados en las fuentes bibliográficas detalladas, incluidas en las referencias del presente artículo.

- “Las familias del sector informal presentan, en general, una situación económica que se caracteriza por ingresos bajos e inestables, provenientes del trabajo en oficios diversos, y por la ausencia de seguridad social. Para estas familias, la vivienda, más que un producto de consumo que las beneficia socialmente, es en efecto un activo económico, un vehículo para el ahorro que además les proporciona seguridad para el futuro, ya que funciona como un regulador de su ingreso inestable”[1]<sup>1</sup>.
- “El proceso constructivo se realiza en estrecha relación con las preferencias familiares y sus limitaciones de recursos. Cuando periódicamente la situación económica de la familia se deteriora, el sistema de desarrollo progresivo permite a la familia eliminar del presupuesto familiar los gastos de habitación, con el fin de atender otras necesidades de más alta prioridad en ese momento, sin que ello cause una disminución de su consumo en vivienda, ya que la familia sigue habitando en la misma casa. Lo que no se gasta en vivienda se puede entonces destinar a otros gastos que van a aumentar la demanda efectiva por otros bienes y servicios, tales como alimentos y educación” [1].
- En el caso de una familia de México D.F., que habitaba en una vivienda informal y fue relocalizada a un programa estatal, Turner argumenta lo siguiente: “En su localización inicial, la familia se sostenía con el producido de una pequeña tienda y con los ingresos inestables que obtenía el esposo en trabajos esporádicos de construcción. La familia tenía ingresos bajos, pero considerando que sus

<sup>1</sup> Aquí se hace referencia a la vivienda de desarrollo progresivo, ampliamente utilizada en los barrios de origen informal.

gastos en vivienda y transporte eran reducidos, podía alimentarse razonablemente bien y mantener condiciones aceptables de salud. Actualmente, reside en una vivienda moderna, completa, que cuenta con todos los servicios y demás comodidades. Sin embargo, este “mejoramiento” está poniendo en riesgo las vidas de los miembros de la familia y, en los aspectos humanos y económicos, ha conducido a un peligroso deterioro de sus condiciones de vida. Aunque parezca increíble, deben pagar actualmente el 55% de su ingreso total en la amortización de la vivienda y en los servicios públicos. Al sumar los gastos de transporte de los miembros de la familia que trabajaban, el 60% del ingreso se convirtió en una reducción forzosa de los gastos en alimentos y otros rubros básicos del presupuesto familiar. La situación de esta familia no estaría tan mal, si además del aumento obligado de sus gastos fijos, no hubiera perdido el ingreso generado por la pequeña tienda, no permitida ahora en el programa de vivienda estatal donde residen” [2].

- “Otras alternativas residenciales posibles, tales como la vivienda arrendada o la de programas gubernamentales de vivienda, son menos deseables por requerir pagos mensuales de sumas fijas. En aquellos períodos en los que el ingreso familiar disminuye, la restricción que implican estos pagos fijos no permite a la familia manejar sus ingresos con flexibilidad para mantener estable el consumo de alimentos u otras necesidades prioritarias, alcanzando así un nivel más alto de satisfacción” [3].
- “Los beneficios de la propiedad inmobiliaria en los barrios piratas no se limitan a permitir la flexibilidad en el manejo de los ingresos cuando la inestabilidad de los mismos lo requiere. La propiedad de una de estas viviendas también representa para las familias la oportunidad de obtener un ingreso adicional a través del arrendamiento de espacios a inquilinos o de la instalación de un local para la

realización de actividades comerciales o de servicios” [3].

## LA ATENCIÓN A LA DEMANDA INFORMAL: ANTECEDENTES DE POLÍTICA

### Respuesta de la política vigente

A partir de la expedición de la Ley 3 de 1991, no cabe duda que uno de los cambios más relevantes, introducidos al esquema anterior para la producción de vivienda social, consistió en trasladar al sector privado las funciones de promoción, planeación, diseño y construcción de los conjuntos y unidades de vivienda, incluso la comercialización de las mismas. Dentro de estas actividades, es evidente que el diseño urbano de los conjuntos y la concepción arquitectónica de las viviendas se establecen, en un insumo fundamental, para proveer a los futuros residentes las condiciones adecuadas de habitabilidad. Las entidades del Estado, tales como el ICT, la CVP y otras dependencias de las administraciones locales encargadas de desempeñar estas funciones, lograron desarrollar, durante décadas, un conocimiento idóneo sobre la planeación de los asentamientos humanos y adquirir una amplia experiencia en el manejo urbanístico y arquitectónico de proyectos de vivienda social. Inexplicablemente, este conocimiento y esta experiencia no fueron transferidos a las firmas constructoras privadas que, por el mandato de la ley, deben asumir ahora esta responsabilidad. Tampoco ha merecido la necesaria atención el conocimiento real de la demanda por parte de estos nuevos actores en el sistema de producción de vivienda en el país. Teniendo en cuenta que las familias que demandan vivienda social, en la mayor proporción forman parte del sector informal de la economía [4], resulta esencial el conocimiento de las condiciones y expectativas socioeconómicas de estas familias, además del papel que ellas esperan de la vivienda como instrumento para generar empleo y fortalecer su proceso de mejoramiento económico y social en la ciudad.

Hoy parece claro que la decisión fundamental de trasladar funciones estratégicas al sector privado, tanto en el diseño como en la construcción y la financiación de la vivienda social en el país, se habría complementado adecuadamente con la definición simultánea del marco de política que considerara la heterogeneidad socioeconómica de la demanda y, por ende, la diversidad de soluciones requeridas. Tampoco fueron incluidos los parámetros de organización espacial, tanto de los conjuntos residenciales como de las unidades de vivienda, que garantizaran las condiciones de habitabilidad necesarias. La ausencia de estos elementos, sumada a las nuevas exigencias en el diseño y la construcción de conjuntos de vivienda social, han llevado, en muchos casos, a resultados que no son consistentes con los propósitos de la política [5].

En conclusión, al considerar las condiciones particulares de la demanda informal, puede afirmarse que el enfoque de la política vigente tiende a desconocer requisitos básicos para las familias informales que precisan acceder a una vivienda en propiedad. Dentro de éstos se cuenta la necesidad económica y familiar de iniciar un proceso gradual de construcción de una vivienda, en la que el uso de los espacios pueda evolucionar en el tiempo y contribuya al mejoramiento socioeconómico de la familia a través de la generación de ingresos, provenientes del uso productivo de uno o varios espacios de la vivienda. Además, la posibilidad de construir por desarrollo progresivo, modalidad que permite al propietario decidir sobre los montos de inversión en la vivienda en función de los recursos disponibles en un momento determinado, evitando así la desatención de gastos familiares prioritarios por tener que cumplir con el pago de una obligación financiera tradicional. Por último, la disponibilidad de créditos adecuados para la adquisición de la vivienda, al considerar que los disponibles actualmente no se ajustan a las condiciones económicas de la demanda mayoritaria.

### Antecedentes para la atención de la demanda informal

A comienzos de la década de los setenta, el gobierno nacional contrató el *Estudio de Normas Mínimas de Urbanización, Servicios Públicos y Servicios Comunitarios*, “con miras a disponer de una opción de desarrollo urbano que permitiera reducir los costos de urbanización al mínimo compatible con un nivel decoroso de subsistencia, de manera que, se ofreciera a las familias de menores recursos económicos una alternativa realista, dentro de la ley, a las soluciones espontáneas tales como urbanizaciones clandestinas, invasiones de terrenos y otras similares.” [6]. Se trata de un estudio que analiza con el rigor necesario los diferentes componentes de un proceso de urbanización y los costos correspondientes. También, evalúa alternativas para su construcción progresiva, de forma que sea posible diferir el costo de la instalación de los servicios públicos, de las vías y equipamientos comunitarios, así como el costo de las unidades de vivienda.

En general, la propuesta de este estudio parte de la siguiente conclusión del análisis inicial que formó parte del mismo: “(...) para sectores económicos bajos es necesario aceptar soluciones incompletas, a condición de que puedan evolucionar hasta convertirse en soluciones completas. Es lo que se denomina Soluciones de Mejoramiento Progresivo. Ese mejoramiento irá paralelo al de la situación económica de los propietarios y al de la capacidad de inversión del país” [6].

En síntesis, el estudio define criterios urbanísticos y económicos que aseguraban la viabilidad de proyectos de vivienda social, concebidos para desarrollarse progresivamente, por etapas, reconociendo que “Una alta proporción de la población urbana no cuenta con ingresos suficientes para tener acceso a soluciones completas de vivienda” [6].

Infortunadamente, las Normas Mínimas de Urbanización no fueron adoptadas oficialmente en el país, salvo en algunas ciudades como es el caso de Bogotá, donde la Caja de la Vivienda



CVP – Urbanización La Manuelita, Suba

Popular (CVP) desarrolló el proyecto de La Manuelita, en la Localidad de Suba, cuyas características y resultados satisfactorios se describen brevemente a continuación.

El conjunto, compuesto por 291 lotes unifamiliares, se organizó en agrupaciones de 30 lotes, cada uno con una caseta sanitaria con lavaderos, duchas y llaves de agua, además de un espacio verde comunal.

De acuerdo con las Normas Mínimas de Urbanización, las redes de servicios públicos se construyeron progresivamente.

En la primera etapa se adelantaron:

- Las obras para el manejo superficial de las aguas lluvias.
- Las redes de acueducto y alcantarillado para servir las casetas sanitarias.
- La red eléctrica completa.

Posteriormente, con aportes directos de las familias, se avanzó en la cons-

trucción gradual de las redes de servicios.

Con relación a las unidades de vivienda, los adjudicatarios recibieron un lote de 6x9m con un espacio construido de 10.5m<sup>2</sup> y una letrina localizada al fondo del lote. La CVP les entregó igualmente los planos arquitectónicos y técnicos de la vivienda terminada. A pesar de que algunas familias no tuvieron en cuenta la propuesta arquitectónica de la entidad, un número significativo adelantaron las obras de acuerdo con ésta. Según la evaluación realizada por la CVP, quienes no se acogieron a la propuesta buscaron satisfacer las necesidades de espacio inmediatas, con el propósito de lograr soluciones bifamiliares y, de esta manera, generar un ingreso adicional.

Al cabo de tres años (1976), la construcción progresiva de las viviendas presentaba la siguiente situación:

Área construida m <sup>2</sup>	No. de viviendas	% / 291 vivs.
10.5 /*	15	5.5
20.0	29	10.0
45.0	131	45.0
>45.0	40	13.75

/\* Solución inicial

Fuente. Caja de La Vivienda Popular (1976)

#### Costos y financiación (pesos de 1972)

No. viviendas	Valor terreno urbanizado	Costos construcción	Costo Interventoría ICT	Valor del Programa
291	1.511.100	1.684.600	46.746	3.242.457

#### Financiación:

- Valor promedio por solución: \$11.142.46
- Cuota inicial: - 0 -
- Plazo de amortización: 12 años
- Intereses: 4% anual + 2% seguros
- Cuota mensual (promedio): \$ 91.34

#### Entidades financieras:

- CVP 31%
- ICT 69%

### Consideraciones finales

“Es importante resaltar cómo, a través del desarrollo progresivo, los adjudicatarios no solamente han podido pagar la cuota mensual de \$91.00 establecida por la CVP (...), sino también invertir cerca de \$540.00 mensuales en la ampliación y mejoramiento de su vivienda” [7].

Esta conclusión del informe de evaluación realizado por la CVP, permite constatar que, pese a ser la primera experiencia de una agrupación de viviendas en la que se utilizó el modelo de las Normas Mínimas de Urbanización, los resultados son satisfactorios. Es fácil deducir que se conjugaron dos factores de igual importancia. Por una parte, los adjudicatarios encontraron un programa de vivienda estatal, cuyos costos de acceso se ajustaban a su economía familiar y, por la otra, el monto bajo de las cuotas de amortización a la CVP les permitía no sólo cumplir con el pago de éstas, sino disponer al mismo tiempo de recursos de mayor cuantía para invertir en la ampliación de la vivienda.

### LINEAMIENTOS DE UNA PROPUESTA PARA LA INCORPORACIÓN DEL SECTOR INFORMAL A LA POLÍTICA DE VIVIENDA

#### CONSIDERACIONES INICIALES

Cabe recordar, que la Ley 3 de 1991 suspendió la construcción directa de vivienda social por parte de las entidades públicas y delegó en el sector privado las funciones de planeación, diseño, construcción y comercialización de estos programas de vivienda. A pesar de esta importante delegación de funciones, el Estado no transfirió a los futuros diseñadores y constructores la valiosa experiencia acumulada por el ICT, la CVP y otras entidades que, durante más de cinco décadas, tuvieron a su cargo la producción de vivienda social. Esta circunstancia, sumada al desconocimiento de las condiciones socioeconómicas de la demanda, puede explicar la insuficiente calidad que presenta, en muchos casos, la oferta actual de las agrupacio-

nes residenciales y las viviendas que las componen. En consecuencia, se mencionan a continuación los factores con mayor incidencia en los desajustes que presenta la política de vivienda vigente.

#### LOS COSTOS DE LA TIERRA

##### URBANIZADA: PROBLEMA PARA LA OFERTA

Uno de los problemas principales que enfrentan las firmas constructoras para hacer financieramente viables los proyectos de vivienda social se refiere al costo elevado que representa la tierra urbanizada. Con el fin de precisar las causas que incrementan el valor económico de este insumo, esencial en un proyecto de vivienda, conviene separar sus dos componentes. El primero se refiere a la disponibilidad de la tierra adecuada para ser urbanizada y construida. Es bien conocido que, en el caso de Bogotá D.C., la tierra para construir vivienda social es cada vez más escasa, lo cual, en una economía de mercado, se traduce en la elevación de los precios. Es posible que la utilización adecuada de los instrumentos de gestión de suelo, provistos por la Ley 388 de 1997, por parte de las administraciones municipales, permita reducir en alguna proporción los precios de la tierra para la construcción de vivienda social.

El segundo componente está relacionado con la construcción de las obras de urbanización, exigidas y reglamentadas por las administraciones distritales y municipales y las empresas de servicios públicos. Teniendo en cuenta que las redes de servicios y las vías vehiculares y peatonales, constituyen la infraestructura fundamental de un asentamiento residencial, es comprensible que, aún tratándose de vivienda social, la ciudad exija especificaciones que garanticen su correcto funcionamiento y aseguren su permanencia. Sin embargo, según la opinión de firmas constructoras de Bogotá, la empresa de Acueducto y Alcantarillado ha aumentado recientemente las exigencias técnicas y las especificaciones para la construcción de las obras correspondientes, lo cual ha incrementado ex-

cesivamente los costos de las obras de urbanización. A los constructores, esta circunstancia los lleva a una disminución de las condiciones de habitabilidad de las agrupaciones de vivienda, ya que es necesario aumentar la densidad, a través de la reducción del tamaño de los lotes unifamiliares, del área de las viviendas y de las zonas comunales, con el fin de asegurar la viabilidad financiera de los proyectos y los márgenes de utilidad esperados.

#### LA NO INCLUSIÓN EN LA POLÍTICA: PROBLEMA PARA LA DEMANDA INFORMAL

En el segundo numeral de este artículo se presenta una síntesis de las características socioeconómicas de las familias, que constituyen la demanda informal, y del papel que juega la vivienda en el proceso de mejoramiento de la economía familiar. Es necesario reiterar que la política nacional vigente no contempla, de manera explícita, los criterios e instrumentos necesarios para incluir a las familias del sector informal, a pesar de que, según lo expuesto anteriormente, representan la mayor proporción de la demanda por vivienda social.

Parece claro, que las condiciones socioeconómicas de quienes integran la demanda informal presentan diferencias fundamentales con las de los demandantes formales. Esto hace necesario separar estos dos segmentos de la demanda, tanto para la definición de criterios de política, como para adelantar los análisis cuantitativos y cualitativos de cada uno.

En conclusión, al considerar las condiciones particulares de la demanda informal, resulta evidente que el enfoque de la política vigente tiende a desconocer por lo menos tres requisitos básicos para las familias informales que necesitan acceder a una vivienda en propiedad. En primer término, la necesidad económica y familiar de iniciar un proceso gradual de construcción de una vivienda, en la que el uso de los espacios alcance a evolucionar en el tiempo y pueda contribuir al mejoramiento socioeconómico de la familia mediante

la generación de ingresos por arrendamiento de uno o varios cuartos y la instalación de un negocio comercial o de producción artesanal. En segundo término, la construcción por desarrollo progresivo permite al propietario decidir sobre los montos de inversión en la vivienda en función de los recursos disponibles en un momento determinado, evitando así la desatención de gastos familiares prioritarios por tener que cumplir con el pago de una obligación financiera tradicional. En tercer lugar, el tipo y monto de los créditos, necesarios para la adquisición de una vivienda, deben ser adecuados para atender una demanda caracterizada por la inestabilidad de los ingresos, lo que la descalifica ante el sector financiero para su otorgamiento.

#### LINEAMIENTOS DE UNA PROPUESTA INICIAL SOBRE ALGUNOS ELEMENTOS RELEVANTES

Con el fin de iniciar un trabajo que permita definir y desarrollar los instrumentos necesarios para lograr una incorporación real de la demanda informal a la política de vivienda vigente, se proponen dos aspectos concretos y se precisan lineamientos básicos para cada uno. En primer lugar, se trata de considerar la posible reducción de los costos de la urbanización para los compradores de las viviendas. En segundo término, explorar nuevamente la posibilidad de adoptar el desarrollo progresivo de las viviendas como una forma adecuada de responder a las condiciones socioeconómicas de la demanda informal.

#### Los costos de urbanización en proyectos de vivienda social

Se ha visto que algunos de los problemas cualitativos que presentan las agrupaciones de vivienda social construidas recientemente por firmas privadas, obedecen a los altos costos que representa la tierra urbanizada, dentro de los cuales se destacan las obras viales y de servicios públicos. Tal como se ha mencionado, es evidente que, dentro de

las reglas del juego actuales, los constructores tienden a hacer viables los proyectos manteniendo los costos totales, dentro de los límites que determina la planeación financiera. Es decir, que el incremento de algunos costos debe compensarse con la disminución de otros, o con la modificación de algunos parámetros del diseño urbano, como puede ser la densidad habitacional. En este caso, el aumento del número de viviendas suele ir acompañado de la reducción en el área y en las dimensiones de los lotes unifamiliares, situación que afecta negativamente las condiciones de habitabilidad de los conjuntos y de las unidades individuales. La inclusión de vivienda multifamiliar puede ser un camino para equilibrar los costos del proyecto. No obstante, tratándose de la demanda informal, este tipo de vivienda sería claramente inadecuado por las razones analizadas anteriormente.

Con miras a evitar la disminución de las condiciones de habitabilidad en las agrupaciones y en las viviendas, como consecuencia del incremento de los costos de urbanización, podría estudiarse la siguiente opción:

- En los casos de Bogotá y otras ciudades, los compradores de vivienda social reciben un doble subsidio: el que otorga el Gobierno Nacional según el mandato de la ley y la política de vivienda, y el otorgado libremente por las administraciones distritales y municipales.
- El subsidio de las administraciones locales podría destinarse a cubrir total o parcialmente los costos de las obras de urbanización, reduciendo en la misma proporción los costos que deben asumir los constructores. Esto significa que también se reduce el valor final de las viviendas que debe ser cubierto por los compradores.
- Como contraprestación, los constructores se comprometerían a elevar las condiciones de calidad habitacional de los conjuntos, acogiendo los parámetros de densidad y dimensiones de los lotes unifamiliares que deberán ser definidos en concertación con las administraciones locales.

#### El desarrollo progresivo en la construcción de vivienda social

En una política de vivienda social para un país en desarrollo, es fundamental diferenciar la vivienda dirigida a los demandantes del sector formal de la economía, de aquella que debe atender la demanda del sector informal. Se ha visto que estos dos grupos presentan condiciones socioeconómicas muy diferentes. La situación del sector formal está caracterizada por un ingreso regular y estable, al que se adicionan las prestaciones sociales que ordena la ley, mientras que la inestabilidad laboral y los ingresos irregulares e inestables son característicos en las familias del sector informal. Es obvio que estos dos segmentos de la demanda no pueden tratarse de igual manera en una política de vivienda.

De acuerdo con lo expuesto en el numeral 2 de este artículo, la diferencia entre los dos sectores que más limita al sector informal para adquirir una vivienda, se refiere a las condiciones económicas familiares para acceder a un crédito hipotecario, esencial cuando se trata de una unidad completa y terminada. Las familias del sector informal, aunque en un período determinado puedan recibir entradas superiores a las de un empleado formal de bajos ingresos, no son consideradas como sujetos de crédito por las entidades financieras, en razón de la inestabilidad e irregularidad de sus ingresos.

Es necesario, entonces, concretar una modalidad de construcción de vivienda que permita eliminar los desajustes actuales entre la economía de las familias informales y las condiciones financieras que determina la política de vivienda social. Además, debe ser una modalidad de construcción que autorice a estas familias a manejar el proceso de construcción de la vivienda en función de sus necesidades de espacio utilizable y de su capacidad de inversión en un momento determinado.

En razón de lo anterior, rescatar la modalidad del desarrollo progresivo puede ser un camino que, además de bien conocido por su utilización espontánea durante más de cinco décadas, ha

sido considerado en diversos estudios como una opción claramente racional por parte de las familias informales que han decidido utilizarlo. El rescate del desarrollo progresivo significa su ajuste a los siguientes criterios y posibles propuestas:

- Es necesario aclarar que la construcción progresiva de las viviendas no debe confundirse con la autoconstrucción. Esta modalidad, que en el pasado formó parte de las políticas oficiales, se consideró finalmente como un sistema inefficiente e injusto, por estar basado en el supuesto falso de que todas las familias de bajos ingresos podían desempeñar trabajos especializados de albañilería.
- Se trata, más bien, de apoyar los procesos de autogestión, dirigidos y controlados por los propietarios de las viviendas, quienes contratan la mano de obra y deciden sobre las características de la etapa que van a adelantar, en función de los recursos que pueden disponer y el momento adecuado para ejecutar las obras.
- Las restricciones que encuentran los solicitantes informales en las entidades financieras para acceder a un crédito hipotecario podrían superarse al utilizar la modalidad del desarrollo progresivo. Dado que el monto de los créditos necesarios sería sensiblemente inferior al requerido por la política vigente —sería la financiación de etapas y no de viviendas completas—, es posible pensar que el microcrédito puede ser un sistema adecuado para este propósito. Es cierto, que las entidades financieras que ofrecen esta modalidad de crédito no consideran adecuado utilizarla para financiar vivienda, puesto que la línea se dirige a la financiación de capital de trabajo. Sin embargo, parece claro que las viviendas de las familias del sector informal no pueden ser consideradas como bienes de consumo únicamente. Ha sido posible aclarar que estas

viviendas, además de cumplir con la función de alojamiento, desempeñan un papel productivo, esencial para la generación de ingresos adicionales para sus propietarios.

- Según lo anterior, se considera posible que las entidades financieras que ofrecen actualmente el sistema de microcrédito —tales como el BCSC y, próximamente el Grupo Aval en asociación con el Grameen Bank—, puedan adoptar el criterio mencionado sobre el papel económico productivo que desempeñan las viviendas en el sector informal.
- De adoptarse el sistema de desarrollo progresivo, sería necesario diseñar e implementar un mecanismo de asesoría técnica que apoye la toma de decisiones de los interesados sobre el diseño, las etapas de construcción y la ejecución de las mismas. Este mecanismo podría concertarse entre las firmas constructoras, las entidades financieras, las administraciones locales y, eventualmente, las universidades, cuyos profesores y estudiantes podrían hacer un valioso aporte.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] J. Valenzuela, G. Vernez. "Construcción Popular y Estructura del Mercado de Vivienda: el Caso de Bogotá", *Revista Interamericana de Planificación*, No. 31, 1974, pp. 88-140.
- [2] J. F.C. Turner. *Housing by People*. London: Marion Boyars, 1976.
- [3] G. Vernez. *Bogota's Pirate Settlements: An Opportunity for Metropolitan Development*. PhD Dissertation, University of California, Berkeley. 1974 (mimeo).
- [4] Departamento Nacional de Planeación, DNP. *Ciudades Amables-Visión Colombia II Centenario*. Bogotá: Presidencia de la República, DNP, MAVDT. DNP, 2006.
- [5] N. Rueda. "La Vivienda Social en Colombia 1950-2005: Notas sobre su Producción y Calidad"; En *Cincuenta años en la Construcción de Colombia: Camacol 1957-2007*. H. Vargas Caicedo, (ed.). Bogotá: Camacol, 2007.
- [6] Instituto de Crédito Territorial, Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Departamento Administrativo de Planeación Nacional. *Estudio de Normas Mínimas de Urbanización, Servicios Públicos y Servicios Comunitarios*. Informe Básico. Bogotá: CONSULTÉCNICOS LTDA., 1971.
- [7] Caja de la Vivienda Popular *La Manuelita como Plan de Desarrollo Progresivo con Normas Mínimas*. Bogotá: CVP, 1976. (mimeo).

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Camacol, *Viabilidad de la construcción de viviendas de 50 SMLM*. Bogotá: Camacol, 2009 (Presentación PowerPoint).

DPU et alt. *Suelo Urbano y Vivienda para la Población de Ingresos Bajos*. Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Bogotá: Banco Mundial, 2006.

P. Pecha Q. *Historia Institucional-Caja de la Vivienda Popular 1942-2006*. Bogotá: CVP, 2007 (mimeo).

N. Rueda et alt. *La Autoconstrucción de Vivienda Urbana: Fundamentos para un Enfoque Analítico*. Centro de Planificación y Urbanismo, Bogotá: Universidad de los Andes, 1979 (mimeo).