

**SUELO URBANO Y VIVIENDA PARA  
LA POBLACIÓN DE INGRESOS BAJOS  
Estudios de caso: Bogotá-Soacha-Mosquera;  
Medellín y Área Metropolitana**

**COLOMBIA: HOUSING AND LAND FOR THE URBAN POOR  
Case studies of Bogotá-Soacha-Mosquera and Medellín  
Cities Alliance Budget Account # P094822**

**INFORME FINAL**

31 de marzo de 2006

**Equipo Profesional**

---

**DPU – UCL**

Julio D Dávila  
Alan Gilbert

**BOGOTÁ – SOACHA – MOSQUERA**

Nicolás Rueda  
Hernando Vargas  
Paula Quiñones  
María Carrizosa  
Nicolás Van Hemelryck

---

**MEDELLÍN Y ÁREA METROPOLITANA**

Peter C. Brand  
Catalina Ortiz  
Françoise Coupé  
Ana Isabel Zea  
Jhon Jaime Bustamante  
Eliana Torres  
Yonaira Laínez Parra  
Alejandro González  
Cristina A. Henao  
Marcela Giraldo Romero  
Germán Rios Arias  
Isabel Cristina Correa

---

Development Planning Unit - DPU  
University College London  
9 Endsleigh Gardens  
London WC1H 0ED  
United Kingdom  
[www.ucl.ac.uk/dpu](http://www.ucl.ac.uk/dpu)  
Tel: + 44 20 76791111  
Fax: +44 20 76791112

**AGRADECIMIENTOS**

El equipo consultor desea agradecer a todas aquellas personas que amablemente nos permitieron recopilar y procesar la información que aquí se presenta.

Deseamos agradecer especialmente a los asistentes a los cuatro talleres que se celebraron en las ciudades de Bogotá y Medellín, al igual que a las mujeres y hombres residentes en los barrios estudiados y a los funcionarios de entidades públicas, solidarias y privadas que accedieron a ser entrevistados.

También queremos expresar nuestro reconocimiento a los funcionarios del Banco Mundial, del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por sus detallados comentarios a una versión en borrador de este informe, al igual que por sus comentarios a documentos anteriores y por sus contribuciones a los diversos encuentros en los que participamos conjuntamente con ellos como parte de este proyecto.

---

**TABLA DE CONTENIDO**

---

	Página
<b>1. Introducción</b>	<b>9</b>
1.1 Los Términos de Referencia	
1.2 El equipo de trabajo	
<b>2. Enfoque, metodología y fuentes de información</b>	<b>11</b>
2.1 Consideraciones iniciales	
2.2 Estudios de caso	
2.2.1 Bogotá-Soacha-Mosquera	
2.2.2 Medellín y área metropolitana	
<b>3. La problemática del suelo urbano y la vivienda en la población de bajos ingresos en Colombia</b>	<b>20</b>
3.1 La vivienda de interés social: un problema crónico, crítico y creciente	
3.2 Las políticas del Estado: un breve recuento histórico	
3.3 Derechos, visiones y metas de futuro en Colombia	
3.4 Perfiles de Bogotá y Medellín	
<b>4. Producto 1: Lógicas de ocupación del suelo para vivienda formal e informal</b>	<b>33</b>
4.1 Bogotá-Soacha-Mosquera	
4.1.1 Precisiones sobre las fuentes y la metodología	
4.1.2 Crecimiento urbano formal e informal 1950 - 2000	
4.1.3 Crecimiento informal y plan vial 1950 – 2000	
4.1.4 Bogotá 2000: situación de la vivienda, la población de estratos 1 y 2, y las áreas de origen informal	
4.1.5 Precios del suelo	
4.1.6 Suelo disponible para VIS	
4.2 Medellín y área metropolitana	
4.2.1 Ocupación del suelo, dinámica poblacional y cobertura de servicios públicos en el Valle de Aburrá 1948 - 2005	
4.2.2 Ocupación del suelo vs. Cobertura de Servicios públicos	
4.2.3 Formalidad e informalidad en la ocupación del área urbana de Medellín 1948 - 2005	
4.2.4 Síntesis del proceso de ocupación metropolitana	
<b>5. Producto 2: Costos de la formalidad y la informalidad en el mercado de suelo y vivienda</b>	<b>107</b>

- 5.1 El caso de Bogotá, Soacha y Mosquera
  - 5.1.1 Metodología y fuentes de información
  - 5.1.2 Comparación de rangos promedio de opiniones sobre la vivienda
  - 5.1.3 Comparación de costos de sostenimiento familiar, mecanismos de transacción y financiación
  - 5.1.4 Comparación de características urbanas y arquitectónicas promedio
  - 5.1.5 Comparación de estructuras de costos de los procesos de urbanización
  - 5.1.6 Extra-costos de formalización
  - 5.1.7 Conclusiones parciales provenientes de los casos estudiados, de la información levantada, de entrevistas a promotores y expertos, así como en discusiones grupales con los habitantes
- 5.2 El caso de Medellín y su área metropolitana
  - 5.2.1 Consideraciones metodológicas
  - 5.2.2 Costos en el mercado formal
  - 5.2.3 Costos en el mercado informal
  - 5.2.4 Comparación entre los casos formales e informales

## **6. Producto 3: Capacidad institucional para conocer y controlar los desarrollos urbanos formales e informales** **195**

- 6.1 Bogotá, Soacha y Mosquera
  - 6.1.1 Presentación
  - 6.1.2 Marco general de la inspección, control y vigilancia a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda
  - 6.1.3 Esquema de funcionamiento institucional para los procesos de urbanización.
  - 6.1.4 El control en los desarrollos formales
  - 6.1.5 El control en los desarrollos informales
  - 6.1.6 Conclusiones
- 6.2 Medellín y su área metropolitana
  - 6.2.1 Marco general de la inspección, control y vigilancia a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda
  - 6.2.2 Organismos que ejercen control a la urbanización, la construcción y la enajenación
  - 6.2.3 Proyectos de regularización urbanística 1997- 2004
  - 6.2.4 Municipio de Bello
  - 6.2.5 Delitos de estafa en venta de terrenos y urbanización ilegal
  - 6.2.6 Acciones populares
  - 6.2.7 Conclusiones

## **7. Producto 4: Respuestas para la producción de suelo urbanizable y vivienda de interés social** **230**

- 7.1 Bogotá, Soacha y Mosquera
  - 7.1.1 Presentación
  - 7.1.2 Proyectos, planes o políticas que contemplan los POT para disminuir asentamientos informales y fortalecer la producción de suelo urbanizable y

- de vivienda
- 7.1.3 Subsidios asignados
- 7.1.4 Banco de tierras
- 7.1.5 Áreas disponibles para vivienda
- 7.2 Medellín y su área metropolitana
  - 7.2.1 Políticas y soporte administrativo para la vivienda y el suelo
  - 7.2.2 Inversión y desempeño institucional en el otorgamiento de subsidios y procesos de mejoramiento en vivienda y hábitat
  - 7.2.3 La vivienda y el suelo en el ordenamiento territorial metropolitano
  - 7.2.4 Evaluación de la implementación de los instrumentos de gestión del suelo
  - 7.2.5 Conclusiones sobre la capacidad institucional

## **8. Diagnóstico y estrategias nacionales y locales**

262

- 8.1 Gestión del suelo y la vivienda formal
  - 8.1.1 Contexto general
  - 8.1.2 Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997)
  - 8.1.3 Aplicación de la Ley: Un problema institucional
  - 8.1.4 Recomendaciones generales
    - 8.1.4.1 Sobre gestión de suelo a nivel nacional
    - 8.1.4.2 Sobre vivienda formal de interés social a nivel nacional
    - 8.1.4.3 Bogotá-Soacha-Mosquera
    - 8.1.4.4 Medellín y el área metropolitana
- 8.2 Gestión de suelo y la vivienda informal
  - 8.2.1 Contexto general
  - 8.2.2 Elementos principales de una política
    - 8.2.2.1 En relación con la demanda
    - 8.2.2.2 En relación con los procesos de construcción de vivienda
  - 8.2.3 Recomendaciones generales
    - 8.2.3.1 A nivel nacional
    - 8.2.3.2 Bogotá-Soacha-Mosquera
    - 8.2.3.3 Medellín y el área metropolitana
- 8.3 Relaciones metropolitanas y gobernabilidad
  - 8.3.1 Bogotá-Soacha-Mosquera
    - 8.3.1.1 Contexto general
    - 8.3.1.2 Avances recientes
    - 8.3.1.3 Recomendaciones generales
  - 8.3.2 Medellín y el área metropolitana
    - 8.3.2.1 La figura administrativa del área metropolitana
    - 8.3.2.2 La institucionalidad
- 8.4 Recomendaciones para una política de vivienda de alquiler

## **Bibliografía**

278

## **Anexos**

### **Bogotá-Soacha-Mosquera:**

Anexo 1: Guía de entrevistas, grupos de discusión y personas entrevistadas (doc)

Anexo 2: Fichas de las características urbanas (xls)

Anexo 3: Formularios de encuestas (xls)

Anexo 4: Costos de los proyectos de vivienda (xls)

### **Medellín y área metropolitana**

Anexo 4: Análisis de asentamientos informales (pdf)

Anexo 5: Fichas de los estudios de caso formales (pdf)

Anexo 6: Fichas de los estudios de caso informales (pdf)

Anexo 7: Formulario de encuestas (pdf)

Anexo 8: Memoria de los talleres de Medellín (pdf)

### **INDICE DE CUADROS**

Cuadro 3.2.1 Evolución del déficit de vivienda en Colombia

Cuadro 3.4.1 Situación Bogotá 2000

Cuadro 3.4.2.1 Población del Área Metropolitana 2005

Cuadro 3.4.2.2 Déficit de vivienda y disponibilidad de suelo en el Valle de Aburrá 2003

Cuadro 3.4.2.3 Evolución déficit de vivienda en el área metropolitana, 1985-2004

Cuadro 4.1 Crecimiento urbano y crecimiento demográfico - Relación cronológica entre periodos

Cuadro 4.2 Crecimiento urbano y Planes Viales - Relación cronológica

Cuadro 4.3 Bogotá: Crecimiento de asentamientos urbanos formales e informales, 1950-2000

Cuadro 4.4 Soacha: Crecimiento de asentamientos urbanos formales e informales, 1950-2000

Cuadro 4.5 Mosquera: Crecimiento de asentamientos urbanos formales e informales, 1950-2000

Cuadro 4.6 Bogotá, Soacha y Mosquera - Población Urbana (cabecera) 1951-2000

Cuadro 4.7 Bogotá y Soacha Tasas de Crecimiento 1951-1993

Cuadro 4.8 Bogotá, Soacha y Mosquera Crecimiento demográfico (1951- 1964) vs. crecimiento urbano informal (período 1950-1970)

Cuadro 4.9 Bogotá, Soacha y Mosquera Crecimiento demográfico (1964- 1973) vs. crecimiento urbano informal (período 1960-1980)

Cuadro 4.10 Bogotá, Soacha y Mosquera Crecimiento demográfico (1973- 1985) vs. crecimiento urbano informal (período 1980-1990)

Cuadro 4.11 Bogotá, Soacha y Mosquera Crecimiento demográfico (1985- 1993) vs. crecimiento urbano informal (período 1980-2000)

Cuadro 4.12 Bogotá, Soacha y Mosquera Crecimiento demográfico (1993- 2000) vs. crecimiento urbano informal (período 1990-2000)

Cuadro 4.13 Situación Bogotá : 2000

Cuadro 4.14 Bogotá: Precios del suelo urbano y rural en áreas de expansión (2005)

Cuadro 4.15 Metrovivienda: Ciudadela El Recreo – Precios de adquisición de terrenos por enajenación voluntaria

Cuadro 4.16 Metrovivienda: Ciudadela El Recreo – Precios de venta de terrenos

Cuadro 4.17 Metrovivienda: Ciudadela El Porvenir – Precios de adquisición de terrenos por enajenación voluntaria

Cuadro 4.18 Metrovivienda: Ciudadela El Porvenir – Precios de adquisición de terrenos por expropiación

Cuadro 4.19 Metrovivienda: Ciudadela El Porvenir – Precios de venta de terrenos

Cuadro 4.20 Metrovivienda: Ciudadela Nuevo Usme – Precios de adquisición de terrenos y manzanas vendidas

Cuadro 4.21 Precios del suelo en zonas residenciales populares

Cuadro 4.22 Áreas por tipo de suelo en Bogotá

Cuadro 4.23 Suelo disponible dentro del perímetro Urbano de Bogotá

Cuadro 4.24 Áreas por tipo de suelo en Soacha

Cuadro 4.25 Áreas por tipo de suelo en Mosquera

Cuadro 4.2.1 Tasa de crecimiento poblacional 1951 (Censo) - 1964 (Censo)

Cuadro 4.2.2 Tasa de crecimiento poblacional 1964 (Censo) - 1973 (Censo)

Cuadro 5.1.1.1. Clasificación casos estudiados

Cuadro 5.1.1.1.3. Herramientas metodológicas para el levantamiento de información primaria

Cuadro 5.1.2.1.1. Tenencia de la vivienda en estratos 1 y 2 según encuestas de calidad de vida 1993 y 2003

Cuadro 5.1.2.1.2. Tipos de tenencia en los casos estudiados ¿Es usted propietario o inquilino?

Cuadro 5.1.2.1.2.2 Proporción de inquilinos en cada asentamiento

- Cuadro 5.1.2.2.1 Condiciones de vida del hogar en estratos 1 y 2 según encuestas de calidad de vida 1997 y 2003
- Cuadro 5.1.2.4.1. Habitantes de la vivienda
- Cuadro 5.1.2.4.2. Habitantes de la vivienda: composición familiar ¿Cuántas personas y cuantos hogares viven en la casa?
- Cuadro 5.1.3.1. Tipo de financiamiento para la compra del predio
- Cuadro 5.1.3.2 Financing the purchase of a finished or semi-finished house
- Cuadro 5.1.3.3.1. Costo de la vivienda: precio de compra ¿Cuánto le costó su vivienda y en qué año la compró?
- Cuadro 5.1.3.4.1. Costos de sostenimiento mensual: ingreso mensual familiar promedio ¿Cuánto gana en promedio la familia mensualmente?
- Cuadro 5.1.3.4.2 Gasto e ingreso promedio mensual por hogar en estratos 1 y 2 según ECV 1997 y 2003
- Cuadro 5.1.3.5 Espacios productivos en la vivienda ¿La casa tiene algún espacio productivo (pieza, taller, tienda)?
- Cuadro 5.1.4.2.1 Aspectos urbanísticos - Número de casos por grupo
- Cuadro 5.1.4.2.2 Aspectos urbanísticos (ampliación vivienda) - Número de casos por grupo
- Cuadro 5.1.4.2.3. Aspectos urbanísticos (niveles vivienda) - Número de casos por grupo
- Cuadro 5.1.4.3. Aspectos tecnológicos Tecnología construcción predominante
- Cuadro 5.1.5.1 Comparación de costos del terreno bruto según tipo de desarrollo
- Cuadro 5.1.5.2. Comparación costos de urbanismo
- Cuadro 6.1.5.3 Comparación costos directos
- Cuadro 5.1.5.5. Tiempos promedio urbanización
- Cuadro 5.2.1 Clasificación de los casos estudiados
- Cuadro 5.2.2 Evolución del área de vivienda por habitante en Medellín (mts<sup>2</sup>/hab. urbano)
- Cuadro 5.2.3 Evolución de la participación en las ventas de VIS, Área Metropolitana y Oriente Cercano, marzo 2002 – marzo 2005
- Cuadro 5.2.4 Estructura de costos de los casos estudiados
- Cuadro 5.2.5 Estructura de costos barrio Nuevos Conquistadores: Caso 1
- Cuadro 5.2.6 Estructura de costos barrio Nuevos Conquistadores: Caso 2
- Cuadro 5.2.7 Estructura de costos barrio Nuevos Conquistadores: Caso 3
- Cuadro 5.2.8 Resumen estructura de costos: barrios pirata e invasiones
- Cuadro 5.2.9 Estructura de costos: resumen barrio Nuevos Conquistadores
- Cuadro 5.2.10 Estructura de costos: resumen barrios Santo Domingo Savio y La Cruz
- Cuadro 5.2.11 Estructura de costos: resumen barrios El Diamante y Brisas del Jardín
- Cuadro 5.2.12 Simulaciones del costo financiero de un crédito para vivienda.
- Cuadro 5.2.13 Costo de las viviendas e ingresos familiares: comparación sector formal e informal
- Cuadro 6.1.5.6. Peso relativo de los componentes Valores por vivienda en miles de pesos de 2004
- Cuadro 6.1.1.2. Costos de desmarginalización para la EEAB (en pesos corrientes del 2005)
- Cuadro 6.1.1.6. Costos de titulación por vivienda (CVP) (en pesos del 2005)
- Cuadro 5.1.7.5.2. Objetivos del programa Patrimonio Hoy
- Cuadro 6.1.1. Entidades responsables del control institucional al desarrollo formal
- Cuadro 6.1.2. Entidades responsables del control institucional al desarrollo informal
- Cuadro 6.1.3. Avance en la formulación y adopción de planes en Bogotá abril de 2005
- Cuadro 6.1.4. Porcentaje de hectáreas de los planes parciales presentados con relación al área neta urbanizable de Bogotá
- Cuadro 6.1.5. Comparación entre las sanciones por venta ilegal y las radicaciones para permiso de ventas 1999 - 2005
- Cuadro 6.2.1 Estructura Oficina de Monitoreo y Control del Departamento Administrativo de Planeación, Municipio de Medellín, 1987
- Cuadro 6.2.2 Estructura Oficina de Monitoreo y Control del Departamento Administrativo de Planeación, Municipio de Medellín, 2002
- Cuadro 6.2.3 Restituciones de bienes de uso público Comunas 4 y 5
- Cuadro 6.2.4 Escala temporal de los proyectos de regularización urbanística en polígonos de mejoramiento integral y consolidación 3, 1997- 2006
- Cuadro 6.2.5 Delitos de estafa en venta de terrenos y urbanización ilegal: Etapa previa - Medellín
- Cuadro 6.2.6 Delitos de estafa en venta de terrenos y urbanización ilegal: Etapa previa - Bello
- Cuadro 6.2.7 Delitos de estafa en venta de terrenos y urbanización ilegal: Etapa sumaria - Medellín
- Cuadro 6.2.8 Delitos de estafa en venta de terrenos y urbanización ilegal: Etapa sumaria - Bello**
- Cuadro 6.2.9 Acciones Populares relacionadas con el urbanismo
- Cuadro 7.1.1. Asignación de recursos por tipo en Bogotá, Soacha y Mosquera 2002-2005
- Cuadro 7.1.2 Areas disponibles para uso residencial por tipos de suelo y viviendas potenciales en Bogotá
- Cuadro 7.2.1 Distribución de subsidios nacionales para el valle de Aburrá en el 2005
- Cuadro 7.2.2 Distribución de subsidios departamentales para el valle de Aburrá en el 2005
- Cuadro 7.2.3 Proyectos de VIS en el municipio de Bello - 2005
- Cuadro 7.2.4 Ejecución presupuestal en vivienda y hábitat del Municipio de Envigado 2000 - 2006
- Cuadro 7.2.4 Definición de modalidades y áreas de aplicación del tratamiento de mejoramiento integral
- Cuadro 7.2.5 Áreas de Mejoramiento integral y reubicación del municipio de Itagüí
- Cuadro 7.2.6 Áreas de las diferentes clasificaciones del suelo en los POT del Valle de Aburrá
- Cuadro 7.2.7 Análisis de Solicitudes para planes parciales en Medellín

Cuadro 7.2.8 Consolidado de solicitudes de Planes parciales en Medellín

## INDICE DE ESQUEMAS

Esquema 5.1.6.1. Sistema organizacional del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios

Esquema 5.1.7.2. Operación del sistema financiero para VIS

Esquema 6.1.1 Funcionamiento del control institucional urbano

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 Bogotá, Soacha y Mosquera: Población

Gráfico 4.1 Bogotá, Soacha y Mosquera – Crecimiento urbano informal frente al formal

Gráfico 4.2 Bogotá - Crecimiento urbano informal frente al formal 1950-2000

Gráfico 4.3 Soacha - Crecimiento urbano informal frente al formal 1950-2000

Gráfico 4.4 Mosquera - Crecimiento urbano informal frente al formal 1950-2000

Gráfico 4.5 Bogotá, Soacha y Mosquera - Población Urbana (cabecera) 1951-2000

Gráfico 4.6 Situación Bogotá : 2000

Gráfico 4.7 Metrovivienda: Ciudadela El Recreo – Precios de compra y venta de terrenos

Gráfico 4.8 Metrovivienda: Ciudadela El Recreo – Terrenos comprados y manzanas vendidas

Gráfico 4.9 Metrovivienda: Ciudadela El Porvenir – Terrenos comprados y manzanas vendidas

Gráfico 4.10 Metrovivienda: Ciudadela El Porvenir – Terrenos comprados y manzanas vendidas (Ha)

Gráfico 4.11 Precios del suelo en zonas residenciales populares

Gráfico 4.2.1 Tasa media anual de crecimiento poblacional 1951 - 1964

Gráfico 4.2.2 Tasa media anual de crecimiento poblacional 1964 - 1973

Gráfico 4.2.3 Tasa media anual de crecimiento poblacional 1973 – 1980

Gráfico 4.2.4 Tasa media anual de crecimiento poblacional 1980 - 1985

Gráfico 4.2.5 Tasa media anual de crecimiento poblacional 1985 - 1983

Gráfico 4.2.6 Tasa media anual de crecimiento poblacional 1998 - 2005

Gráfico 4.2.6 Tipo de ocupación por períodos - Medellín 1948 - 1963

Gráfico 4.2.7 Tipo de ocupación por períodos - Medellín 1963 – 1970

Gráfico 4.2.8 Tipo de ocupación por períodos - Medellín 1970 – 1980

Gráfico 4.2.9 Tipo de ocupación por períodos - Medellín 1980 – 1985

Gráfico 4.2.10 Tipo de ocupación por períodos - Medellín 1985 – 1998

Gráfico 4.2.13 Variación de las áreas ocupadas en el Valle de Aburrá 1948 - 2005

Gráfico 4.2.14 Promedio anual de área de suelo ocupada Valle de Aburrá

Gráfico 4.2.11 Distribución porcentual de barrios por tipo de ocupación

Gráfico 4.2.12 Distribución porcentual del área ocupada

Gráfico 5.1.2.1. Incremento en la propiedad y arriendo de vivienda en las ciudades colombianas 1990-2000

Gráfico 5.1.2.2.2. Nivel de satisfacción con la vivienda actual ¿Esta a gusto con su vivienda o lote actual?

Gráfico 5.1.2.2.3. Opiniones sobre la vivienda ¿ Es mejor o peor que su vivienda actual?

Gráfico 5.1.2.2.4.1. Opiniones sobre la vivienda ¿ Qué es lo que más le gusta de su vivienda actual?

Gráfico 5.1.2.2.4.2. Opiniones sobre la vivienda en el sector informal y mixto ¿Qué es lo que más le gusta de su vivienda o lote actual?

Gráfico 5.1.2.2.5.1. Opiniones sobre la vivienda ¿Qué es lo que menos le gusta de su vivienda o lote actual?

Gráfico 6.1.2.2.5.2. Opiniones sobre la vivienda en el sector informal y mixto ¿Qué es lo que menos le gusta de su vivienda o lote actual?

Gráfico 5.1.2.2.6.1. Opiniones sobre la vivienda ¿Cómo es la vivienda que desearía tener?

Gráfico 5.1.2.2.6.2. Opiniones sobre la vivienda en el sector informal y mixto ¿Cómo es la vivienda que desearía tener?

Gráfico 5.1.2.3.1. Factores que inciden en la decisión residencial ¿Porqué decidieron vivir aquí?

Gráfico 5.1.2.3.2. Factores que inciden en la decisión residencial sector informal y mixto ¿Porqué decidieron vivir aquí?

Gráfico 5.1.3.1.1. Tipo de préstamo ¿Qué tipo de préstamo utilizó para la compra de su lote o vivienda?

Gráfico 5.1.3.1.2. Tipo de préstamo utilizado en el sector informal y mixto ¿Qué tipo de préstamo utilizó para la compra de su lote o vivienda?

Gráfico 5.1.3.2.1. Tiempo de pago ¿Cuánto tiempo demoran o piensan demorar de pagar el lote o vivienda?

Gráfico 5.1.3.2.1. Tiempo de ahorro previo ¿Cuánto tiempo ahorró antes de comprar su vivienda o lote?

Gráfico 5.1.3.3.1. Precio de compra y precio estimado de venta ¿Cuánto pagó por su lote o vivienda? ¿Cuánto pediría si la fuera a vender? ¿Cuánto cree que en realidad le darían?

Gráfico 5.1.3.4.1.1. Comparación de gastos familiares promedio por sectores

Gráfico 5.1.3.4.1.2. Comparación de gastos familiares promedio en sector informal y mixto

Gráfico 5.1.3.4.2.1. Peso de los gastos en el ingreso familiar mensual según sectores

Gráfico 5.1.3.4.1.2. Peso de los gastos en el ingreso familiar en el sector informal y mixto

Gráfico 5.1.3.5. Impacto del ingreso por negocio en el ingreso familiar mensual



Gráfico 5.1.7.4. Opiniones de los habitantes – Aspectos más relevantes acerca de su vivienda  
 Gráfico 5.2.1 Actividad edificadora en el Área Metropolitana y Oriente Cercano, evolución del total de mts2 licenciados (variaciones porcentuales), 1991-2004  
 Gráfico 5.2.2 Ciclo de la edificación de vivienda en el Área Metropolitana y Oriente Cercano, 1970 - 2004  
 Gráfico 5.2.3 Evolución de la construcción y venta de viviendas Área Metropolitana y Oriente Cercano 1990-2004 (unidades construidas y vendidas)  
 Gráfico 5.2.4 Evolución del área promedio de las viviendas construidas marzo 2000 - marzo 2005  
 Gráfico 5.2.5 Evolución de la oferta actual (unidades) de vivienda en el Área Metropolitana y el Oriente Cercano, 1999-2005 (porcentajes)  
 Gráfico 5.2.6 Evolución de la participación en la oferta actual de vivienda en el Área Metropolitana y el Oriente Cercano (unidades), 1999-2005 (porcentajes de participación)  
 Gráfico 5.2.7 Variación anual de los precios de venta versus ICCV y el IPC Área Metropolitana y Oriente Cercano, 1979-2005  
 Gráfico 5.2.8 Evolución de la participación en ventas de la vivienda de interés social en el Área Metropolitana  
 Gráfico 6.1.1. Organigrama subdirección de control de vivienda  
 Gráfico 6.1.2. Proyectos radicados para permiso de ventas 1999 – 2005  
 Gráfico 6.1.3. Soluciones de vivienda por proyectos radicados para permiso de ventas 2000 – 2005  
 Gráfico 6.1.4 Urbanizaciones intervenidas y desintervenidas 1979 –2005  
 Gráfico 6.1.5 Numero de sanciones por venta ilegal 1999 –2005  
 Gráfico 6.2.1 Funcionamiento institucional para el control urbano en el municipio de Medellín  
 Gráfico 6.2.2 Organigrama institucional del Departamento Administrativo de Planeación, Municipio de Medellín  
 Gráfico 6.2.3 Proyectos radicados para permiso de ventas 2000 - 2005  
 Gráfico 6.2.4 Soluciones de vivienda por proyectos radicados para permiso de ventas 2000 - 2006  
 Gráfico 6.2.5 Organigrama institucional de la Secretaría de Gobierno, Municipio de Medellín  
 Gráfico 7.1.1. Subsidios asignados bolsa ordinaria Bogotá 2002-2005  
 Gráfico 7.1.2. Subsidios asignados bolsa ordinaria Soacha 2002-2005  
 Gráfico 7.1.3. Subsidios asignados bolsa ordinaria Mosquera 2002-2005  
 Gráfico 7.2.1 Estructura Institucional del Municipio de Medellín para la atención a la problemática habitacional  
 Gráfico 7.2.2 Distribución de la asignación presupuestal nacional de subsidios para el Valle de Aburrá  
 Gráfico 7.2.3 Total inversión Empresa VIVA 2004 - 2005  
 Gráfico 7.2.4 Presupuesto ejecutado en vivienda y hábitat del Municipio de Medellín, 1995-2004  
 Gráfico 7.2.5 Clasificación del suelo en el Valle de Aburrá

## INDICE DE PLANOS

Plano 2.1 Medellín: estudios de caso  
 Plano 3.4.1 Plano detalle de la conurbación entre Bogotá, Soacha y Mosquera  
 Plano 3.4.2 Localización general del área metropolitana de Medellín  
 Plano 4.1 Bogotá, Soacha y Mosquera – Crecimiento urbano informal frente al formal 1950-1960  
 Plano 4.2 Bogotá, Soacha y Mosquera – Crecimiento urbano informal frente al formal 1960-1970  
 Plano 4.3 Bogotá, Soacha y Mosquera – Crecimiento urbano informal frente al formal 1970-1980  
 Plano 4.4 Bogotá, Soacha y Mosquera – Crecimiento urbano informal frente al formal 1980-1990  
 Plano 4.5 Bogotá, Soacha y Mosquera – Crecimiento urbano informal frente al formal 1990-2000  
 Plano 4.6 Crecimiento informal 1950-2000  
 Plano 4.7 Crecimiento informal 1950-1960 y Plan Vial : plan piloto (1951)  
 Plano 4.8 Crecimiento informal 1970-1980 y Plan Vial : dapd (1961)  
 Plano 4.9 Crecimiento informal 1990-2000 y Plan Vial : acuerdo 2 (1980)  
 Plano 4.10 Precios del suelo : casos estudiados  
 Plano 4.2.1 Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá Antes de 1948  
 Plano 4.2.2 Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1948 - 1963  
 Plano 4.2.3 Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1963 - 1970  
 Plano 4.2.4 Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1970 - 1980  
 Plano 4.2.5 Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1980 - 1985  
 Plano 4.2.6 Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1985 - 1998  
 Plano 4.2.7 Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1998 - 2005  
 Plano 4.2.8 Cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM 1950 - 1970 vs. Proceso de ocupación del suelo 1948 – 1963 / 1963 - 1970  
 Plano 4.2.9 Cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM 1970 - 1980 vs. Proceso de ocupación del suelo 1970 – 1980  
 Plano 4.2.10 Cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM 1980 - 1990 vs. Proceso de ocupación del suelo 1980 – 1985  
 Plano 4.2.11 Cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM 1990 - 2005 vs. Proceso de ocupación del suelo 1985 – 1998 / 1998 - 2005  
 Plano 4.2.12 Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín Antes de 1948

Plano 4.2.13 Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín 1948 - 1963  
Plano 4.2.14 Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín 1963 - 1970  
Plano 4.2.15 Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín 1970 - 1980  
Plano 4.2.16 Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín 1980 - 1985  
Plano 4.2.17 Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín. 1985 - 1998  
Plano 4.2.18 Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín. 1998 - 2005  
Plano 4.2.20 Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1948 - 2005  
Plano 4.2.19 Síntesis de la ocupación formal e informal en el área urbana del Municipio de Medellín  
Plano 5.1.1.1: Ubicación casos estudiados  
Plano 5.2.1 Ubicación de los casos estudiados  
Plano 7.2.1 Clasificación del suelo en los POT en el valle de Aburrá  
Plano 7.2.2 Proyectos viales ejecutados por el sistema de la contribución de valorización en Medellín

## 1. INTRODUCCIÓN

Este informe final responde a los términos de referencia preparados conjuntamente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Banco Mundial. Según dicho documento, el objetivo de este proyecto es el de “diseñar una estrategia para facilitar el acceso formal al suelo y a la vivienda de la población urbana y controlar los desarrollos informales”. Dicha estrategia “deberá responder a las dificultades que vienen afrontando las ciudades colombianas debido al crecimiento de su población, que a su vez presiona el mercado de tierras o de vivienda más allá de la capacidad institucional que las ciudades y municipios tienen para actuar sobre la oferta de suelo, generando desarrollos ilegales, y por tanto limitando la aplicación y la efectividad de las formulaciones de los Planes de Ordenamiento Territorial”.

Una premisa importante de los términos de referencia es que “los desarrollos informales tienen altos costos sociales, económicos y ambientales para las ciudades, por lo cual, es necesario prestarle la atención que merece el tema en los diferentes niveles de gobierno” (ibid.). Esto lleva a la hipótesis de que “existen una serie de factores que obligan o hacen más atractivo para los hogares de bajos ingresos acceder a una solución informal de vivienda, los cuales no han sido plenamente identificados por el Estado para adoptar medidas que eviten la formación de asentamientos precarios”.

Con el fin de conocer mejor esta dinámica, dichas instituciones abrieron un concurso destinado a contratar equipos de investigación que se encargaran de responder a los términos de referencia en cuatro estudios de caso (Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Cartagena y sus respectivas áreas de conurbación) “que por sus características ofrecen pautas importantes para que a partir de su conocimiento, el gobierno pueda presentar una estrategia nacional”.

Este es el informe final del estudio adelantado en las ciudades de Bogotá-Soacha-Mosquera, y Medellín y su área metropolitana. Luego de esta introducción, el capítulo 2 presenta una descripción somera de la metodología y las fuentes de información utilizadas en el estudio. Algunos de los capítulos subsiguientes también contienen referencias adicionales a la metodología de recopilación o procesamiento de la información utilizada. El capítulo 3 introduce el tema de la vivienda y el suelo urbano en Colombia, y más concretamente en lo referente a los estratos más pobres en las dos ciudades estudiadas. Como se detalla en el siguiente numeral, los siguientes cinco capítulos responden más específicamente a los términos de referencia, ya que corresponden a los productos 1 a 5 estipulados en los términos de referencia.

### 1.1 Los términos de referencia

Los términos de referencia contemplan los siguientes objetivos específicos:

#### **1. Conocer las lógicas de ocupación del suelo para vivienda formal e informal en las ciudades de Bogotá y Medellín.**

El producto final corresponde al capítulo 4 de este documento y consiste en “un capítulo del documento escrito, con apoyo gráfico, de la evolución del crecimiento de cada una de las dos ciudades, desde 1950, que determine la lógica de la ocupación tanto del sector formal como del informal, incluyendo la influencia de municipios colindantes o influyentes en la problemática”.

## **2. Conocer los costos de la formalidad y de la informalidad en el mercado de tierra y de vivienda para los hogares, los municipios y los constructores.**

“El producto final en este caso será un capítulo del documento en el cual queden puestas las diferentes variables que tienen en cuenta los hogares y los promotores de vivienda para acudir o no a la informalidad urbana y los costos de formalizar la urbanización informal para el Estado”. Este producto corresponde al capítulo 5.

## **3. Conocer la capacidad institucional de las ciudades para conocer y controlar los desarrollos urbanos formales e ilegales**

“El producto final será un documento que determine la verdadera capacidad institucional para conocer y controlar el desarrollo urbano formal e informal y la relevancia del tema para cada ciudad y su área de influencia.” Este producto corresponde al capítulo 6.

## **4. Conocer las respuestas que a la vivienda de interés social y a la producción de suelo urbanizable han ofrecido los municipios.**

“El producto de este objetivo será un documento que describa la correlación entre la problemática de la informalidad urbana en la ciudad con las políticas, planes o proyectos que presenta el Plan de Ordenamiento Territorial, los espaldarazos normativos al tema y la inversión pública para creación de suelo y soluciones de vivienda de interés social.” Este producto corresponde al capítulo 7.

## **5. Ofrecer lineamientos para una estrategia local y una nacional que permita hacer más competitivo el mercado formal del suelo y de vivienda.**

Con relación a las estrategias locales, en la propuesta presentada por el equipo de DPU en mayo de 2005 y el documento titulado “Addendum to Proposal” enviado en julio de 2005 a las entidades contratantes luego de una negociación telefónica, se acordó que no era realista esperar que los consultores formularan una estrategia en cada uno de los estudios de caso, pues esto requeriría de un proceso participativo y de negociación para el cual el proyecto no ofrece ni los recursos (de tiempo y humanos) ni la credibilidad (política) necesaria, especialmente con los municipios menores. La propuesta acordada se limitó, entonces, al bosquejo de unos lineamientos de estrategia tanto de orden nacional como metropolitano en cada caso. En el presente informe se incluyen dichos lineamientos en el capítulo 8.

### **1.2 El equipo de trabajo**

Los nombres de los miembros del equipo de trabajo aparecen en la primer página. El equipo consiste de un grupo de expertos en las distintas temáticas cubiertas por el estudio en cada ciudad. La coordinación general estuvo a cargo del profesor Julio D. Dávila, de la Development Planning Unit (DPU), University College London, Universidad de Londres, Inglaterra. En el caso de Bogotá, la coordinación estuvo a cargo del profesor Nicolás Rueda. En el caso de Medellín, la coordinación de los investigadores locales estuvo a cargo de los profesores Peter Brand y Catalina Ortiz de la Universidad Nacional, sede Medellín. El equipo contó con la asesoría general del profesor Alan Gilbert, de University College London.

## **2. ENFOQUE, METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN**

### **2.1 Consideraciones Iniciales**

En el contexto colombiano, el análisis de las limitaciones que presenta la oferta de vivienda social urbana no puede estar circunscrito a los factores que restringen el mercado. Una mejor comprensión de esta problemática implica considerar las políticas nacionales y las instituciones que las formulan e implementan, las características socioeconómicas de quienes demandan vivienda (incluyendo a los arrendatarios) y de quienes generan la oferta (incluyendo a los arrendadores), así como los marcos de planeación y la implementación de los planes, las condiciones reales de la provisión de servicios públicos en los niveles local y metropolitano y la generación de espacio público. El alcance de una política tradicional de vivienda está necesariamente limitado en un entorno que se caracteriza por una amplia oferta de vivienda informal (estimada en más del 65% del total en las ciudades mayores), elevadas tasas de desempleo, ingreso familiar reducido y, en muchos casos, gestión pública débil.

Con base en estas consideraciones, el equipo del DPU ha adoptado un enfoque metodológico cualitativo, orientado por métodos de investigación social, que necesariamente presenta diferencias con el enfoque predominantemente cuantitativo, basado en herramientas econométricas, que ha sido adoptado por el CEDE en un estudio paralelo sobre los casos de Cartagena y Bucaramanga. En la videoconferencia de agosto de 2005 se abordó el tema de la comparabilidad de los dos estudios, teniendo en cuenta las diferencias en el enfoque metodológico que presentan, y se concluyó que, ni las estadísticas ni los datos y argumentos cualitativos, pueden, por sí mismos, alcanzar cabalmente los objetivos del estudio ni tampoco solucionar los problemas en cuestión. El DNP aceptó esta conclusión, así como la utilización de los enfoques diferentes.

La metodología se refiere tanto al conjunto de métodos y herramientas, como a las estrategias utilizadas para recolectar y procesar la información. Dadas la naturaleza de los objetivos y la diversidad de las fuentes de información, el estudio utiliza diferentes métodos para la recolección de los datos, que reflejan las fuentes disponibles: por una parte, documentos, archivos y cartografía histórica, y por la otra, entrevistas individuales a empresarios y promotores, así como encuestas y grupos de discusión con hogares. Además, es necesario considerar las diversas circunstancias sociales, culturales e institucionales en medio de las cuales se obtuvo la información en cada uno de los estudios de caso, definidos en los Términos de Referencia del estudio, que son los de Bogotá-Soacha-Mosquera, y Medellín y su área metropolitana.

### **2.2 Estudios de Caso**

A pesar de las diferencias que presentan los casos mencionados, tanto en sus procesos de desarrollo urbano-regional como en la información disponible, se ha procurado establecer una coordinación lo más estrecha posible en el enfoque adoptado, la metodología y el manejo y presentación de la información utilizada. Sin embargo, a pesar de la unidad que presentan los dos estudios en estos aspectos, surgen inevitablemente algunas variantes, originadas en las diferencias entre las dos ciudades en sus condiciones generales, disponibilidad de información y prioridades en las políticas de desarrollo adoptadas por cada una.

Dadas las particularidades de los dos estudios de caso, se presentan a continuación las fuentes de información que, en cada uno, fueron utilizadas para el desarrollo de los cuatro productos que conducirán finalmente a la definición de directrices y estrategias nacionales que, de acuerdo con los términos de referencia, permitan hacer más competitivo el mercado formal del suelo y vivienda.

### **2.2.1 Bogotá D.C. – Soacha – Mosquera**

Para cada uno de los cuatro productos iniciales que establecen los Términos de Referencia, se presenta un resumen de las diferentes fuentes utilizadas, con anotaciones sobre sus particularidades y limitaciones para el cumplimiento de los objetivos del estudio.

#### **2.2.1.1 Producto 1: Lógicas de ocupación del suelo para vivienda formal e informal**

A partir del acuerdo celebrado con las entidades promotoras del estudio sobre el alcance definitivo de este producto (ver Capítulo 4), las principales fuentes que fueron utilizadas se resumen así:

##### **Bogotá: crecimiento urbano**

La construcción de los planos de crecimiento urbano formal e informal y el cálculo de las respectivas áreas se realizaron con base en las siguientes fuentes secundarias:

- DAPD, 2002, *Asentamientos de Origen Ilegal*, cobertura digital georreferenciada (sin publicar).
- IDCT, Museo de Desarrollo Urbano, 1999, "Crecimiento", *Bogotá CD: instante memoria espacio*. Dirección de investigación: Alberto Saldarriaga Roa, Bogotá.
- CEDE, 1999, *Tendencias recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región*. Informe Final del estudio realizado por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá, (sin publicar).

El cálculo de las áreas iniciales y totales de cada década presenta algunas diferencias, puesto que la escala utilizada en la información cartográfica existente no permite alcanzar resultados exactos. Sin embargo, la diferencia es mínima y por lo tanto no afecta el análisis urbano, a escala de la ciudad, realizado en este estudio.

### **Bogotá: crecimiento demográfico**

Los datos utilizados provienen de los Censos de Población y Vivienda de 1951, 1964, 1973, 1985 y 1993, del DANE. En todos los casos se utilizó el dato de población de cabecera del Distrito. La población de 2000 se obtuvo de las proyecciones efectuadas por H. Molina y otros, en "Dinámica demográfica y estructura funcional de la región Bogotá-Cundinamarca 1973-2020", elaborado para UNDESA / UNCRD y la Mesa de Planificación Regional. Además, la información de población y viviendas correspondiente a los estratos 1 y 2, se tomó del DAPD, 1998, "Proyecciones de Población. Estratificación Socioeconómica", y del documento elaborado por Nicolás Rueda y Diego Rueda, 2005, *Desarrollo Urbano y Pobreza en Bogotá D.C.*

### **Soacha: crecimiento urbano**

La administración municipal de Soacha suministró un plano de crecimiento urbano formal e informal durante el período 1950 - 1970. Dado que en Bogotá y Mosquera se ha trabajado con información por décadas, el mismo plano de Soacha, ya mencionado, se utilizó en los análisis para las décadas 1950-1960 y 1960-1970, realizados para los tres centros urbanos. Sin embargo, en razón del crecimiento muy reducido que presentó Soacha durante estas dos décadas, el uso del mismo plano no afecta los resultados del análisis.

Para construir los planos de crecimiento urbano formal e informal y calcular las respectivas áreas se utilizaron principalmente las siguientes fuentes secundarias:

- Alcaldía de Soacha, Secretaría de Planeación, 2005, *Plano digital del municipio de Soacha*.
- Alcaldía de Soacha, Secretaría de Planeación, 2005, *Crecimiento*, presentación realizada por la Secretaría de Planeación de Soacha para el presente estudio, (sin publicar).
- CEDE, 1999, *Tendencias recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región*. Informe Final del estudio realizado por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá, (sin publicar).

### **Soacha: crecimiento demográfico**

La información recopilada sobre el crecimiento demográfico del municipio proviene de los Censos de Población y Vivienda de 1951, 1964, 1973, 1985 y 1993, adelantados por el DANE. En todos los casos se utilizó el dato de población de cabecera del municipio. Dado que el último censo publicado se realizó en 1993, para la última década se utilizaron los datos de la Mesa de Planificación Regional de Bogotá-Cundinamarca. Adicionalmente se consultó el Censo Experimental de Población para Soacha, realizado por el DANE en 2003.

### **Mosquera: crecimiento urbano**

Las bases iniciales para la construcción de los planos de crecimiento urbano de Mosquera se conocieron en una entrevista con la Profesional Claudia Sánchez, de la Secretaría de Planeación Municipal, en la que se presentó un levantamiento del crecimiento formal y del informal para cada década. Adicionalmente, el desarrollo de la planimetría correspondiente y los

cálculos de las áreas respectivas se adelantaron con base en la información proveniente del siguiente estudio:

- CEDE, 1999, *Tendencias recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región*. Informe Final del estudio realizado por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá, (sin publicar).

### **Mosquera: crecimiento demográfico**

La información recopilada sobre el crecimiento demográfico del municipio proviene de los censos de población y vivienda de 1951, 1964, 1973, 1985 y 1993, adelantados por el DANE. En todos los casos se utilizó el dato de población de cabecera del municipio. Dado que el último censo publicado se realizó en 1993, para la última década se utilizaron los datos de la Mesa de Planificación Regional de Bogotá-Cundinamarca. Además, se consultaron los datos del Plan de Desarrollo del municipio.



### 2.2.1.2 Producto 2: Costos de la informalidad-formalidad en el mercado de suelo y vivienda

Para el desarrollo de este producto, los Términos de Referencia del estudio establecen el objetivo específico de determinar el diferencial entre los costos de la formalidad y la informalidad para cada uno de los tres actores: municipio, hogar y promotor de soluciones de vivienda, según se precisa en el Capítulo 5.

Se establece, también, que la información necesaria para adelantar los análisis correspondientes provendría de fuentes secundarias y del estudio de cinco proyectos formales y cinco informales representativos, en Bogotá, Soacha y Mosquera, obteniendo información primaria de promotores y hogares.

Las fuentes utilizadas se pueden resumir así:

#### Fuentes Secundarias:

En relación con la información referente a los procesos formales de urbanización, así como la correspondiente a aspectos socioeconómicos y análisis de proyectos y alternativas de vivienda social, se utilizaron principalmente las siguientes fuentes secundarias (en la bibliografía, al final del informe, se incluyen todas las fuentes utilizadas):

- Metrovivienda, 2002, *Ciudadela El Recreo: memoria del modelo de gestión de Metrovivienda*, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Universidad de Los Andes-CEDE, 2003, *Estimación del efecto de Metrovivienda sobre el bienestar de la población de Bogotá*, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- Universidad Nacional de Colombia-Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2004, *La equidad en las tarifas de los servicios públicos y su impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá*, DAPD, Bogotá.
- Echeverri, Diego et al., 2003, *Vivienda social: antecedentes y propuestas de desarrollo progresivo*, Metrovivienda-Universidad de Los Andes, Bogotá.

Sobre los procesos informales de urbanización, tanto en lo referente a los promotores como a los hogares, las fuentes secundarias principales que fueron utilizadas son las siguientes:

- Gilbert, Alan, 1997, "Estudio La Gran Britalia", (no publicado), University College London, Londres.
- Muñoz, Orlando, 2004, *Urbanizadores Piratas*, Doctrina y Ley, Bogotá.
- Gilbert, Alan, 2002, "Rental housing in Colombia: some initial reflections", (no publicado), University College London, Londres.

#### Fuentes Primarias:

De acuerdo con los objetivos del estudio, pareció claro que la información que permite aproximarse con la mayor precisión posible al diferencial de costos entre la formalidad y la

informalidad, debía incluir, en lo posible, datos recientes. Por esta razón, la información primaria se constituyó en la fuente principal.

Según lo anterior, se estudiaron diez casos, distribuidos en los sectores Privado, Solidario e Informal, localizados en Bogotá, Soacha y Mosquera, y en cada uno de ellos se obtuvo información a través de los siguientes medios:

- Entrevistas individuales a promotores de proyectos.
- Discusiones grupales con habitantes.
- Encuestas individuales a los participantes en las discusiones grupales.
- Trabajo de campo para la verificación de algunos aspectos urbanísticos.

Es pertinente anotar que, a pesar de la dificultad para obtener información homogénea en cada uno de los temas de interés para el estudio, los datos resultantes presentan la consistencia suficiente para efectuar los análisis correspondientes y llegar a conclusiones relevantes. Sin embargo, cabe recordar que, de acuerdo con los términos de referencia del estudio, la información obtenida no pretende ser estadísticamente representativa.

(En el Capítulo 5, numeral 5.1.1, se precisan y amplían las características de la metodología utilizada en este producto.)

### **2.2.1.3 Producto 3: Capacidad institucional para el control de la urbanización formal e informal**

Esta parte del estudio se dirige a determinar la capacidad real del gobierno Distrital y los municipios para identificar y controlar el desarrollo urbano formal e informal. Además, interesa evaluar la relevancia del tema para las administraciones Distrital y municipales.

Las principales fuentes utilizadas para obtener la información necesaria son fuentes secundarias provenientes de las administraciones de cada una de las ciudades y algunas de carácter general, tales como decretos nacionales referentes a instrumentos de control del desarrollo urbano y de supresión de procedimientos y trámites de la Administración Pública.

En el caso de Bogotá, cabe destacar la información suministrada por la Subdirección de Control de Vivienda del DAMA y por la Subdirección de Gestión Urbanística del DAPD. En relación con los municipios de Soacha y Mosquera, las secretarías de Planeación respectivas proporcionaron la información disponible sobre el tema.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas con funcionarios y consultores. Tanto éstas, como la relación de las fuentes secundarias utilizadas se encuentran en los Apéndices y la Bibliografía del estudio.

### **2.2.1.4 Producto 4: Respuestas que a la vivienda de interés social y a la producción de suelo urbanizable han ofrecido los municipios**

Este Producto se dirige a adelantar una evaluación general de las relaciones entre la problemática de la informalidad urbana en la ciudad y las políticas, instrumentos normativos e

inversiones públicas, planeadas o efectuadas, para la generación de suelo y la construcción de vivienda de interés social.

El objetivo mencionado hace necesario el estudio de los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Desarrollo y los acuerdos y decretos que apoyan la producción y el mejoramiento de viviendas de interés social en las tres ciudades. Se revisó además el comportamiento de la asignación nacional de subsidios a la demanda de VIS en Bogotá, Soacha y Mosquera, durante el período 2002-2005.

La relación de las fuentes secundarias utilizadas se encuentra en la Bibliografía del estudio.

## **2.2.2 Medellín y Área Metropolitana**

### **2.2.2.1 Producto 1**

#### **Crecimiento demográfico**

Los cálculos e información de la dinámica demográfica para todos los municipios se apoyaron en datos censales (1951 – 1964 – 1985 – 1993) y proyecciones poblacionales del DANE, encontrada en los Anuarios Estadísticos Metropolitanos.

#### **Crecimiento urbano metropolitano**

La reconstrucción planimétrica del crecimiento urbano metropolitano se soportó en la base cartográfica de Empresas Públicas de Medellín y la información de los periodos de transformación se basó en el plano de “Evolución del crecimiento urbano” del Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá de 1985,. Para la información de los municipios periféricos se incorporó la cartografía del Inventario de Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico en el Valle de Aburrá realizado en 1999. Ambos trabajos elaborados por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. La información de la cobertura de servicios públicos se derivó del estudio “Evolución histórica de la cobertura de acueducto y alcantarillado para el valle de Aburrá” elaborado en 2005 por las Empresas Públicas de Medellín.

#### **Ocupación formal e informal en Medellín**

Para determinar la ocupación formal e informal de Medellín se tuvo de base la cartografía de Empresas Públicas de Medellín y la división barrial del Observatorio del Suelo y el Mercado Inmobiliario adscrito al Departamento Administrativo de Medellín. La información del origen de los barrios y años de aparición se consolidó mediante la confrontación de fuentes, las principales fueron: Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1999) “Inventario de Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico de Medellín”; Suramericana de Seguros (2000) “Historia de Medellín”; Naranjo, Gloria (1996) “Medellín en zonas”; y F. Coupé (1993) “Las urbanizaciones piratas en Medellín: el caso de la familia Cock”.

### **2.2.2.2 Producto 2**

#### **Mercado formal de suelo y vivienda**

El análisis de los mercados del suelo en los últimos 20 años para mostrar las dinámicas y tendencias cíclicas de la actividad edificadora expresadas en indicadores y gráficas se elaboró a partir de los datos de la Cámara de Construcción (Camacol Capítulo Antioquia) y la Lonja de

Propiedad Raíz de Medellín. También se efectuaron entrevistas con los promotores de vivienda y representantes del gremio de la construcción para conocer su percepción del mercado de la vivienda de interés social.

### **Procesos y costos de la informalidad**

Para determinar las implicaciones y dinámicas de las lógicas de la producción de la ciudad informal se debió acudir tanto a fuentes secundarias como primarias; la documentación del Centro de Estudios del Hábitat Popular (Facultad de Arquitectura) y el Instituto de Estudios Ambientales (Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín) fue de gran importancia, y en especial el trabajo “Identificación y caracterización de las condiciones socioculturales y geotécnicas en las zonas de alto riesgo no recuperable de la ciudad de Medellín” realizado en 2005 para la Secretaria de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín; “Historia de mi barrio” (2000-2002) y la Encuesta de calidad de vida elaborada por el Departamento Administrativo de Planeación en 2005.

### **Estudios de caso**

Con el fin de precisar y contrastar el comportamiento de la estructura de costos en proyectos de VIS y la producción de los asentamientos informales, se plantearon los siguientes criterios de selección para dar cuenta de la complejidad de actores en la producción de la ciudad:

Para registrar la dinámica del mercado formal se seleccionaron cinco proyectos generados por diferentes agentes, así:

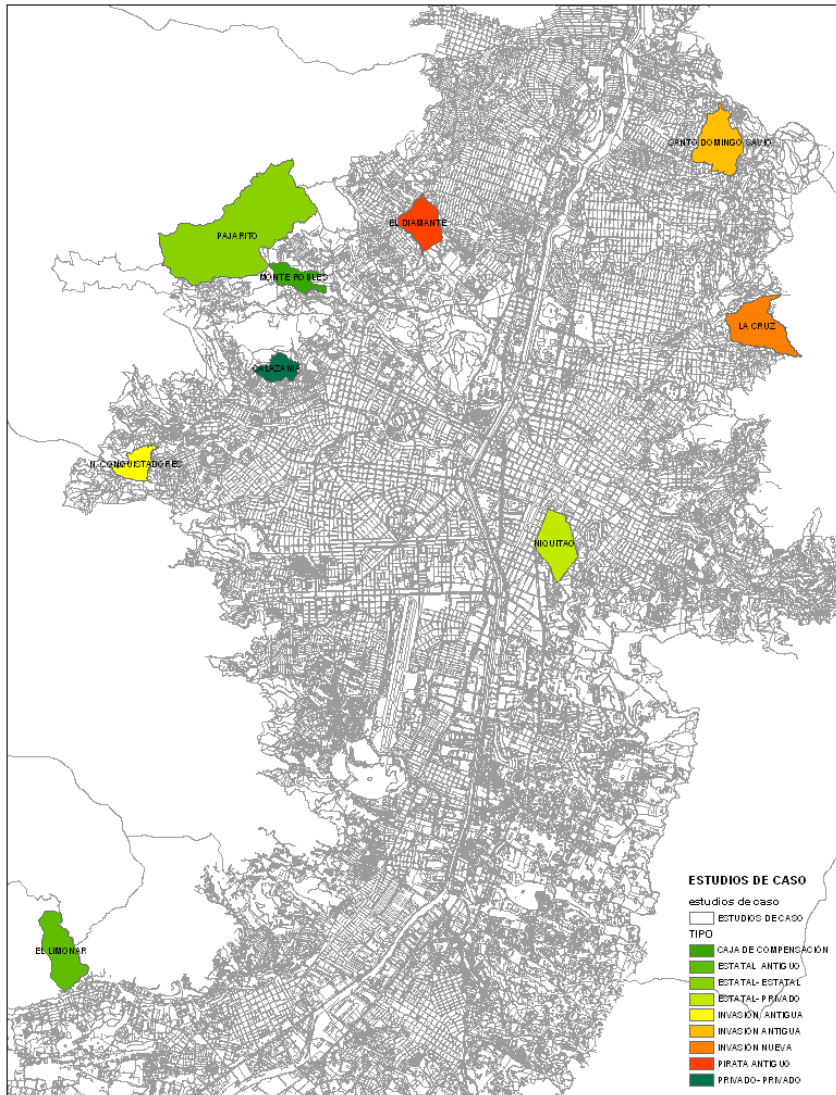
- Sector estatal: *Limonar II* (Proyecto antiguo de cooperación estado nacional – estado local) y *Las Flores – Pajarito* (producción municipal en área de expansión)
- Asocio público - privado: *Torres de San Sebastián* (Plan parcial de renovación)
- Sector privado – social: *Búcaros III* (Proyecto promovido por una Caja de Compensación)
- Sector privado: *Calazania del sur* (Proyecto en área de desarrollo)

Para mostrar la diversidad de producción de la informalidad, se abordaron cinco asentamientos:

- Barrios piratas: *El Diamante* (barrio pirata antiguo) y *Brisas del Jardín* (barrio pirata reciente y en proceso de consolidación)
- Barrios de invasión: *Nuevos conquistadores* (invasión antigua), *La Cruz* (barrio de invasión de reciente aparición) y *Santo Domingo Savio* (Invasión antigua incetra en un sector de grandes dinámicas de transformación por la construcción del Metrocable y una biblioteca municipal).

El abordaje de los estudios de caso para desplegar en detalle la estructura de costos en el caso de la formalidad se sirvió de la información suministrada por las firmas constructoras de los mismos, en el caso de la informalidad de la información suministrada por la comunidad entrevistada, las juntas de acción comunal y las entidades gubernamentales encargadas de la dotación de infraestructura. Las características habitacionales de las áreas de estudio, se obtuvieron a través del registro fotográfico y los recorridos del trabajo de campo; además fueron consultadas las fichas normativas del POT de Medellín. Lo anterior se sintetizó en fichas, una por cada proyecto, en las cuales se ilustran los aspectos generales del proyecto y su localización, las características urbanísticas y de la vivienda y la estructura de costos del proyecto (ver Apéndices).

En la siguiente gráfica se muestra la localización de las diferentes áreas de estudio.



### 2.2.2.3 Producto 3

Se retoman datos de los siguientes trabajos:

- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2003). Directrices básicas para la aplicación, revisión y ajuste de los POT.
- Ministerio de Desarrollo Económico (2003). La vivienda en Colombia. Situación legal e institucional.
- Universidad Nacional Autónoma de México (1993). La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina.

#### 2.2.2.4 Producto 4

Para presentar una visión de la capacidad institucional de respuesta ante el problema habitacional se apeló a la documentación publicada y documentos internos de las instituciones implicadas en ello, así:

- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2003), “Directrices básicas para la aplicación, revisión y ajuste de los POT”.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2003), “Programas estratégicos: centralidades, vivienda y movilidad”.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2005), “Diagnóstico para la formulación de los lineamientos de ordenamiento territorial del valle de Aburrá”. (Documento borrador – mayo/2005). s.p.
- Departamento Administrativo de Planeación – Unidad de Asentamientos en Desarrollo (2005), “Informe temático de vivienda. Documentos internos de avance para el proceso de revisión del POT de Medellín”. s.p.
- Ingenieros, Proyectos y Consultorías (2005). Revisión y reformulación del macroproceso de vivienda de interés social en todos sus aspectos. Editado por: Secretaria de Desarrollo Social/ Municipio de Medellín. s.p.
- CAMACOL (2005), “Política Habitacional 2005. Propuesta de la Cámara Colombiana de la Construcción”.

### 3. LA PROBLEMÁTICA DEL SUELO URBANO Y LA VIVIENDA EN LA POBLACIÓN DE BAJOS INGRESOS EN COLOMBIA

En esta sección se esbozan las características más sobresalientes del problema del suelo y la vivienda para los hogares de bajos ingresos en Colombia, las políticas y programas diseñados para enfrentarlo, y la situación actual en las ciudades de Bogotá y Medellín.

#### 3.1 La vivienda de interés social: un problema crónico, crítico y creciente

La crítica situación actual de la vivienda en Colombia puede resumirse en las siguientes cifras: en 2003 se estimaba que existía un déficit nacional de unas 2.3 millones de viviendas (1.5 millones cuantitativo, 0.8 millones cualitativo), que el 30% de los hogares presentaba alguna carencia de vivienda, y que 1.35 millones de hogares vivían en asentamientos precarios (0.23 millones en viviendas no susceptibles de mejorar, 0.85 millones con déficit cualitativo y 0.27 millones en zonas de alto riesgo). En adición a este déficit histórico, se calcula un déficit corriente anual en la producción de vivienda nueva de 91.500 unidades. Mientras que la producción entre 1999 y 2004 fue de 94.000 viviendas/año, se formaron 185.000 nuevos hogares anualmente en el mismo período (DNP, 2005). En consecuencia, cada año cerca de 90.000 hogares no encuentran otra opción que sumarse al hacinamiento o las soluciones informales de vivienda.

Por supuesto el déficit de vivienda no está distribuido homogéneamente a través de las clases sociales. Los estratos socio-económicos más altos (4, 5 y 6) gozan de las condiciones económicas necesarias para acceder a una vivienda a través del mecanismo del mercado

formal, solución negada a una proporción significativa de los estratos más bajos (1, 2 y 3). Al tener en cuenta que de los 205.000 hogares que se formaron en 2005, el 70% corresponde a estos estratos socio-económicos inferiores, y por lo tanto a la demanda de una vivienda de interés social (DNP, 2005), entonces no es de sorprenderse que la informalidad, es decir, aquellas soluciones de vivienda construidas por fuera de las normas jurídicas, administrativas, financieras y técnicas, sigue siendo el destino de un creciente número de familias.

Se trata de un problema crónico y creciente para miles y miles de familias colombianas, pero también de un agudo problema social y urbano. El déficit de vivienda se está concentrando cada vez más en las ciudades donde a partir de los años 80s empezó a reaparecer con fuerza un fenómeno que se presentó por primera vez en los años 50s y 60s: los 'cinturones de miseria' en las periferias de las ciudades. El crecimiento informal en las periferias urbanas ha sido exacerbado en la última década por el desplazamiento de poblaciones rurales a causa del conflicto armado nacional. Así mismo, el manejo del problema de los sectores informales se ha visto dificultado por la existencia de grupos al margen de la ley que compiten por el control territorial dentro de las ciudades. La violencia siempre ha sido, y sigue siendo, un componente de la urbanización informal en algunas ciudades colombianas. Mientras tanto, el debate técnico se ha centrado en la ineficiencia y, eventualmente, los altos costos de la informalidad, tanto para el Estado como para los pobladores, para la normalización de dichos asentamientos. En todo caso, la desigualdad, la segregación socio-espacial y la negación de una vivienda y un hábitat dignos siguen en aumento.

A su vez, se observa un notable cambio en la percepción social del problema en el país, y desde hace unos 15 años el tema descendió en la agenda urbana y se despolitizó. El Estado asumió una responsabilidad diluida frente al problema de la vivienda de interés social, que se volvió un asunto técnico y financiero en un período que también vio el debilitamiento de los movimientos sociales y vivendistas (Arango, 2001). Las políticas neoliberales han enfatizado la iniciativa individual, transfiriendo responsabilidades a los agentes privados (empresas y ciudadanos) y dirigiendo el apoyo estatal al acceso individual a soluciones del mercado. También aparecieron otros problemas sociales y urbanos, tales como la violencia y el narcotráfico, que distrajeron la atención al creciente problema de la vivienda. Ahora, sin duda, el país tiene que enfrentar un problema de enorme envergadura.

Por último, conviene señalar una paradoja. En los últimos 15 años la mayoría de las ciudades colombianas han fortalecido notoriamente su capacidad de planificación del desarrollo urbano. Importantes actas legislativas en 1989 y 1998 aumentaron la concepción, las responsabilidades y los instrumentos para dirigir el crecimiento de las ciudades. No obstante logros significativos en otras esferas de la planeación urbana, la cuestión de la vivienda, salvo ocasionales esfuerzos puntuales, ha sido bastante ajena al alcance de esta mayor capacidad técnica de planificación. La insuficiencia del suelo asignado para la vivienda, y especialmente la vivienda de interés social, en los Planes de Ordenamiento Territorial es notoria.

### **3.2 Las políticas del Estado: un breve recuento histórico**

El comienzo de la década de los 90s marcó un giro fundamental en la política del Estado en materia de vivienda. Hasta esta fecha, el Estado había asumido la responsabilidad de la provisión directa de vivienda para los sectores populares. Existían instituciones y fondos de orden nacional de larga trayectoria, tales como el Banco Central Hipotecario (fundado en 1936), el Instituto de Crédito Territorial (1939), la Caja de Vivienda Militar (1947) y el Fondo Nacional de Ahorro (1968), además de instituciones municipales, tanto para financiar como para construir

vivienda. Sin embargo, a pesar de los logros cuantitativos e innovaciones cualitativas importantes en el sector público (Saldarriaga, 1995), el acceso de la gran masa de pobres a los sistemas formales de provisión de vivienda permaneció esquivo. Algunos experimentos de orden nacional para remediar tal situación, como el programa de ‘vivienda sin cuota inicial’ de los años 80s, fueron desastrosos en cuanto a la calidad de la vivienda producida. Pero también se gestionaban desde los gobiernos locales sistemas alternativos de producción de vivienda (lotes con servicios, mejoramiento progresivo, producción por encargo, planes terraza, cooperativas y asociaciones de vivienda, etc.) que ampliaron las posibilidades de acceso a una vivienda. En fin, existía una pluralidad de opciones que las ciudades podían explotar según sus propias condiciones urbanísticas y capacidad de gestión.

A partir del comienzo de los años 90s se inició el estrechamiento y la monetización de la política de vivienda. Las instituciones públicas de provisión directa, tales como el ICT y el BCH, fueron liquidadas y muchos municipios entraron en crisis fiscales que limitaron severamente su propia capacidad para promocionar proyectos habitacionales. Mediante la Ley 3ª. de 1991 se creó el sistema de vivienda de interés social y se estableció el subsidio de vivienda, para ser administrado por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social, Inurbe (posteriormente liquidado en 2003). También se transformó el sistema financiero y crediticio (Leyes 45 de 1990 y 31 de 1992), al convertir a las corporaciones de ahorro y vivienda en banca comercial y permitir a la banca comercial conceder créditos para la financiación de vivienda, y mediante la consolidación de la transformación del sistema de valor constante, “el cual, en definitiva, dejó su vocación de banca de desarrollo y se convirtió en banca comercial” (Giraldo, 2000). Hacia finales de la década se produjo una crisis en el sistema crediticio UPAC, reemplazado con el sistema UVR; la desconfianza en el sistema bancario comercial junto con modificaciones al FNA, resultó en que este último financió alrededor del 40% de la vivienda nueva en 2005.

Desde sus inicios, la administración del sistema de subsidios ha sufrido numerosas modificaciones menores para tratar de mejorar su eficacia y alcance. Tal como comenta Giraldo (2000), durante los años 90s la vivienda tuvo grandes reformas, más negativas que en otros sectores sociales, expresadas en la disminución de asignaciones presupuestales del nivel nacional, no obstante la gran magnitud de carencias habitacionales de la población. En el nuevo siglo esta situación no ha cambiado significativamente. Además, las políticas públicas se han limitado casi exclusivamente al ajuste de los mecanismos de financiación, dejando al lado medidas complementarias e intervenciones directas. Los casos de Chile y Costa Rica, los únicos países en lograr reducir el déficit habitacional en América Latina, demuestran que amplias inversiones públicas y la intervención estatal directa también son necesarias para impactar significativamente el déficit de vivienda de interés social (Arriagada, 2000).

*Cuadro 3.2.1*  
Evolución del déficit de vivienda en Colombia

	1993	2005
Déficit cuantitativo	1'423.195	1'531.237
Déficit cualitativo	2'155.296	802.108

Fuentes: Giraldo, 2000; DNP, 2005.

Hay que interpretar con cuidado los datos del cuadro anterior. Las cifras para 1993 se basan en una encuesta mientras que para 2005 se calculan a partir de proyecciones censales y se diferencian en los criterios y las mediciones. No obstante, a grosso modo se indica que la política de subsidio a la demanda no ha podido frenar el déficit cuantitativo, mientras que se han



logrado mejoras significativas en el mejoramiento de vivienda y del hábitat, especialmente a través de la ampliación de servicios públicos domiciliarios.

En todo caso, después de 15 años de experimentación y, a pesar de un cierto efecto anticíclico sobre el sector de la construcción a fines de la década de 1990, es evidente que la política de subsidio a la demanda no es, en sí misma, ni suficiente ni adecuada para resolver el creciente problema de vivienda para la población de bajos ingresos (para un análisis detallado ver Giraldo, 2000). Una preocupación permanente ha sido la exclusión de los más pobres, que no reúnen los requisitos de ingresos y ahorros para acceder a créditos complementarios.

Podría decirse que el esfuerzo concentrado casi exclusivamente en el sistema de subsidios a la demanda ha disminuido la atención prestada a otros factores. Si bien es cierto que la legislación referente a la planeación y la intervención en el mercado del suelo (Ley 09 de 1989, Ley 388 de 1997) demuestra avances políticos y conceptuales significativos, igualmente cierto es que ha sido difícil su implementación, especialmente en cuanto a una mejor oferta de suelo para vivienda de interés social. Por otra parte, exitosos programas alternativos puntuales relacionados con el mejoramiento integral de barrios (por ejemplo, el programa Primed en Medellín y el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá), de bancos de tierra y sistemas de gestión (por ejemplo, Metrovivienda en Bogotá) o de titulación y regularización, no han sido continuados, divulgados ni replicados adecuadamente.

### **3.3 Derechos, visiones y metas de futuro en Colombia**

La Constitución Política de 1991 reformuló el alcance de los derechos sociales, económicos y políticos en Colombia. Entre otras cosas, estableciendo como derecho constitucional el acceso a una vivienda digna, frente al cual el Estado asume la responsabilidad de asegurar este derecho, directa o indirectamente. En efecto, los sucesivos gobiernos han entendido esta responsabilidad en el segundo sentido al implementar una estrategia que trasladó esfuerzos estatales decididamente hacia la demanda.

Si bien durante la década de los 90s Colombia adoptó una estrategia estrecha y en últimas inadecuada frente a la producción de vivienda, en el nuevo milenio la política de vivienda ha sido asociada fuertemente con la lucha contra la pobreza (UN-Habitat, 2003). Las Metas del Milenio adoptadas por la comunidad internacional concretan el propósito de reducir la pobreza global y mejorar la calidad de vida de los pobres. Mediante éstas se fijan metas para diferentes sectores, como el agua potable y el saneamiento básico, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos precarios. Apenas cinco años después de su adopción, está ampliamente reconocido que es poco probable que las metas se vayan a cumplir. No obstante, la asociación de la política de vivienda con la superación de la pobreza sirve para resaltar la importancia de algunas consideraciones de larga trayectoria, tales como la relación de la vivienda con la actividad económica y la generación de ingresos familiares, la cual obliga a entender la vivienda más allá de su carácter de producto físico, objeto o mercancía, para concebirla también en su calidad de medio económico, especialmente para las familias de bajos ingresos.

El impacto de las metas del milenio fue lento en sentirse en Colombia. Pasaron sustancialmente inadvertidas en el debate público hasta 2005, cuando el gobierno nacional produjo el documento *Visión Colombia 2019* (DNP, 2005), fecha que coincide con la efeméride de los 200 años de independencia del país. *Visión Colombia 2019* ubica las metas del milenio dentro de los lineamientos gruesos de una política urbana establecida desde la mitad de la década pasada

(*Política Urbana del Salto Social*, 1995) y actualizada mediante el documento *Conpes 3305: Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano* (DNP/MAVDT, 2004), mediante la cual se procura una visión integral del problema habitacional y se plantea la vivienda como uno de varios 'atributos' urbanos. En este contexto, las metas pertinentes a la cuestión de la vivienda se expresan así:

**Metas de desarrollo urbano:**

- El incremento del espacio público, de 4 m<sup>2</sup> a 10 m<sup>2</sup> por habitante entre 2005- 2019.
- El uso planificado y ahorros en el consumo del suelo, con la meta de ahorrar 25.000 has entre 2005-2019.
- La gestión efectiva del desarrollo urbano, a partir del mayor uso de los instrumentos de gestión del suelo, OSMIS y bancos inmobiliarios.

**Metas de vivienda:**

- Evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios, reduciendo el déficit cuantitativo del 19.4% al 12.3% entre 2005-2019; un millón de viviendas nuevas entre 2005 y 2010 como punto de inflexión para detener el aumento del déficit.
- Mejorar las condiciones en asentamientos precarios, reduciendo el déficit cualitativo de 10% a 0% entre 2005-2019; con 240.000 viviendas mejoradas entre 2005-2010, déficit 6%.
- Incrementar la participación del sector financiero, aumentando la relación cartera/PIB del 5.9% al 12.5% entre 2005 y 2019.
- Sector edificador eficiente y competitivo, con medidas como una red nacional de información, pólizas de garantías y estándares de calidad.

La política de vivienda continúa el marcado énfasis en el mercado y el mejoramiento de la eficiencia de éste. No obstante las lecciones en otros países con respecto a la necesidad de intervenciones directas y una mayor inversión estatal en la vivienda de interés social, la política insiste en el programa de subsidios a la demanda como eje principal, con la intención de enfocarlo hacia los hogares informales con ingresos inferiores a los 2 SMLM, y lo complementa con modificaciones al sistema institucional y financiero. Además, la política supone una capacidad de ahorro por parte de los pobres, cuando estudios recientes indican que menos del 10% de los hogares más pobres tienen esta capacidad, la cual en general se redujo en un 20% entre 1997-2003 y que la recuperación de la economía entre 2003-2004 no la aumentó sino para el 25% de los hogares más ricos (Tovar, 2005). La política actual de vivienda tiene una débil relación analítica con la lucha contra la pobreza, relacionándose más explícitamente con la propuesta ideológica de crear un 'país de propietarios'.

En general, las Metas de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas deben verse con cautela. Tal como observa Payne (2005), la Meta 7 busca mejorar las condiciones de vida de 100 millones de habitantes de asentamientos precarios antes de 2020, a nivel mundial. Sin embargo, dado que en este momento hay casi un millardo de personas que viven en tales condiciones, y que los estimativos actuales prevén que este número crecerá a 1.5 millardos en 2020 y 2 millardos en 2030 si no se implementan medidas radicales al respecto. Entonces, aún con el logro de la meta del milenio, el resultado 'exitoso' implicaría un contundente retroceso neto en este aspecto de la lucha contra la pobreza. Concluye Payne (op.cit.) que el objetivo de los gobiernos debe consistir en exceder dramáticamente esta meta, y que una política concebida en términos de metas puede distraer la atención de los problemas de fondo. En el caso colombiano, la meta de mejorar la totalidad de los asentamientos precarios antes de 2019 dependerá del éxito en frenar en seco la conformación de nuevos asentamientos informales así

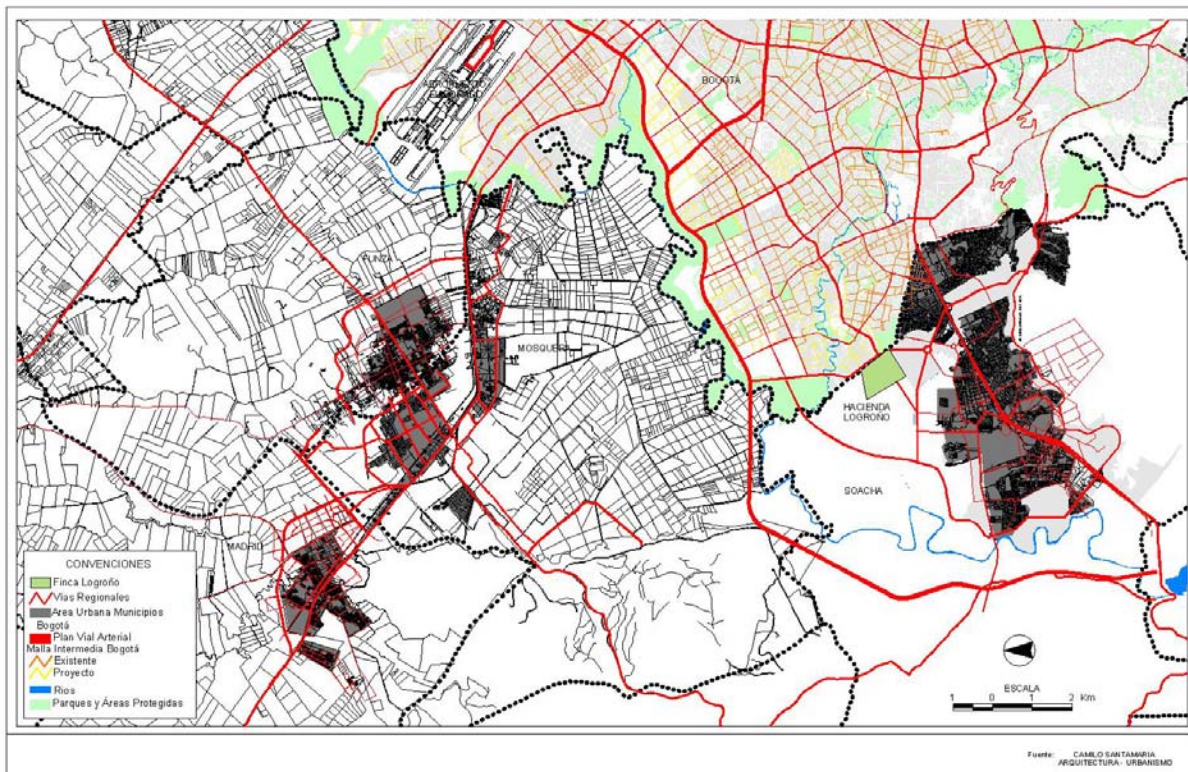
como la inversión masiva en programas de mejoramiento integral de barrios, ninguna de las cuales parece estar garantizada en el corto plazo.

### 3.4 Perfiles de Bogotá y Medellín

#### 3.4.1 Perfil poblacional y de vivienda en Bogotá, Soacha y Mosquera

Bogotá, además de ser la capital de Colombia, es la ciudad con mayor población y área del país: tiene cerca de siete millones de habitantes que conforman aproximadamente 1.9 millones de hogares en 1.4 millones de viviendas. De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), al 2010 la demanda de viviendas para hogares de bajos ingresos es de 500.000 unidades. Teniendo en cuenta que el 25% del suelo urbanizado ha sido desarrollado a partir de asentamientos de origen informal, es prioritario desarrollar un modelo de gestión a gran escala para producir estas viviendas dentro de la formalidad y de acuerdo a los lineamientos dictados en el POT. En Bogotá la mayoría de los asentamientos informales están localizados en los bordes Sur y Suroccidental de la ciudad en localidades como Ciudad Bolívar, Usme, y Bosa, donde alrededor del 90% de los asentamientos tiene este origen. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, realizada por el DANE, el 40% de los hogares vive bajo el nivel de pobreza y el 11% en la indigencia. El fenómeno del desplazamiento por la violencia ha tenido un fuerte efecto en el crecimiento urbano: la Red de Solidaridad Social ha registrado oficialmente 22.000 nuevos hogares que ingresaron a la ciudad por desplazamiento forzado en los últimos años.

Plano 3.4.1  
Plano detalle de la conurbación entre Bogotá, Soacha y Mosquera



Fuente: Camilo Santamaría

Bogotá D.C. limita con Soacha y Mosquera en su borde sur occidental. Es interesante cómo estos dos municipios vecinos han tenido una relación totalmente distinta con la capital. Soacha, por un lado, ha crecido enormemente, y físicamente es parte de Bogotá; la informalidad de Soacha colinda tanto con Bogotá como con el casco antiguo de Soacha. Mosquera, por otro lado, ha mantenido un tamaño muy reducido y sólo tiene un pequeño desarrollo informal colindante con la capital pero desarticulado del casco urbano de su municipio. Estos dos municipios tienen cada uno una dinámica totalmente distinta con respecto a Bogotá.

Soacha es un municipio con cerca de 500 mill habitantes, de los que un 45% vive en estrato 1, un 33% en estrato 2 y el resto en estrato 3. El crecimiento de Soacha de los últimos años sobrepasa el 8% promedio anual y ha sido el lugar adonde han llegado muchos desplazados, ante la falta de oportunidades de vivienda en Bogotá.

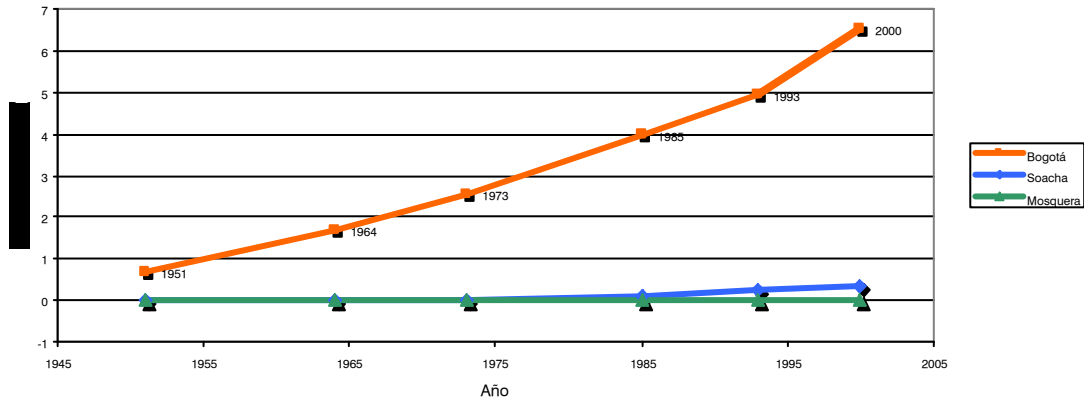
Mosquera, por su parte, tiene 30 mil habitantes, de los cuales 26 mil viven en la zona urbana. Este municipio tiene unos pocos asentamientos informales colindantes con Bogotá y desarticulados del casco urbano, característica que los hace dependientes de la ciudad capital.

Cuadro 3.4.1  
**Situación Bogotá : 2000**

		%
Población Total	6.378.928	100,0
Población Estratos 1 y 2	2.760.163	43,3
Viviendas Total	1.138.465	100,0
Viviendas Estrato 1 y 2	452.684	39,8
Area Total	29.957	100,0
Areas de Origen Informal (1950-2000)	7.599	25,0

Fuente: Rueda y Rueda (2005), Planos presente estudio.

Gráfico 3.1  
Bogotá, Soacha y Mosquera  
Población



Fuente: DANE (1938, 1951, 1964, 1973, 1985, 1993) / \* Mesa de planeación Regional (2005)

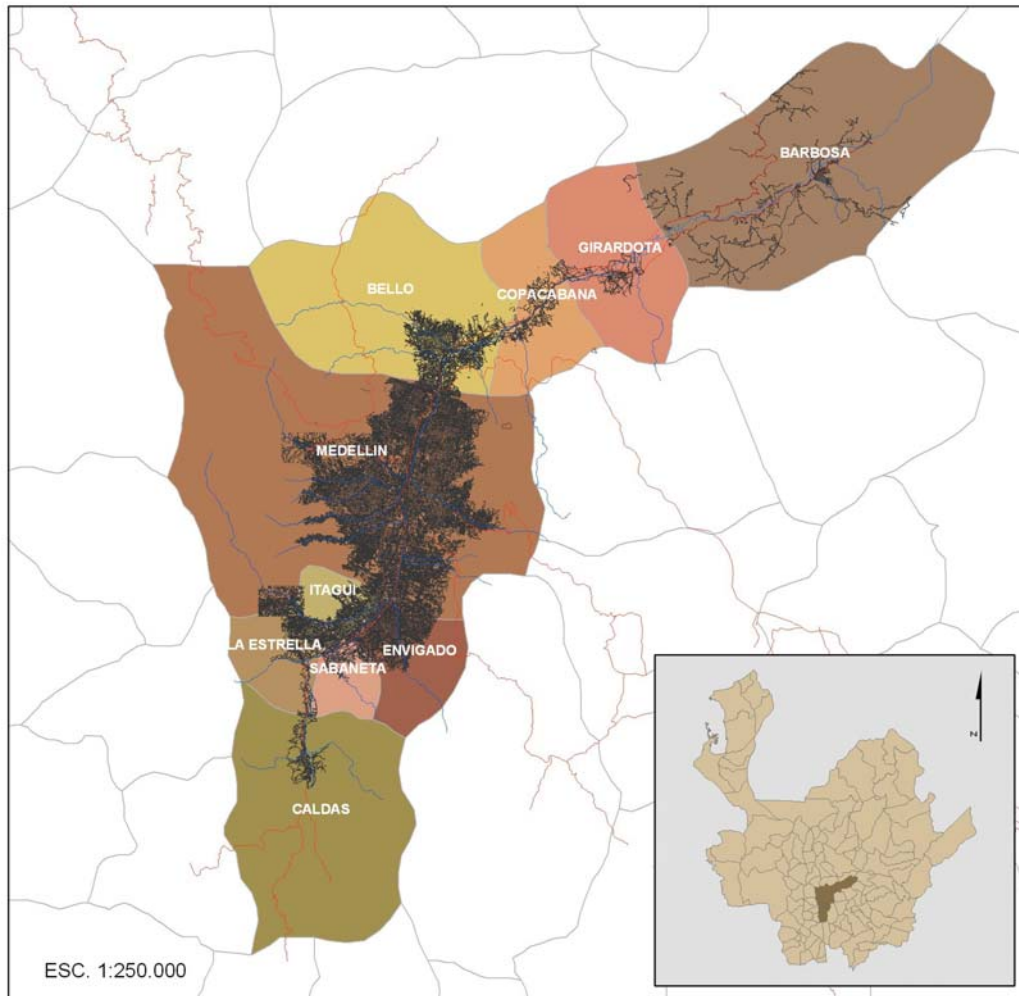
El análisis en profundidad sobre el crecimiento urbano y poblacional en Bogotá en los últimos 50 años está desarrollado en el Capítulo 4 del presente estudio. Sin embargo podemos esbozar, a grandes rasgos, varios aspectos de dicho crecimiento. Vale la pena destacar la creciente importancia que han tenido los desarrollos informales en el crecimiento urbano, al punto de igualar en cantidad a los desarrollos formales en la última década del siglo XXI. Durante el período mencionado, los asentamientos informales alcanzaron a representar un 25% del área urbanizada.

En Bogotá la situación actual sobre la vivienda, los hogares y el área ocupada por los asentamientos de origen informal, muestran como hay una gran cantidad de hogares habitando un menor porcentaje de viviendas y un aún menor porcentaje de área urbanizada. Esto permite pensar en condiciones de alta densidad de vivienda, y porqué no, de hacinamiento. El POT, como se verá más adelante, destaca la carencia de suelo urbano y de viviendas en la ciudad.

### 3.4.2 Perfil poblacional y de vivienda en Medellín y el área metropolitana

Medellín es el núcleo principal del área metropolitana del valle de Aburrá, localizado en la zona centro-sur del departamento de Antioquia, cruzado de sur a norte por el río Medellín. Es una región que alberga el 56% de la población del departamento y es el sector que ofrece el mayor desarrollo urbanístico y económico. El valle tiene una extensión total de 1152 Kms<sup>2</sup>, 340 kms<sup>2</sup> de área urbana y 812 kms<sup>2</sup> de área rural, donde se asienta una población de tres millones de habitantes, aproximadamente dos millones en el municipio de Medellín y más de un millón en los municipios de Bello, Copacabana, Giradota y Barbosa (en el norte), e Itagüí, Envigado, Sabaneta, La Estrella y Caldas (en el sur). El valle de Aburrá tiene una longitud de 60 kilómetros y una amplitud variable; la zona mas ancha mide 8km, donde se localiza Medellín, y la topografía oscila entre 1.300 y 2.800 msnm (Schnniter, 2005).

Plano 3.4.2  
Localización general del Área Metropolitana de Medellín



Fuente: Elaboración grupo consultor

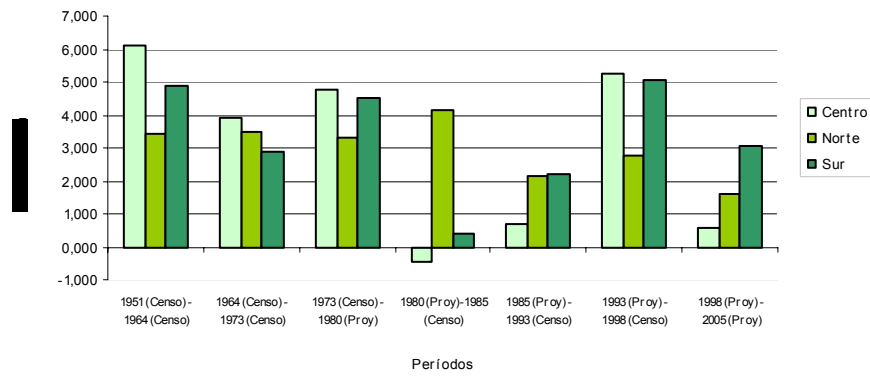
En el Gráfico 3.4.2.1 se aprecia cómo el centro del área metropolitana (municipio de Medellín) baja ostensiblemente su ritmo de crecimiento a partir de la década de los 80s, década que presencia un gran crecimiento en la zona norte, seguido por altos ritmos de crecimiento en la zona sur en los años 90s y el nuevo siglo.

Cuadro 3.4.2.1  
Población del Área Metropolitana 2005

Población Metropolitana 2005						
Zona Norte	Habitantes	Zona Sur	Habitantes	Zona Centro	Habitantes	Total Area Metropolitana
Barbosa	39.066	Caldas	74.208	Medellín	2.093.624	
Bello	400.291	Envigado	175.085			
Copacabana	57.184	Itagüí	288.207			
Girardota	40.404	La Estrella	57.269			
		Sabaneta	41.298			
<b>Total Norte</b>	<b>536.945</b>	<b>Total Sur</b>	<b>636.067</b>	<b>Total Centro</b>	<b>2.093.624</b>	<b>3.266.636</b>

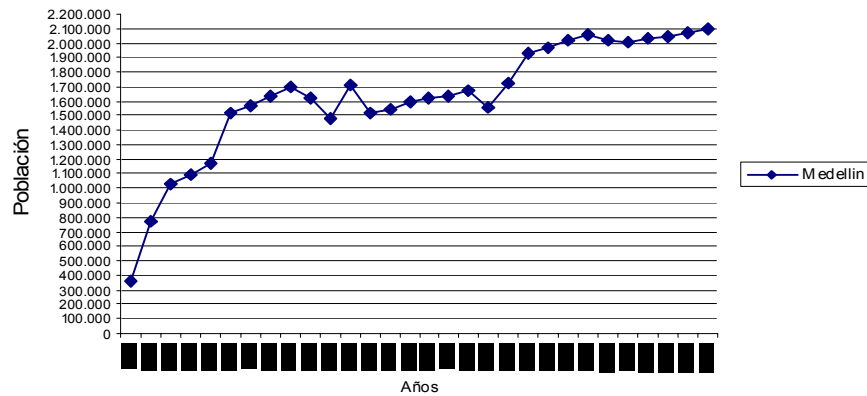
Fuente: Proyecciones DANE 2005, elaboración grupo consultor

Gráfico 3.4.2.1  
Tasa media anual de crecimiento poblacional total  
Períodos intercensales 1951-1993 y proyección a 2005



Fuente: DANE y anuarios estadísticos metropolitanos, elaboración y cálculos equipo consultor

Gráfico 3.4.2.2  
Población de Medellín 1951 - 2005

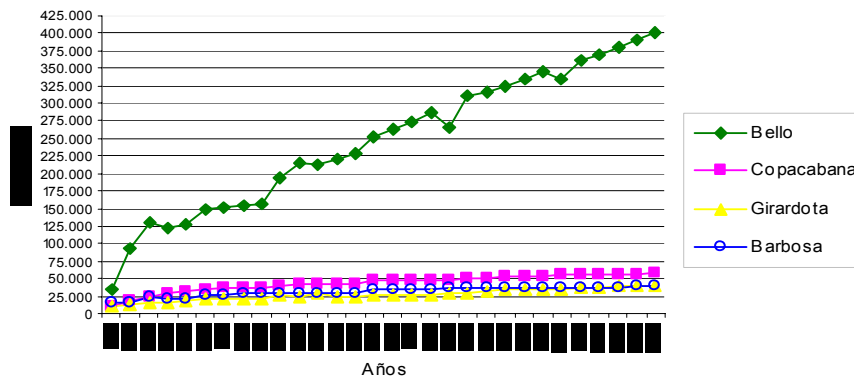


Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos.

De acuerdo con las proyecciones del DANE para el 2005, Medellín alberga el 64.1% de la población total del área metropolitana; le sigue la zona sur con el 19.4% y la zona norte con 16.4%. En la zona norte, el municipio que mayor cantidad de población ha albergado es Bello, que desde la década de los 70s intensificó el proceso de conurbación con Medellín; los municipios de Copacabana, Girardota y Barbosa aún conservan una importante proporción de habitantes en la zona rural. En la zona sur, los municipios de Itagüí y Envigado son plenamente conurbados con Medellín y demuestran mayores ritmos de crecimiento poblacional.

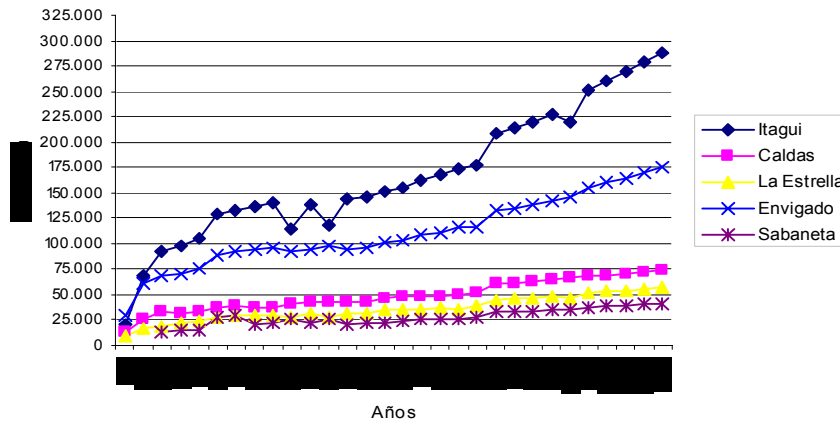
En la actualidad las áreas urbanas más densas son las de Itagüí y Caldas, con un rango de densidad de 200 a 328 habitantes por hectárea, seguidas por Medellín y Bello con un promedio entre 150 a 200 habitantes por hectárea; luego Envigado y La Estrella con un promedio de entre 100 a 150 habitantes por hectárea y por último Girardota, Copacabana y Sabaneta con las más bajas densidades, entre 75 y 100 habitantes por hectárea.

Gráfico 3.4.2.3  
Población Zona Norte 1951 - 2005



Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos.

Gráfico 3.4.2.4  
Población Zona Sur 1951 - 2005





Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos.

En relación con la vivienda, la concentración del déficit cuantitativo y cualitativo se presenta en los municipios de Medellín, Bello e Itaguí, y la mayor cantidad de área destinada como suelo de expansión está localizada en Medellín, Bello y Caldas.

Cuadro 3.4.2.2  
Déficit de vivienda y disponibilidad de suelo en el Valle de Aburrá 2003

Municipio	Población (2003)	Déficit de vivienda cuantitativo	Déficit de vivienda cualitativo	Suelo exp. área en m <sup>2</sup>	N° de viv. potenciales en suelo de exp. (1)	Lotes disponibles en m <sup>2</sup>	N° de viv. potenciales en lotes disponibles (2)
Medellín	1.885.001	45.278	139.358	5.190.000	43.250	11.790.000	137.550
Barbosa	15.681	637	501	0	0	10.145	118
Bello	350.416	7.520	1.622	4.140.000	34.500	675.810	7.884
Caldas	57.947	2.677	723	2.280.000	19.000	385.636	4.499
Copacabana	45.775	2.500	395	180.000	1.500	647.268	7.551
Envigado	140.216	3.078	405	1.500.000	12.500	774.070	9.031
Girardota	20.879	947	279	430.000	3.583	497.159	5.800
Itaguí	237.345	15.537	1.894	350.000	2.917	460.753	5.375
La Estrella	49.902	2.587	765	1.347.000	11.225	431.272	5.032
Sabaneta	29.525	1.114	459	820.000	6.833	223.413	2.606
<b>Área Metropolitana</b>	<b>2.832.687</b>	<b>81.874</b>	<b>146.403</b>	<b>16.237.000</b>	<b>135.308</b>	<b>15.895.525</b>	<b>185.448</b>

Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2003) Programas estratégicos. Elaborado con base en: Informe de lotes en el Valle de Aburrá (Área Metropolitana - Camacol Antioquia 2001). Informe demográfico para la Política Metropolitana de vivienda y hábitat.

(1) Se considera la mitad del área bruta del suelo de expansión como área neta y se considera el área de la vivienda de 60m<sup>2</sup>. La edificabilidad o índice de construcción se asume como 1.

(2) Se considera el 70% del área de lotes disponibles como área neta y se considera el área de la vivienda de 60m<sup>2</sup>. La edificabilidad o índice de construcción se asume como 1.

El problema de la vivienda en Medellín puede delimitarse sucintamente mediante los siguientes datos: un déficit cuantitativo de unas 45.000 viviendas (el 67% en los estratos socio-económicos 1, 2 y 3, y más de la mitad de, y creciendo, en los estratos 1 y 2); 25.000 viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable; 52 barrios (25% del total de 249) con desarrollo incompleto o inadecuado; 50.000 viviendas con deficiencias estructurales; 38.000 con hacinamiento severo; 34.000 viviendas que carecen de por lo menos un servicio básico; 110.000 viviendas con problemas de título de propiedad. Con apenas 80 has. designadas con el tratamiento de desarrollo dentro del área urbana y 519 has. designadas para expansión urbana (con una capacidad estimada de 34.000 viviendas), no es de sorprenderse que la política de desarrollo de Medellín está orientada hacia el mejoramiento y la densificación (Departamento Administrativo de Planeación, 2004). No obstante, dado el déficit de oferta de vivienda (especialmente para los estratos socio-económicos 1 y 2), los altos niveles de pobreza (falta de demanda efectiva) y el desplazamiento forzado de poblaciones, es probable que el déficit cualitativo, el hacinamiento y la ocupación informal de la periferia urbana estén creciendo.

Por otro lado, es evidente que la provisión de suelo tiene que resolverse a escala metropolitana. Mientras que la mayor parte de la demanda se origina en Medellín, la oferta de vivienda depende cada vez más de los municipios adyacentes. El área metropolitana tiene un déficit cuantitativo total de unas 82.000 viviendas, con 28.000 viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable, 188.000 hogares que viven en condiciones de hacinamiento, y 39.000 viviendas

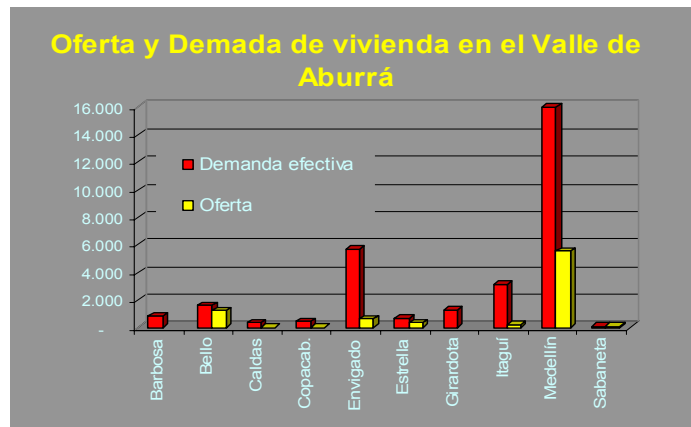
carecen de por lo menos un servicio básico, (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2003). De acuerdo con los Planes de Ordenamiento Territorial municipales, hay apenas 1.515 has. disponibles para expansión urbana (2,13% del total del área metropolitana) y solamente 40% de este total es urbanizable (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2005). La demanda de vivienda está concentrada en los sectores de más bajos ingresos, y de las 71.000 familias que aspiran a comprar una vivienda en las condiciones actuales de financiación, sólo el 6% cumple con los requisitos de las entidades crediticias. La demanda no efectiva es entre el 80% y el 85% entre los estratos socio-económicos 1 y 2. Aún así, en 2004 la oferta de 8.000 viviendas contrasta con una demanda efectiva de 30.000 (Camacol/Universidad de Medellín, 2004).

**Cuadro 3.4.2.3**  
Evolución del déficit de vivienda en el área metropolitana, 1985-2004

	1985 (1)	2003 (2)
Déficit cuantitativo	73.631	81.874
Déficit cualitativo	23.710	146.403
Déficit total	97.341	228.277

Fuente: (1) Área Metropolitana del valle de Aburrá - Plan de Desarrollo Metropolitana, 1985 (cifras para Medellín, Bello, Itagüi y Envigado únicamente); (2) Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2003.

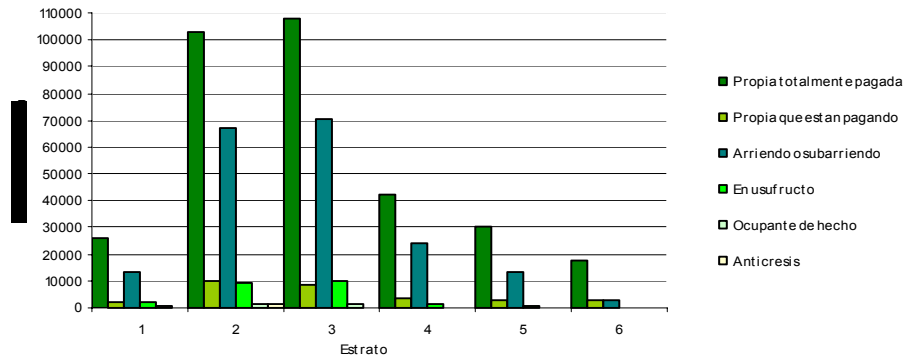
**Gráfico 3.4.2.5**  
Oferta y demanda de vivienda en el Valle de Aburrá



Fuente: Camacol/Universidad de Medellín (2004). Déficit y Demanda de Vivienda en el Valle de Aburrá 2004

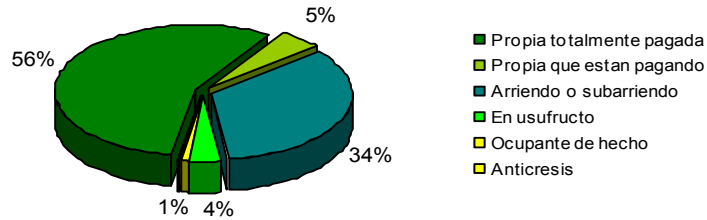
En cuanto a la tenencia de la vivienda, los siguientes gráficos demuestran un fuerte predominio de la propiedad y el alquiler como modalidades de tenencia.

Grafico 3.4.2.6  
Tenencia de la vivienda municipio de Medellín



Fuente: DAPM (2004). Encuesta de Calidad de Vida de Medellín

Gráfico 3.4.2.7  
Distribución porcentual de tenencia de la vivienda municipio de Medellín



Fuente: DAPM (2004). Encuesta de Calidad de Vida de Medellín

## **4. PRODUCTO 1: LÓGICAS DE OCUPACIÓN DEL SUELO PARA VIVIENDA FORMAL E INFORMAL**

El alcance previsto en los Términos de Referencia para el desarrollo de este producto determinaba el análisis del crecimiento histórico de las áreas de vivienda, formales e informales, utilizando las variables de localización, patrones de ocupación espacial, articulación urbana, morfología, tipologías y habitabilidad de las viviendas, entre otras. En la Propuesta Técnica de mayo de 2005, se consideró que la realización de este análisis demandaría gran parte del tiempo y el esfuerzo del equipo consultor, especialmente en el caso de Medellín donde la información secundaria sobre el tema es muy limitada. Además, surgió la inquietud sobre la real contribución del análisis de las variables mencionadas en el logro de los objetivos centrales del estudio.

En razón de las consideraciones anteriores, durante la teleconferencia del 30 de junio de 2005, facilitada por Ms Mahdu Raghunath, del Banco Mundial, se acordó con esta entidad, así como con el DNP y el MAVDT (Addendum to Proposal, julio 6, 2005), que el desarrollo de este producto se limitaría a un análisis básicamente descriptivo, relacionado con el crecimiento demográfico, sin profundizar en el posible impacto de las políticas públicas en los patrones de desarrollo de la ciudad, ni sobre los posibles efectos históricos de los “atributos” urbanos en la conformación de los asentamientos formales e informales. Sobre estos “atributos” se acordó considerar las relaciones entre los planes viales formulados durante el período de análisis (1950-2000) y el surgimiento y consolidación de los asentamientos mencionados.

En los casos de Soacha y Mosquera y los municipios adyacentes a Medellín, el horizonte temporal y el nivel de detalle de los análisis dependerían, en buena medida, de la disponibilidad de planos históricos de crecimiento, aerofotografías y datos censales con un nivel de desagregación adecuado.

### **4.1 BOGOTÁ - SOACHA - MOSQUERA**

#### **4.1.1 Precisiones sobre las fuentes y la metodología**

El desarrollo de este producto dependió en gran medida de la existencia y disponibilidad de fuentes secundarias, necesarias para la construcción de información –tablas, planos y gráficos– que permitiera realizar los análisis mencionados anteriormente, según los acuerdos realizados entre las entidades participantes.

En el caso del crecimiento urbano formal e informal y el crecimiento demográfico, fue necesario recurrir a diversas fuentes para tener la información completa. Para la construcción de planos de crecimiento se combinaron varias fuentes. El único estudio disponible sobre crecimiento urbano en Bogotá durante la segunda mitad del siglo XX es *Bogotá cd: instante memoria espacio* (IDCT, Museo de Desarrollo Urbano, 1999) construido a partir de la cartografía del DAPD. En este trabajo se realizan cortes del crecimiento de la ciudad cada década –al menos para el período estudiado en el presente estudio– comenzando en 1950. Este hecho determinó los cortes en el tiempo para desarrollar la cartografía del estudio. Para determinar la legalidad de cada crecimiento en cuanto a información sobre asentamientos de origen ilegal (AOI), se

utilizó la cobertura digital georreferenciada del DAPD (DAPD, 2002). Al cruzar las dos fuentes de información fue posible establecer para Bogotá, década a década, si cada desarrollo había tenido un origen formal o informal. En el caso de Soacha se utilizó un estudio de crecimiento de la Secretaría de Planeación que establecía para cada década la aparición de asentamientos de origen formal e informal. En el caso de Mosquera no existe tal información, y fue necesario realizar una entrevista con una funcionaria de la Secretaría de Planeación Municipal, en la que se estableció el crecimiento formal e informal para cada década. Al unir todas las fuentes mencionadas anteriormente se construyeron los planos de crecimiento urbano formal e informal entre 1950 y 2000 para Bogotá, Soacha y Mosquera. El estudio de *Tendencias recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región* (CEDE, 1999) permitió contextualizar los planos dentro de la región –vías y municipios vecinos. Una vez terminada la planimetría, esta se utilizó para calcular digitalmente el área de los crecimientos formales e informales en cada período.

La información de crecimiento demográfico proviene de los Censos de Población y Vivienda realizados periódicamente por el DANE (1951, 1964, 1973, 1985, 1993) y de las proyecciones efectuadas por H. Molina y otros, en “Dinámica demográfica y estructura funcional de la región Bogotá-Cundinamarca 1973-2020”, elaborado para UNDESA / UNCRD y la Mesa de Planificación Regional. La información histórica del DANE no está desagregada por estratos ni por la formalidad de los asentamientos, lo que obligó a trabajar solamente con datos totales para las 3 ciudades. Esta limitación no permite estudiar la evolución de la población de asentamientos informales de una manera desagregada.

Como los períodos de cada una de las fuentes existentes no coinciden, fue necesario relacionar los períodos censales con los cortes de crecimiento urbano de la manera más adecuada para su comparación, como se ve a continuación:

Tabla 4.1  
Crecimiento urbano y crecimiento demográfico  
Relación cronológica entre períodos

Períodos de crecimiento urbano	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Períodos intercensales	1951-1964	1964-1973	1973-1985	1985-1993	1993-2000

Para estudiar la relación entre el surgimiento de asentamientos informales y el Plan Vial, como la articulación de dichos asentamientos con el resto de la ciudad, se construyeron planos a partir de los planos de crecimiento formal e informal, y la cartografía histórica de los planes viales de Bogotá del estudio *Bogotá CD: instante memoria espacio* (IDCT, Museo de Desarrollo Urbano, 1999). La información histórica sobre la ejecución de las vías del Plan Vial no existe, o es extremadamente difícil de recopilar. De esta manera, el análisis no permite precisión en

cuanto a la relación cronológica entre el surgimiento de los asentamientos informales y la construcción de vías. Dado que los planes viales se ejecutan durante varios años una vez realizados, el estudio de la aparición de asentamientos informales se hizo con el Plan Vial correspondiente a la década anterior, de esta manera:

Cuadro 4.2  
Crecimiento urbano y Planes Viales  
Relación cronológica

En cuanto al evolución de los del suelo rural en suelo urbano y del en las zonas de al perímetro de la últimos 20 años-

Período	Plan Vial
1950-1960	Plan Piloto (1951)
1970-1980	DAPD (1961)
1990-2000	Acuerdo 2 (1980)

análisis de la precios promedio la frontera con el precio promedio desarrollo ligadas ciudad –en los fue imposible

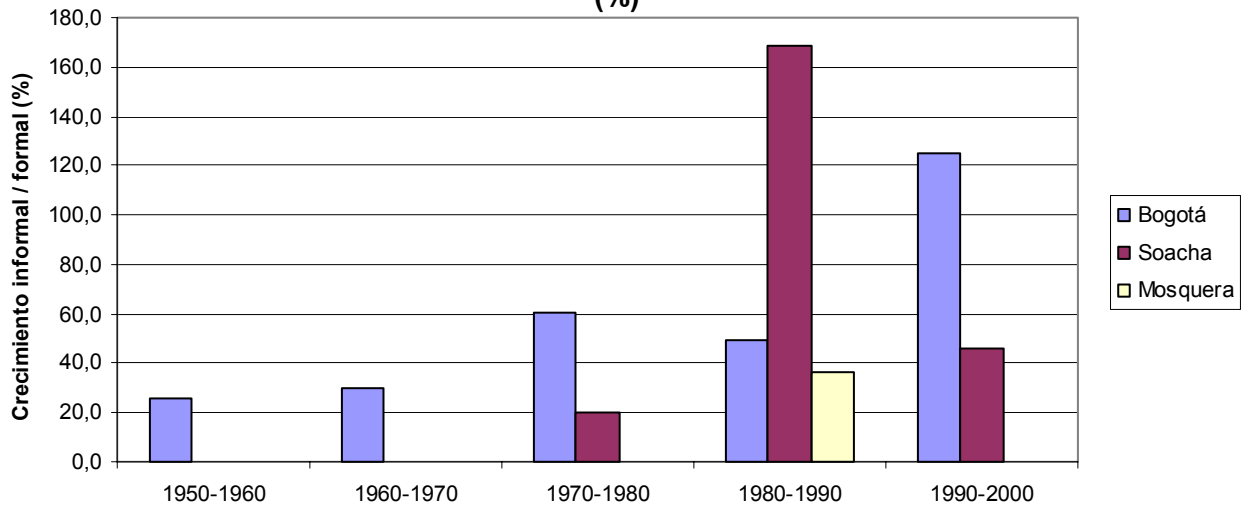
conseguir la información completa, pues se constató, luego de consultar con varios expertos en el tema, y con la Lonja de Propiedad Raíz, que dicho estudio aún no ha sido llevado a cabo, y no se ha recopilado la información necesaria para calcular dichos promedios. Sin embargo, fue posible recolectar datos de precios del suelo de diversas entidades -el Observatorio del Suelo de la Subdirección Económica del DAPD, Metrovivienda y la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá- para estudiar su comportamiento en diversos lugares de la periferia.

#### 4.1.2 Crecimiento urbano formal e informal, 1950-2000

“Los desarrollos clandestinos han aportado un peso importante al crecimiento desordenado de la ciudad” (Tarchópulos y Ceballos, 2005: 27) La gran demanda de vivienda y la difícil accesibilidad a créditos y a proyectos formales generaron grandes barrios de origen informal, sin planeamiento ni articulación con la ciudad, en la mayoría de los casos sobre terrenos externos del perímetro urbano, condición que ha dificultado y retrasado por mucho tiempo la conexión a los servicios públicos. El análisis histórico del proceso de asentamiento formal frente al informal permite establecer patrones sobre el crecimiento urbano durante las últimas décadas.

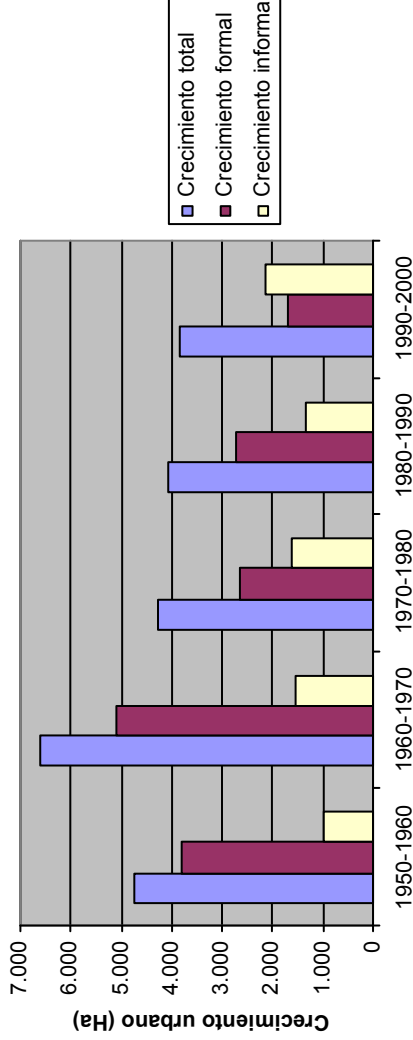
Para determinar la lógica de ocupación tanto del sector formal como del informal, en Bogotá y en los municipios colindantes de Soacha y Mosquera, se presenta a continuación la información cartográfica y estadística recopilada y/o construida, y desagregada en 5 períodos entre 1950 y 2000. Esta información presenta el proceso de asentamiento formal frente al proceso de asentamiento informal, paralelamente al crecimiento demográfico del distrito y los municipios estudiados. Primero se encuentra un análisis por década, donde se establecen las particularidades de cada período. Finalmente se presentan las observaciones generales a lo largo de los cincuenta años, que permiten establecer patrones de asentamiento tanto del sector formal como del informal.

**Gráfico 4.1**  
**Bogotá, Soacha y Mosquera**  
**Crecimiento urbano informal frente al formal**  
**(%)**



FUENTES: Cálculos presente estudio

**Gráfico 4.2**  
**Bogotá : crecimiento urbano total, formal e informal, 1950-2000**



FUENTES: Cálculos presente estudio

**Cuadro 4.3**

**Bogotá : Crecimiento de asentamientos urbanos formales e informales, 1950-2000**

	1950-1960		1960-1970		1970-1980		1980-1990		1990-2000		totales	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
área inicial en cada década			6.647		11.447		17.991		22.182		26.205	
a. crecimiento formal	3.642		4.983		2.455		2.514		1.512		15.105	
b. crecimiento informal	960		1.510		1.564		1.315		2.119		7.468	
c. crecimiento total 1950-2000			4.602		6.492		4.019		3.829		3.631	
% (b/a)	26,4		30,3		63,7		52,3		140,1		49,4	
% (b/c)	20,9		23,3		38,9		34,3		58,4		33,1	
área final en cada década			11.248		17.939		22.010		26.011		29.836	

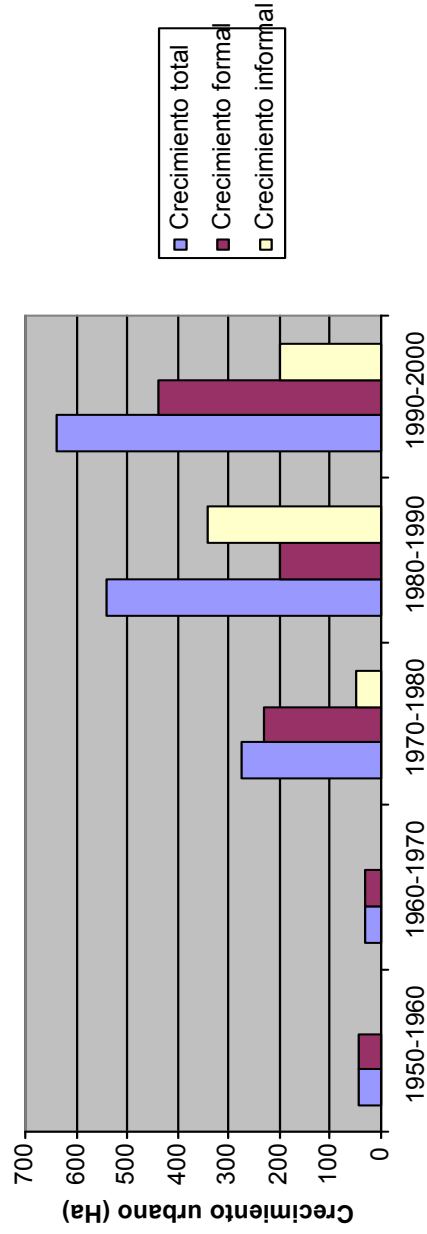
FUENTES: Planos Crecimiento, presente estudio.

NOTA: según el POT el 23% de la ciudad se desarrolló de una manera ilegal. Con los cálculos del presente estudio, este porcentaje aumenta a un 25%.



**Gráfico 4.3**

**Soacha : crecimiento urbano total, formal e informal, 1950-2000**



FUENTES: Círculos presente estudio

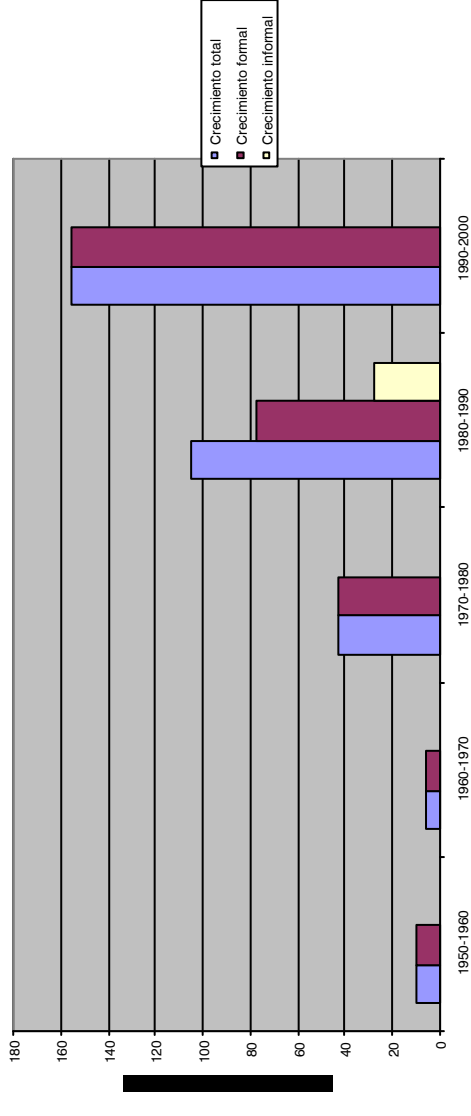
**Cuadro 4.4**

**Soacha : Crecimiento de asentamientos urbanos formales e informales, 1950-2000**

	1950-1960		1960-1970		1970-1980		1980-1990		1990-2000		totales	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
área inicial en cada década	70		116		147		423		964			
a. crecimiento formal	46		31		230		201		437			946
b. crecimiento informal	0		0		47		339		201			587
c. crecimiento total			46		31		277		541			1.533
% (b/a)		0,0		0,0		20,2		168,6		45,9		62,0
% (b/c)		0,0		0,0		16,8		62,8		31,5		38,3
área final en cada década			116		147		424		964			1.602

FUENTES: Planos Crecimiento, presente estudio

**Gráfico 4.4**  
**Mosquera : crecimiento urbano total, formal e informal, 1950-2000**



FUENTES: Cálculos presente estudio

**Cuadro 4.5**

**Mosquera : Crecimiento de asentamientos urbanos formales e informales, 1950-2000**

	1950-1960		1960-1970		1970-1980		1980-1990		1990-2000		totales	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
área inicial en cada década	82		93		99		142		248			
a. crecimiento formal	10		6		43		77		156		292	
b. crecimiento informal	0		0		0		28		0		28	
c. crecimiento total			10		6		43		105		156	
% (b/a)		0,0		0,0		0,0		36,5		0,0		9,6
% (b/c)		0,0		0,0		0,0		26,7		0,0		8,8
área final en cada década	92		98		142		248		404			

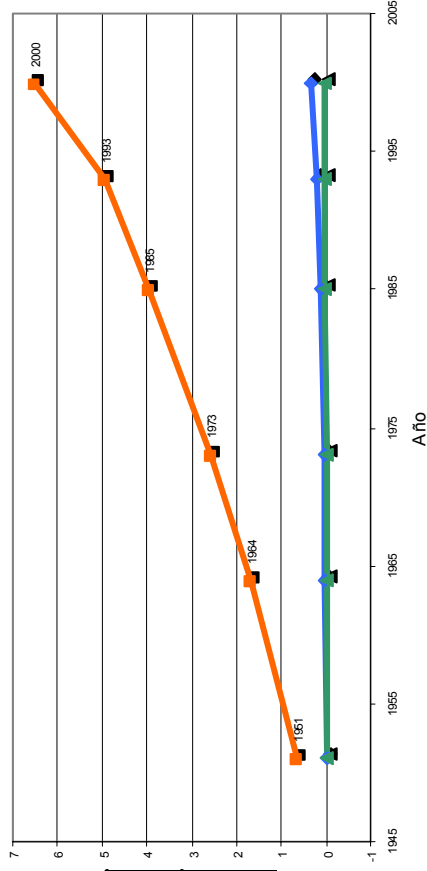
FUENTES: Planos Crecimiento, presente estudio

Cuadro 4.6  
Bogotá - Soacha - Mosquera  
Población Urbana (cabecera) 1951-2000

	1951	1964	1973	1985	1993	2000
BOGOTA	660.280	1.661.935	2.557.461	3.975.086	4.931.796	6.523.961
SOACHA	4.226	11.435	23.054	99.418	222.565	323.158
MOSQUERA	1.987	4.580	3.956	9.924	17.774	27.342
TOTAL	666.493	1.677.950	2.584.471	4.084.428	5.172.135	6.874.461

Fuente: DANE (1938, 1951, 1964, 1973, 1985, 1993) / \* Mesa de Planeación Regional (2005)

Gráfico 4.5  
Bogotá, Soacha y Mosquera  
Población



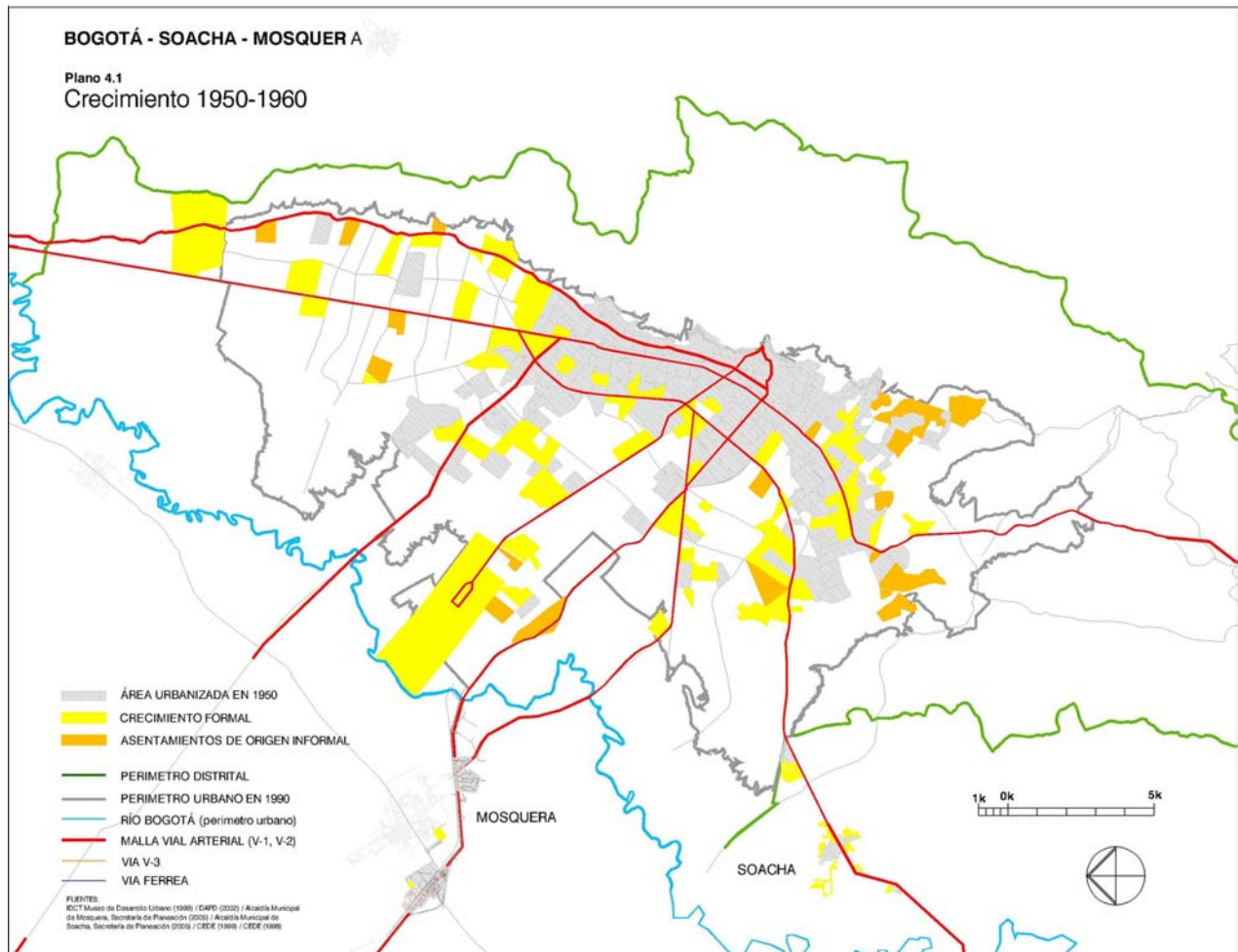
Fuente: DANE (1938, 1951, 1964, 1973, 1985, 1993) / \* Mesa de planeación Regional (2005)

Cuadro 4.7  
Bogotá y Soacha  
Tasas de Crecimiento 1951-1993

Periodo intercensal	Tasa de crecimiento (%)
1951-1964	6,8
1964-1973	5,8
1973-1985	3,6
1985-1993	3,5

Fuente: DANE (1951, 1964, 1973, 1985, 1993)





#### 4.1.2.1 Crecimiento Bogotá – Soacha – Mosquera : 1950-1960

- La década de 1950 a 1960 representa para Bogotá un momento de gran crecimiento urbano, donde el área urbana que apareció durante la década fue mucho mayor que el área urbana existente en 1950. Esta década fue donde hubo el más alto crecimiento urbano (4602 Ha) y demográfico (1.661.935) entre 1950 y el 2000 comparativamente con el área (6,647 Ha) y la población (660.280) inicialmente existentes.
- Entre los censos de 1951 y 1964 se dio la más alta tasa de crecimiento poblacional de los últimos 50 años (6.8%) para la suma de Bogotá y Soacha.
- Es posible establecer áreas de la ciudad donde se concentraron los crecimientos formales y los informales. Los crecimientos formales se dieron en vacíos urbanos o se adosaron al área urbanizada en el límite urbano. Estos desarrollos dejaron bastantes vacíos urbanos, por lo que no es posible establecer con facilidad un límite del área urbanizada. Los crecimientos informales surgieron aún más lejos, en áreas desconectadas y poco articuladas con la ciudad existente.
- Los asentamientos informales se concentraron en: la parte sur y en el suroriente, en las actuales localidades de San Cristóbal y Tunjuelito. Estos asentamientos comparten la característica de haberse desarrollado sobre terrenos inclinados, posiblemente con riesgo de deslizamiento. También aparecieron crecimientos informales menores fuera del área urbanizada hacia el norte sobre la carrera séptima y la autopista, y hacia el

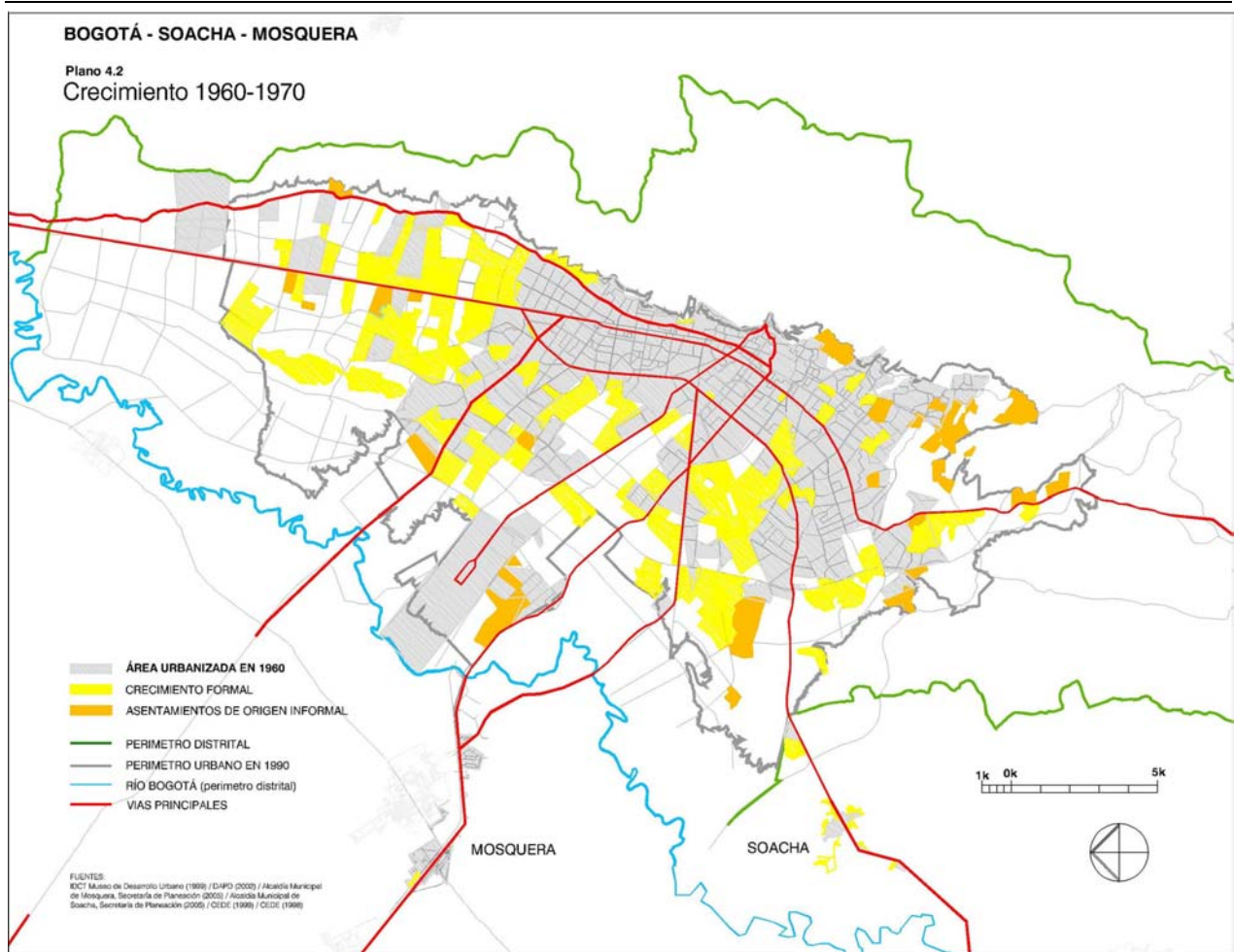
occidente, en Fontibón, cerca del territorio destinado para el aeropuerto. El crecimiento informal fue del 21% del crecimiento total.

- En Soacha y Mosquera no surgieron asentamientos informales durante esta década. Aunque ambos tenían un área urbanizada similar al principio de la década, el crecimiento urbano de Soacha (46 Ha) fue 4.6 veces mayor que el de Mosquera (10 Ha).

Cuadro 4.8  
Bogotá - Soacha - Mosquera  
**Crecimiento demográfico vs. crecimiento urbano informal**  
**(1951- 1964) (período 1950-1970)**

Distrito - Municipio	a		b		c		d		e		f		g	
	Población 1951	Población 1964	Crecimiento absoluto población 1951-1964	c/a (%)	Crecimiento urbano 1950-1960 (Ha)	Crecimiento área informal 1950-1960 (Ha)	e/d (%)	Crecimiento urbano 1960-1970 (Ha)	Crecimiento área informal 1960-1970 (Ha)	g/f (%)				
<b>Bogotá</b>	660.280	1.661.935	1.001.655	<b>151,70</b>	4.602	960	<b>20,58</b>	6.492	1.510	<b>23,14</b>				
<b>Soacha</b>	4.226	11.435	7.209	<b>170,59</b>	46	0	<b>0,00</b>	31	0	<b>0,00</b>				
<b>Mosquera</b>	1.987	4.580	2.593	<b>130,50</b>	10	0	<b>0,00</b>	6	0	<b>0,00</b>				
<b>Totales</b>	666.493	1.677.950	1.011.457	<b>151,76</b>	4.638	960	<b>20,34</b>	6.529	1.510	<b>23,01</b>				

Fuentes: Planos Presente Estudio, DANE (1951, 1964)



#### 4.1.2.2 Crecimiento Bogotá – Soacha - Mosquera : 1960-1970

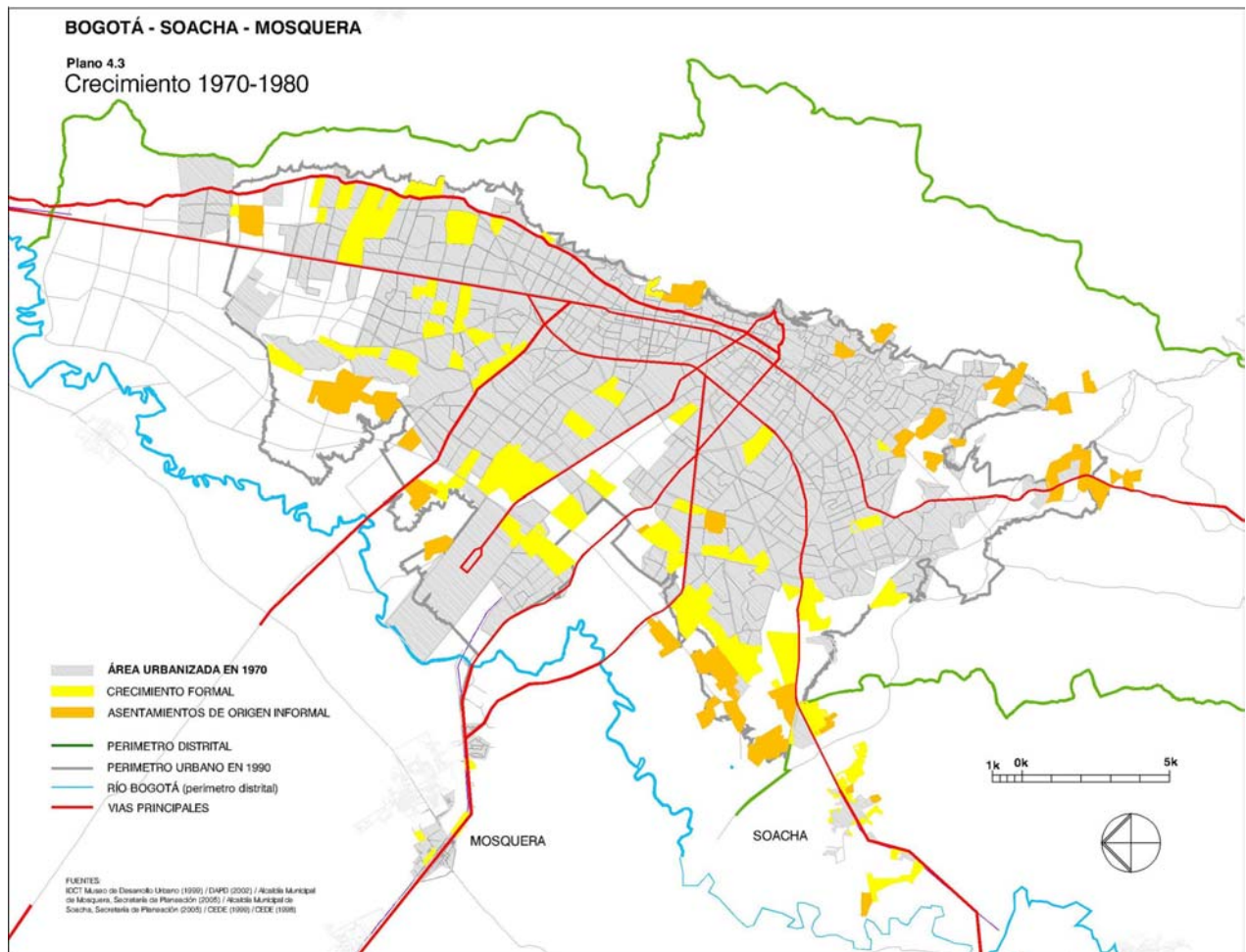
- Durante esta década se dio el mayor crecimiento urbano absoluto en el área de estudio de los últimos 50 años.
- El crecimiento de población, aunque menor que en la década anterior –con una tasa de crecimiento del 5.8 entre 1964 y 1973- es de todas formas muy grande comparativamente con el de las décadas siguientes.
- El crecimiento formal se dio en la periferia adyacente al área urbana y en vacíos urbanos que habían quedado del crecimiento de la década anterior, aumentando considerablemente el tamaño de la ciudad, pero dejando grandes vacíos urbanos.
- El crecimiento informal fue un 23% del crecimiento total durante la década, aumentando un poco la tendencia de la década anterior.
- Los asentamientos informales que surgieron durante esta década se localizaron en terrenos adyacentes a asentamientos informales aparecidos durante la década anterior. La gran mayoría se concentra hacia el sur oriente en San Cristóbal y en Usme y hacia el sur y sur occidente en Kennedy y en Ciudad Bolívar. En Fontibón se repite la tendencia de asentamientos informales hacia el sur del aeropuerto El Dorado. Igualmente siguen apareciendo asentamientos informales de menor tamaño hacia el norte sobre la séptima y la autopista. Finalmente, se observa el surgimiento de un asentamiento informal hacia el occidente al norte de la calle 80, la autopista a Medellín.

- En Soacha y en Mosquera hay un crecimiento similar al de la década anterior, siendo el de Soacha varias veces mayor que el de Mosquera. Aún no se reportan asentamientos informales en ninguno de los dos municipios.

**Cuadro 4.9**  
**Bogotá - Soacha - Mosquera**  
**Crecimiento demográfico vs. crecimiento urbano informal**  
**(período intercensal 1964 - 1973) (período 1960 - 1980)**

Distrito - Municipio	(período intercensal 1964 - 1973)			(período 1960 - 1980)						
	a	b	c	d	e	f	g			
	Población 1964	Población 1973	Crecimiento absoluto población 1964-1973	c/a (%)	Crecimiento urbano 1960-1970 (Ha)	Crecimiento área informal 1960-1970 (Ha)	e/d (%)	Crecimiento urbano 1970-1980 (Ha)	Crecimiento área informal 1970-1980 (Ha)	g/f (%)
<b>Bogotá</b>	1.661.935	2.557.461	895.526	<b>53,88</b>	6.492	1.510	<b>23,14</b>	4.019	1.564	<b>37,72</b>
<b>Soacha</b>	11.435	23.054	11.619	<b>101,61</b>	31	0	<b>0,00</b>	277	47	<b>16,70</b>
<b>Mosquera</b>	4.580	3.956	-624	<b>-13,62</b>	6	0	<b>0,00</b>	43	0	<b>0,00</b>
<b>Totales</b>	1.677.950	2.584.471	906.521	<b>54,03</b>	4658	1.510	<b>23,01</b>	4.339	1.611	<b>37,10</b>

Fuentes: Planos Presente Estudio, DANE (1964, 1973)





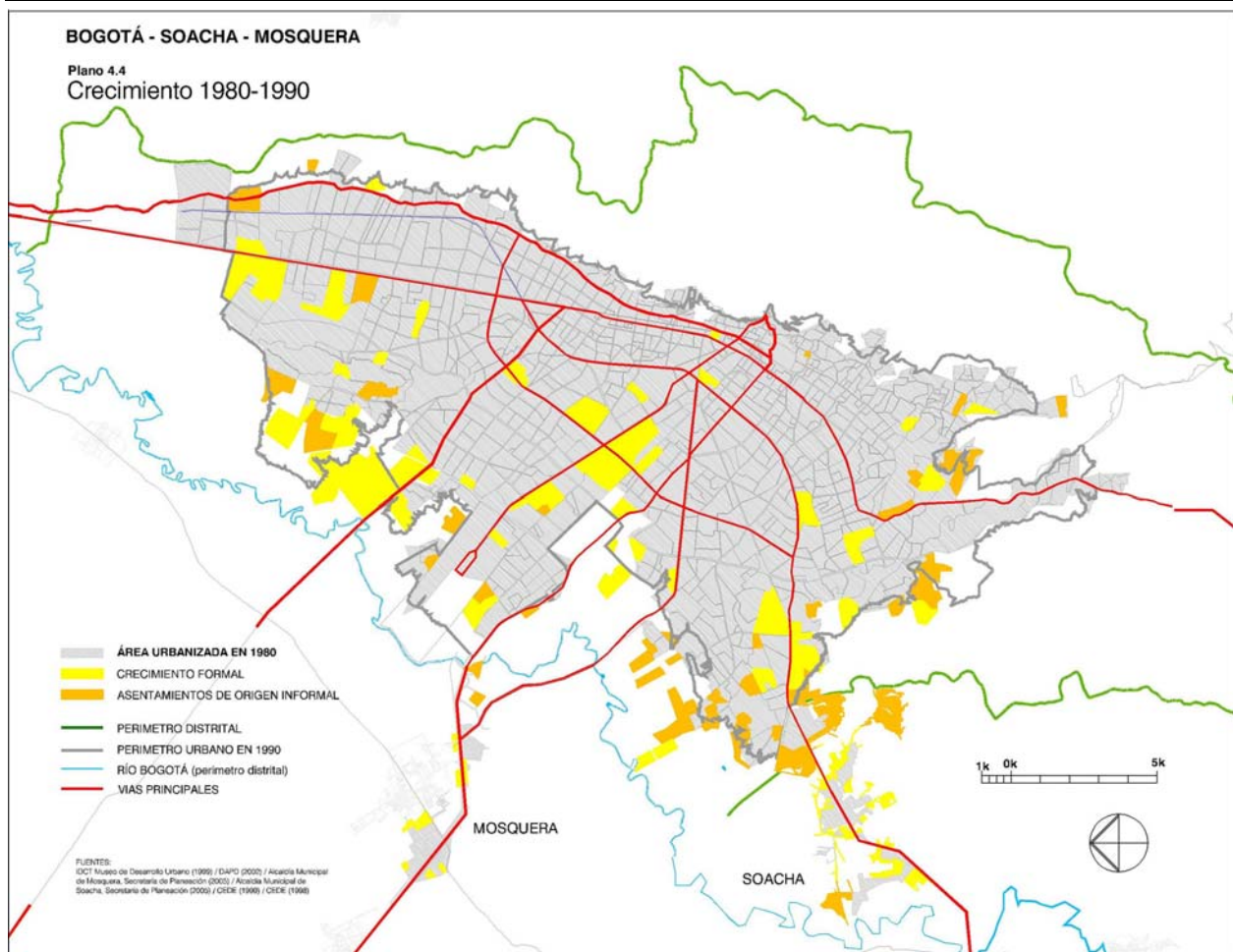
**4.1.2.3 Crecimiento Bogotá – Soacha - Mosquera : 1970-1980**

- El crecimiento urbano absoluto fue menor que en la década anterior; sin embargo, el crecimiento del área informal desarrollada fue mayor que en las décadas anteriores, es decir, aunque el crecimiento total se mantuvo, el formal decreció y el informal aumentó, sumando un 38,9% del crecimiento total. Los desarrollos informales representaron un 63,7% del crecimiento formal.
- Los desarrollos formales surgieron en vacíos urbanos dentro del área urbana o en predios inmediatamente adyacentes a esta. Sin embargo el gran vacío de lo que sería Ciudad Salitre, quedó como una gran isla en el centro de la ciudad.
- Los desarrollos informales se ubicaron prácticamente en la totalidad fuera del área urbana, en la periferia. Continúa la tendencia principal hacia el sur y el sur oriente en San Cristóbal y en Usme. Se consolidan Bosa, en la cercanía del límite con el municipio de Soacha, y Suba, al nor-occidente, como grandes sectores de desarrollos informales. Aparecen asentamientos informales sobre los cerros orientales encima del Parque Nacional.
- El crecimiento de Soacha se dispara en comparación a las décadas anteriores, pasando de tener 147 ha en 1970 a 424 ha en 1980. Aparecen los primeros asentamientos informales, aunque aún son de un tamaño reducido. Se dan en zonas periféricas del municipio.
- En Mosquera el crecimiento sigue siendo muy pequeño y no hay asentamientos informales.
- La tasa de crecimiento de población del 3.6 % que se dio entre 1973 y 1985 fue considerablemente menor que en el período anterior.

Cuadro 4.10  
Bogotá - Soacha - Mosquera  
**Crecimiento demográfico vs. crecimiento urbano informal**  
**(período intercensal 1973 - 1985) (período 1970 - 1990)**

Distrito - Municipio	(período intercensal 1973 - 1985)			(período 1970 - 1990)						
	a	b	c	d	e	f	g			
	Población 1973	Población 1985	Crecimiento absoluto población 1973-1985	Crecimiento urbano 1970-1980 (Ha)	Crecimiento área informal 1970-1980 (Ha)	Crecimiento urbano 1980-1990 (Ha)	Crecimiento área informal 1980-1990 (Ha)			
			c/a (%)		e/d (%)		g/f (%)			
<b>Bogotá</b>	2.557.461	3.975.086	1.417.625	<b>55,43</b>	4.019	1.564	<b>37,72</b>	3829	1.315	<b>32,89</b>
<b>Soacha</b>	23.054	99.418	76.364	<b>331,24</b>	277	47	<b>16,70</b>	541	339	<b>62,73</b>
<b>Mosquera</b>	3.956	9.924	5.968	<b>150,86</b>	43	0	<b>0,00</b>	105	28	<b>26,79</b>
<b>Totales</b>	2.584.471	4.084.428	1.499.957	<b>58,04</b>	4.339	1.611	<b>36,09</b>	4.474	1.682	<b>36,18</b>

Fuentes: Planos Presente Estudio, DANE (1973, 1985)



#### 4.1.2.4 Crecimiento Bogotá – Soacha - Mosquera : 1980-1990

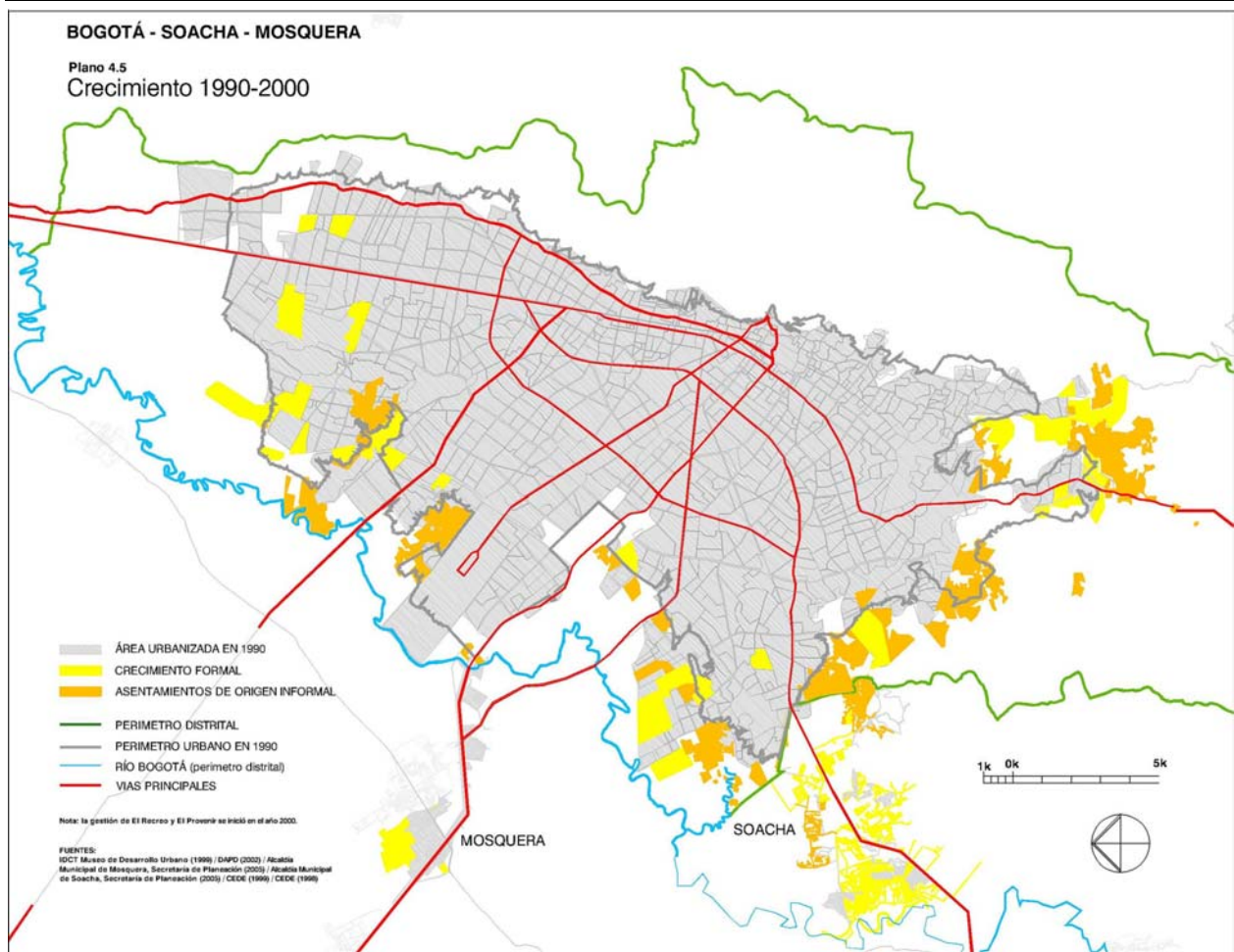
- Durante esta década continuó el crecimiento urbano de una manera y cuantía similar al de la década anterior. La tendencia del importante porcentaje del crecimiento informal sobre el formal (36%) de la década anterior, disminuyó ligeramente al 34,3% durante esta década.
- Los promotores formales urbanizan grandes vacíos urbanos dentro del tejido urbano, o en la periferia, en especial en Suba.
- Los crecimientos informales se dan en globos de terreno mucho menores que en las décadas anteriores, en el borde de la periferia urbana, prácticamente en todo el perímetro de Bogotá, salvo sobre los cerros. En pocos casos se dan pequeños crecimientos al interior del perímetro rellenando parches vacíos. La mayor cantidad de grandes áreas informales se dan en el municipio de Soacha, aunque separados de su centro urbano, y pegados al límite urbano con Bogotá. Suba, Usme, Tunjuelito y Ciudad Bolívar siguen siendo los sectores con mayor concentración de asentamientos informales.
- Durante esta década es necesario destacar en Soacha el altísimo impacto de la urbanización informal, en especial en la conurbación del municipio con la capital. El crecimiento de Soacha duplica el área urbana, siendo el crecimiento informal el 62,7% del crecimiento total. Esta es la primera vez en la zona estudiada donde los asentamientos informales superan a los formales en alguno de los municipios.

- En Mosquera aparecen los únicos asentamientos informales de su historia, junto al río Bogotá. El crecimiento urbano del municipio es más del doble del crecimiento de la década anterior, siendo los desarrollos informales el 27% del total. Igualmente la población tiene un altísimo crecimiento comparado a los períodos intercensales anteriores.
- La población tiene una tasa de crecimiento similar al de la década anterior.

Cuadro 4.11  
Bogotá - Soacha - Mosquera  
**Crecimiento demográfico vs. crecimiento urbano informal**  
**(período intercensal 1985 - 1993) (período 1980 - 2000)**

Distrito - Municipio	a		b		c		d		e		f		g	
	Población 1985	Población 1993	Crecimiento absoluto población 1985-1993	c/a (%)	Crecimiento urbano 1980-1990 (Ha)	Crecimiento área informal 1980-1990 (Ha)	e/d (%)	Crecimiento urbano 1990-2000 (Ha)	Crecimiento área informal 1990-2000 (Ha)	g/f (%)				
<b>Bogotá</b>	3.975.086	4.931.796	956.710	<b>24,07</b>	3829	1.315	<b>32,89</b>	3.631	2.119	<b>55,55</b>				
<b>Soacha</b>	99.418	222.565	123.147	<b>123,87</b>	541	339	<b>62,73</b>	638	201	<b>31,50</b>				
<b>Mosquera</b>	9.924	17.774	7.850	<b>79,10</b>	105	28	<b>26,79</b>	156	0	<b>0,00</b>				
<b>Totales</b>	4.084.428	5.172.135	1.087.707	<b>26,63</b>	4.474	1.682	<b>36,18</b>	4.425	2.320	<b>49,50</b>				

Fuentes: Planos Presente Estudio, DANE (1985, 1993)



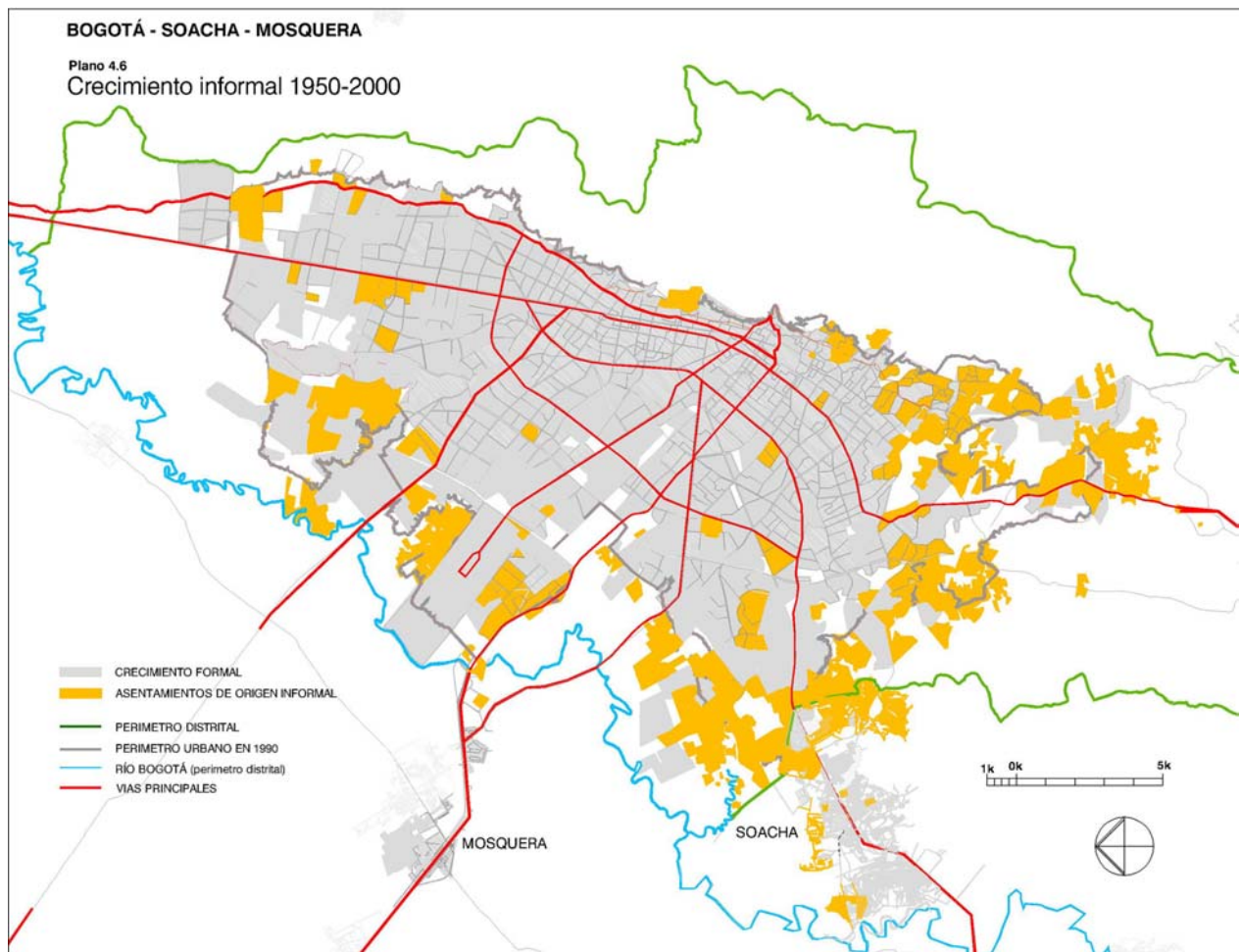
#### 4.1.2.5 Crecimiento Bogotá – Soacha - Mosquera : 1990-2000

- Durante esta década el crecimiento informal aumenta considerablemente en el área de estudio, teniendo un peso prácticamente igual que el crecimiento formal.
- En Bogotá se da un crecimiento importante hacia el sur, en su mayoría informal, en especial en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y Tunjuelito, y por otro lado en el occidente en Bosa. En Suba también se dan crecimientos importantes, aunque de menor tamaño. En Soacha se realizan grandes desarrollos formales.
- En Soacha aumentó considerablemente el desarrollo de asentamientos formales con relación a los informales.

**Cuadro 4.12**  
**Bogotá - Soacha - Mosquera**  
**Crecimiento demográfico vs. crecimiento urbano informal**  
**(período intercensal 1993 - 2000) (período 1990 - 2000)**

Distrito - Municipio							e/d (%)
	a	b	c	d	e		
	Población 1993	Población 2000	Crecimiento absoluto población 1993-2000	c/a (%)	Crecimiento urbano 1990-2000 (Ha)	Crecimiento área informal 1990-2000 (Ha)	
<b>Bogotá</b>	4.931.796	6.523.961	1.592.165	<b>32,28</b>	3631	2.119	<b>55,55</b>
<b>Soacha</b>	222.565	323.158	100.593	<b>45,20</b>	638	201	<b>31,50</b>
<b>Mosquera</b>	17.774	27.342	9.568	<b>53,83</b>	156	0	<b>0,00</b>
<b>Totales</b>	5.172.135	6.874.461	1.702.326	<b>32,91</b>	4.425	2.320	<b>49,50</b>

Fuentes: Planos Presente Estudio, DANE (1993), Mesa de Planificación Regional (2005)



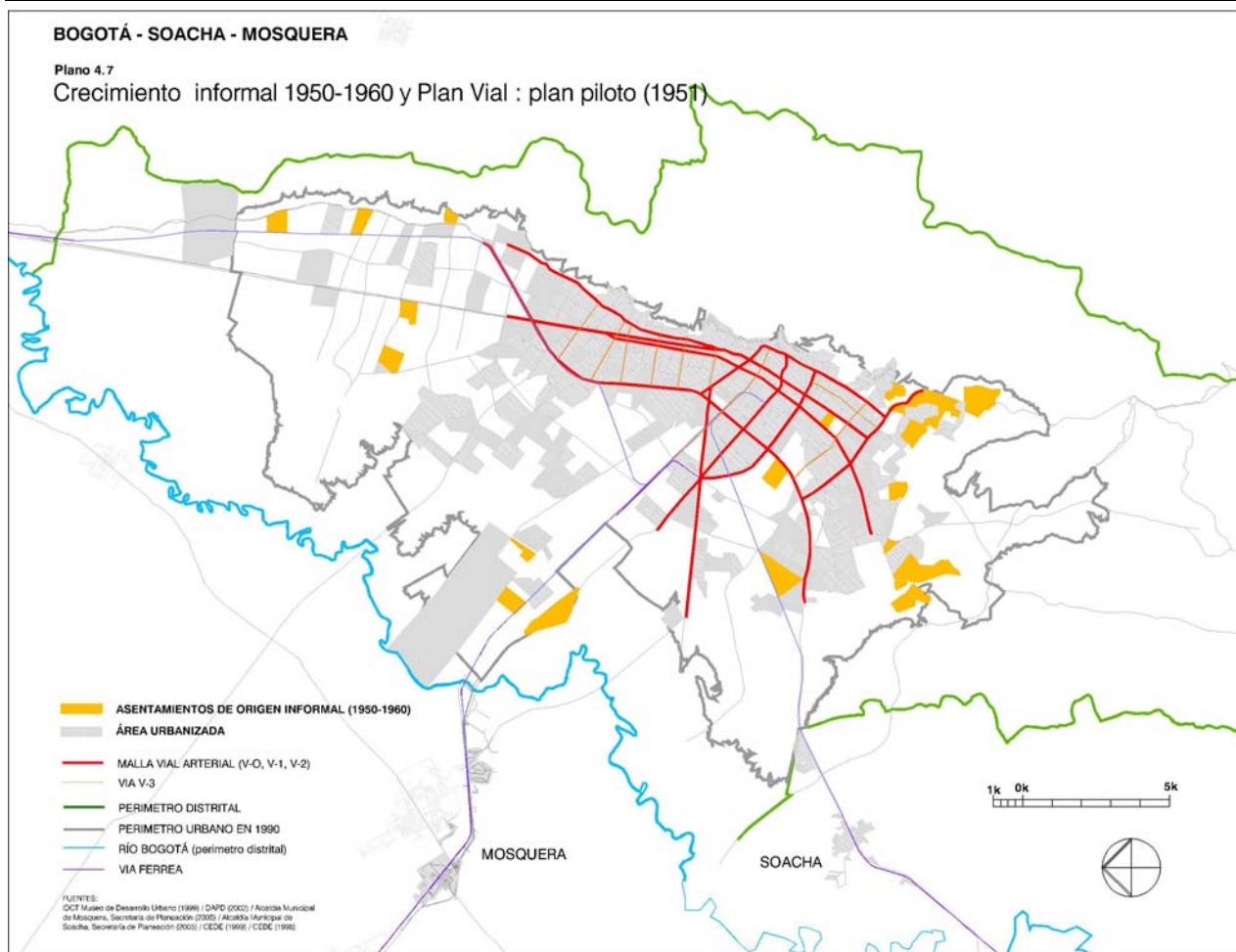
#### **4.1.2.6 Observaciones al crecimiento urbano y demográfico 1950-2000**

- Al revisar el período de 50 años estudiado se pueden ver tendencias de crecimiento urbano formal e informal y se identifican patrones de localización de los diferentes asentamientos. Por un lado se ve en la región estudiada una tendencia al alza de los asentamientos de origen informal comparativamente a los de origen formal.
- En cuanto a los patrones de asentamiento formal e informal se ven las siguientes tendencias:
  - Los promotores formales llenan vacíos urbanos o se adosan a terrenos urbanizados en la periferia urbana.
  - Los urbanizadores informales desarrollan zonas generalmente en la periferia urbana, lejos de zonas urbanizadas, y sin ningún orden, planificación, o articulación con la ciudad existente.
  - Es evidente que los promotores informales compran lo que pueden comprar, sin importar dónde está localizado, la viabilidad de acceder a servicios públicos, ni el estado de riesgo del terreno, generando parches urbanos dispersos y aleatorios.
  - A medida que crece la ciudad se ve una tendencia a dejar vacíos urbanos que se ocupan en las décadas siguientes tanto por asentamientos formales como por asentamientos informales. Al dejar estos vacíos la ciudad crece de una manera desarticulada, y es necesario ir tejiéndola poco a poco.

#### **4.1.3 Crecimiento informal y Plan Vial, 1950-2000**

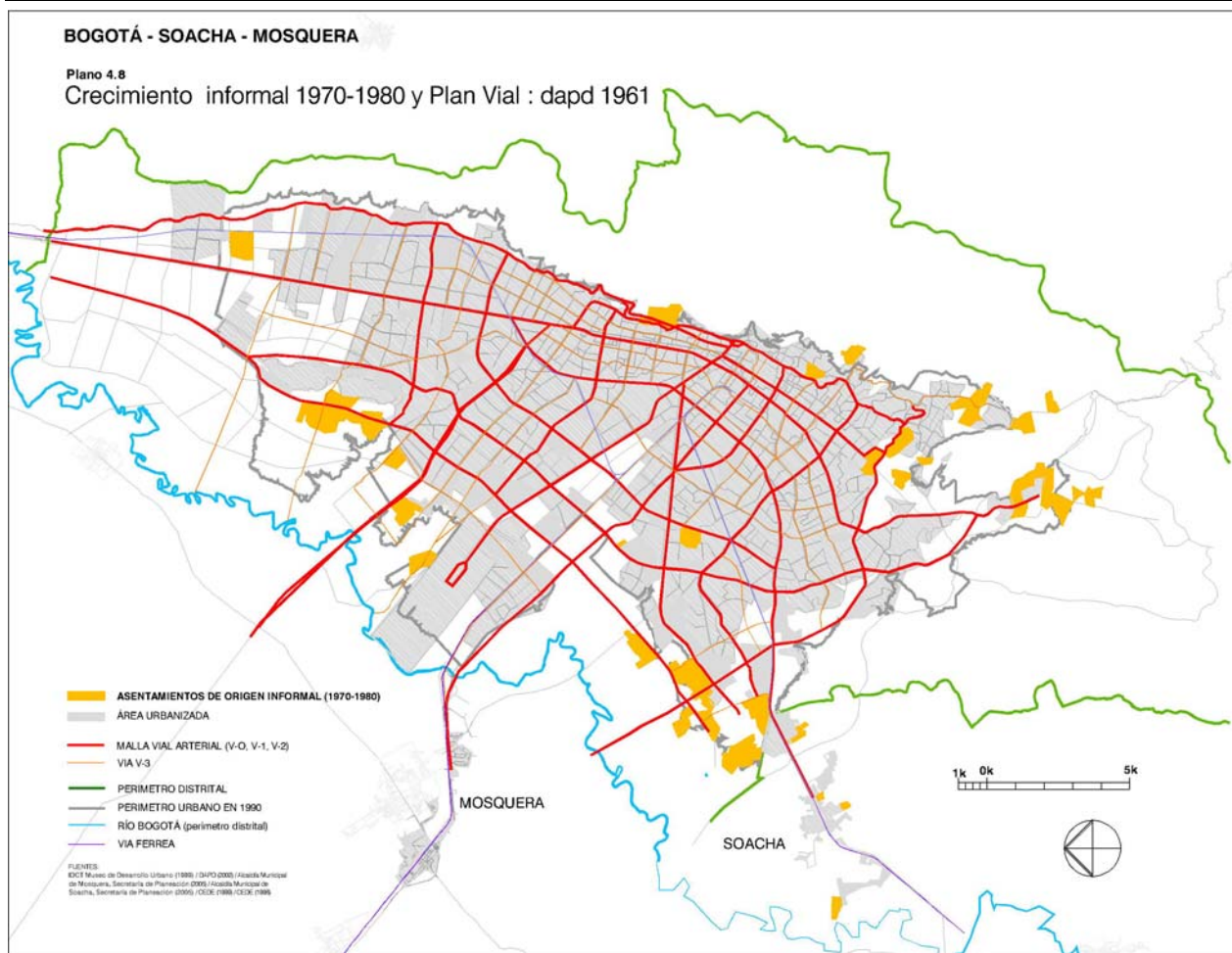
Dentro de las muchas variables que posiblemente determinan la localización de los asentamientos de origen informal se encuentra la ejecución de vías arteriales del Plan Vial de la ciudad. El análisis de esta relación permite establecer la incidencia que tiene la construcción de vías en la decisión del urbanizador informal de ubicar dichos asentamientos. La falta de información sobre la historia de la construcción de vías en Bogotá no permite precisión en este análisis y obliga a desarrollar hipótesis sobre la posible relación mencionada a partir de los diferentes Planes Viales, y el grado de articulación de cada sector de desarrollo informal, en su momento, con el resto de la ciudad.

Las variables que se tienen en cuenta para el desarrollo del análisis son: la localización de los asentamientos informales con respecto al plan vial, la posible incidencia de los planes viales en el surgimiento de los asentamientos informales, y el grado de articulación de estos asentamientos con el resto de la ciudad.



#### 4.1.3.1 Crecimiento informal 1950-1960 y el Plan Vial del Plan Piloto para Bogotá (1951)

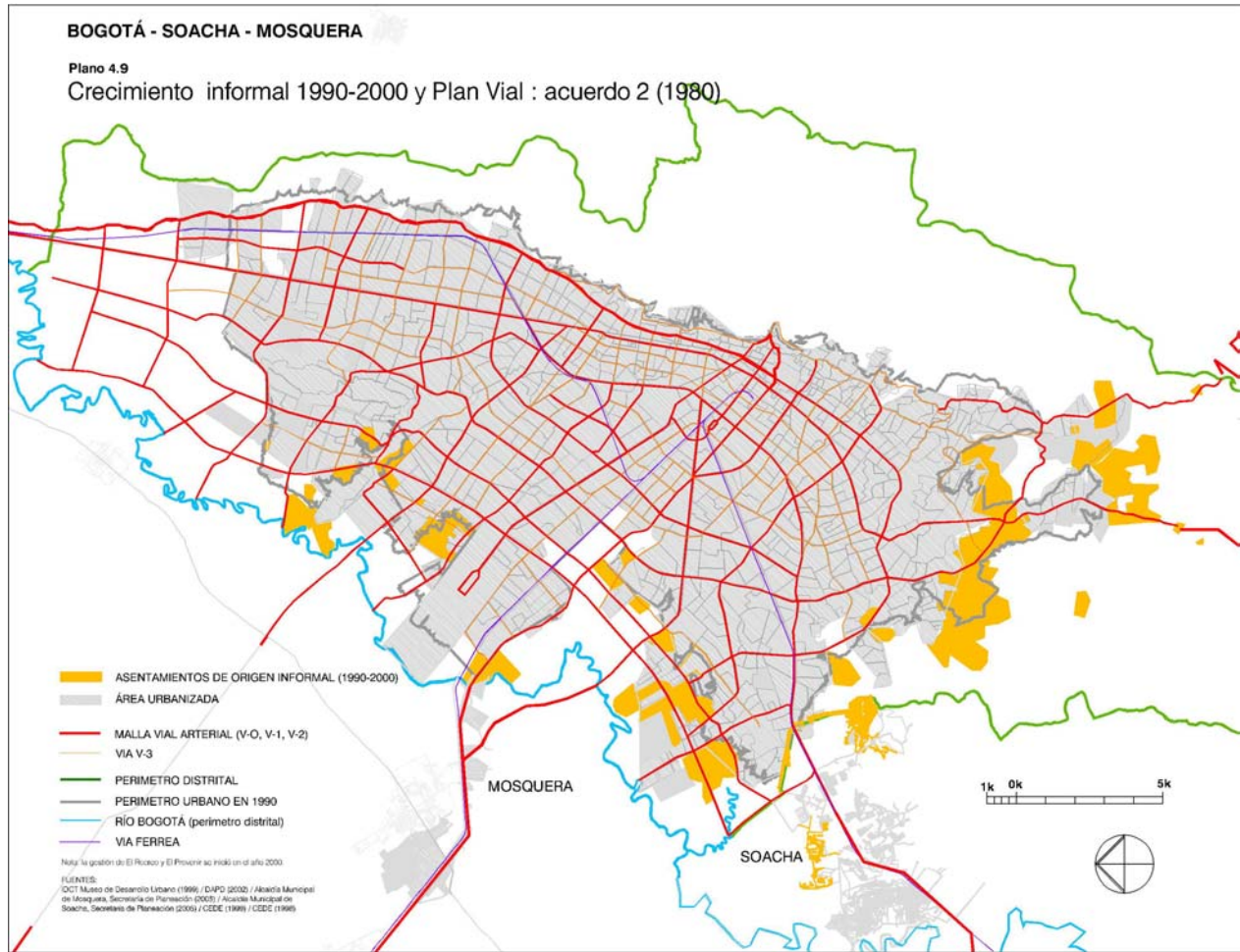
- El Plan Vial de 1951 desarrollado como parte del Plan Piloto de Le Corbusier para Bogotá, muestra cómo la ciudad en poco tiempo superó en una altísima cuantía el crecimiento proyectado para los años siguientes; tanto los asentamientos formales como los informales se localizaron fuera del perímetro establecido como límite urbano.
- Casi la totalidad de asentamientos informales se localizaron fuera del área prevista con vías del Plan Vial, evidenciando la importancia inexistente de la planeación y aparición de vías para el promotor informal al desarrollar los asentamientos.
- Los asentamientos aparecidos durante esta década están, en su gran mayoría, desarticulados del resto de la ciudad.



#### 4.1.3.2 Crecimiento informal 1970-1980 y el Plan Vial del DAPD (1961)

- En esta década, donde ha pasado más tiempo desde la formulación del Plan Vial anterior (1961), se puede observar una mayor relación entre la localización de los asentamientos de origen informal y el desarrollo de las vías.
- Casi la totalidad de asentamientos de origen informal están conectados con la ciudad por medio de alguna de las vías principales propuestas en el Plan Vial.
- En este caso podría ser altamente posible que hubo una incidencia de la ejecución –o al menos previsión- de vías con la localización de los asentamientos informales. Sin embargo, a diferencia del Plan Vial de 1951, donde no se esperaba que la ciudad creciera tan rápidamente, el Plan Vial de 1961 prevé un acelerado crecimiento y planea vías a largo plazo en los alrededores suburbanos de la ciudad, así no se vayan a urbanizar inmediatamente.
- Dado que los asentamientos están relacionados con vías del Plan Vial, la articulación de estos con la ciudad es mucho mejor que en la década anteriormente analizada.
- Todos los asentamientos, salvo unos pocos más alejados hacia el sur, están dentro de los límites urbanos establecidos por el Plan Vial.





#### 4.1.3.3 Crecimiento informal 1990-2000 y el Plan Vial del Acuerdo 2 (1980)

- Salvo los asentamientos informales ubicados fuera del perímetro urbano, todos los demás están dentro del área urbana establecida por el Plan Vial.
- Es posible que el planteamiento y futura ejecución del Plan Vial sí haya tenido una incidencia sobre la localización de asentamientos informales, aunque no es del todo certera la información para hacer esta afirmación por dos razones: para este momento el Plan Vial contemplaba vías urbanas en casi la totalidad del distrito -incluso en zonas sin desarrollar- salvo hacia el sur, donde se encuentra la mayor zona rural; en esta zona sur se concentran la mayor parte de asentamientos informales, desligados de las vías planificadas.
- Los asentamientos diferentes a los localizados en la parte sur tienen cierto nivel de articulación con el resto de la ciudad.
- Los asentamientos desarticulados de las vías urbanas se localizan en la periferia urbana, cerca del río Bogotá al occidente y sobre los terrenos inclinados hacia el sur. Generalmente se adosan a alguna vía intermunicipal, pero no a otras vías urbanas importantes.

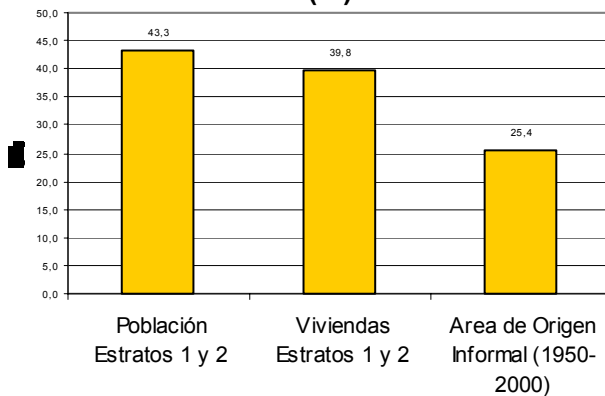
---

#### 4.1.3.4 Observaciones al Crecimiento informal y los Planes Viales 1950-2000

- Al estudiar históricamente la relación entre los planes viales y el surgimiento de asentamientos de origen informal es posible establecer como hipótesis que a medida que transcurría el siglo, la ubicación de vías urbanas tenía cada vez más incidencia sobre la localización de asentamientos informales. Sin embargo no es posible afirmarlo en todos los casos, por dos razones: por un lado, durante la última década incluso, surgió una gran cantidad de asentamientos de origen informal fuera del área contemplada por el Plan Vial; por otro lado, a medida que se daba un rápido crecimiento, el Distrito planificó a largo plazo vías en un gran territorio alrededor del área urbanizada para que los futuros asentamientos tuvieran en cuenta el espacio para estas vías, así no se construyeran inmediatamente.
- A medida que se da un crecimiento desbordado del área urbana, se producen cada vez más planes viales que complementan el anterior, aumentando considerablemente el área urbana pensada para desarrollarse como tal, con la necesidad de tener un sistema vial completo.
- Paralelamente al acelerado crecimiento urbano en la periferia de la ciudad, se plantean vías cada vez más periféricas. Sin embargo la falta de información no permite establecer con certeza si es la aparición de vías la que impulsa el surgimiento de asentamientos informales o viceversa.

### 4.1.4 Bogotá 2000 : situación de la vivienda, la población de estratos 1 y 2, y las áreas de origen informal

**Gráfico 4.6**  
**Situación Bogotá : 2000**  
**Población y viviendas estrato 1 y 2 y**  
**asentamientos de origen informal**  
**(%)**



Fuente: Rueda, N. y D. Rueda (2005), Cálculos presente estudio.

**Cuadro 4.13**  
**Situación Bogotá : 2000**

		%
Población Total	6.378.928	100,0
Población Estratos 1 y 2	2.760.163	43,3
Viviendas Total	1.138.465	100,0
Viviendas Estrato 1 y 2	452.684	39,8
Area Total	29.957	100,0
Areas de Origen Informal (1950-2000)	7.468	25,0

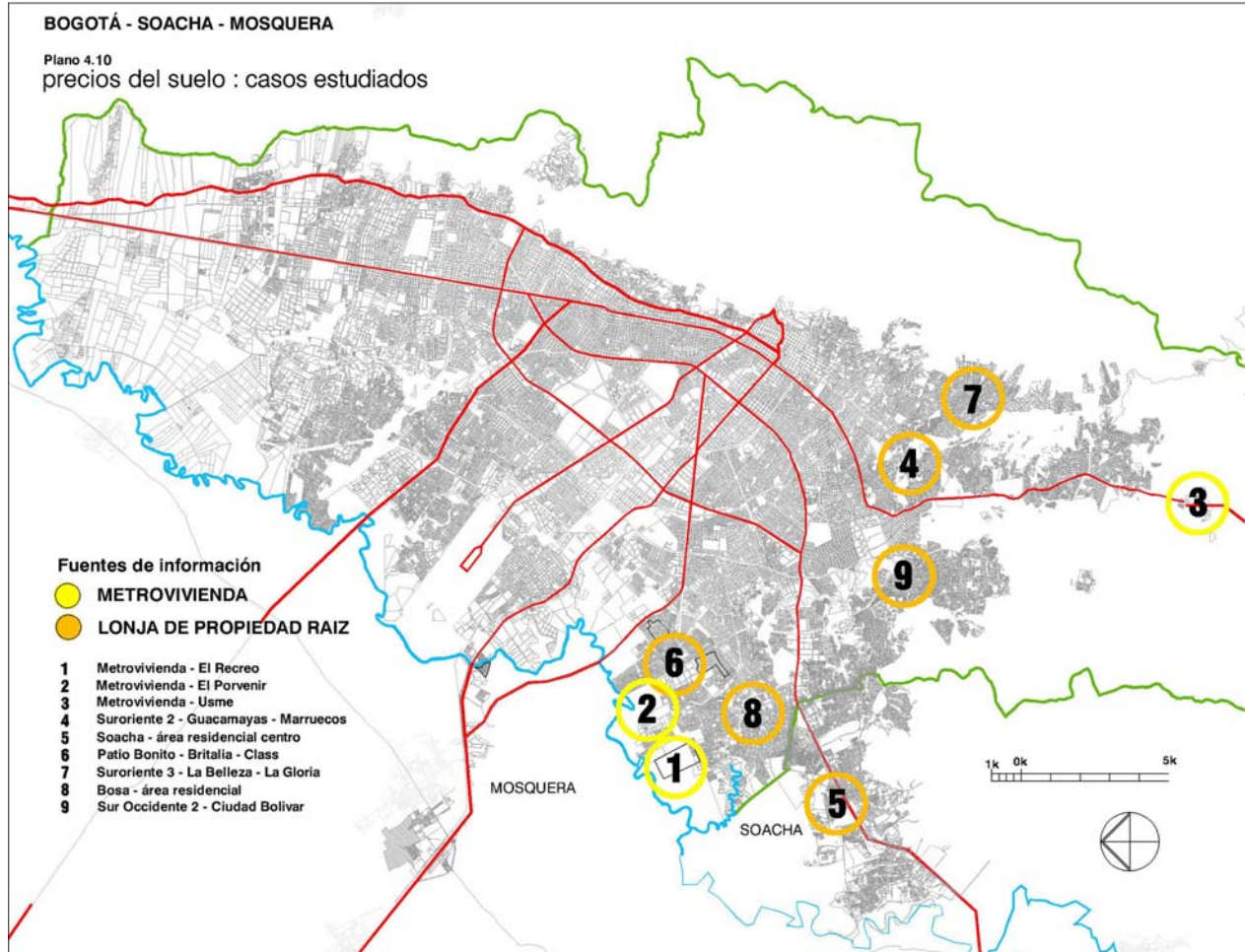
Fuente: Rueda y Rueda (2005), Planos presente estudio.

- El 2000 es un año significativo para hacer un balance de Bogotá en el presente análisis por varios motivos: es el último año del período contemplado en el estudio (1950-2000) y es un momento histórico para el que fue posible encontrar datos desagregados por estratos, lo que permite hablar del estrato 1 y 2 separadamente del resto de la ciudad, ya que es en éstos donde se desarrolla la gran mayoría de los asentamientos informales.
- Es muy significativo el gráfico que muestra los porcentajes de población y de viviendas de los estratos 1 y 2, y el área de asentamientos informales frente al total del área urbanizada: mientras que la población de estratos 1 y 2 es el 43,3% del total, las viviendas correspondientes a dichos estratos son sólo el 39,8% del total de viviendas; por otro lado, sólo el 25,0% del área urbana corresponde a asentamientos informales, en la mayoría de los estratos 1 y 2. Es decir, en estos estratos vive más gente por vivienda que en el resto de la ciudad, e igualmente hay más densidad de viviendas que en el resto de zonas urbanas.

### 4.1.5 Precios del suelo

El análisis de la evolución de los precios promedio del suelo rural en la frontera con el suelo urbano, en los últimos 20 años, así como el precio promedio en las zonas de desarrollo ligadas al perímetro de la ciudad, está limitado por la poca información disponible sobre el tema. Para desarrollar este punto se consultaron diversas entidades y expertos en el tema del mercado del suelo urbano, y se comprobó que la información necesaria para hacer el análisis, tal como fue solicitado, no ha sido trabajada hasta el momento, por lo que no está disponible. De esta manera, fue necesario recurrir a diversas fuentes de información, cada una de las cuales permite analizar un aspecto diferente del tema. Por un lado, el Observatorio del Suelo de la Subdirección Económica del DAPD tiene valores promedio del precio actual de terrenos rurales y urbanos en la periferia de la ciudad. Por otro lado, Metrovivienda ha comprado y vendido

terrenos para vivienda de interés social en la periferia urbana, tanto en Bosa, como en Usme. Finalmente, la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá realiza periódicamente estudios del valor del suelo en Bogotá, estudiando algunos sectores del territorio urbano. Entre estos hay varios casos de vivienda popular estudiados, que en su origen estaban ubicados en la periferia urbana, y es posible ver la evolución del precio en los últimos 15 años.



#### 4.1.5.1 Precios del suelo urbano y rural (2006)

Aunque no se ha publicado un documento sobre este tema, el Observatorio del Suelo de la Subdirección económica del DAPD ha hecho seguimiento a precios actuales en diversos sectores de la periferia urbana. Para trabajar -de acuerdo con sus observaciones- utiliza los datos presentados en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.14  
**Bogotá**  
**Precios del suelo urbano y rural**  
**en áreas de expansión (2005)**  
(pesos / m<sup>2</sup>)

ZONA	rural *	urbano
Borde occidental	10.000 - 12.000	25.000 - 30.000
Suroriente	10,000 - 12,000	25.000 - 30.000
Norte	16.000	50.000 - 70.000

\* Pueden estar dentro del perímetro urbano, pero aún no han sido incorporados por medio de ninguna normativa (UPZ, resolución, Plan parcial, etc), ni de ningún proyecto, y su precio se sigue asumiendo como rural.

Fuente: DAPD - Sub. Económica, Observatorio del suelo (2006)

En el suroriente o en el borde occidental de Bogotá, un terreno en suelo rural tiene un precio de \$10,000 a \$12,000 pesos por m<sup>2</sup>. Al pasar a ser un terreno urbano su precio aumenta más del doble, a un valor que oscila entre \$25,000 y \$30,000 pesos. En el caso de los terrenos del norte de la ciudad, por su contexto y por la especulación respecto al desarrollo que tendrá lugar en ese sector, los precios pasan de \$16,000 pesos en suelo rural a un valor entre los \$50,000 y \$70,000 pesos por m<sup>2</sup> en suelo urbano.

Cabe señalar que por suelo urbano no se entiende el suelo urbanizado, sino el urbanizable. Hay terrenos que, a pesar de estar dentro del perímetro urbano, son considerados rurales porque aún no han sido incorporados como suelo urbanizable. Esta incorporación se hace a través de aprobaciones de un Plan Parcial o de un proyecto, o la reglamentación de una UPZ.

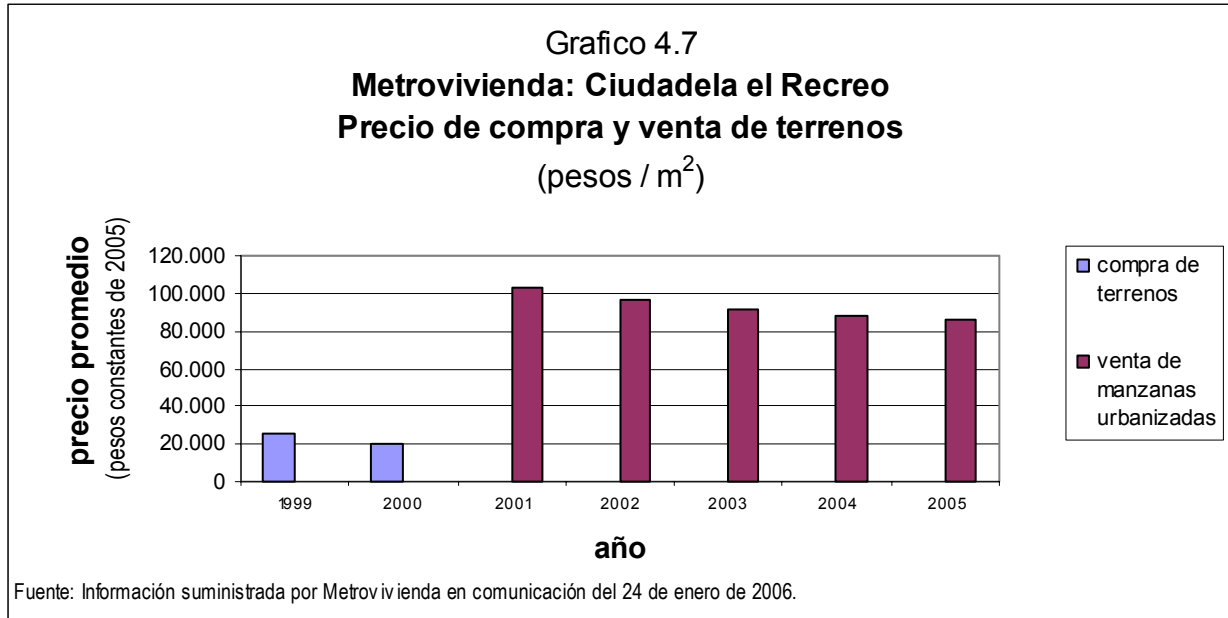
Dados los precios del suelo en el norte, es improbable que estos terrenos puedan considerarse para el desarrollo de VIS. Teniendo en cuenta la poca tierra disponible en la ciudad, las únicas opciones de terreno de expansión para construcción de VIS son el suroriente y el borde occidental.

#### 4.1.5.2 Precios de compra y venta del suelo en los proyectos de Metrovivienda (Ciudadelas El Recreo y El Porvenir)

Los precios de compra y venta de terrenos de Metrovivienda son un referente del incremento del precio del suelo rural al ser urbanizado y vendido para proyectos VIS, a pesar de ser un caso atípico, por su gestión estatal, y porque durante el proceso se fueron ajustando los mecanismos de compra de suelo, lo que generó variaciones a lo largo del tiempo.

En el gráfico de compra y venta de terrenos en la Ciudadela El Recreo se observa una tendencia a disminuir el precio, tanto de compra como de venta, a lo largo de los años. De la

misma manera se observa el incremento del precio del suelo una vez ha sido incorporado y urbanizado. Cabe anotar, que los precios de venta incluyen los costos de urbanización, así como los administrativos en los que incurrió la entidad para ejecutar las obras. No fue posible obtener la información detallada para desagregar los precios de venta en sus diferentes componentes.



**Cuadro 4.15**  
**Proyecto: Ciudadela El Recreo**  
**Precios de Adquisición de Terrenos (Enajenación Voluntaria)**  
1999 - 2000 (calculados a 2005 con el IPC)

AÑO	Área (M <sup>2</sup> )	Area (%)	Precios Promedio / M <sup>2</sup> (precios corrientes)	Precios Promedio / M <sup>2</sup> (precios constantes de 2005) *
1999	512.885,39	44,50	17.545	25.659
2000	639.648,66	55,50	14.978	20.141
<b>TOTAL AREA</b>	<b>1.152.534,05</b>	<b>100,00</b>		<b>22.900</b>

Fuente: Información suministrada por Metrovivienda en comunicación de enero 24 de 2006.

\* Calculados con el IPC.

Cuadro 4.16

**Proyecto: Ciudadela El Recreo**

**Precios de Venta de Terrenos**

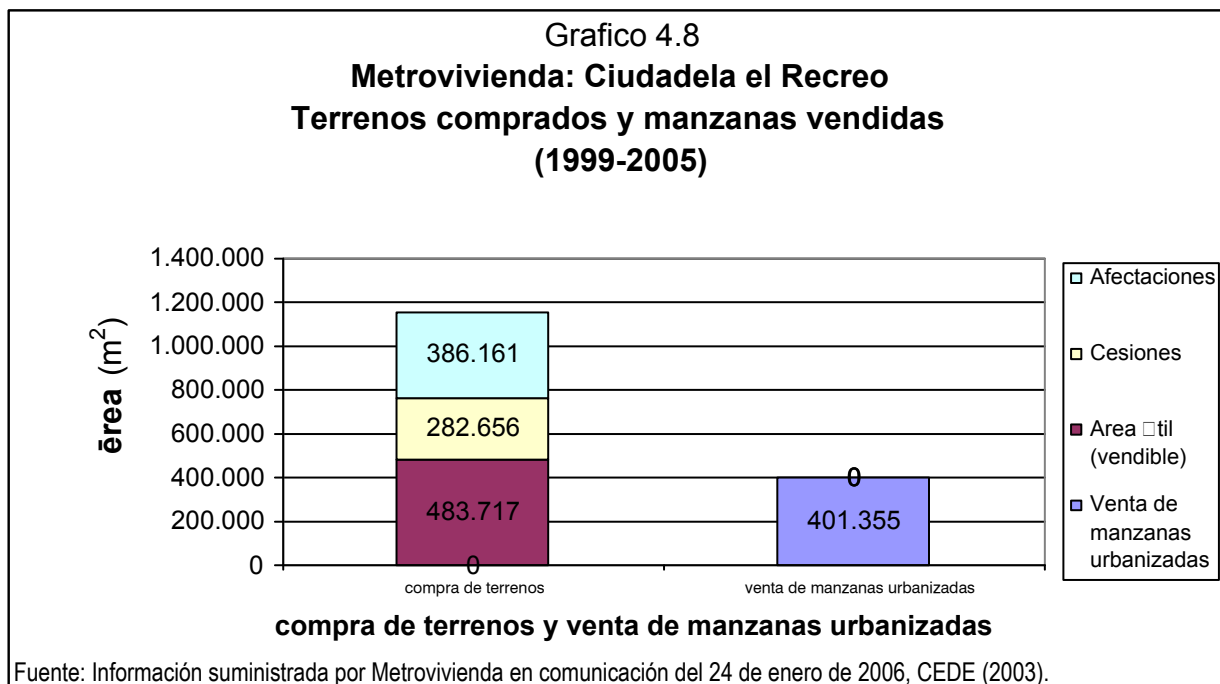
predios escriturados 2001 - 2005 (calculados a 2005 con el IPC)

AÑO	Área (M <sup>2</sup> )	Area (%)	Precios Promedio / M <sup>2</sup> (precios corrientes)	Precios Promedio / M <sup>2</sup> (precios constantes de 2005) *
2001	147.422	36,73	82.280	102.787
2002	109.130	27,19	83.008	96.920
2003	34.946	8,71	82.362	91.581
2004	62.136	15,48	84.025	88.083
2005	47.720	11,89	85.538	85.538
<b>TOTAL AREA</b>	<b>401.355</b>	<b>100,00</b>		<b>92.982</b>

Fuente: Información suministrada por Metrovivienda en comunicación de enero 24 de 2006.

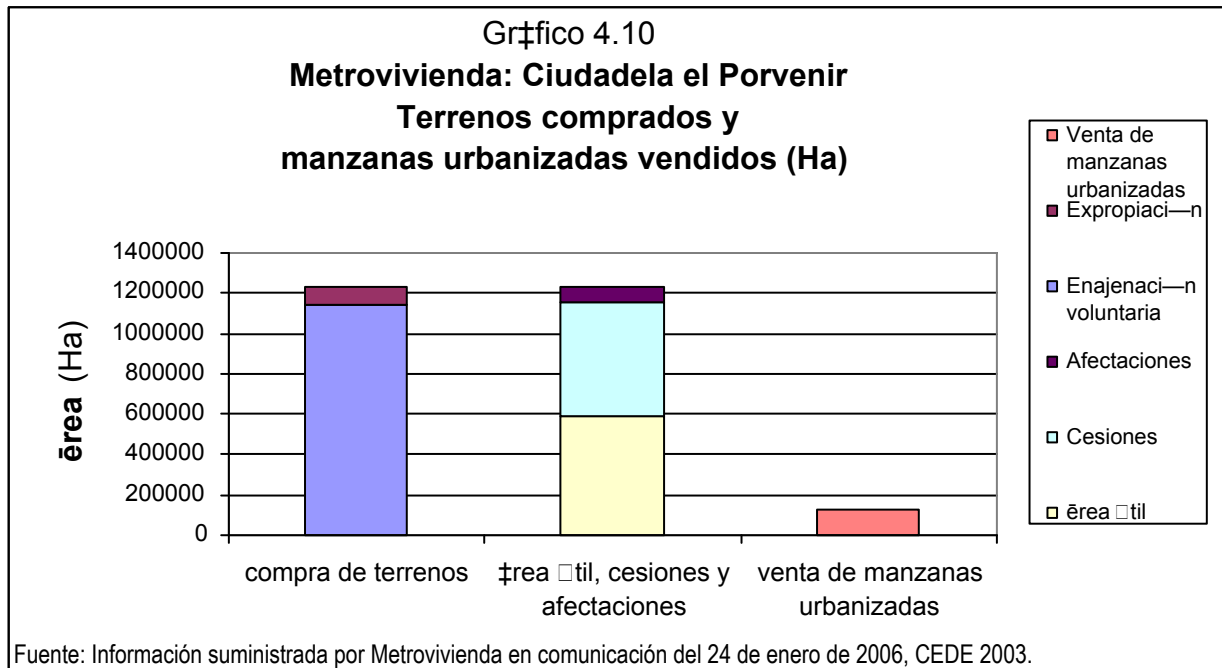
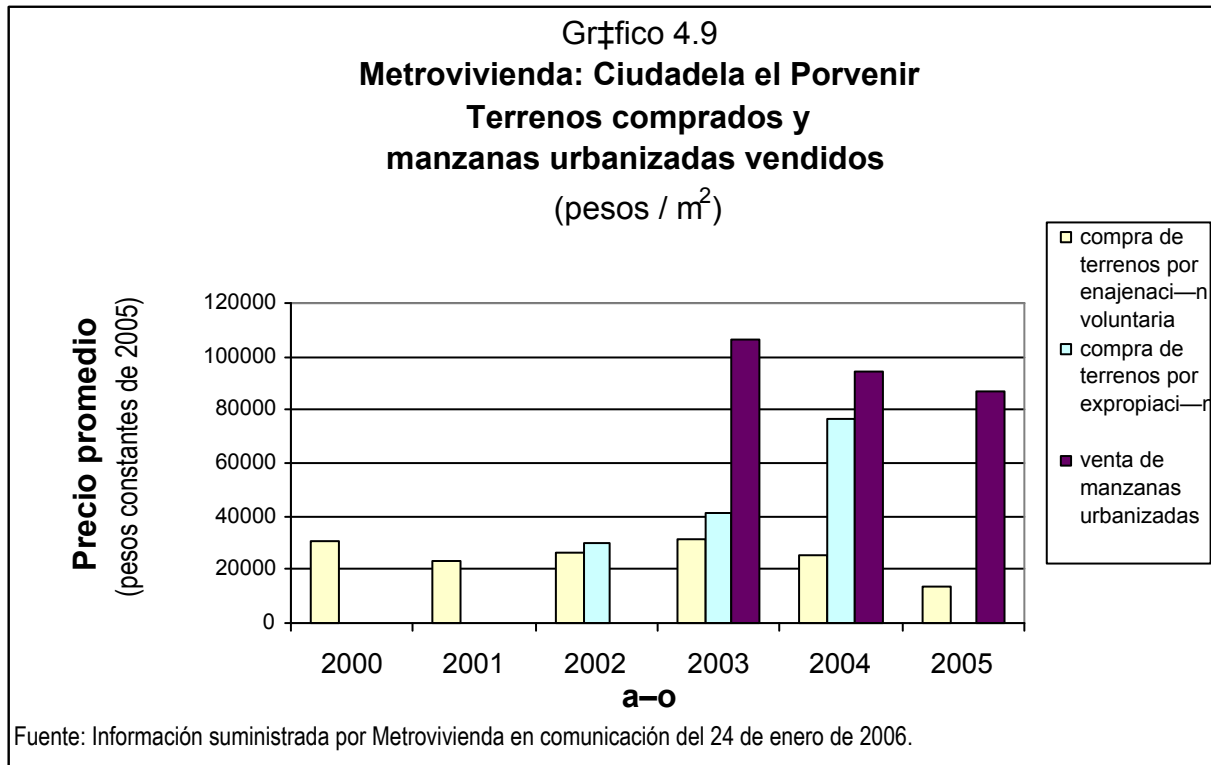
\* Calculados con el IPC.

En el gráfico siguiente, donde se comparan las cantidades de terrenos comprados y vendidos, se evidencia cómo tan solo una tercera parte de los terrenos comprados (Área Bruta) es vendible (Área Útil), como consecuencia de las afectaciones y cesiones que, según las normas urbanísticas, deben cumplir los predios para ser urbanizados.



La Ciudadela El Porvenir fue desarrollada después de la Ciudadela El Recreo. En el primer caso se adquirieron los terrenos mediante enajenación voluntaria y expropiación. La expropiación costó más que la enajenación voluntaria, alcanzando en 2004 cifras similares a las

del precio de venta de terrenos urbanizados. Vale decir que en ese momento no se habían empezado a aplicar cabalmente los mecanismos de la Ley 388.



En el caso de la Ciudadela El Porvenir, llama la atención la relación de compra y venta de terrenos, pues sólo se han vendido alrededor del 21% de los predios adquiridos.



Cuadro 4.17  
**Proyecto: Ciudadela El Porvenir**  
**Precios de Adquisición de Terrenos (Enajenación Voluntaria)**  
**2001 - 2005 (calculados a 2005 con el IPC)**

<b>AÑO</b>	<b>Área (M<sup>2</sup>)</b>	<b>Area (%)</b>	<b>Precio de Compra</b>	<b>Precios Promedio / M<sup>2</sup> (precios corrientes)</b>	<b>Precios Promedio / M<sup>2</sup> (precios constantes de 2005) *</b>
2000	442,210.90	38.62		22767	30615
2001	495,798.54	43.30		23437	23483
2002	138,547.71	12.10		22470	26236
2003	16,651.27	1.45		28445	31629
2004	9,532.50	0.83		24282	25454
2005	42,307.41	3.69		13706	13706
<b>TOTAL AREA</b>	<b>1,145,048.33</b>	<b>100.00</b>			<b>\$ 25,187</b>

Fuente: Información suministrada por Metrovivienda en comunicación del 24 de enero de 2006.

\* Calculados con el IPC.

Cuadro 4.18  
**Proyecto: Ciudadela El Porvenir**  
**Precios de Adquisición de Terrenos (Expropiación)**  
**(predios adquiridos 2002 - 2004)**

<b>AÑO</b>	<b>Área (M<sup>2</sup>)</b>	<b>Area (%)</b>	<b>Precio de Compra</b>	<b>Precios Promedio / M<sup>2</sup> (precios corrientes)</b>	<b>Precios Promedio / M<sup>2</sup> (precios constantes de 2005) *</b>
2002	25,965	30.42		25,411	29,670
2003	34,323	40.21		37,112	41,266
2004	25,063	29.36		75,414	79,057
<b>TOTAL AREA</b>	<b>85,351</b>	<b>100.00</b>			<b>49,997</b>

Fuente: Información suministrada por Metrovivienda en comunicación del 24 de enero de 2006.

\* Calculados con el IPC.

**Cuadro No. 4.19**  
**Proyecto: Ciudadela El Porvenir**  
**Precios de Venta de Terrenos**  
**(predios escriturados 2003- 2005)**

No.	Área (M <sup>2</sup> )	Area (%)	Precio de Venta	Precios Promedio / M <sup>2</sup> (precios corrientes)	Precios Promedio / M <sup>2</sup> (precios constantes de 2005) *
2003	33,135.75	26.43		95,559	106,255
2004	16,599.29	13.24		89,993	94,340
2005	75,620.18	60.32		87,000	87,000
<b>TOTAL AREA</b>	<b>125,355.22</b>	<b>100.00</b>			<b>95,865</b>

Fuente: Información suministrada por Metrovivienda en comunicación del 24 de enero de 2006.

\* Calculados con el IPC.

#### 4.1.5.3 Precios de compra y venta del suelo en los proyectos de Metrovivienda (Ciudadela Nuevo Usme)

En Usme, los precios de adquisición y venta de terrenos fueron ligeramente más bajos que en Bosa, aunque la relación entre los precios de compra y venta fue similar. En este proyecto se adquirió un globo de terreno que fue aportado por su propietario quien se asoció a la operación. Por esta razón, los precios pueden no ser comparables a los de un proyecto que no cuenta con aportes en tierra.

**Cuadro No. 4.20**  
**Metrovivienda : Proyecto Asociativo de Nuevo Usme**  
**Precios de Adquisición de terrenos**  
**y Venta de Manzanas Urbanizadas**

	Área (M <sup>2</sup> )	Fecha de Registro (*)	Precio promedio / M <sup>2</sup> (pesos corrientes) *	Precio promedio/ M <sup>2</sup> (pesos constantes de 2005) **
COMPRA	650.000	2000	16.900	<b>22.726</b>
VENTA	10.000	2003	85.000	<b>94.514</b>
	10.000	2003	65.300	<b>72.609</b>
TOTAL VENTA	20.000	2003	75.150	<b>83.562</b>

Fuente: Información suministrada por Metrovivienda en comunicación del 24 de enero de 2006.

\* La variación de precios de venta se debe a que los terrenos son topográficamente diferentes.

\*\* Calculados con el IPC.

#### **4.1.5.4 Evolución de los precios del suelo en zonas residenciales populares (1990-2004)**

En su libro *El Valor del Suelo Urbano en Bogotá (2005)*, la Lonja de Propiedad Raíz publica la evolución de los precios del suelo en diversos sectores, organizada por uso del suelo y por estrato. Con el fin de ilustrar la evolución de los precios, para efectos de este estudio se citan los resultados de dicha publicación en seis zonas residenciales populares de la ciudad, ubicadas en las periferias sur y occidente de Bogotá, y en el municipio de Soacha.

Dichas zonas representan diversos sectores de los estratos más bajos. Se caracterizan por ser de origen informal y clandestino, y por encontrarse en condiciones de sub-normalidad, de infraestructura urbanística incompleta e insuficiente, y por estar conformados por viviendas unifamiliares sin terminar, desarrolladas por autogestión y autoconstrucción. Varios de estos sectores han sido objeto de programas de legalización y mejoramiento por parte de la Administración Distrital. En algunos sectores existen también urbanizaciones de origen formal.

Las descripciones de los seis sectores que se presentan a continuación provienen del estudio citado.

##### **a. Suroriente 2 – Guacamayas – Marruecos**

La primera zona analizada contiene barrios como Marco Fidel Suárez, la Resurrección, La Victoria, Guacamayas, Marruecos, Los Molinos, Las Malvinas, La Península y Buenos Aires, y se encuentra al oriente de la Avenida 13 entre calles 31 y 51 Sur, hasta la cota 2.700 aproximadamente. Este sector tiene asignado el estrato 2.

##### **b. Patio Bonito – Britalia – Class**

Este sector se encuentra en las inmediaciones de la Central de Abastos – Corabastos. Se localiza entre las calles 14 sur y 60 sur y entre las carreras 86 y 120. En los últimos años, este sector, predominantemente de origen clandestino, ha sido beneficiado por el desarrollo de proyectos de Metrovivienda con excelentes especificaciones de infraestructura de servicios y equipamiento urbano, mejorando las condiciones de la zona y valorizando el sector.

##### **c. Suroriente 3 – La Belleza – La Gloria**

Este sector está conformado, entre otros, por barrios como La Belleza, Los Libertadores, La Nueva Gloria y la Gloria Oriental, y se encuentra en la periferia suroriental de Bogotá, al oriente de la Transversal 3 Este hasta la Carretera de Oriente, entre las Diagonales 36ª Sur y 61 Sur. Su origen clandestino en terrenos invadidos o piratas y su conformación desordenada son responsables de la reducida infraestructura existente. Este sector también ha sido vinculado a programas de legalización y mejoramiento.

##### **d. Bosa**

El sector analizado corresponde a los barrios del área central de Bosa, excluyendo las vías comerciales. Comprende barrios como La Estación, La Amistad, San Pablo, La Despensa y Los Naranjos. Presenta problemáticas similares a los demás barrios de origen clandestino e informal. Este sector también se ha visto favorecido por las obras de Metrovivienda.

**e. Suroccidente 2 – Ciudad Bolívar**

Este sector corresponde a los barrios localizados al sur de la Avenida Villavicencio y al Occidente de la Avenida Boyacá. Entre otros se encuentran La Acacia, San Francisco, Candelaria La Nueva, El Lucero, Arborizadora Alta y Jerusalén. En el análisis de esta zona sólo se tuvieron en cuenta las áreas más desarrolladas y en condiciones de urbanización más completas, excluyéndose las áreas del sector no urbanizadas o semiurbanizadas.

**f. Soacha – Area residencial centro**

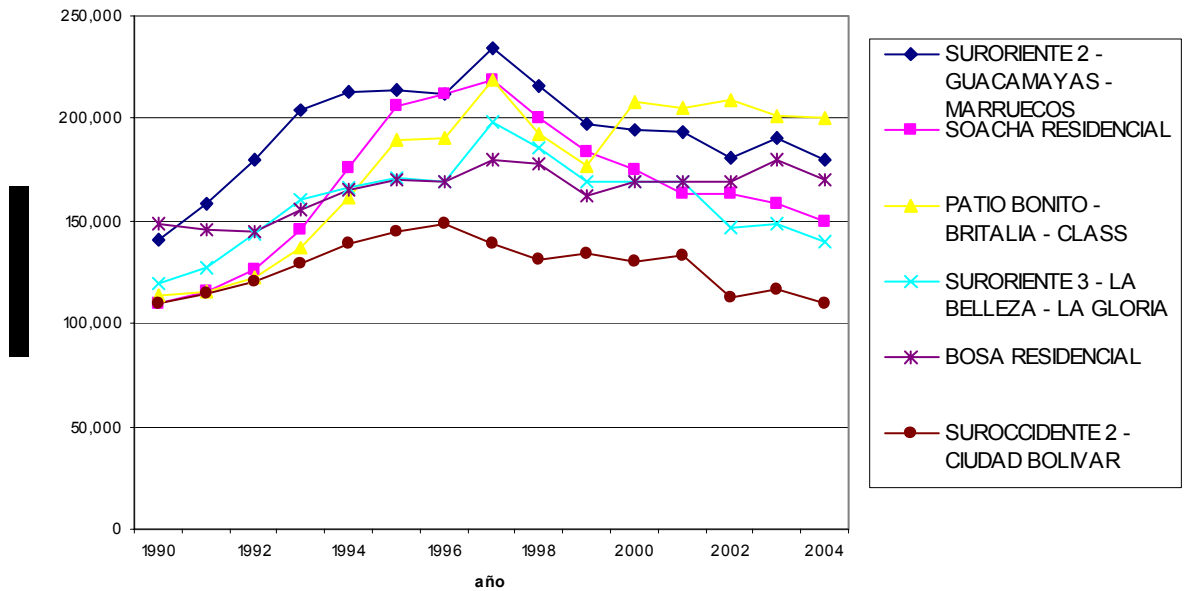
El sector estudiado comprende el área residencial ubicada dentro del casco urbano del municipio de Soacha. La infraestructura urbanística es antigua y corresponde a los primeros desarrollos que constituían el centro del municipio que, dada la alta tasa de crecimiento poblacional, sobretodo de estratos bajos, generó sectores desordenados y de origen clandestino.

**Precios del Suelo**

A pesar de que el precio del suelo en cada barrio tuvo sus propias fluctuaciones, es posible ver una tendencia general de aumento del precio desde 1990, alcanzando el punto más alto entre 1996 y 1997. Desde entonces el precio ha venido bajando constantemente, siendo el cambio cada vez menor.

El sector que más se ha valorizado en los últimos 15 años es el de Patio Bonito – Britalia – Class, entre otras razones por el desarrollo de proyectos de Metrovivienda en sus inmediaciones, que han mejorado las cualidades urbanísticas de la zona, como se dijo atrás.

Grafico 4.11  
**Zonas residenciales populares**  
(Pesos constantes/ m2)



Fuente: Lonja de Propiedad Raíz (2005)

Cuadro 4.21

**Zonas Residenciales Populares – Pesos constantes por metro cuadrado (1990-2004)**  
**Bogotá**

No.	ZONA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
91	Suroriente 2 - Guacamayas - Marruecos	141.500	158.299	179.483	204.646	212.655	214.137	212.118	234.316	216.224	197.953	195.024	193.236	180.608	190.800	180.000
92	Soacha Residencial	110.260	115.861	126.912	146.400	176.233	206.397	212.118	219.253	200.780	183.814	175.521	163.043	163.676	159.000	150.000
93	Patio Bonito - Britalia - Class	113.935	115.919	122.743	136.954	161.803	189.627	190.906	218.545	193.057	176.744	208.025	205.313	208.828	201.400	200.000
94	Sironiente 3 - La Belleza - La Gloria	120.058	127.511	143.586	160.567	166.426	171.568	169.694	198.267	185.335	169.674	169.021	169.081	146.744	148.400	140.000
95	Bosa Residencial	148.461	145.803	145.129	155.648	164.900	170.278	169.694	180.243	177.613	162.604	169.021	169.081	169.320	180.200	170.000
96	Suroccidente 2 - Ciudad Bolívar	110.260	114.482	120.427	129.398	138.688	144.798	148.482	138.787	131.279	134.325	130.016	132.849	112.880	116.600	110.000

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz (2005)

#### 4.1.6 Suelo disponible para VIS

Para determinar el suelo disponible para VIS en Bogotá, Soacha y Mosquera, es necesario partir de la clasificación del suelo de los Planes de Ordenamiento Territorial de cada una de las ciudades. Aunque los datos sobre clasificación general están disponibles, no existe una discriminación sobre cuanto suelo disponible hay para el desarrollo de proyectos VIS. Sin embargo, según los porcentajes establecidos en la revisión del POT de Bogotá, habría en el norte 164.82 has. destinadas a proyectos de VIS subsidiada y 123.62 HA para VIP. En el sur y en el occidente hay 645.7 has. para VIS subsidiada y 387.42 has. para VIP. Calculando 110 viviendas por hectárea, daría un total de 89.157 VIS y 56.213 VIP, para un total de 145.371 viviendas.

Cuadro 4.22  
Áreas por tipo de suelo en Bogotá

	General (has.)	Para VIS
Urbano	36232 *	Vis subsidiable 20%** vip 15%**
Expansión Urbana	8410 *	<b>norte</b> vis subsidiable 20%** vip 15%** <b>sur y occidente :</b> vis subsidiada 50%** vip 30%**
Rural	n.d.	
Suburbano		
De protección	2769 *	
Otros: área libre no desarrollada	3353 *	
<b>Total urbano y expansión</b>	<b>44642</b>	

Fuentes: \*\* Decreto 469 de 2003, revisión pot . registro distrital – Bogotá, Distrito Capital (Colombia), año 38 No. 3013, Diciembre de 2003 pg 98

\* Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan de Ordenamiento Territorial (2000). Documento Técnico de Soporte. Diciembre de 2000 pg 87

Cuadro 4.23  
Suelo disponible dentro del perímetro Urbano de Bogotá

	General	Para VIS
Vacante dentro del Perímetro Urbano Expansión	6223.2**	
	<b>total 2113,3</b> norte 824,1 occidente 257,9 sur 1033,5	<b>norte</b> vis subsidiable 20%** vip 15%** <b>sur y occidente :</b> vis subsidiada 50%** vip 30%**
oferta local (lotes )	139.5**	
<b>Total</b>	<b>8476.0**</b>	

Fuentes: \*\* Decreto 469 de 2003, revisión pot . registro distrital – Bogotá, Distrito Capital (Colombia), año 38 No. 3013, Diciembre de 2003 pg 521

De acuerdo a los datos presentados por la Alcaldía de Bogotá, desarrollados en el Cuadro 7.1.2, en Bogotá hay área disponible para el desarrollo de 204.245 viviendas en la ciudad, teniendo en cuenta todos los estratos. El POT dice que la demanda de vivienda de bajos estratos al 2010 será de 500.000 viviendas lo que permite deducir que el déficit de suelo disponible será evidente.

Para Soacha y para Mosquera no hay una discriminación de áreas potenciales para proyectos VIS ni VIP, por lo que no es posible establecer el potencial de estos municipios para el desarrollo de este tipo de proyectos.

**Cuadro 4.24**  
**Áreas por tipo de suelo en Soacha**

	General (has.)	Para VIS
Urbano	2667.84	n.d
Expansión Urbana	295.46	n.d
Rural	15482.26	n.d
Suburbano	100.73	n.d
De protección	n.d	n.d
Otros		
<b>Total urbano y expansión</b>	<b>2963.3</b>	

Fuente: Alcaldía de Soacha, Plan de Ordenamiento territorial, Plano de clasificación del suelo.

nota: n.d. este dato no está disponible en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, y al consultar con la Secretaría de Planeación se confirmó que no está cuantificado.

**Cuadro 4.25**  
**Áreas por tipo de suelo en Mosquera**

	General (has.)	Para VIS
Urbano	830.06	n.d
Expansión Urbana	295.46	n.d
Rural	n.d.	n.d
Suburbano	220.96	n.d
De protección	n.d	n.d
Otros		
<b>Total urbano y expansión</b>	<b>1,125.52</b>	<b>n.d</b>

nota: n.d. este dato no está disponible en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, y al consultar con la Secretaría de Planeación se confirmó que no está cuantificado.

## 4.2 MEDELLÍN Y EL VALLE DE ABURRÁ

Para el estudio de caso, debido a la disponibilidad de fuentes secundarias, el trabajo hace dos aproximaciones al tema: la primera sobre el crecimiento de nueva planta en el contexto metropolitano, con la producción cartográfica escala 1:75.000 de los periodos de crecimiento

contenidos en su mayoría en el plano de “Evolución del crecimiento urbano” del Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá de 1985 y complementado con la cartografía de EPM y de los POT metropolitanos. En ese mismo contexto se realiza el análisis de la dotación de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado por parte de EPM, superponiendo los perímetros de cobertura de los servicios con la cartografía de la ocupación del suelo en escala 1:100.000. Para el área urbana de Medellín, en los mismos periodos de crecimiento metropolitano se realiza el análisis de las lógicas de crecimiento formal e informal, plasmado en cartografía escala 1:50.000, tomando como unidad espacial el barrio correspondiendo con la división político-administrativa actual.

#### **4.2.1 Ocupación del suelo, dinámica poblacional y cobertura de servicios públicos en el valle de Aburrá 1948 -2005**

El proceso de ocupación metropolitana antes de 1948 discurrió en una configuración espacial regida por una sistema lineal de núcleos fundacionales a lo largo del río Medellín “que en su mayoría responden a un trazado ortogonal derivado de la reinterpretación de las leyes de indias” (Schnitter, 2005: 2) y estuvo marcado por la explosión demográfica con las mas altas tasas de crecimiento poblacional en toda su historia para los periodos intercensales 1938 – 1951 cuando la población urbana creció a un ritmo de 6.76% anual y su infraestructura urbana se empezó a consolidar, así:

“Entre 1913 y 1920 se conforma la red básica de acueducto por tubería de hierro y actuó como orientadora de un proceso de urbanización privado en el sector nororiental de Medellín.

En 1922 la conformación de la red inicial de tranvía eléctrico con la líneas América, Bosque, Buenos Aires y Sucre y posteriormente Manrique, Belén, Robledo y Envigado. Las líneas América y Belén proyectaron la ciudad al lado occidental del río, proceso que puede considerarse como el de mayor trascendencia en la evolución del espacio urbano en el presente siglo.

La rectificación y canalización del río Medellín iniciado en los años 20, tiene un efecto trascendental sobre el área de posible desarrollo en Medellín al facilitar el drenaje y desecación de las tierras antes cenagosas e inutilizables. Esto y la disponibilidad del recurso hídrico produjo que las principales empresas industriales buscaran localizarse a orillas de las corrientes naturales de agua (la textilera Bello a orillas de la quebrada la García, Coltejer a orillas de la quebrada Santa Elena, Rosellón a orillas de la Ayurá, los curtimbres y la cervecería de Itaguí, junto a la quebrada Doña Maria, etc. Paralelamente desde principio de siglo se ubicó el complejo cerámico-vidriero en Caldas cerca de las fuentes carbonífera de Amagá. Estos hechos condicionaron el desarrollo metropolitano, como una cadena longitudinal de las grandes empresas industriales. Esta configuración y el influjo de la línea férrea y la vía de atravesamiento norte-sur predeterminaron la posterior zonificación industrial.

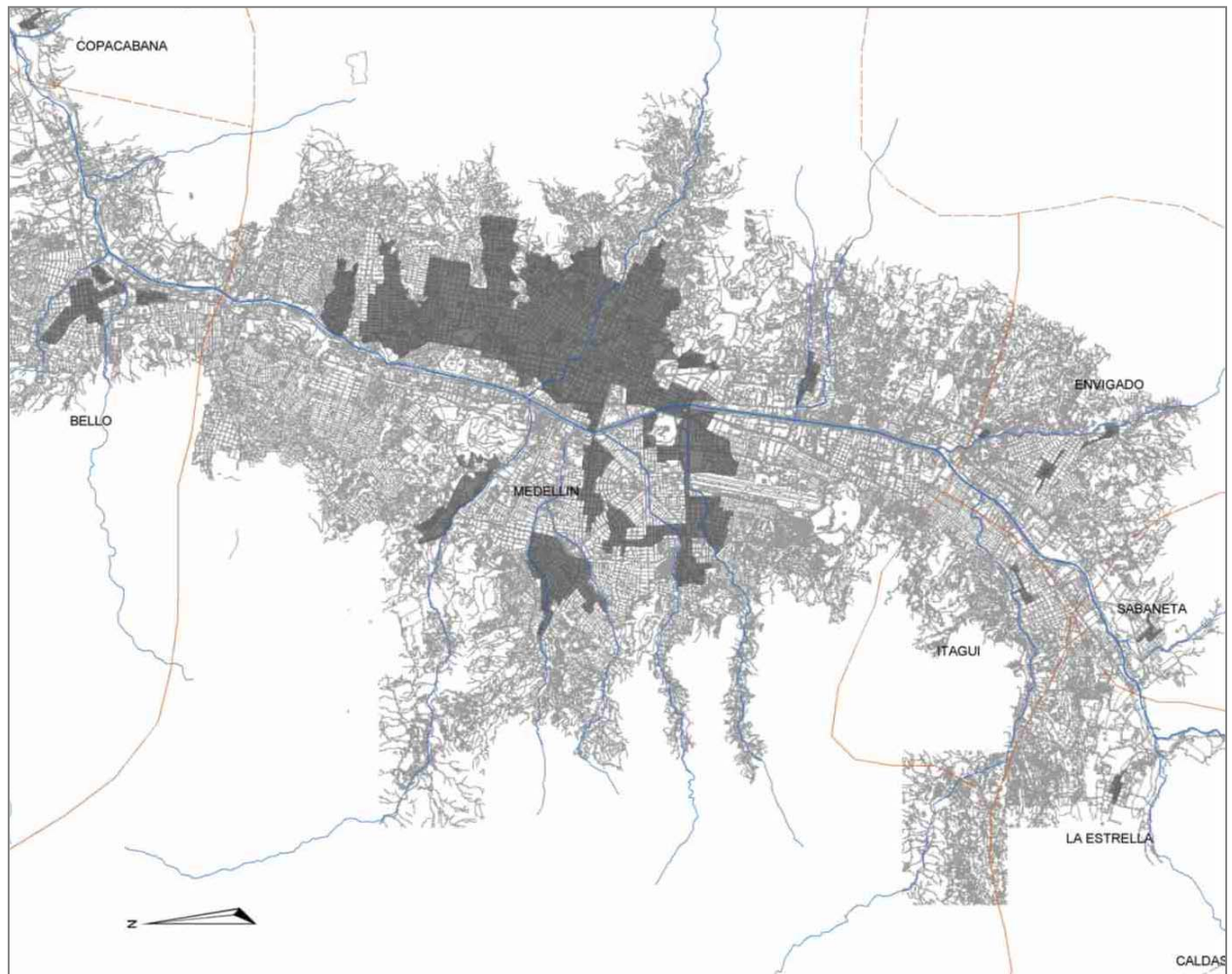
A partir de los años 40 se inicia el proceso de desbordamiento del área urbana de Medellín hacia Bello, Itaguí y Envigado, proceso que se acelera en el período 1948-1963 y que determina el inicio de la transformación de un conjunto de municipios satélites en una metrópoli” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 1985: 92)

La ocupación del valle de Aburrá hasta 1948 se presenta en el siguiente mapa, donde se aprecia que el área urbana del municipio de Medellín para esta época es la que ha experimentado el mayor proceso de expansión incluso superando el limite inicial de



crecimiento marcado por el río Aburrá, y las demás áreas urbanas apenas empiezan el proceso de expansión y consolidación de sus áreas centrales.

Mapa 4.2.1  
Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá Antes de 1948



Fuente: Digitalización a partir del plano de "Evolución del crecimiento urbano" del Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de

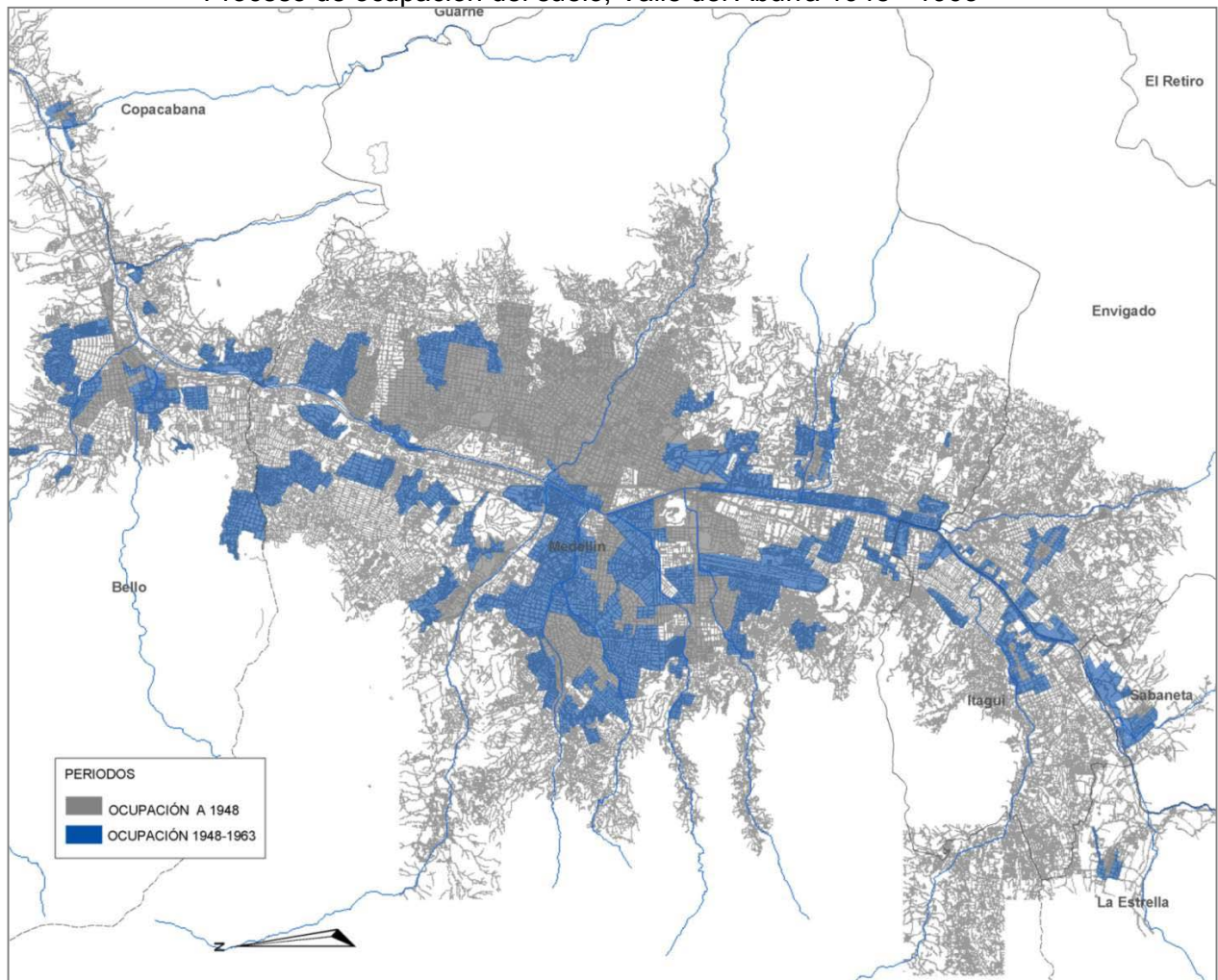
Aburrá de 1985

Elaboración: Propia del estudio

#### 4.2.1.1 Área metropolitana: Período 1948 – 1963

Este período se caracteriza por las altas tasas de crecimiento urbano producidas por la migración rural y la oferta laboral de un parque industrial en consolidación principalmente en los municipios de Medellín, Bello e Itagüí y el gran auge de la expansión urbana en el municipio núcleo. Se ocupan en gran medida las partes planas del valle con pendientes que no superan el 6% y no ocupadas hasta 1948 sobre todo en el corredor del río de los municipios de Medellín, Bello e Itagüí, el costado occidental del municipio núcleo y el contorno de los centros fundacionales de los demás municipios del valle en un proceso de expansión continua de la trama existente, duplicando prácticamente lo ocupado hasta el momento.

Mapa 4.2.2  
Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1948 - 1963



Fuente: Digitalización a partir del plano de "Evolución del crecimiento urbano" del Plan de desarrollo metropolitano, 1985.  
Elaboración: Propia del estudio

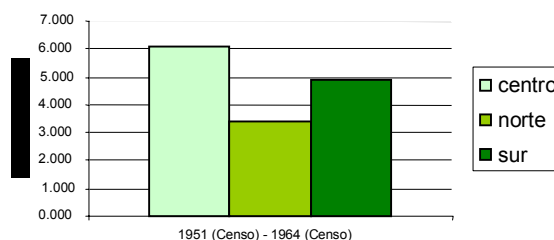
El crecimiento poblacional masivo se registra en las tasas medias anuales de crecimiento urbano, que para Itagüí fue de 13.9% anual, para Copacabana del 10.3%, para Envigado de 8.9%, para Caldas de 8.8%, para Medellín fue de 6.2%, las más altas de dichos municipios en la segunda mitad del siglo 20, junto con Bello cuya tasa de crecimiento urbano fue 8.8% y alcanzaría un crecimiento aun mayor en un período posterior. Comparativamente entre las zonas del Valle para éste período el mayor crecimiento poblacional total (urbano y rural) lo tuvo el municipio de Medellín con una TMACPT de 6, seguido por la zona sur con 4.8% y por la zona norte con 3.4%, como se confirma en los siguientes cuadro y gráfico:

**Cuadro 4.2.1**  
**Tasa de crecimiento poblacional 1951 (Censo) - 1964 (Censo)**

Zona	Municipio	Tasa media anual crecimiento de la población total (%)	Promedio
Centro	Medellín	6,094	6,094
Norte	Bello	7,992	3,422
	Copacabana	4,670	
	Girardota	1,160	
	Barbosa	-0,133	
Sur	Itagüí	2,929	4,883
	Caldas	5,548	
	La Estrella	5,038	
	Envigado	6,016	
	Sabaneta	n.d	

Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios

**Gráfico 4.2.1**  
**Tasa media anual de crecimiento poblacional**  
1951 - 1964



Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios

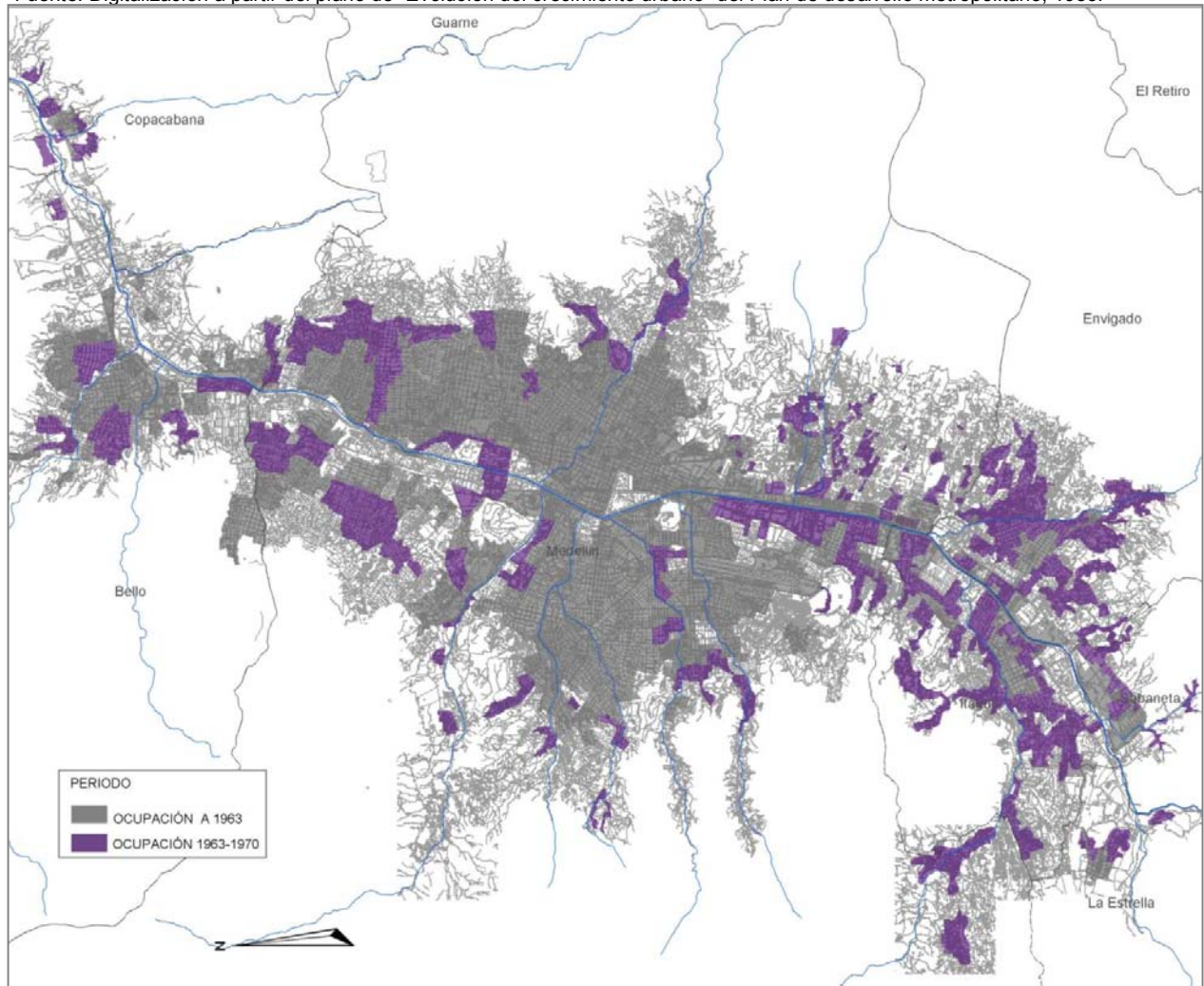
Por lo anterior, se evidencia una correspondencia entre la dinámica demográfica y la ocupación del suelo, ya que en la jurisdicción del municipio núcleo es donde mayor concentración de habitantes hay y mayor superficie ocupada, aproximadamente 3.143 hectáreas se ocuparon en éste período, con un promedio anual de 225 hectáreas.

#### 4.2.1.2 Área metropolitana: Período 1963 - 1970

Este período está precedido por tasas de crecimiento urbano excesivamente altas y en este momento si bien aun son altas las tasas de crecimiento no sobrepasan las del período anterior. Los municipios más cercanos al núcleo bajan sus tasas de crecimiento urbano mientras que los municipios del Valle más distantes y con preeminencia de población rural experimentarán altas tasas de crecimiento urbano. Este período se caracteriza por una gran expansión urbana de los cascos urbanos más cercanos al núcleo (Bello, Itagüí y Envigado), rompiendo la continuidad de las tramas existentes y superponiendo nuevos trazados, consolidando la ocupación lineal de los corredores de movilidad existentes, traspasando los límites naturales del crecimiento marcado por los cuerpos hídricos y empezando a ocupar intensivamente el corredor del río Aburrá en la zona norte y sur.

Mapa 4.2.3  
Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1963 - 1970

Fuente: Digitalización a partir del plano de "Evolución del crecimiento urbano" del Plan de desarrollo metropolitano, 1985.



Elaboración: Propia del estudio

Como se mencionaba, el crecimiento poblacional mayor que registran las tasas medias anuales de crecimiento urbano son las de los municipios mas alejados del núcleo, así; en la zona norte: Girardota con 8.7% anual, Copacabana con 8.5%, y Barbosa con 5%; en la zona sur La Estrella con 9.3%. Comparativamente entre las zonas del Valle para éste período el mayor crecimiento poblacional total (urbano y rural) lo mantiene el municipio de Medellín con una TMACPT de 3.9%, seguido por la zona norte con 3.4% y por la zona sur con 2.8%, cambiando la polaridad del crecimiento del período anterior, como se confirma en los siguientes cuadro y gráfico:

Cuadro 4.2.2

Quadro 4.2.2

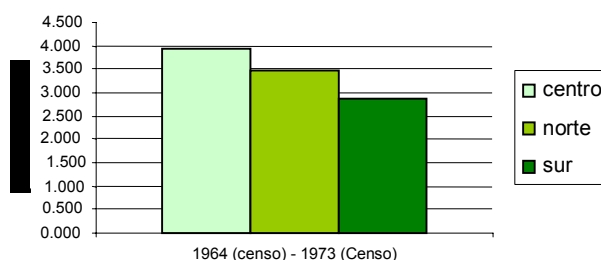
**Tasa de crecimiento poblacional 1964 (Censo) - 1973 (Censo)**

Sector	Municipio	Tasa media anual crecimiento de la población total (%)	Promedio
Centro	Medellín	3,928	3,928
Norte	Bello	3,032	3,456
	Copacabana	4,259	
	Girardota	3,101	
Sur	Barbosa	3,430	2,883
	Itagüí	4,175	
	Caldas	2,684	
	La Estrella	3,342	
	Envigado	1,331	
	Sabaneta	n.d	

Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios

Gráfico 4.2.2

**Tasa media anual de crecimiento poblacional**



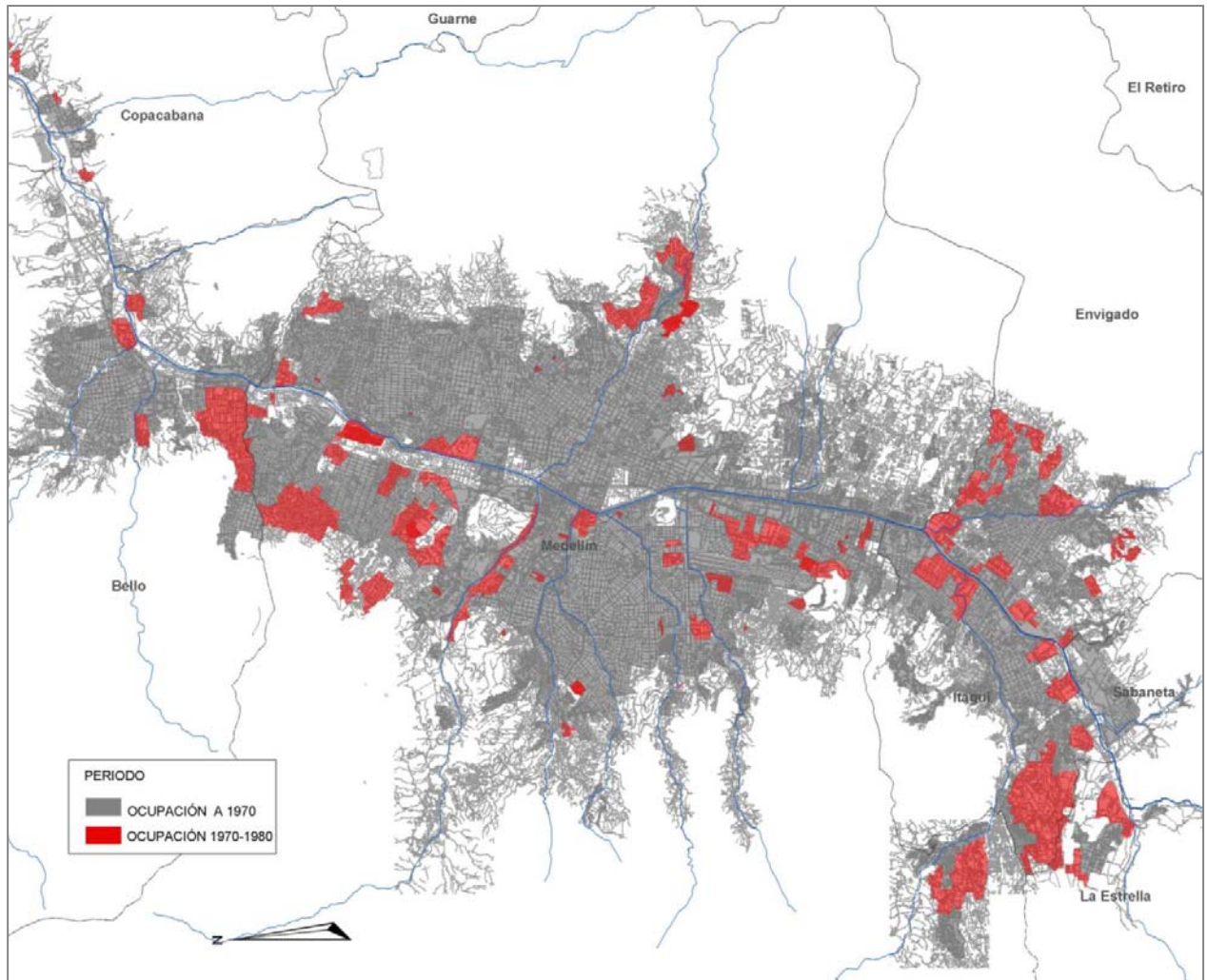
Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios

Para éste período se mantiene la primacía poblacional del municipio núcleo con el mayor ritmo de crecimiento aunque disminuye la tasa de crecimiento con respecto al período anterior y se registra un aumento en la ocupación del suelo con 3478 hectáreas y un promedio anual de 495 hectáreas.

**4.2.1.3 Área metropolitana: Período 1970 - 1980**

Este período está caracterizado por la consolidación de la conurbación metropolitana ya que se ocupan a manera de “cuña” las áreas que otrora eran intersticios verdes que “separaban” las diferentes poblaciones del valle, por lo tanto surgieron todo tipo de trazados en las partes bajas, de media ladera y de fuertes pendientes. La dinámica poblacional difiere del período anterior en que Medellín y Bello vuelven a incrementar su crecimiento y las demás poblaciones de la zona sur y norte bajan sus tasas de crecimiento al menos en un punto respecto a la anterior.

Mapa 4.2.4  
Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1970 - 1980



Fuente: Digitalización a partir del plano de "Evolución del crecimiento urbano" del Plan de desarrollo metropolitano, 1985.  
Elaboración: Propia del estudio

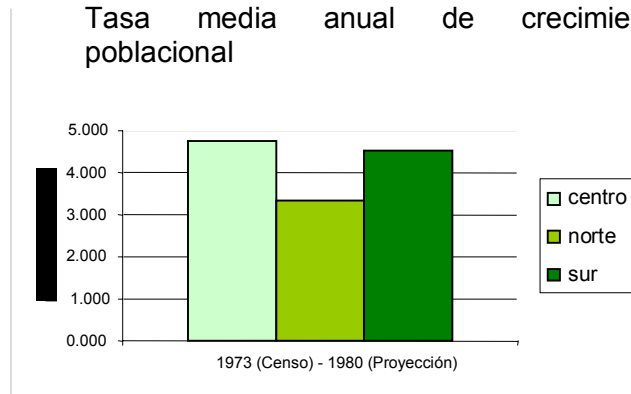
Como se mencionaba, el ritmo mayor de crecimiento poblacional que registran las tasas medias anuales de crecimiento urbano son las de La Estrella con 5.4% anual y Medellín con 4.9% y las menores tasas las registraron Bello con 2.3% y Sabaneta con 2.7%.. Comparativamente entre las zonas del Valle para éste período el mayor crecimiento poblacional total (urbano y rural) lo mantiene el municipio de Medellín con una TMACTP de 4.9%, seguido por la zona sur con 4.5% y por la zona norte con 3.3%, volviendo a la polaridad en la concentración del crecimiento del período 1948 - 1963 de la zona sur, como se confirma en los siguientes cuadro y gráfico:

Quadro 4.2.3  
Tasa de crecimiento poblacional 1973 (Censo) - 1980 (Proyección)

Zona	Municipio	Tasa media anual crecimiento de la población total (%)	Promedio
Centro	Medellín	4,755	4,755
Norte	Bello	2,933	3,332
	Copacabana	3,446	
	Girardota	3,051	
	Barbosa	3,898	
Sur	Itagüí	3,953	4,511
	Caldas	2,430	
	La Estrella	3,525	
	Envigado	3,653	
	Sabaneta	8,992	

Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios

Grafico 4.2.3  
Tasa media anual de crecimiento poblacional



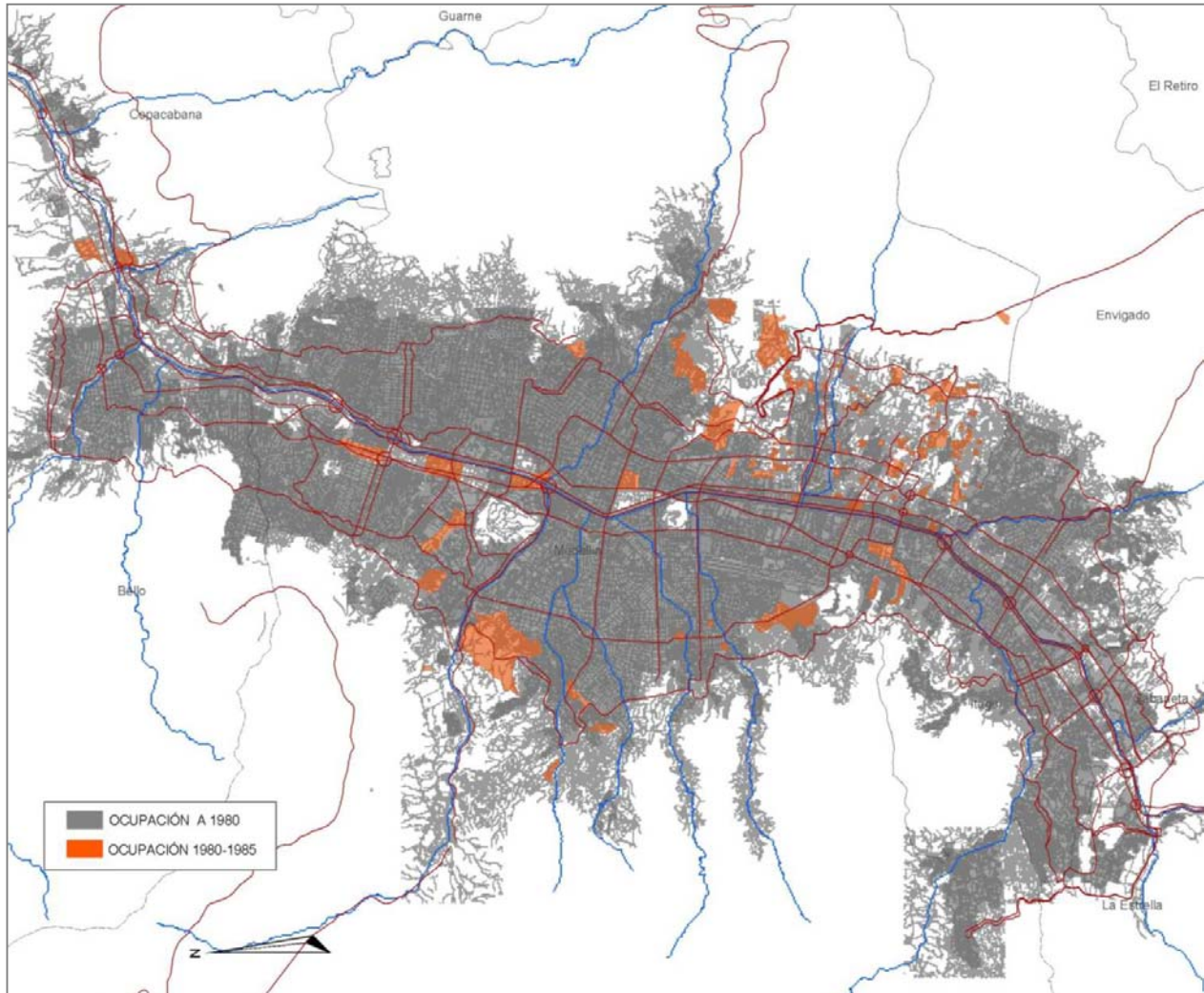
Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios

El municipio núcleo sigue con la tendencia de albergar mayor cantidad de población al mayor ritmo y contrario al período anterior se registra un incremento mayor en la zona sur que en la zona norte, se ocupan 1.770 hectáreas aun ritmo de 177 hectáreas anuales.

#### 4.2.1.4 Área metropolitana: Período 1980 - 1985

Este período se caracteriza por la concentración de la actividad edificadora en Medellín, aun que con tasa de crecimiento poblacional negativo y el inicio de ocupación extensiva del altiplano del oriente cercano por la puesta en marcha del aeropuerto internacional José María Córdoba y la implantación de floricultivos que atrajeron gran población. Además se presenta una proliferación de conjuntos cerrados sobre todo concentrados en la zona sur oriental de Medellín.

Mapa 4.2.5  
Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1980 - 1985



Fuente: Digitalización a partir del plano de "Evolución del crecimiento urbano" del Plan de desarrollo metropolitano, 1985.  
Elaboración: Propia del estudio

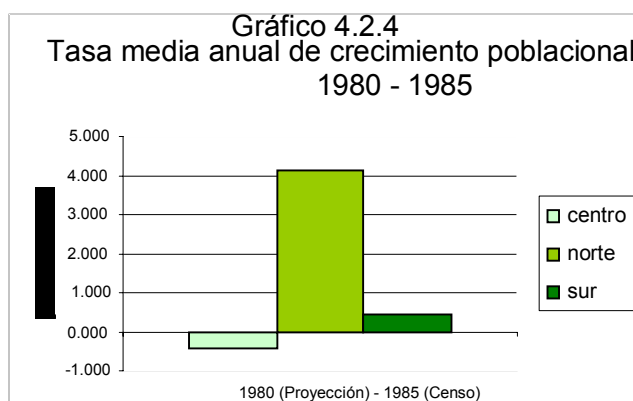
La dinámica poblacional presenta altos contrastes y se invierte en gran medida con respecto al período anterior ya que Medellín presenta una tasa de crecimiento urbano negativa, de  $-0.6\%$ , la mas baja para toda la mitad de siglo estudiada, mientras que en el sur Sabaneta tuvo una tasa de  $10.7\%$  y La Estrella de  $7.1\%$  y en el norte Bello con un ritmo de  $12.5\%$  anual registrando su mas alta tasa de crecimiento urbano. Las demás poblaciones de la zona sur y norte siguen bajando sus tasas de crecimiento al menos a la mitad del período anterior (1970 - 1980) "estabilizando" su incremento poblacional. Comparativamente entre las zonas del Valle para éste período el mayor crecimiento poblacional total (urbano y rural) lo tiene la zona norte con una tasa promedio de  $4.1\%$ , seguido, de lejos por la zona sur con  $0.4\%$  y por el municipio de Medellín con una TMACPT de  $-0.4\%$ , invirtiendo la situación del período 1970 - 1980, como se confirma en los siguientes cuadro y gráfico:



Cuadro 4.2.4  
**Tasa de crecimiento poblacional 1980 (Proyección) -1985 (Censo)**

Zona	Municipio	Tasa media anual crecimiento de la población total (%)	Promedio
Centro	Medellín	-0,439	-0,439
Norte	Bello	7,556	4,151
	Copacabana	3,256	
	Girardota	3,388	
	Barbosa	2,402	
Sur	Itagüí	1,498	0,423
	Caldas	2,866	
	La Estrella	2,162	
	Envigado	1,052	
	Sabaneta	-5,461	

Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios



Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios

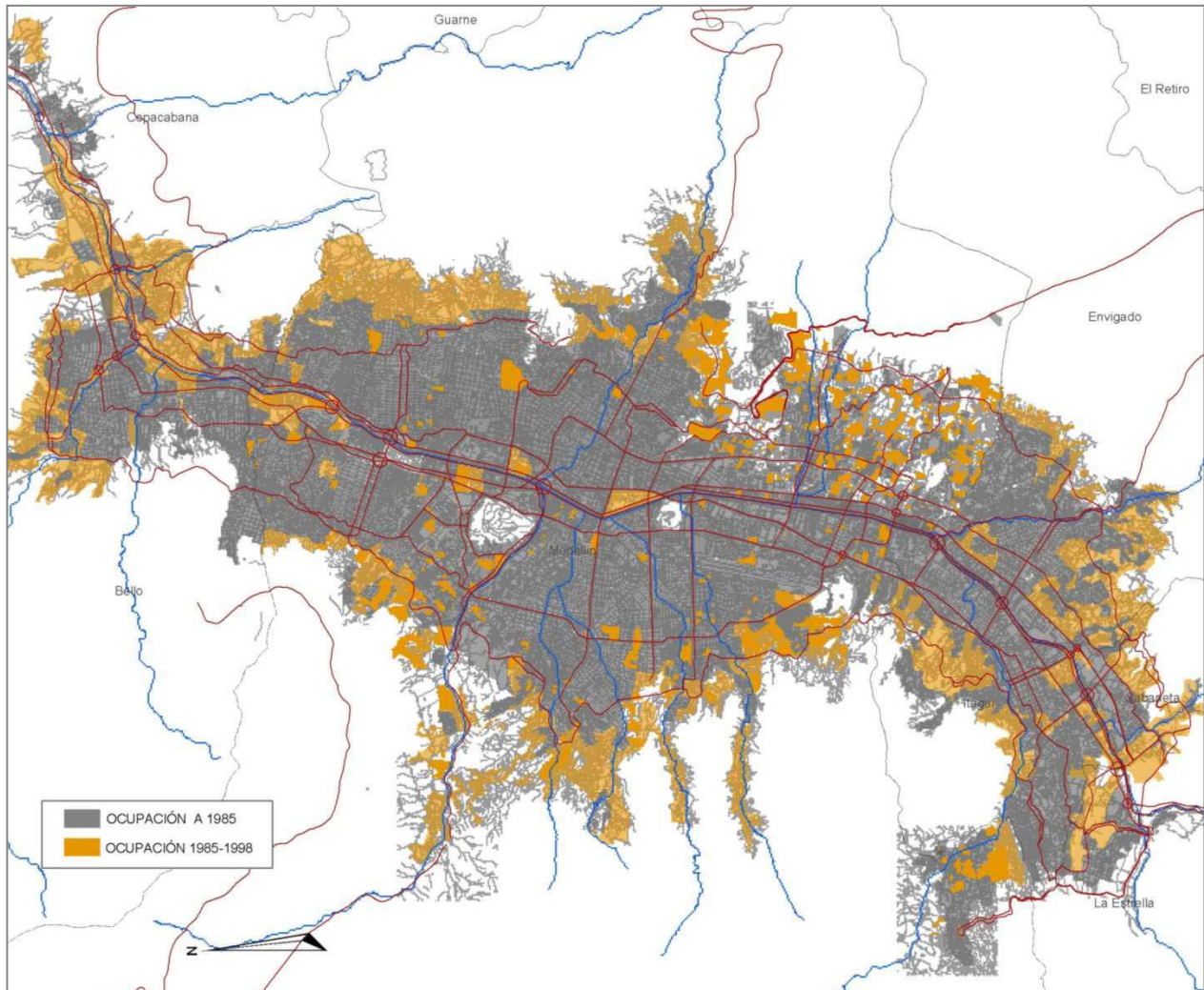
A pesar del crecimiento negativo en Medellín, se concentró el crecimiento allí y se ocuparon aproximadamente 764 hectáreas con un ritmo de 153 hectáreas anuales.

#### 4.2.1.5 Área metropolitana: Período 1985 – 1998

Este período está caracterizado por una ocupación dispersa e intensiva de trazados orgánicos lineales de las partes de alta ladera con pendientes entre 12 al 25% e incluso mayores al 30% en la totalidad de los bordes de las áreas urbanas del Valle, y a la vez por la localización de algunos equipamientos, bodegas y urbanizaciones residenciales en el corredor del río en el sector norte y en las inmediaciones de Envigado – Sabaneta e Itagüí – La Estrella, “completando” lo que se podría denominar la conurbación de la segunda corona metropolitana.

En este período se realizan importantes propuestas planificadoras de la realidad metropolitana y que ayudarán a encausar en alguna medida la transformación urbana del Valle de Aburrá, se destacan así el Plan de desarrollo metropolitano de 1985, el Plan vial metropolitano de 1986 y los Planes de ordenamiento territorial de la zona norte y sur de 1986 y 1988 respectivamente.

Mapa 4.2.6  
Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1985 - 1998



Elaboración: Propia del estudio

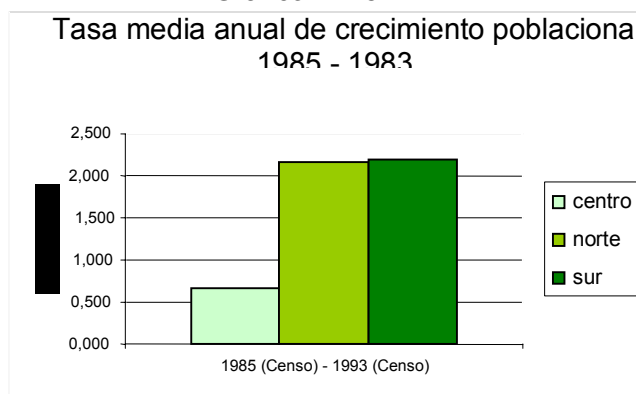
La dinámica poblacional, cambia drásticamente, el municipio núcleo vuelve a tener tasas positivas de crecimiento, pero ya muy por debajo de las zonas norte y sur con ritmos anuales muy similares entre sí para este lapso de tiempo. El mayor ritmo de crecimiento urbano lo registró en el norte Girardota a un 6.3% anual y el menor ritmo en el sur La Estrella a un 0.2% anual. Para éste momento el 93.1% de la población total es urbana y se presenta una densidad promedio de 114 habitantes por hectárea, además se evidencia un equilibrio demográfico existente, en cuanto al volumen de población que aglutinan las zonas norte (323.500 hab.) y sur (320.600) del valle de Aburrá (Área Metropolitana del Valle de Aburrá: 1985) y sus tasas de crecimiento, así:

**Cuadro 4.2.5**  
**Tasas de crecimiento poblacional 1985 (Proyección) - 1993 (Censo)**

Zona	Municipio	Tasa media anual crecimiento de la población total (%)	Promedio
Centro	Medellín	0,675	0,675
Norte	Bello	2,721	2,172
	Copacabana	1,459	
	Girardota	1,863	
	Barbosa	2,646	
Sur	Itagüí	2,778	2,183
	Caldas	1,578	
	La Estrella	1,318	
	Envigado	2,635	
	Sabaneta	2,607	

Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios

**Grafico 4.2.5**



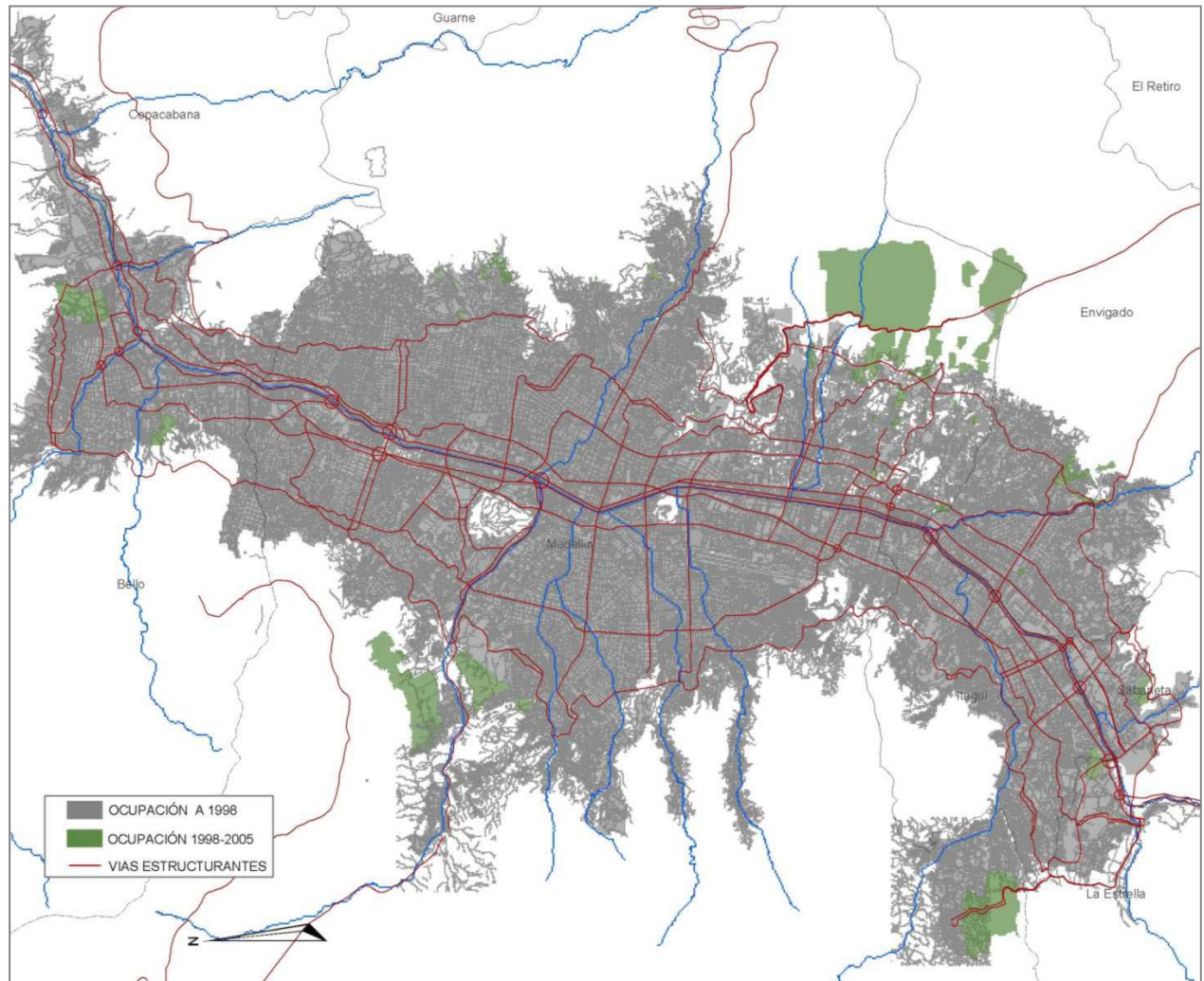
Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios

En éste período a pesar de del descenso del ritmo de crecimiento de la ciudad núcleo, se experimenta una gran expansión de borde tanto en el centro como en el norte y sur con una ocupación de 4.724 y un promedio de 363 hectáreas por año, prácticamente duplicando los promedios de los dos periodos anteriores.

**4.2.1.6 Área metropolitana: Período 1998 – 2005**

La característica mas relevante se este período es la intensificación de la ocupación dispersa en parcelaciones por fuera de los perímetros urbanos y las grandes operaciones inmobiliarias en intersticios que agregan a las áreas urbanas, consolidadas o en consolidación, extensas áreas residenciales, algunas de ellas asociadas a grandes superficies comerciales como en Bello y La Estrella y otras áreas de grandes equipamientos educativos privados en áreas periféricas como en Sabaneta, Caldas y Medellín.

Mapa 4.2.7  
Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1998 - 2005



Elaboración: Propia del estudio

Los datos poblacionales para este momento no son muy fiables, pues hace casi 13 años se realizó el último censo y los datos del censo en curso aun no están disponibles. Hecha esa claridad podemos decir que hoy la densidad urbana promedio del Valle de Aburrá es de 180 habitantes por hectárea y según datos proyectados del DANE el 95.4% de la población total habita en las zonas urbanas. El mayor ritmo de crecimiento urbano lo presenta Itagüí con 4% anual y el menor Medellín con 0.6% anual. Cabe anotar que Sabaneta duplica su población en 10 años. El equilibrio demográfico existente entre norte y sur del período anterior cambia, aglutinando mayor volumen de población la zona sur que, según proyección DANE para el 2005, tendría 636.067 habitantes, y la zona norte del valle de Aburrá con 497.879 habitantes, lo cual lo corroboran también sus tasas de crecimiento como se indica los siguientes cuadro y gráfico:

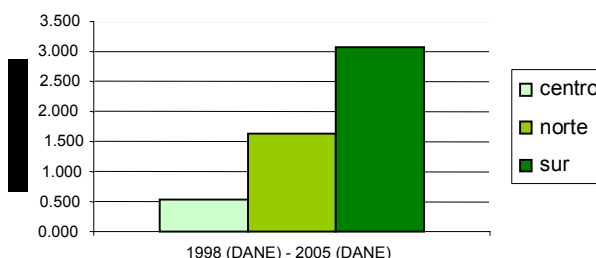
**Cuadro 4.2.6**  
**Tasa de crecimiento poblacional 1998 (Proyección) - 2005 (Proyección)**

Zona	Municipio	Tasa media anual crecimiento de la población total (%)	Promedio
Centro	Medellín	0,549	0,549
Norte	Bello	2,585	1,627
	Copacabana	0,965	
	Girardota	2,294	
	Barbosa	0,663	
Sur	Itagüí	3,903	3,064
	Caldas	2,340	
	La Estrella	2,991	
	Envigado	3,329	
	Sabaneta	2,757	

Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios

**Gráfico 4.2.6**

Tasa media anual de crecimiento poblacional



Fuentes: DANE y Anuarios estadísticos metropolitanos. Cálculos propios

Si bien los ritmos de crecimiento han disminuido, el ritmo de ocupación del suelo sigue siendo grande, por cuanto existe la tendencia no solo del crecimiento en altura si no también la expansión dispersa y la incorporación de áreas de expansión, así que se ocuparon 1.123 hectáreas a un ritmo de 140 hectáreas por año.

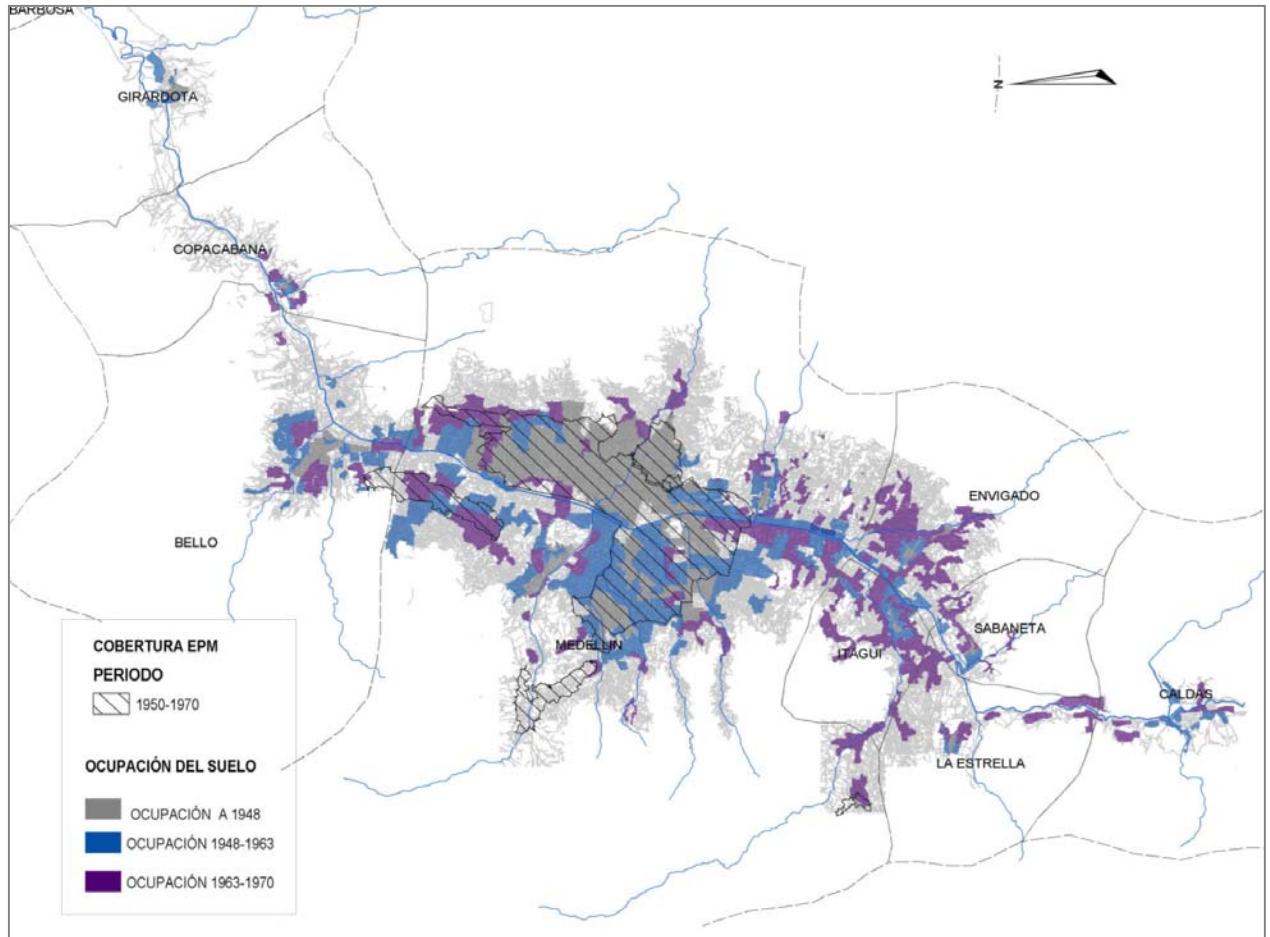
**4.2.2 Ocupación del suelo vs. Cobertura de Servicios públicos**

**4.2.2.1 Período de cobertura de saneamiento 1950 – 1970**

En términos de la cobertura de saneamiento básico prestado por EPM creada en 1955, para éste período se concentró en todo el sector de Otra banda (costado occidental del valle) caracterizado por desarrollos planificados de carácter estatal y privado, desde la quebrada La Hueso hasta el sector de Guayabal y hasta los barrios de La Floresta y Calasanz. Además de se prestó el servicio en la franja de media ladera en el sector nor – occidental, las cabeceras de San Cristóbal y San Antonio de Prado también en el Municipio de Medellín (ver mapa ocupación vs. Cobertura) donde se adelantaron grandes barrios para dotar de vivienda a hogares de bajos ingresos por parte del estado nacional (ICT). Para el momento quedaban por fuera de la cobertura una gran cantidad de barrios de origen pirata e invasiones del sector norte de la ciudad, al igual que la ocupación de baja densidad del sector del Poblado y las cabeceras de los municipios del sur como Caldas, Itagüí y Envigado

y del norte como Bello y Copacabana, los cuales se administraban autónomamente por empresas municipales independientes, a pesar de su colindancia e inminente conurbación.

Mapa 4.2.8  
Cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM 1950 - 1970 vs. Proceso de ocupación del suelo 1948 – 1963 / 1963 - 1970



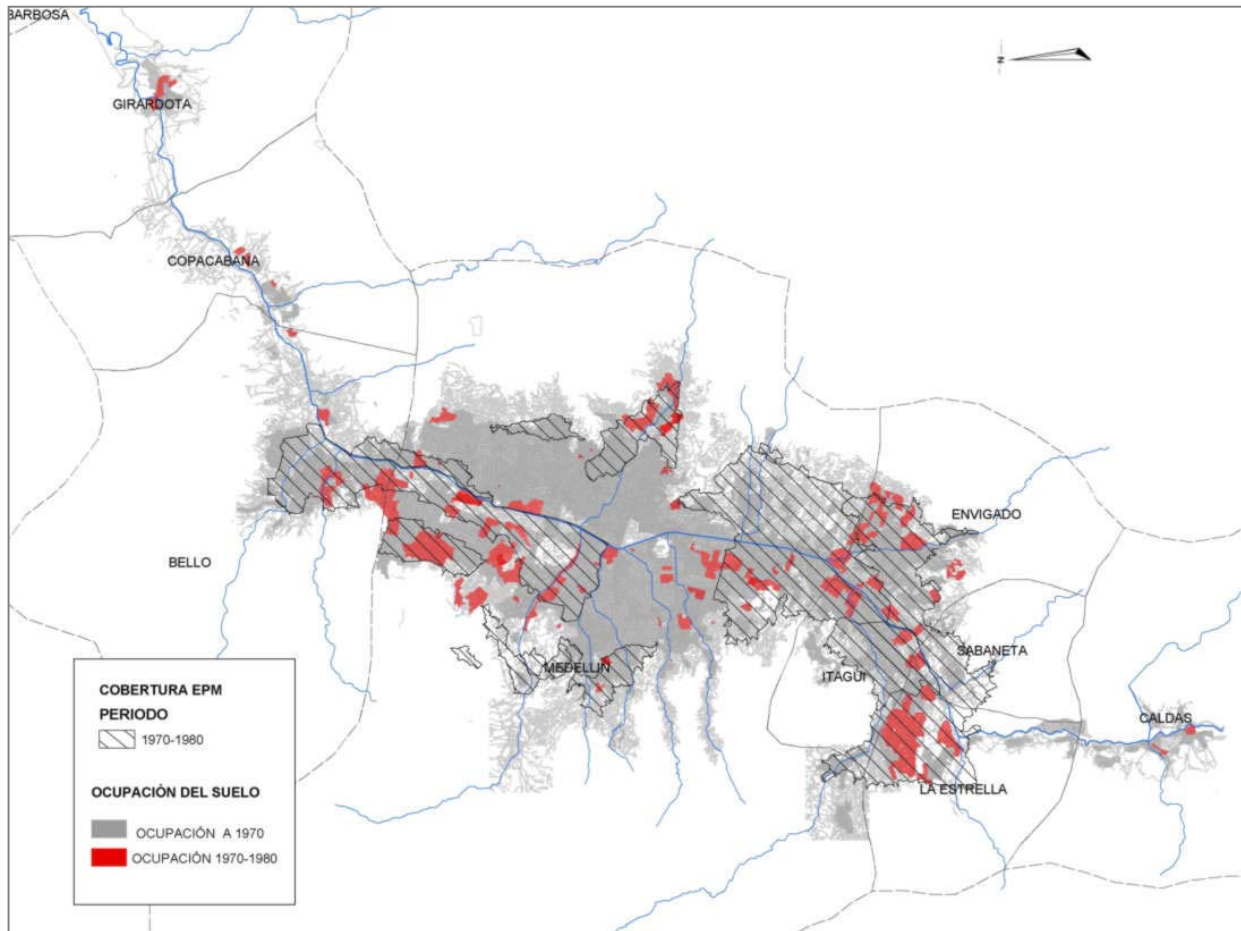
Fuente: EPM (2005) Superposición cartográfica de plano “Evolución de la cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM” y AMVA (1985) el plano “Evolución del crecimiento urbano” del Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá de 1985.

#### 4.2.2.2 Período de cobertura de saneamiento 1970 – 1980

Para este período, la empresa EPM amplía la cobertura de su administración y se incluyen las cabeceras de los municipios de Itagüí, Envigado, y el costado occidental del área urbana de Bello. Además, Sabaneta y La Estrella son “beneficiados” con amplios perímetros de cobertura que se ocuparan en las décadas del 80 y 90. Es de remarcar que es en este período donde se realiza una gran operación en la rehabilitación de viviendas y se amplía la cobertura en los bordes de las partes altas de las zonas centro oriental y occidental y nor oriental y occidental. En éste período “la vialidad ocupa un lugar preponderante en la construcción urbana... las estructuras de circulación al servicio del automóvil... se convirtieron en el criterio organizador de la ciudad” (Schnitter: 2005, 6).

Mapa 4.2.9

Cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM 1970 - 1980 vs. Proceso de ocupación del suelo 1970 – 1980

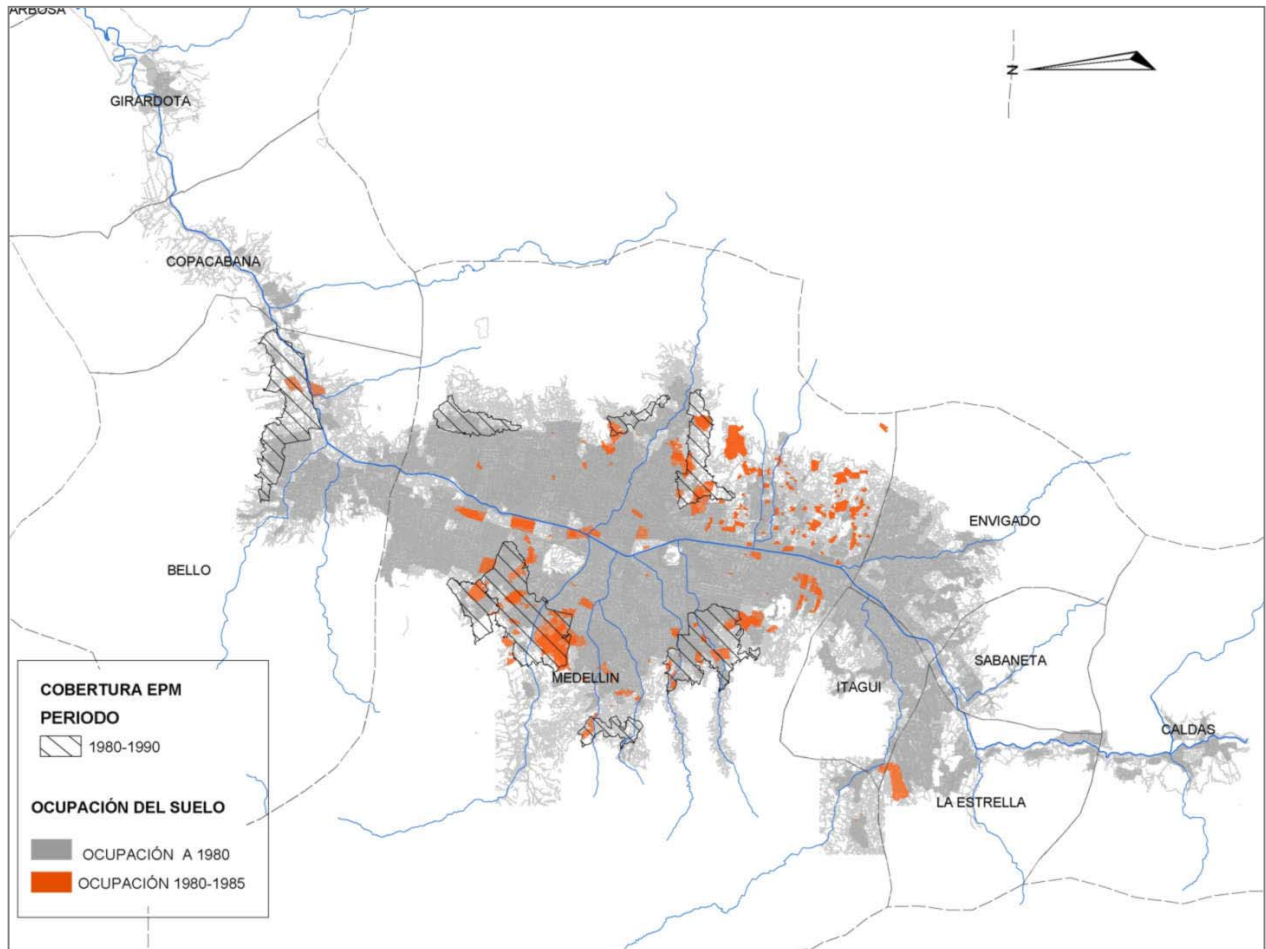


Fuente: EPM (2005) Superposición cartográfica de plano “Evolución de la cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM” y AMVA (1985) el plano “Evolución del crecimiento urbano” del Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá de 1985.

#### 4.2.2.3 Período de cobertura de saneamiento 1980 – 1990

La ampliación de la cobertura de EPM se concentra en los bordes urbanos de Medellín especialmente en de la zona centro y nor oriental, sur y nor occidental en su mayoría atendiendo ocupaciones de carácter informal de aparición previa. Además se amplía el servicio en el costado occidental del municipio de Bello en la parte alta y la llanura aluvial del río de muy baja densidad de ocupación para el momento.

Mapa 4.2.10  
 Cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM 1980 - 1990 vs. Proceso  
 de ocupación del suelo 1980 – 1985



Fuente: EPM (2005) Superposición cartográfica de plano "Evolución de la cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM" y AMVA (1985) el plano "Evolución del crecimiento urbano" del Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá de 1985.

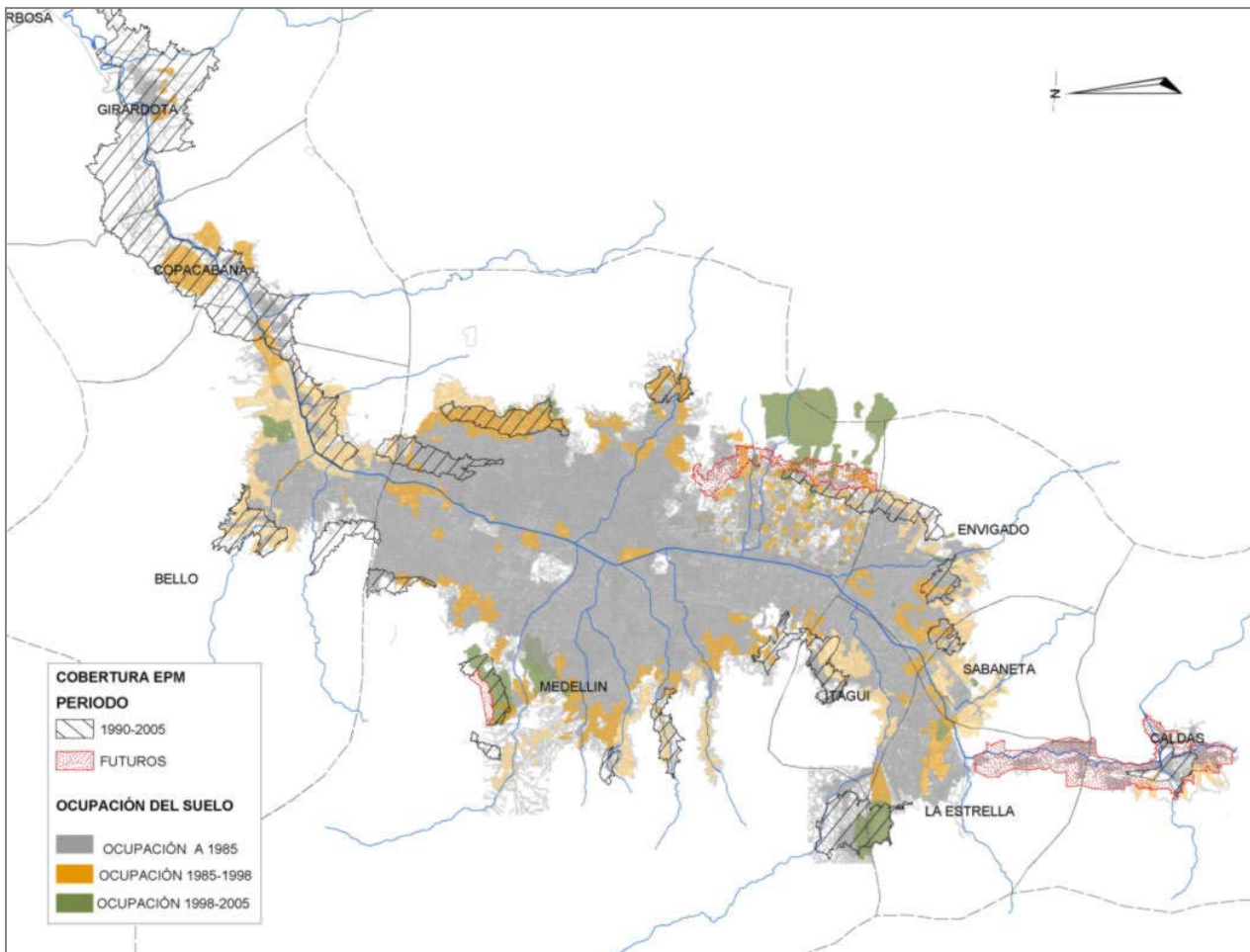
#### 4.2.2.4 Período de cobertura de saneamiento 1990 – 2005

La cobertura de EPM se amplía sobre los municipios mas alejados del núcleo como Girardota, Copacabana incluyendo parte de sus áreas rurales y suburbanas del corredor del río con bajas densidades y la cabecera del municipio de Caldas. En el municipio de Bello se incluye a la prestación de servicios públicos el costado oriental del río y la parte alta del costado occidental y en Envigado e Itagüí el borde superior. En Medellín a las cabeceras corregimentales de San Antonio de Prado y Altavista, la ladera alta y media de la zona nororiental, en las partes altas de las zonas sur oriental y sur occidental.

Además la cobertura de S.P.D. se concentra en para la ciudad de Medellín en la zona de expansión de Pajarito contemplada en el POT y además se proyecta la ampliación de cobertura en el futuro cercano en la parte alta de la zona sur oriental y zona sur del corredor del río y contorno cabecera de Caldas reforzando la ocupación de borde.



Mapa 4.2.11  
Cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM 1990 - 2005 vs. Proceso de ocupación del suelo 1985 – 1998 / 1998 - 2005



Fuente: EPM (2005) Superposición cartográfica de plano "Evolución de la cobertura de saneamiento en el valle de Aburrá a cargo de EPM" y plano de construcción propia.

#### 4.2.3 Formalidad e informalidad en la ocupación del área urbana de Medellín 1948 - 2005

En los últimos años hablar de la polaridad formal e informal, de la ciudad dual, era ampliamente difundido. Sin embargo "... la urbe de finales del siglo XX y principios del siglo XXI no es una ciudad tan claramente delimitada. La ciudad hoy parece ser una gama de ilegalidades, con formas bastante explícitas, y otras por el contrario, invisibilizadas o disimuladas. Interpretar el fenómeno de la ilegalidad nos exige entenderla, no como ejercicio exclusivo de los sectores populares, sino como una práctica de "negociaciones" cotidianas desde las cuales se está erigiendo la ciudad. La ilegalidad en la producción de la ciudad se expresa tanto en las construcciones precarias en zonas de alto riesgo, en loteos clandestinos e irregulares, en el control armado del espacio público ejercido en barrios periféricos; como en el cercamiento de quebradas para uso privativo de urbanizaciones cerradas, en el cerramiento de parques recreativos de uso público y en la ocupación ilegal de andenes por el comercio o los vehículos, o la eliminación de éstos por nuevas urbanizaciones en los estratos medios y altos" (Rincón: 2005, 5).

Teniendo en cuenta esta mutación conceptual y superación de la mirada dicotómica, para retomar las exigencias de los términos de referencia, a sabiendas de lo anterior, el presente

estudio presenta diferentes matices de la formalidad y la informalidad en la ocupación del suelo. Para analizar con más detalle éstas dinámicas proponemos que cada una de éstas categorías se espacialicen a partir de las siguientes variables:

- Ocupación Formal:
  - Urbanización planificada de carácter estatal (parcelación / loteo, urbanización y edificación realizadas por entidades estatales de orden nacional, local o ambas)
  - Urbanización planificada de carácter privado (parcelación / loteo y urbanización realizado por promotores privados y edificación realizadas por encargo por el propietario de manera individual)
  - Urbanización planificada de carácter privado – conjuntos residenciales cerrados (loteo, urbanización y edificación se hacen de forma simultánea por un promotor privado, generalmente de vivienda en serie unifamiliar o multifamiliar con cerramientos y restricción de acceso – régimen de copropiedad)
  - Urbanización planificada de carácter privado – parcelaciones (loteo de gran formato y urbanización por parte de un promotor privado y la edificación es de viviendas unifamiliares exentas realizadas por encargo por el propietario, ocupación de bajas densidades en los bordes urbano-rurales de forma cerrada – régimen de copropiedad)
- Ocupación Informal:
  - Barrio de origen pirata (parcelación y loteo realizado por un promotor privado sin tener en cuenta las disposiciones normativas vigentes y que vende a plazos y a precios de suelo urbano áreas aun no urbanizadas, la edificación de la vivienda en principio unifamiliar la realiza la familia de forma progresiva en el tiempo y el proceso de urbanización se realiza en el tiempo por parte de la comunidad y el estado local)
  - Asentamiento de invasión (No se surte el proceso de parcelación / loteo y urbanización, solo se ocupa de hecho y se edifica unas unidades de vivienda con materiales reciclados, que se rehacen y amplían en el tiempo, posteriormente se realiza paulatinamente parte del proceso de provisión de S.P.D. y la legalización de la tenencia de la propiedad y el resto de la dotación de infraestructura)

La unidad espacial para registrar el proceso de ocupación de la ciudad a partir de las diversas fuentes secundarias consultadas fue el barrio, más que como unidad socio espacial básica de la ciudad, desde la división político administrativa vigente. Por lo anterior, en gran cantidad de casos el barrio empieza por la ocupación de una porción de lo que hoy en día se encuentra consolidado o en proceso de consolidación, pero en la cartografía aparecerá indicado con la convención respectiva la totalidad del área del barrio, así se haya tardado varias décadas en su proceso de ocupación y consolidación.

#### **4.2.3.1 Proceso de ocupación de Medellín antes de 1948**

El proceso histórico de ocupación de la ciudad esta caracterizado por “núcleos fundacionales en forma de damero, un trazado ortogonal que se adapta a las condiciones físicas del lugar y en algunos casos próximas a concentraciones de población indígenas y esclavos asentadas en el valle en el siglo XVII, conocidas como poblados o sitios. Esta estructura inicial en damero con plaza central, iría expandiéndose de forma lenta en el territorio hasta donde las características geográficas permitían mantener su homogeneidad. Característica ésta de las cabeceras municipales que se desarrollaron a lo largo del río Medellín” (Schnitter, 2005, 5); Además la conexión vial de los distintos núcleos configuró una serie de corredores que se irían ocupando de forma lineal y a los cuales se les adosarían los barrios tradicionales de la ciudad, por lo cual vías como: Palace, El palo, Bolívar, Carabobo, Colombia, San Juan, Ayacucho, Avenida El Poblado, Vía Bolivariana y Vía quebrada La

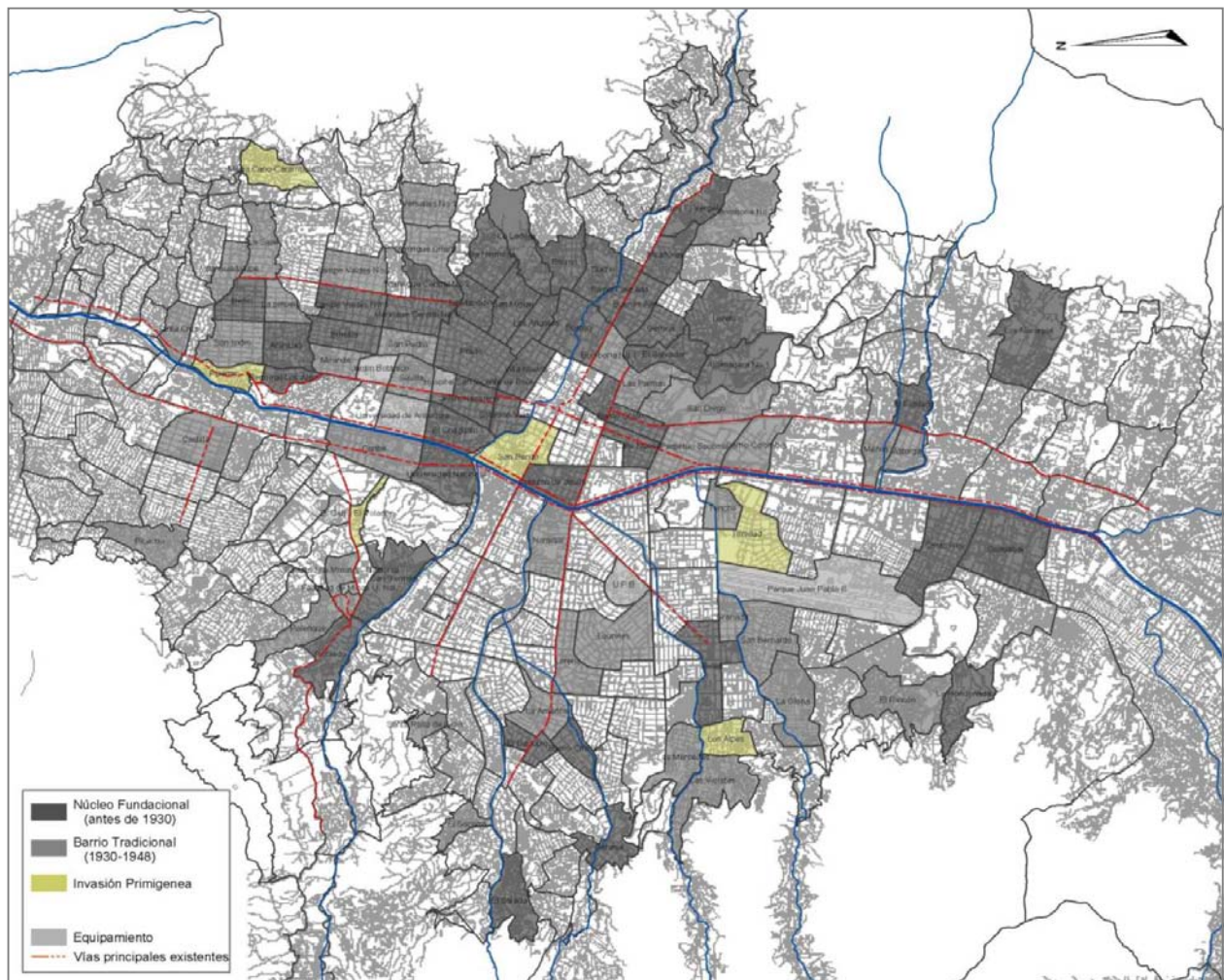
Hueso van a ser determinantes en la estructuración urbana de la ciudad hasta la década del 70.

En la producción de la ciudad jugó un rol decisivo la industria como constructora de vivienda, las entidades de carácter social como la Sociedad de Mejoras Públicas y la Sociedad San Vicente de Paúl; las cooperativas obreras, de empleados e incluso de profesionales como la Cooperativa de habitaciones quienes ejecutaron proyectos de excelentes especificaciones urbanísticas. El estado para este momento crea el Banco Central Hipotecario en 1936 y el Instituto de Crédito Territorial en 1939 quienes se ocuparon de la financiación y ejecución de grandes conjuntos habitacionales. A su vez, en el ámbito municipal se expide el Código de edificaciones de 1935 (acuerdo 154/35) que daría pautas para los procesos de urbanización y se crea la Oficina de Valorización en 1938 a cargo de la cual estaba tanto la financiación como la ejecución de obras civiles de la ciudad.

En este período clasificamos los barrios según el año de fundación: los barrios surgidos antes de 1930 los catalogamos como parte del núcleo fundacional, los aparecidos entre 1930 y 1948 los denominamos barrios tradicionales (muchos de ellos podrían ser catalogados como barrios de origen pirata por el proceso de gestión de esas áreas) y, adicionalmente, lo que denominamos invasiones primigenias a una serie de asentamientos que se generaron de forma espontánea en pequeñas áreas de los hoy barrios consolidados.

Mapa 4.2.12

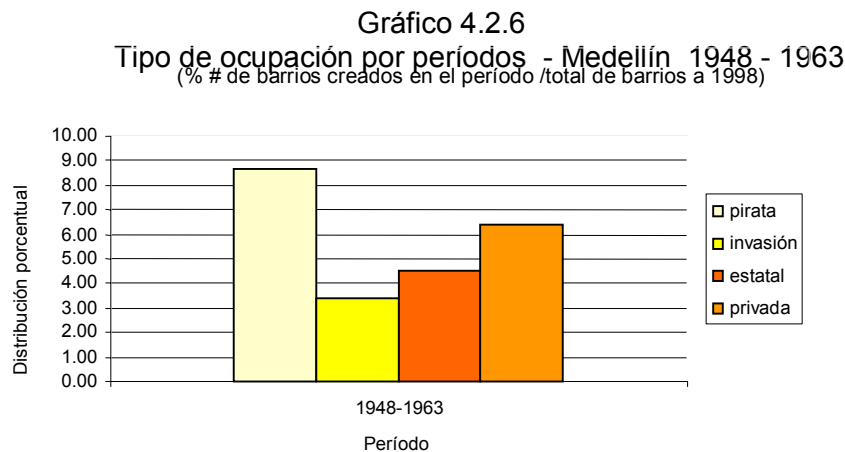
Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín Antes de 1948



Elaboración: Propia del estudio

**4.2.3.2 Medellín - Período 1948 – 1963**

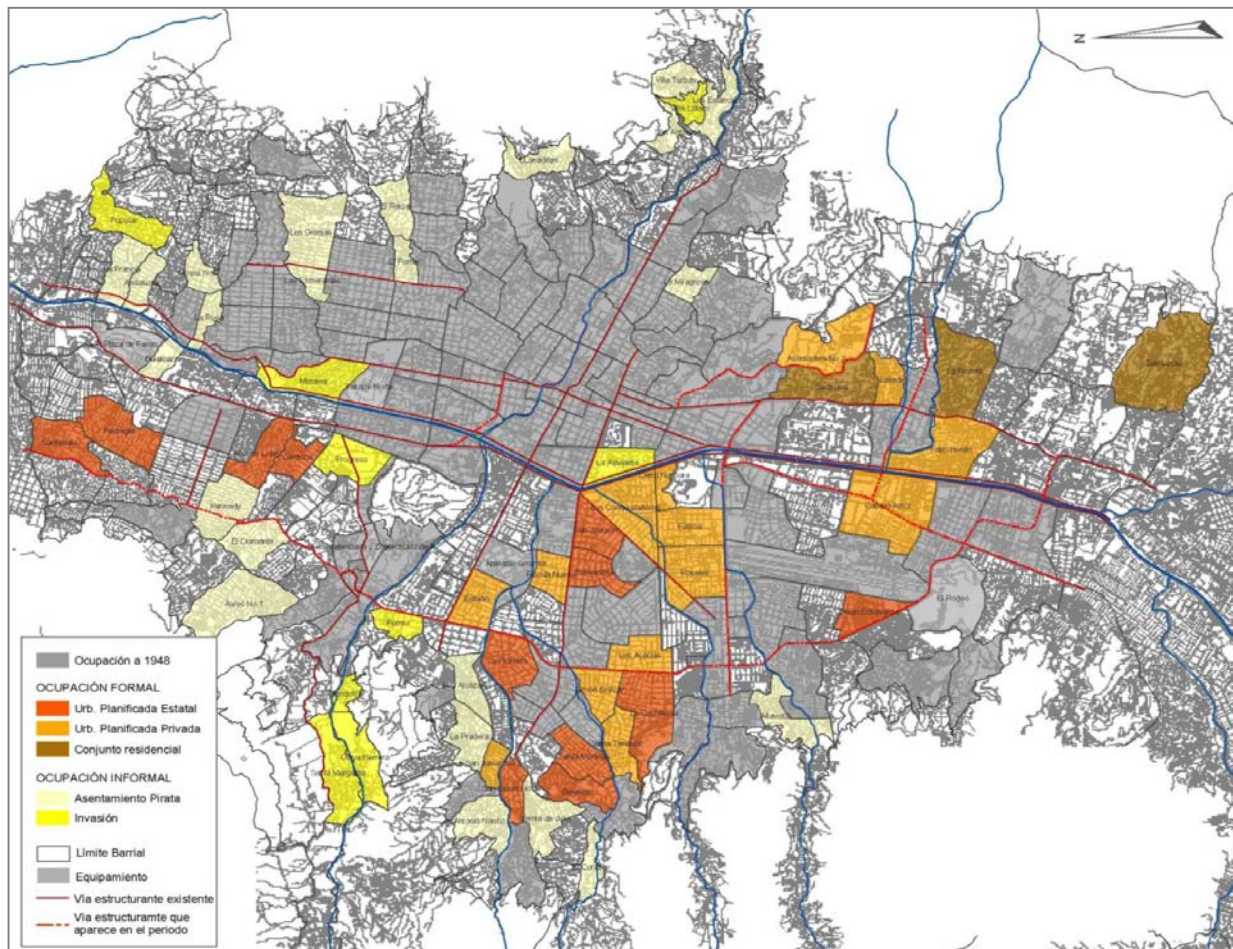
Sin duda alguna este período se caracteriza por el auge de los asentamientos informales y las grandes migraciones. Se crean 30 barrios de origen informal, 22 de ellos piratas y 8 invasiones localizados mayoritariamente en pendientes entre el 12 al 25 % en los bordes de la ocupación existente en la ladera nororiental y el sector centro occidental continuando las tramas, y como ocupaciones pioneras de forma aislada y discontinua en la ladera noroccidental y centro oriental. Por su parte, los barrios de carácter formal para ésta época fueron 26, localizándose en terrenos de pendientes moderadas del 6 al 12%, 17 de ellos de planificación privada y 9 estatales, la mayoría de ellos con excelentes condiciones urbanísticas. La gran mayoría de los barrios de planificación privada se concentraron en la zona centro occidental y las zonas sur oriental y suroccidental ligados a los corredores de viales de articulación oriente - occidente de las calles 10, 30, 33, 44 y 50, y los corredores norte – sur de los tramos de las carreras 80 y 81, la Av. Guayabal y el corredor multimodal del río, apareciendo los primeros conjuntos residenciales de bloques aislados en el sector del Poblado. La distribución porcentual de los barrios se muestra en la siguiente gráfica:



Elaboración: Propia del estudio

Un hecho relevante para este período y que entraría a incidir directamente con el crecimiento y ocupación de la ciudad es la creación en 1955 de las Empresas Públicas de Medellín, que aglutinarían la prestación de todos los servicios públicos de la ciudad y luego del área metropolitana. A su vez surge un hito en la planificación territorial de la ciudad y es la promulgación del Plan Piloto entregado en 1950 ya que debido a “la rápida extensión de la ciudad generaría la preocupación ya manifiesta en décadas anteriores por una élite de la población en direccionar el crecimiento. Y sería precisamente en 1948, que la ciudad después de varias décadas de entender como necesario el planeamiento urbano, contratará la elaboración de un Plan Regulador” (Schnitter, 2005, 5).

Mapa 4.2.13  
Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín 1948 - 1963



Elaboración: Propia del estudio

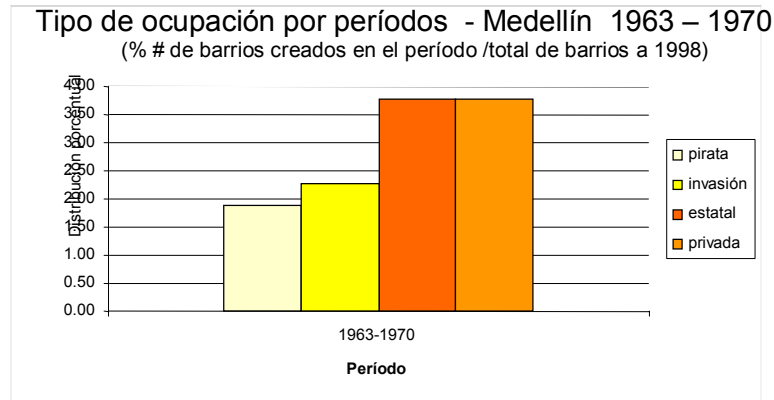
#### 4.2.3.3 Medellín: Período 1963 – 1970

En éste período contrario al precedente, se caracteriza por la preeminencia de la producción formal de vivienda, especialmente estatal, representada en la urbanización y construcción de 20 barrios formales, un total de 10 barrios, son de carácter estatal y se localizaron principalmente de forma continua y contigua a los barrios preexistentes con tramas ortogonales de barras en la ladera media de la zona noroccidental en la cual predomina una pendiente entre 6 al 12%, además en la zona centro y sur occidental. La urbanización planificada privada estableció 6 barrios delimitados por los corredores viales existentes y los cuerpos hídricos en la zona centro occidental, además otros 4 barrios cercanos al corredor del río, y las áreas industriales en la zona sur. Se habilitan para este período la transversal superior e inferior que contribuyen a estructurar la deficiente traza urbana del sector sur oriental.

Por su parte, los barrios de carácter informal para ésta época ascienden a 11, localizándose en terrenos de altas pendientes entre el 12 al 25%, en los intersticios de los tejidos preexistentes y bordeando cuerpos hídricos. Como impacto derivado de la Ley 66 de 1968 se minimizan los asentamientos piratas, solo 4 de ellos aparecen de manera dispersa, en cambio se empieza a consolidar un gran enclave de invasión conformado por 4 barrios en la

ladera nororiental y dos grandes asentamientos de invasión lineales en la parte alta de las quebradas Iguaná y Santa Elena. La distribución porcentual de los barrios se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfico 4.2.7

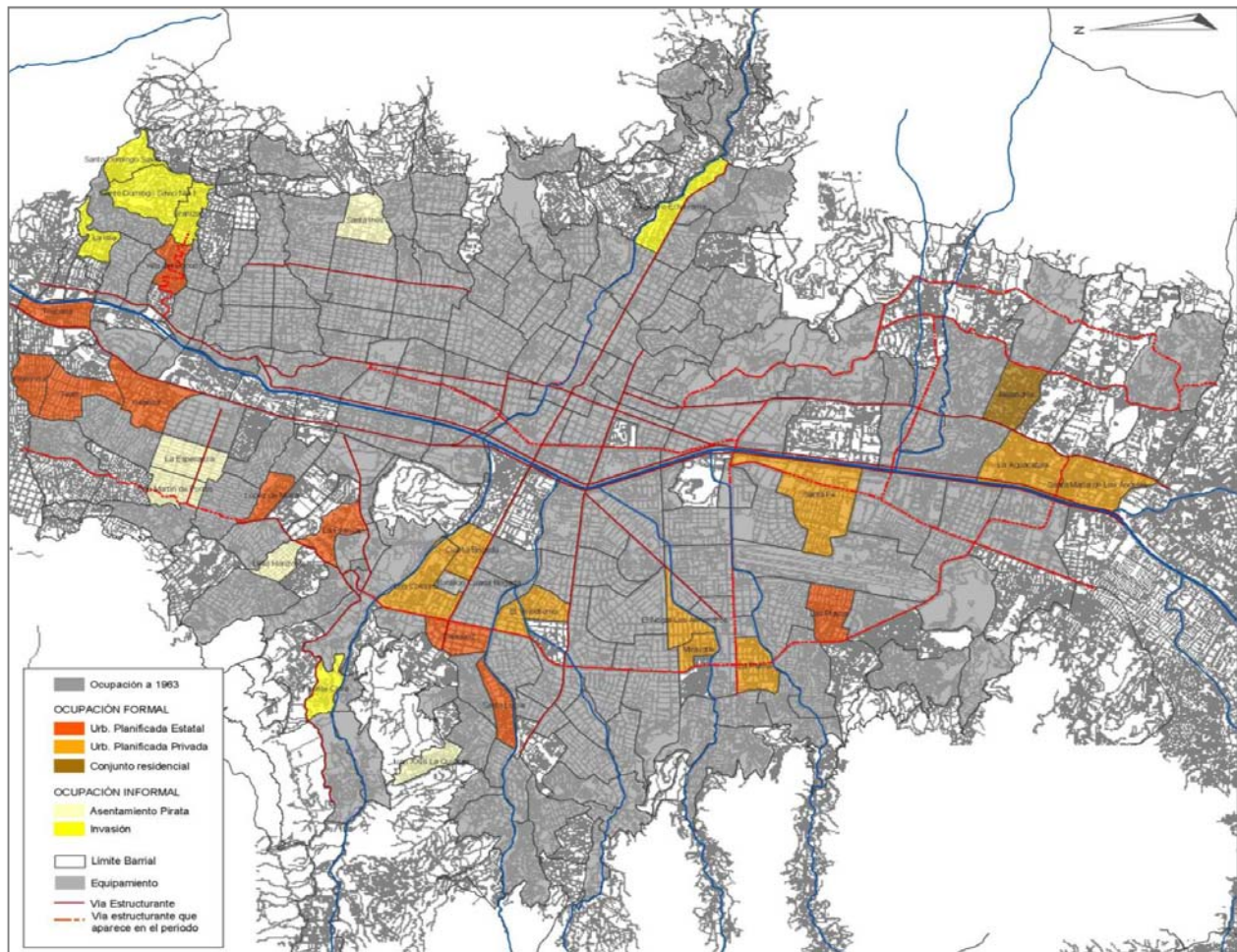


Debido a la proliferación de asentamientos informales y la necesidad de incorporarlos a la prestación de servicios urbanos se crean entidades y divisiones de las existentes tan importantes como el Fondo rotativo de habilitación de barrios 1964, Empresas varias 1964, Municipios asociados del valle 1965 y el programa de Habilitación vivienda de EPM en 1966.

A su vez se genera una amplia producción de normativas que intentan incidir en la regulación de la ocupación del suelo, así se promulgan en el nivel local: el Plan Director en 1959, el Estatuto de zonificación y usos del suelo de 1964, el Reglamento de urbanizaciones de 1968, el estudio del centro de ciudad de 1968 y en el nivel nacional las Normas Mínimas y la Ley 66 de 1968 que sanciona a los urbanizadores piratas.

Mapa 4.2.14

Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín 1963 - 1970



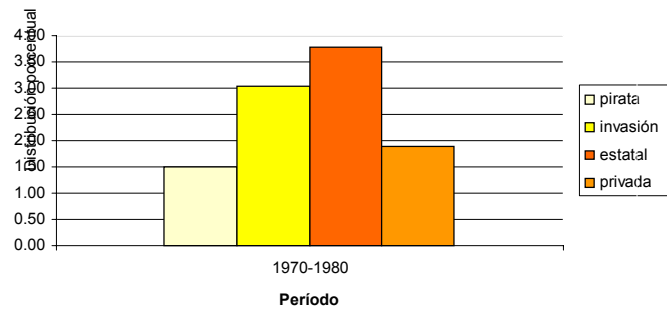
Elaboración: Propia del estudio

#### 4.2.3.4 Medellín: Período 1970 – 1980

En éste período se vuelve casi equiparable la producción formal de vivienda con la informal, la ocupación formal alcanza la construcción de 15 barrios, 10 de ellos de producción estatal de proyectos unifamiliares y multifamiliares localizados mayoritariamente en el corredor del río y el borde superior de la zona nor occidental articulados por el mejoramiento y apertura de las carrera 65, 70 y 80. Los otros 5 barrios de planificación privada se concentran en la zona sur oriental con un gran número de conjuntos residenciales cerrados amparados en su mayoría en el Decreto 459 de 1977 de Normas urbanísticas para El Poblado y asociados a la construcción de la Av. Las Vegas y las conexiones con las transversales construidas en el período anterior.

Por su parte, son 12 los barrios de carácter informal para ésta época se empiezan a consolidar, localizándose en terrenos de altas pendientes entre el 12 al 25% y cerca del corredor del río en los intersticios de los tejidos preexistentes. Surgen en éste periodo 8 invasiones y 4 asentamientos pirata ocupando gran parte del borde superior de la zona centro oriental bordeando la quebrada Santa Elena y algunos dispersos en las zonas nor oriental y centro occidental. La distribución porcentual de los barrios se muestra en la siguiente gráfica:

**Gráfico 4.2.8**  
**Tipo de ocupacion por periodos - Medellin 1970 – 1980**  
 (% # de barrios creados en el periodo /total de barrios a 1998)

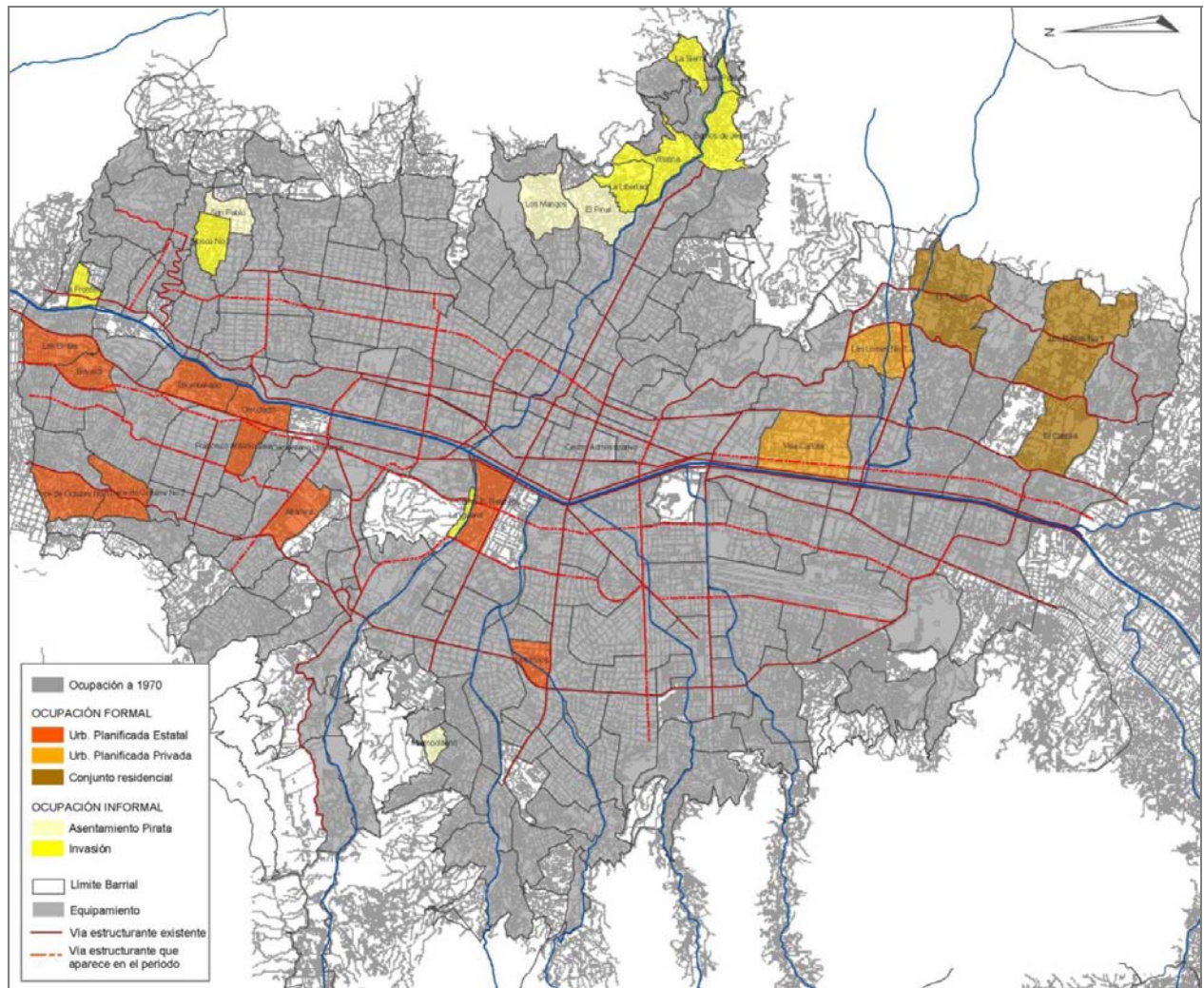


Elaboración: Propia del estudio

A su vez se construyen la Carrera 49b, Calle 67 y la Calle 107 en la misma zona. Este período estuvo marcado por la preocupación por la vialidad y el transporte público y en 1970 se crea la Empresa de Transporte Masivo Metropolitano y en 1977 la Sociedad Mixta Terminal de Transporte. Es en que 1971 se prueba el Plan Vial Municipal y de él se derivan muchas de las obras mencionadas y además se construye en Anillo vial de la Avenida Oriental que en gran medida se asocia ala densificación del área central.

**Mapa 4.2.15**  
**Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín 1970 - 1980**





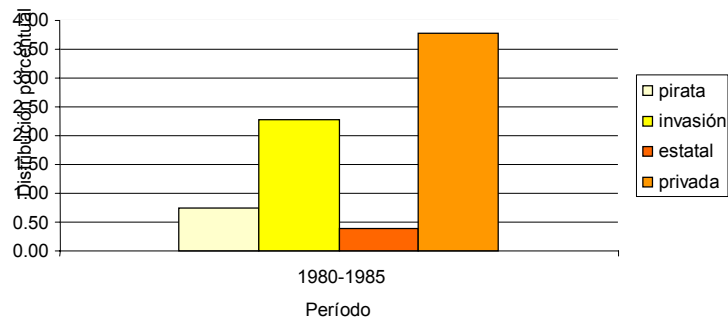
Elaboración: propia del estudio

#### 4.2.3.5 Medellín: Período 1980 – 1985

En éste período se incrementan las urbanizaciones con multifamiliares y los conjuntos cerrados de uni y multifamiliares de carácter privado, así se construyen 10 barrios de Urbanización planificada privada, 3 de ellos se localizan en la zona nor occidental, otros 3 en la zona centro occidental, 2 en la zona sur occidental, 1 en la zona centro oriental y el restante en la zona sur oriental. La producción estatal de vivienda se redujo ostensiblemente y solo se realizó 1 barrio de carácter estatal y 3 proyectos puntuales estatales (parte de la urbanización 12 de octubre, Pinar del Cerro y Kennedy).

Se produjeron 8 asentamientos informales, de ellos 2 fueron barrios pirata (Eduardo Santos y El Pesebre) y 6 invasiones localizadas principalmente en las partes altas de las zonas centro oriental y centro occidental, donde ya se venían consolidando grandes enclaves de informalidad desde las décadas anteriores. La distribución porcentual de los barrios se expresa en la siguiente gráfica:

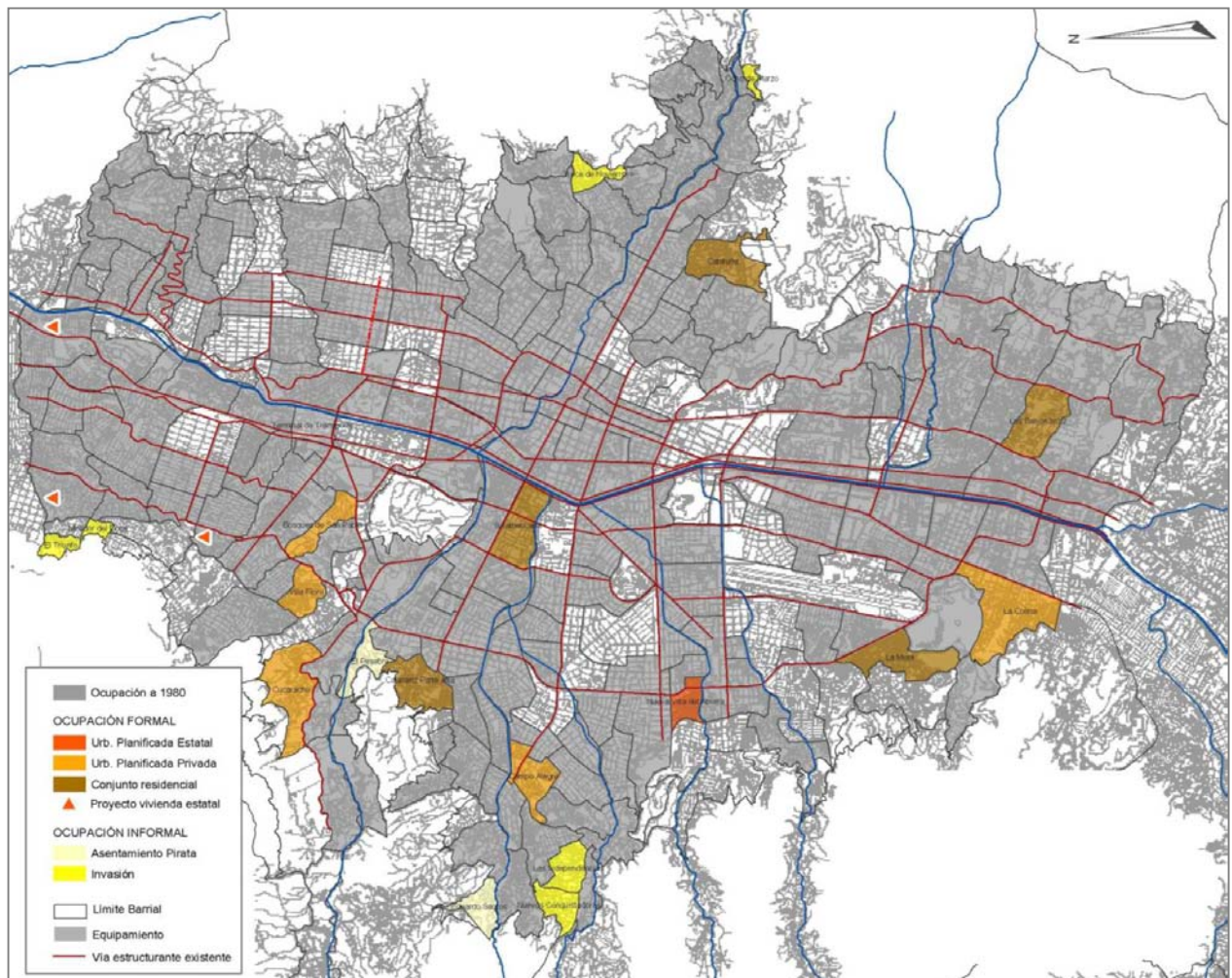
**Gráfico 4.2.9**  
**Tipo de ocupación por períodos - Medellín 1980 – 1985**  
 (% # de barrios creados en el período /total de barrios a 1998)



Elaboración: propia del estudio

En ésta época se fortalece la institucionalidad pública para el desarrollo territorial con la creación del Área metropolitana del Valle de Aburrá en 1980 y del Instituto de Valorización (INVAL) en 1981, quienes construyeron la Calle 78 y el Puente del Mico como parte de la estrategia de articulación de los costados oriente y occidente de la ciudad.

**Mapa 4.2.16**  
**Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín 1980 - 1985**



Elaboración: Propia del estudio

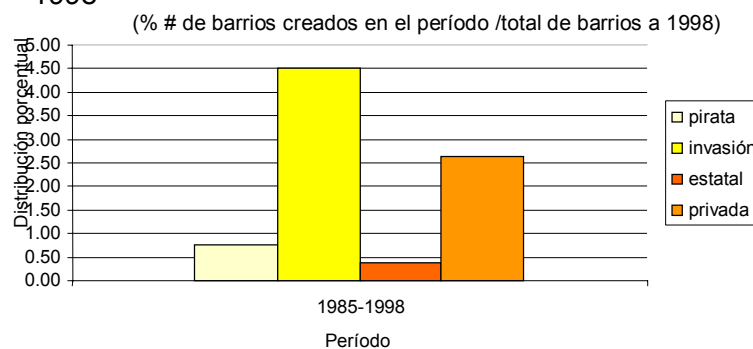
**4.2.3.6 Medellín: Período 1985 – 1998**

Este período se caracteriza por la construcción y puesta en funcionamiento del Metro, que contrario a lo que se creía no detonó la ocupación de vivienda en las partes bajas del valle y al contrario se ocupó extensivamente las laderas de más del 30% de pendiente y de alto riesgo no recuperables en el borde de la zona nor oriental y en menor medida en la zona nor occidental por asentamientos de invasión principalmente. Se crearon 14 barrios informales, sólo 2 asentamientos pirata en la zona nor oriental y 9 invasiones y 3 en el borde superior de la zona nor occidental. Como parte de la intervención estatal en provisión de equipamientos urbanos, se construyen en varias centralidades barriales de la zona norte los Núcleos de vida ciudadana.

La ocupación formal se redujo a 8 barrios y se concentró en la zona sur oriental con unidades residenciales cerradas predominantemente de multifamiliares en 3 barrios, además la urbanización planificada privada produjo 4 barrios mayoritariamente localizados en al corredor del río en la zona norte. La urbanización planificada estatal concentró su actividad en el sector de san Antonio de Prado un gran barrio con varios proyectos de vivienda nueva y de reubicación, además se construyeron 6 proyectos puntuales en varios sectores de la ciudad. En este período se consolidan procesos de densificación en el sector de Laureles, Belén – La Mota y El Poblado. Las anteriores actuaciones estuvieron regidas por los Estatutos de planeación, usos, urbanismo y construcción de 1984, 1988 y 1990.

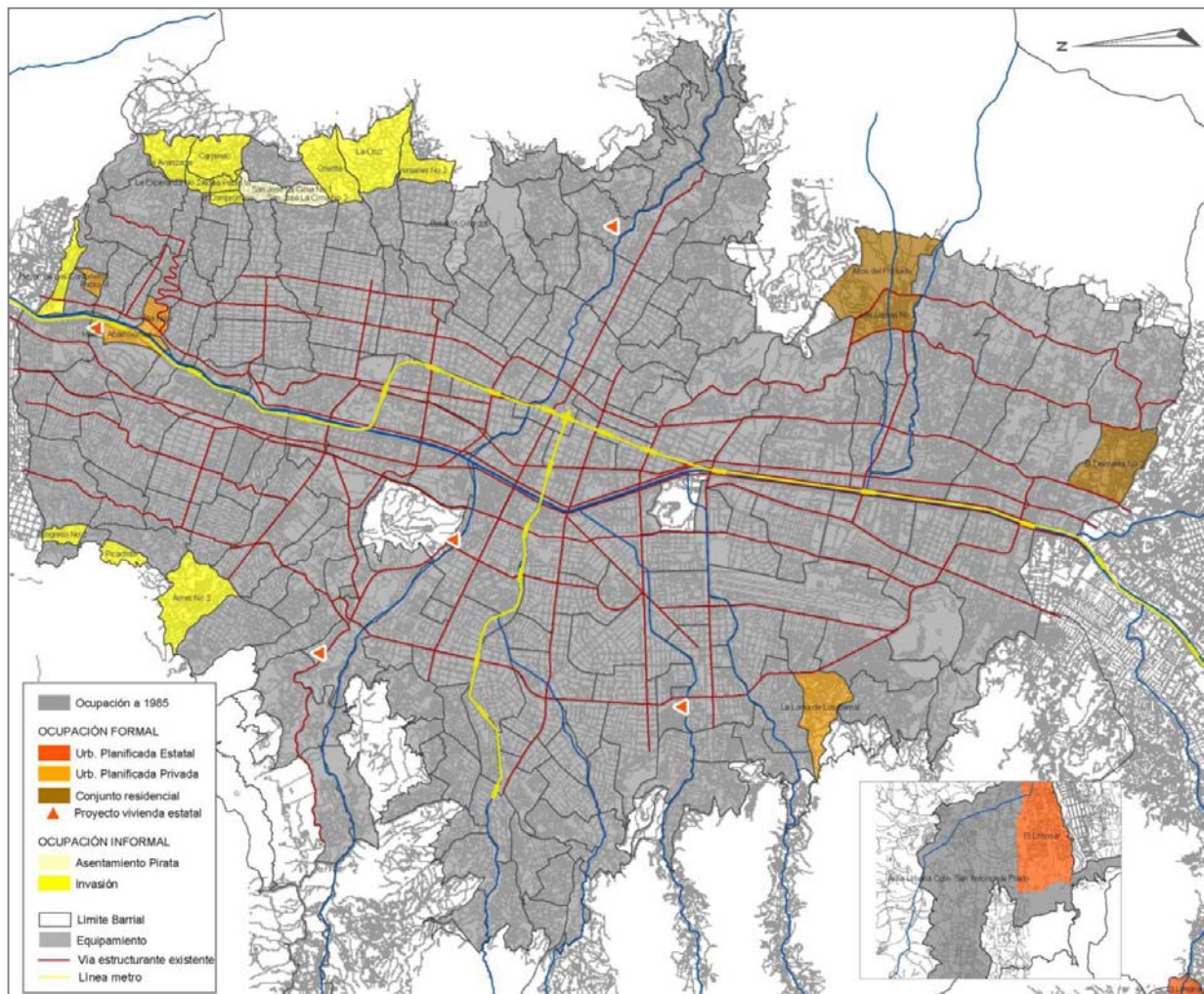
Gráfico 4.2.10

Tipo de ocupación por períodos - Medellín 1985 – 1998



Elaboración: propia del estudio

Mapa 4.2.17  
Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín. 1985 - 1998



Elaboración: propia del estudio

#### 4.2.6. Medellín: Período 1998 – 2005

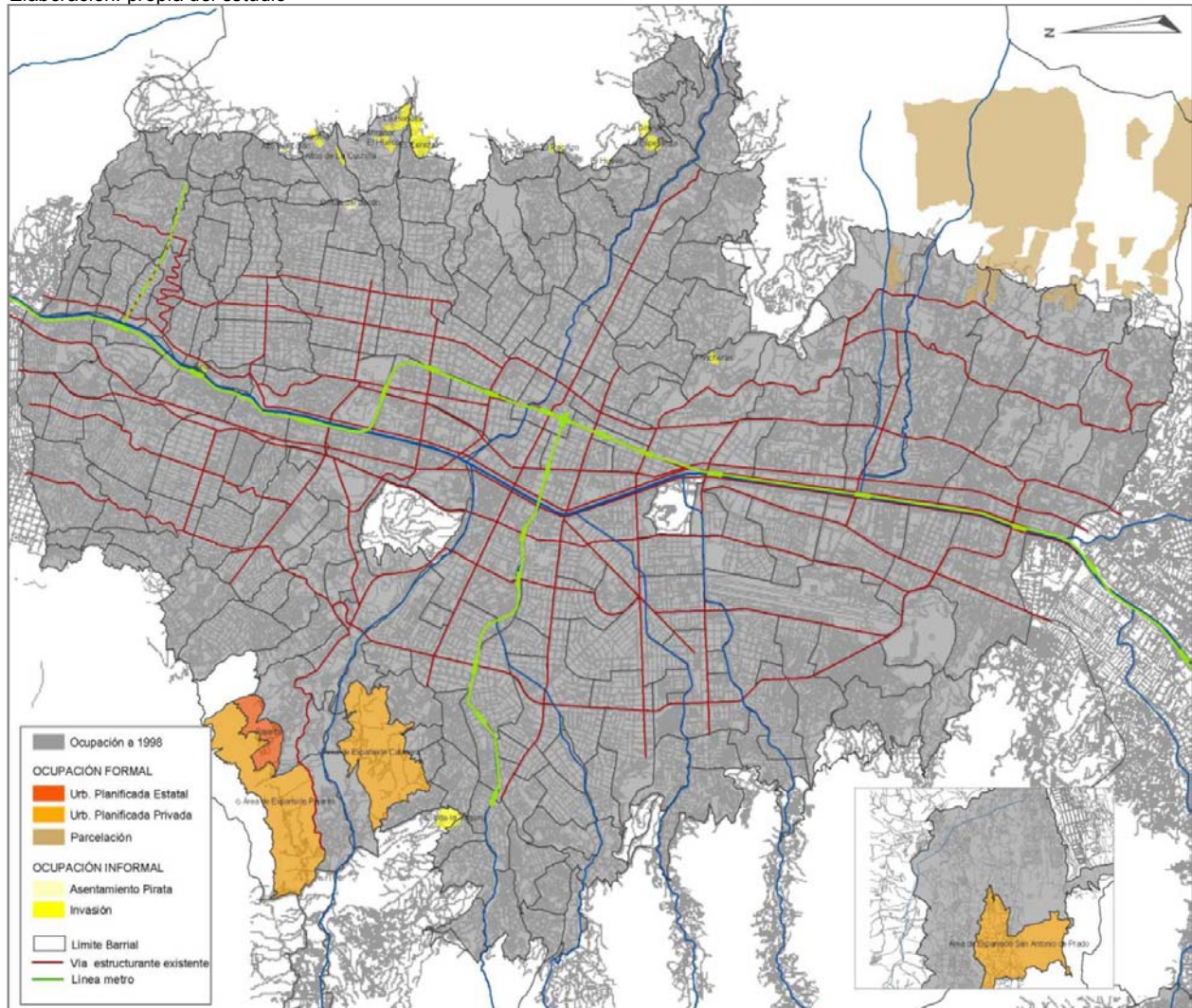
Este período está marcado por las orientaciones del crecimiento hacia adentro del Plan de Ordenamiento Territorial que has. favorecido grandes densificaciones en la zona centro y El Poblado principalmente y su vez un crecimiento disperso en parcelaciones en los bordes y áreas rurales de la zona sur oriental (Parcelación Alto del Monte, Parcelación Santa Teresa, Parcelación Los Álamos, Puente 1, Flores de la Visitación, San Juan de las Aguas, Portón del Tesoro, La Estancia, Cinturón Verde, Aguas del Bosque, Balcones del Vergel, Bosques del Tesoro, etc.) y una ocupación compacta en los bordes de las áreas de expansión (Pajarito, Calasanz y San Antonio de Prado) donde la mayoría de las urbanizaciones son de producción privada, algunos proyectos de cajas de compensación y un proyecto puntual es de carácter estatal (Pajarito - Las Flores).

Por su parte, la ocupación informal de asentamientos de invasión se has. replegado sobre las micro cuencas de la ciudad (Trincheras y Sinaí) y en los bordes dentro y fuera del perímetro urbano principalmente en la parte alta de la zona nororiental (Alto del toldo, Paloma, Altos de la Cuchilla, El Mirador, El Hueco, La Hondita, El Cerezal), los bordes de la zona centro oriental (Camboya, El Pacífico, El Huevo, La Granja, La Esperanza) y centro occidental (Altos de la Virgen), cabe agregar que aun hoy en día se han encontrado

asentamientos pirata disfrazados de invasión en algunos sectores de la zona nororiental (Brisas del jardín), sin embargo comparativamente con el período anterior has. disminuido notablemente el ritmo de ocupación de los asentamientos informales como ocupaciones de nueva planta y se han densificado las laderas medias de la zona norte.

Mapa 4.2.18  
Proceso de ocupación del suelo, Municipio de Medellín. 1998 - 2005

Elaboración: propia del estudio

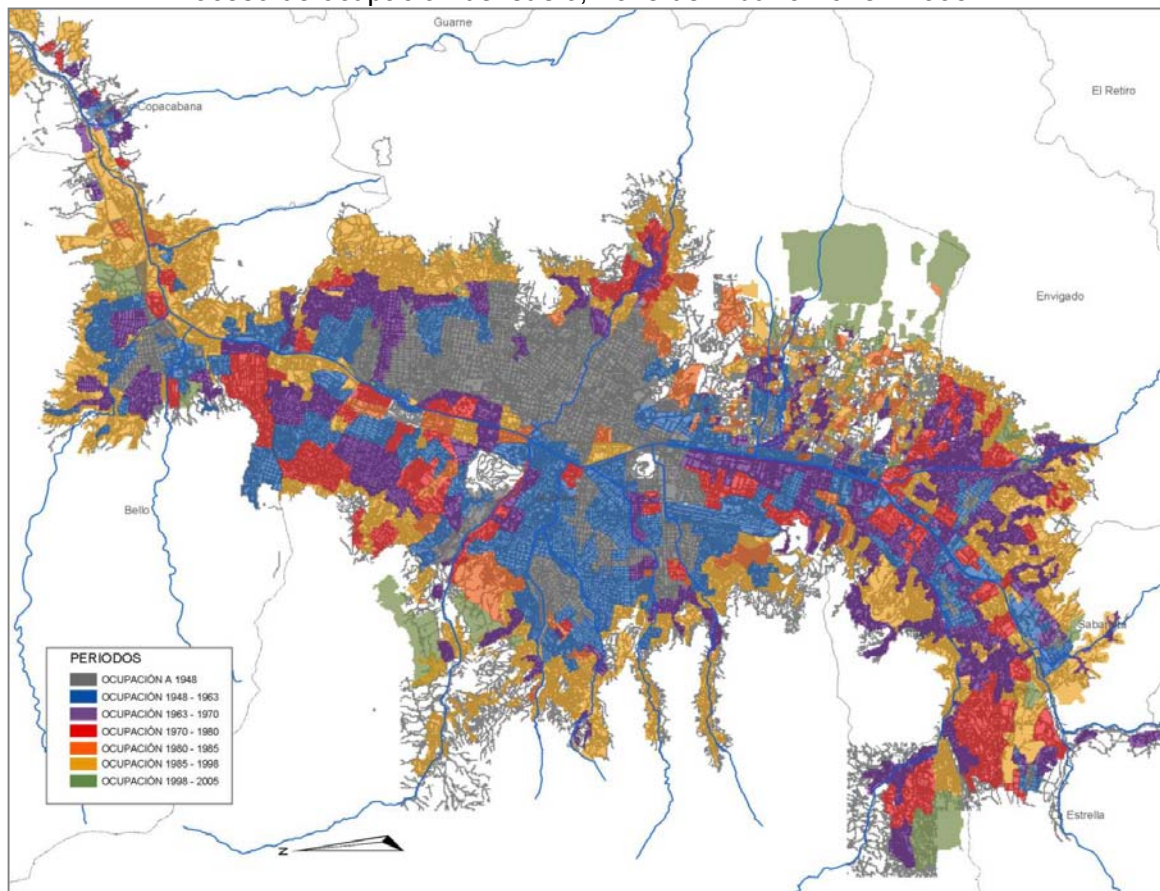


#### 4.2.4 Síntesis del proceso de ocupación metropolitana

El proceso de urbanización del valle de Aburrá en la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI has. estado marcado por una ocupación fragmentaria, discontinua y en las últimas décadas de una expansión dispersa sobre altas pendientes y no de forma lineal continua a lo largo del valle, como lo dicta la geofoma. La provisión de servicios públicos a lo largo de la historia no has. considerado las disposiciones de ordenamiento territorial en tanto delimitación de áreas urbanas. Difícilmente han coincidido perímetros urbanos de la normativa municipal con los perímetros sanitarios. De hecho, según la cartografía de la Empresas Públicas de Medellín desde Girardota hasta La Estrella es una sola zona urbana y las proyecciones futuras refuerzan la tendencia de ocupación de las laderas de alta

pendiente en Medellín y la conurbación con Caldas. En los asentamientos de origen informal, la dotación de energía es el primer servicio que llega, seguido por el acueducto y alcantarillado y luego de pocos o varios años la conexión al sistema vial y en muchos casos nunca llegan los equipamientos y el espacio público. En esa medida, la provisión de servicios públicos en áreas no aptas para la urbanización ha “incentivado” la proliferación de estos asentamientos. Por otro lado las propuestas de expansión urbana de los municipios en muchos casos desconocen que vastas áreas ya están servidas por S.P.D. en las áreas más aptas para la ocupación en las partes bajas y planas del valle y localizan sus áreas de expansión en las áreas de más difícil acceso y por consiguiente con más altos costos para su urbanización. La mayor presencia de ocupaciones informales se presentan en el municipio de Medellín, Bello e Itagüí.

Mapa 4.2.20  
Proceso de ocupación del suelo, Valle del Aburrá 1948 - 2005



De manera breve el primer período (1948 – 1963) se caracteriza por la consolidación de los núcleos fundacionales con la expansión del damero original y la conquista del corredor del río, el segundo (1963 – 1970) por la expansión con tramas discontinuas sobrepasando los límites de los corredores hídricos mas cercanos, el tercero (1970 - 1980) por la conurbación de la primera corona metropolitana con la ocupación en fragmentos por “completamiento” de los intersticios del proceso de urbanización previa, el cuarto (1980 – 1985) por la ocupaciones puntuales sobre todo de conjuntos habitacionales cerrados , el quinto (1985 – 1998) por la ocupación dispersa de los bordes en las laderas de alta pendiente y la proliferación de segundas residencias en algunas áreas suburbanas del valle y en suelos rurales de oriente cercano y el sexto (1998 – 2005) por el desbordamiento del crecimiento por encima de los límites geográficos de forma dispersa en los bordes urbanos y las inmediaciones de las áreas urbanas aún no conurbadas físicamente y occidente cercano, además de grandes operaciones inmobiliarias que por un proceso de agregación han

generado grandes áreas de tejido residencial en la segunda corona metropolitana iniciando lo que podríamos llamar la segunda conurbación.

En los siguientes gráficos se presenta cómo ha variado la ocupación del valle en cuanto a superficie ocupada en cada período y el promedio anual de superficie ocupada:

Gráfico 4.2.13  
Variación de las áreas ocupadas en el Valle de Aburrá  
1948 - 2005

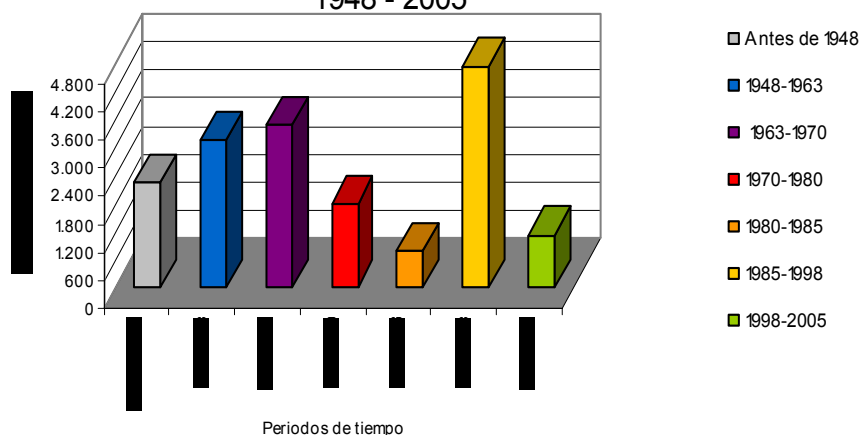
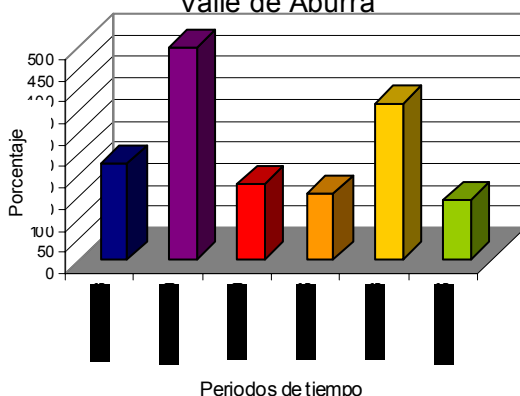


Gráfico 4.2.14  
Promedio anual de área de suelo ocupada  
Valle de Aburrá

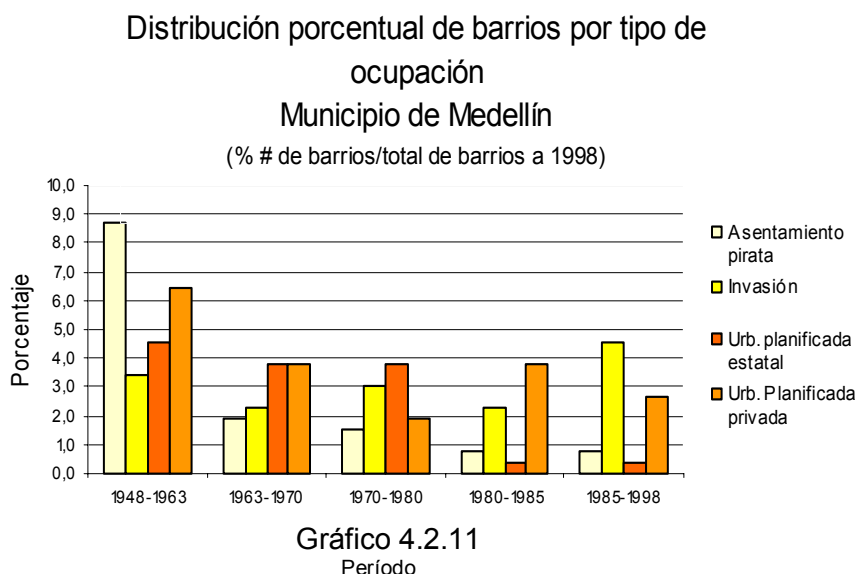


#### 4.2.4.1 Síntesis de la ocupación formal – informal de Medellín

La ocupación previa a 1948 equivale al 35.5 % de los barrios que hoy existen en la ciudad<sup>1</sup> y la ocupación informal comprende el 29% de los barrios. De este porcentaje, 13.5% son asentamientos de origen pirata y el 15.4% restante invasiones. La ocupación formal alcanza el 31.3% de los barrios actuales, y de ellos 12.8% son de carácter estatal y 18.4% de planificación privada. Los asentamientos de origen pirata tienen su mayor expresión en el período 1948 - 1963, mientras las invasiones en el período 1985 – 1998, la urbanización planificada de carácter estatal fue protagonista en la producción de ciudad en el período 1970 – 1980, pero desde los 40 desempeñó un rol crucial. Sin embargo en las dos últimas décadas su participación ha sido en una proporción dramáticamente inferior. La urbanización planificada privada encontró su mayor auge en el primer período y su mas baja

<sup>1</sup> Vale la pena aclarar que el trabajo para fines ilustrativos, toma como unidades espaciales de análisis los barrios en toda su extensión, según la división político - administrativa de la ciudad, lo cual no significa que en el proceso de poblamiento se hayan ocupado en su totalidad.

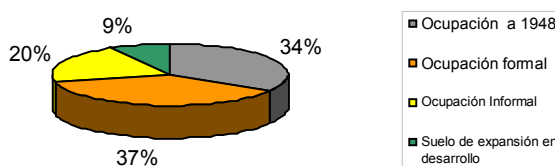
producción entre 1970 -1980; siempre has. tenido un papel importante. Lo anterior se presenta en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia a partir de análisis cartográfico.

En términos de la proporción de ocupación del suelo urbano se encontró que el 20% (2.198 Has..) del suelo ocupado luego de 1948 es de origen informal, aunque en términos poblacionales alberga el 48.4% de la población total que pertenece al estrato 1 y 2 según la Encuesta de calidad de vida (DAPM: 2005) y la ocupación formal ocupa el 37% (4801 Has..) de la superficie urbana y en proceso de ocupación el 9% del suelo de las áreas de expansión (519.9 Has..).

**Gráfico 4.2.12**  
**Distribución porcentual del área ocupada**  
 (% del área /área urbana + área de expansión- POT)



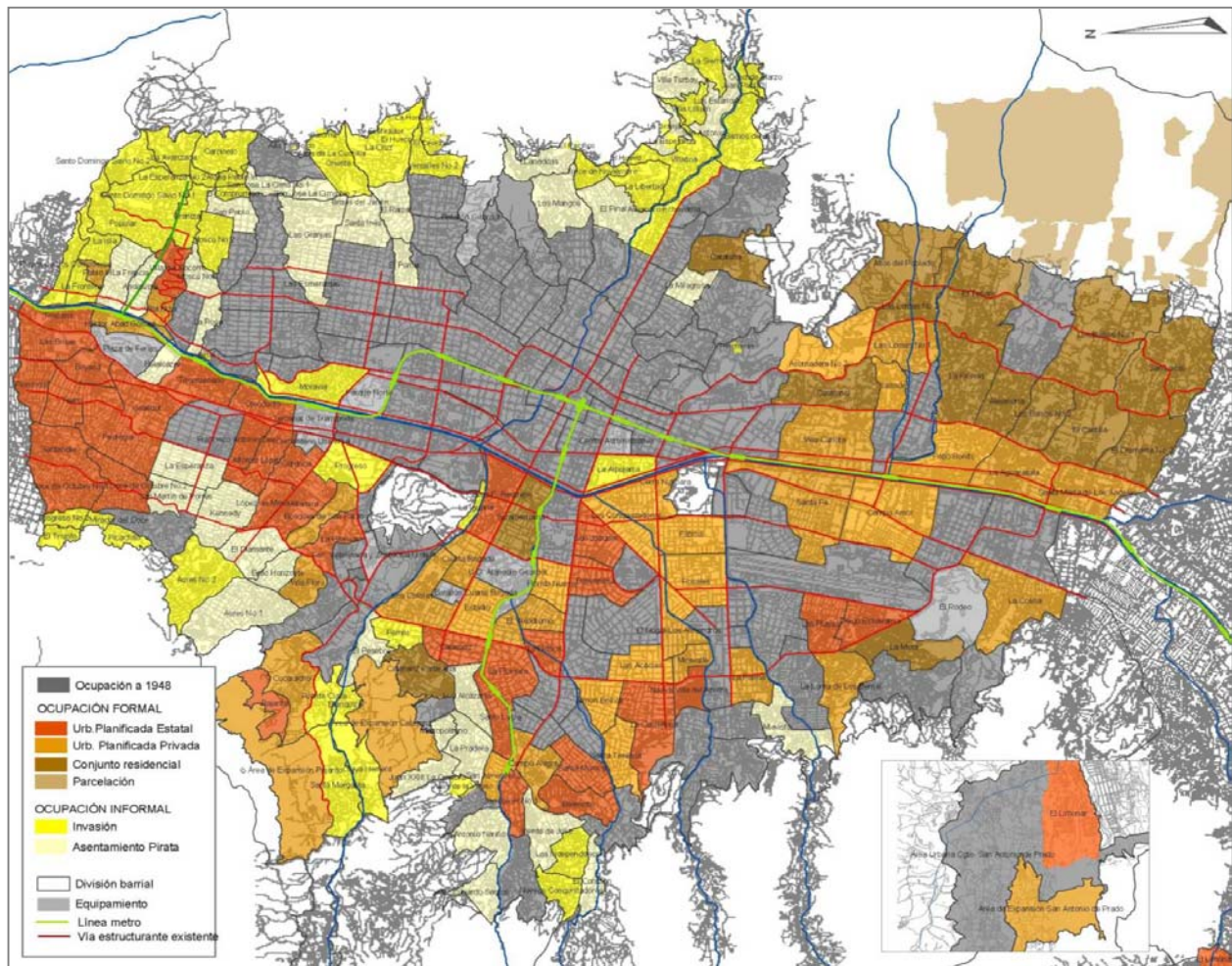
Fuente: Elaboración propia a partir de análisis cartográfico.

La distribución porcentual presentada y la proporcionalidad de la ocupación encuentran su expresión espacial en el siguiente plano síntesis de la ocupación formal e informal de la ciudad, sin desconocer que muchos de los barrios consolidados antes del período de estudio podrían estar catalogados como piratas e invasiones.



Mapa 4.2.19

Síntesis de la ocupación formal e informal en el área urbana del Municipio de Medellín



Elaboración: propia del estudio

## 5. PRODUCTO 2: COSTOS DE LA INFORMALIDAD Y LA FORMALIDAD EN EL MERCADO DE SUELO Y VIVIENDA

### 5.1. El caso de Bogotá-Soacha-Mosquera

#### 5.1.1. Metodología y fuentes de información

##### 5.1.1.1. Casos estudiados

Cuadro 5.1.1.1  
Clasificación casos estudiados

Submercado	Caso	Nombre	Municipio	Características
PRIVADO	1	Mirador de San Ignacio	Soacha	VIS tipo 4 *
	2	Camino de Mosquera	Mosquera	VIS tipo 1*
	3	Parques de Potosí	Bogotá	VIS tipo 2* Metrovivienda
	4	Rincón de Santa Fé	Soacha	Lotes con servicios (MIXTO)**
SOLIDARIO	5	Nueva Ciudad	Bogotá	OPV*** Fenavip en El Recreo
	6	Renacer	Bogotá	OPV*** de la CVP reubicación

INFORMAL	7	Gran Britalia	Bogotá	Consolidación avanzada
	8	Patios 3	Bogotá	Consolidación avanzada
	9	La Isla	Soacha	Consolidación precaria
	10	Porvenir Rio	Mosquera	Consolidación intermedia

\* Para la vivienda formal del sector, se utilizó la clasificación propuesta en el artículo 8 del Decreto 975 del 2004 en el cual se definen 4 tipos de vivienda VIS según el valor de la misma y de su subsidio, así: tipo 1 de 0-50 smmlv, 51-70 smmlv, 71-135 smmlv.

\*\* Por "mixto" queremos dar a entender que la urbanización y venta de lotes es hecha por un promotor privado, mientras que la construcción de las viviendas se hace de manera independiente por cada familia.

\*\*\* OPV Organización Popular de Vivienda, según se encuentra definido en el Artículo 1 del Decreto 975 de 2004.

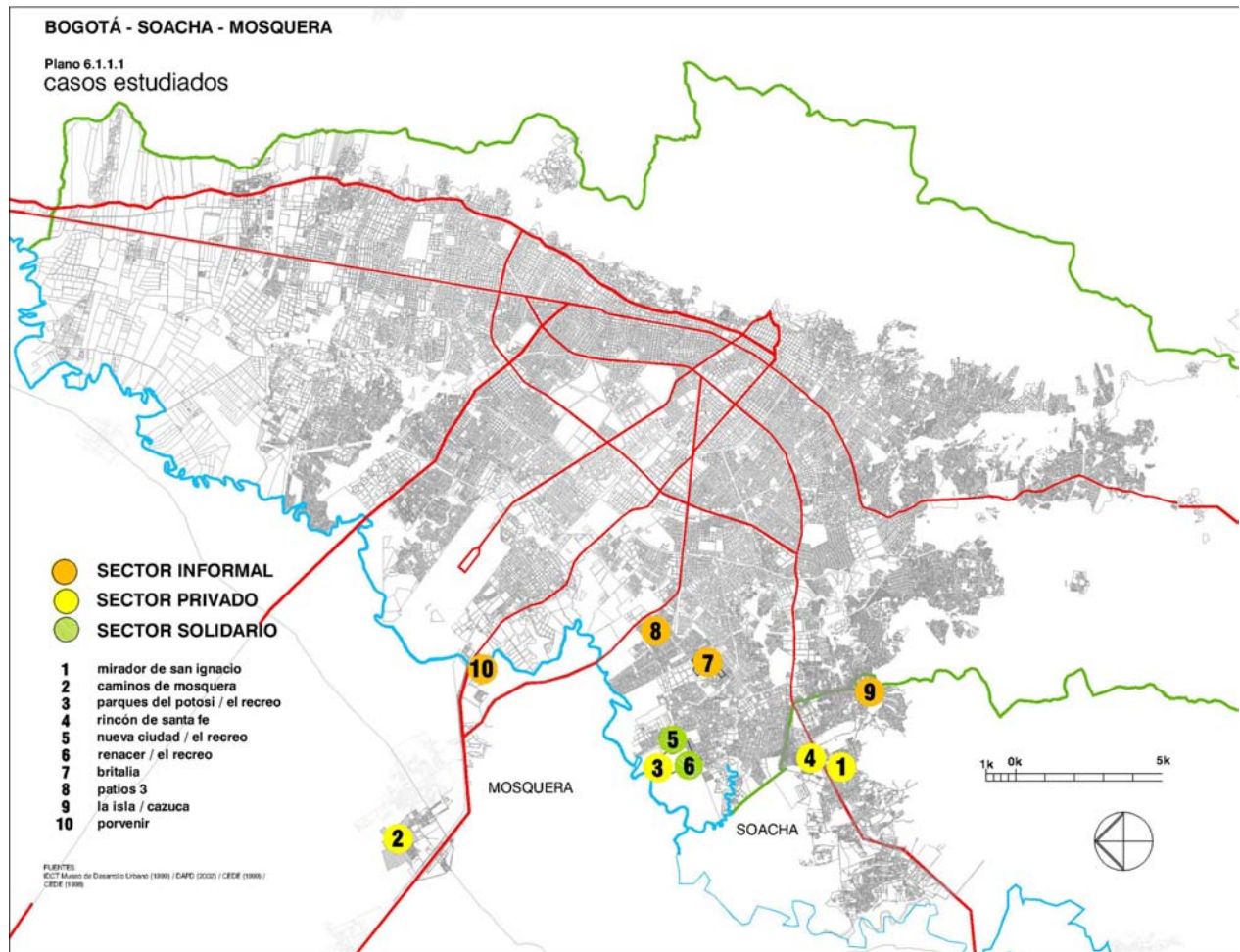
### 5.1.1.2. Criterios generales para la selección de casos estudiados

Los diez casos estudiados requeridos en los términos de referencia se trabajaron así: cuatro proyectos de origen formal promovidos y construidos por el sector comercial privado, dos de origen formal del submercado solidario, esto es, auto-gestionados, y cuatro de origen informal. Tuvimos presente representar casos tanto de Bogotá como de Soacha y Mosquera. Así las cosas, para el sector privado elegimos un proyecto en Soacha, VIS Tipo 4 (para la capa superior de la demanda), en Mosquera uno VIS Tipo 1 (para la capa baja de la demanda efectiva) y uno en Bogotá Tipo 2, en la Ciudadela El Recreo. Además incluimos un proyecto de alguna manera atípico para el sector privado-formal, el de lotes con servicios, que hemos llamado "mixto", por ser una mezcla de urbanización privada y construcción por las familias; considerando que trae información distinta que enriquece el análisis.

Creímos determinante incluir el llamado "sector solidario", donde confluyen intereses no convencionales en la promoción formal de viviendas nuevas, con un enfoque distinto al lucrativo tanto privado como informal. Se trata de un sector fundamentado en la autogestión comunitaria asistida a través de la conformación de lo que se ha venido llamando OPV (Organizaciones Populares de Vivienda): "entidades sin ánimo de lucro y tengan por objeto el desarrollo de programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria. Sus afiliados o asociados participan directamente, mediante aportes en dinero y trabajo comunitario, o en cualquiera de las dos modalidades." (Decreto 975 de 2004). Al incluir esta nueva categoría, decidimos no hacer cinco estudios de caso formales y cinco informales como lo sugerían los términos de referencia, sino cuatro privados, cuatro informales y dos proyectos de participación comunitaria (OPV). Los dos casos elegidos forman parte de La Ciudadela El Recreo de Metrovivienda y ambos fueron construidos por la misma entidad; sin embargo, tuvieron lógicas en su estructura de costos muy diferentes, tal como será explicado en el aparte correspondiente.

Los desarrollos informales estudiados están situados, dos en Bogotá, uno en Soacha y uno en Mosquera. Se observan etapas de consolidación avanzada y precaria, cubriendo así un amplio espectro de características tanto físicas -del barrio- como socio-económicas -de la población-.

**Plano 5.1.1.1: Ubicación casos estudiados**



**5.1.1.3. Métodos para la recopilación de información de los casos estudiados**

Cuadro 5.1.1.3.

Herramientas metodológicas para el levantamiento de información primaria

Caso estudiado	Habitantes		Promotores		Trabajo de campo
	Encuestas	Discusión grupal	Entrevista	Estruc. Costos	Aspectos urbanist.
<b>SECTOR PRIVADO</b>					
1 Mirador de San Ignacio	x	x	J.I. Liévano	x	x
2 Caminos de Mosquera	x	x	J.A. Pardo	x	x
3 Parques de Potosí	x	x	A. Escobar	x	x
4 Rincón de Santa Fé	x	x	A. Gómez	/	x
<b>SECTOR SOLIDARIO</b>					
5 Nueva Ciudad - El Recreo	x	x	F. Cardona	x	x
6 Renacer - El Recreo	x	x	R. Ramírez	x	x
<b>SECTOR INFORMAL</b>					
7 Gran Britalia	x	x	* H. Molina	o	x
8 Patios 3	x	x	* A. Florián	o	x

9 El Oasis	x	x	* J.I. Gallo	o	x
10 Porvenir Río 1	x	x	* C. Escallón	o	x

x Información levantada .

/ El promotor manifestó extremas dificultades para proporcionarnos estos datos, por lo cual se efectuaron cinco fichas adicionales para efectuar el análisis correspondiente.

o Se diligenció una ficha resumen para este sector con datos provenientes de distintas fuentes: comunidad, administración distrital (costos de formalización), así como datos suministrados por expertos en el tema.

\* Dado que no fue posible contactar a los promotores de estos barrios se realizaron entrevistas con expertos en el tema.

Cinco actividades se llevaron a cabo para la recolección de información a través de fuentes primarias:

#### 1. Discusiones grupales

En todos los casos estudiados se llevaron a cabo discusiones de grupo con un promedio de siete habitantes por cada desarrollo, adaptando la metodología de grupos focales que será descrita más adelante (numeral 5.1.1.5). Tanto la guía para esta actividad, como las relatorías a cada una de estas discusiones hacen parte de los Anexos.

#### 2. Encuestas individuales para habitantes

Aparte de la discusión grupal realizada, se efectuó una encuesta diligenciada individualmente que incluye tanto preguntas abiertas de opinión, como datos puntuales sobre características socioeconómicas de la familia. El formato de la encuesta y las tablas de captura de respuestas por casos estudiados, también hacen parte de los Anexos.

#### 3. Entrevistas a promotores

Para los cuatro casos estudiados del sector privado y los dos casos del sector solidario, se realizaron entrevistas con sus promotores correspondientes, quienes comentaron de manera general su percepción sobre los aspectos más críticos del proceso, los mayores problemas y mayores logros que enfrenta su correspondiente sector del mercado. Dadas las evidentes dificultades para conseguir entrevistas personales fiables con los promotores informales de los desarrollos estudiados, acudimos a entrevistar algunos expertos en el tema que pudieran comentarnos sobre la gestión de los urbanizadores piratas, información que fue complementada con fuentes secundarias que en su momento serán referenciadas. Los resúmenes de cada una de estas entrevistas se encuentran en los Anexos.

#### 4. Ficha de características urbanas de los desarrollos

Se diligenció para cada estudio de caso una ficha que resume las características urbanas de los desarrollos, según lo acordado por el DNP y los equipos consultores. La información aquí consignada permite establecer comparaciones en varios aspectos: características del entorno (tipo de suelo, estado de consolidación, ubicación, etc), aspectos urbanísticos (áreas y densidades), y algunos aspectos tecnológicos. Se anexan al final las fichas diligenciadas para cada caso estudiado.

#### 5. Ficha de estructura de costos de los desarrollos

La información consignada en estas fichas permite analizar comparativamente el peso de los diferentes componentes en la construcción de proyectos habitacionales. Además de alguna información de tipo urbanístico, los aspectos a comparar son: costo de terreno bruto, obras de urbanismo (servicios públicos domiciliarios, vías y espacio público), costos directos (materiales y transporte, mano de obra y otros), y costos indirectos (impuestos, licencias, escrituración, publicidad, administración, imprevistos y utilidad). Para los proyectos formales esta información fue suministrada por las constructoras directamente, mientras que para los desarrollos de origen informal, se diligenció una ficha resumen utilizando datos provenientes

de la administración distrital (y en pocos casos información de las administraciones municipales) calculando a su vez los costos de desmarginalización de estos asentamientos.

#### **5.1.1.4. Procesamiento de información proveniente de los habitantes**

Después de tener las encuestas completamente diligenciadas individualmente por los habitantes en cada uno de los casos estudiados, se procedió con la tabulación de los resultados mediante un proceso en varios pasos. Primero una transcripción completa de todas las respuestas consignadas, luego la identificación de patrones recurrentes en las respuestas, y posteriormente un procedimiento de filtración de respuestas, seleccionando sólo aquellas con un mínimo de frecuencia. Con estas respuestas categorizadas y filtradas se elaboró una “tabla de categorías de respuesta”, donde se pueden observar los consensos generales alrededor de las respuestas, así como las principales diferencias entre los distintos casos estudiados. En esta tabla los promedios de cada pregunta para cada caso, fueron transcritos a un porcentaje de frecuencia de respuesta, de manera que fuera posible hacer comparaciones entre datos obtenidos a partir de grupos con distinto número de participantes. La información consignada y resumida en estas tablas a razón de una tabla por pregunta, fue posteriormente promediada para poder efectuar comparaciones entre el llamado sector privado, el solidario y el informal. Estas tablas comparativas resumen conforman insumo principal para efectuar los análisis requeridos para responder cada uno de los tópicos del numeral 5.1.2 y 5.1.3.

#### **5.1.1.5. Precisiones sobre la metodología: confiabilidad y limitaciones de la información**

El equipo consultor evaluó la metodología de grupos focales, sugerida en los términos de referencia, y encontró necesario llevar a cabo una adaptación de la misma, al considerar que no era una herramienta idónea para recopilar los tipos de información solicitados. Una conversación colectiva donde se puntualizan datos cuantitativos económicos no produce un ambiente de confianza en el cual los participantes se expresen holgadamente (Krueger y Casey, 2000); esta información es sensible y no debe forzarse ni inducirse a que sea compartida en grupo, dadas las evidentes incomodidades que ello genera especialmente en una población de ingresos bajos. Como una estrategia metodológica complementaria se recurrió a las encuestas individuales, tal como se describió anteriormente. Es pertinente hacer resaltar que, si bien las encuestas individuales dan un grado mayor de reserva y privacidad, ello tampoco garantiza que la información económica consignada sea absolutamente fidedigna, debido a los usuales temores en la población a alzas tributarias, reestratificaciones o calificaciones que impliquen menores beneficios del SISBEN.

Los grupos de discusión o grupos focales son una estrategia metodológica idónea especialmente cuando se busca recoger y analizar información sobre aspectos motivacionales y subjetivos. Es decir, es útil cuando se efectúa una investigación cualitativa sin pretensiones de representatividad ni proyección estadística. Son especialmente utilizados en estudios de mercado enfocados al consumidor, en entornos públicos o sin ánimo de lucro, así como en ambientes académicos. Se trata de una metodología de investigación participativa.

Cada grupo de discusión es un marco para captar las representaciones ideológicas, valores, formaciones imaginarias y afectivas etc., dominantes en un determinado estrato, clase, o sociedad global, a partir de la presentación abierta y flexible de ciertos temas por parte del investigador, de tal forma que se puedan capturar los puntos de vista

de diferentes personas sin pretender encajar sus respuestas ni inducir sus comentarios a partir de la formulación de categorías aisladas que permiten sólo una aproximación dicotómica. (Pizano, 2003: 92)

Los dos elementos claves en la elaboración de grupos focales son la apertura y la estructura. La apertura se refiere a la horizontalidad y la flexibilidad en la información que se busca recibir, datos espontáneos que rebasen el esquema pregunta - respuesta y que permitan a todos los participantes aportar. La estructura se refiere a las pautas con las que el moderador del grupo debe dirigir las preguntas exploratorias, para guiar la discusión hacia los temas que le competen a la investigación. Es necesario incluir preguntas factuales, proyectivas y desiderativas, poniendo especial atención a la primera pregunta, que es la que orienta el hilo de la discusión.

Es común encontrar varias dificultades para la convocatoria. La gente se manifestó recelosa frente a las ya numerosas encuestas y trabajos semejantes, los cuales no les han significado ninguna mejoría directa en sus condiciones. El desinterés y escepticismo de la población en ocasiones sugiere la posibilidad de remunerar la participación de hombres y jóvenes (Pizano, 2003: 93). A este respecto el grupo consultor tomó la decisión de no remunerar la participación, sino por el contrario aceptar una predominancia de mujeres en las actividades desarrolladas. Se tuvo especial atención en prevenir lo que se ha llamado la "preexistencia de grupo", esto es, que los convocados sean allegados a los investigadores, lo cual le restaría representatividad a la muestra.

### **5.1.2. Comparación de datos y opiniones de los habitantes sobre la vivienda**

El presente aparte conforma un esbozo de un diagnóstico de la dinámica particular de cada submercado (privado, solidario e informal) de la oferta de suelo y vivienda para la población de bajos ingresos; construido primordialmente a partir de información primaria levantada en cada uno de los diez casos estudiados en Bogotá – Soacha - Mosquera. El principal insumo utilizado fueron los resultados obtenidos a través del diligenciamiento de las encuestas individuales a habitantes, complementados en algunos casos con afirmaciones interesantes hechas por los pobladores, recopiladas a través de las de las discusiones grupales. Los cuadros y gráficos que se presentan, comparan el promedio de respuestas obtenidas en diferentes preguntas, resumidas por sectores o submercados. Para algunos temas será posible comparar estos promedios con información complementaria proveniente en su mayoría del análisis a las tres Encuestas de Calidad de Vida (ECV) realizadas en Bogotá en el 1993, 1997 y 2003; esta información ayudará a darle un contexto más amplio al diagnóstico.

#### **5.1.2.1. Tipo de tenencia**

Los tipos de tenencia en Colombia toman muy diversas formas y cualquier política hacia el sector de vivienda debería considerar esta diversidad característica (Gilbert, 2002:3). Tradicionalmente se ha considerado que el sector de alquiler ha venido decayendo debido al estímulo de la política habitacional hacia la propiedad. Sin embargo, según se observa en el Cuadro 5.1.2.1.1. puede apreciarse que el porcentaje de viviendas propias no supera el 50%, de manera que más de la mitad de viviendas ocupadas tienen diversas formas de tenencia diferentes a la propiedad. En la Encuesta de Calidad de Vida del 2003, donde sí se incluyen más categorías de respuesta, la proporción de hogares según la tenencia de la vivienda es así: 42,2% propia totalmente pagada, 39,7% en arriendo o subarriendo, 10,8% propia en proceso de pago, 7,2% en usufructo y un 0,1% para los ocupantes de hecho. (Econometría, 2004: 93)

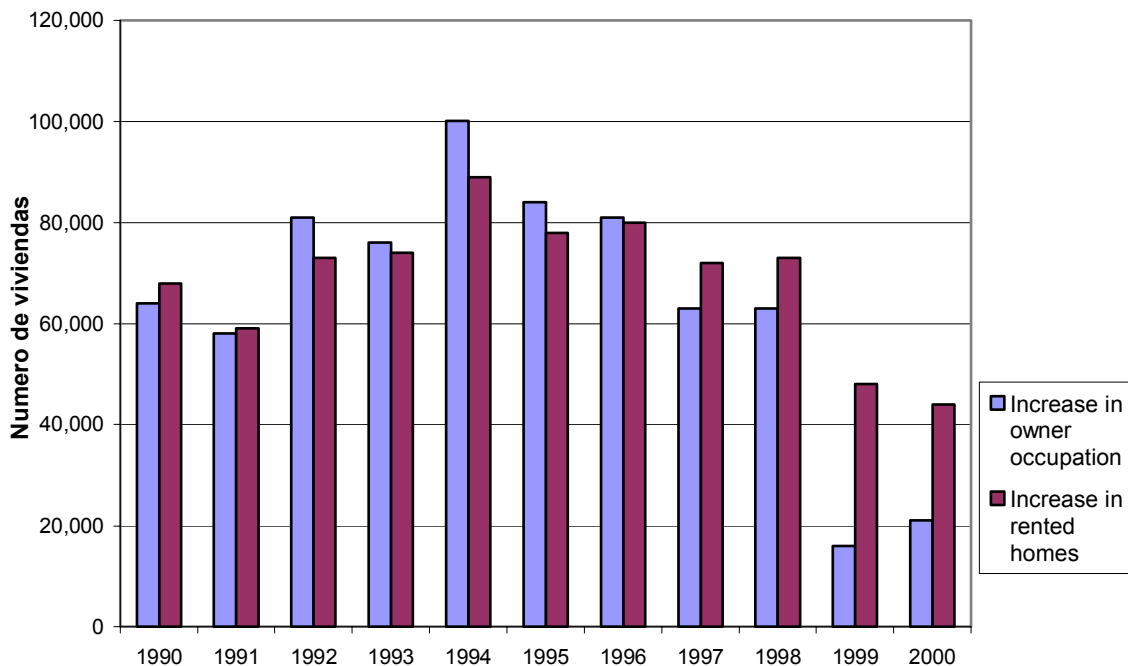
**Cuadro 5.1.2.1.1.**  
**Tenencia de la vivienda en estratos 1 y 2**  
**según encuestas de calidad de vida 1993 y 2003**

	Propia % hogares	En arriendo % hogares	En usufructo % hogares
ECV 1993	53	41,8	4,8
ECV 2003	48,4	43,1	8,4
TOTAL	48,5	44,9	6,7

n (1993)=4,762    n(2003)=12,771  
 Fuente: Econometría consultores, DAPD, (2004: 29). Cálculos DPU, (2006).

El Gráfico 5.1.2.1 muestra un aumento considerable en la incidencia de la vivienda en alquiler en las ciudades colombianas frente a la propiedad en los últimos años.

**Gráfico 5.1.2.1**  
**Aumento en la incidencia de propiedad y alquiler de vivienda en las ciudades colombianas, 1990-2000**



Fuente: Gilbert (2002)

A través de las encuestas realizadas en cada uno de los casos estudiados, podemos apreciar una mayor tendencia del submercado informal a acudir a arriendos informales. Se trata generalmente de “piezas”, que consisten en un cuarto con servicios compartidos, o “apartamentos”, cuando el espacio rentado cuenta con baño y cocina independientes.

**Cuadro 5.1.2.1.2.**  
Tipos de tenencia en los casos estudiados  
*¿Es usted propietario o inquilino?*

	PRIVADO	SOLIDARIO	MIXTO	INFORMAL CONSOLIDADO	INFORMAL PRECARIO
	%	%	%	%	%
Inquilino	24	17	0	22,75	25
Propietario	76	83	100	77,25	75

La tabla anterior muestra el porcentaje de encuestados que son propietarios e inquilinos, pero no contempla si en las viviendas propias hay presencia de inquilinos además de los dueños. Por esta razón, el siguiente cuadro que compara datos de cuatro barrios de origen informal y dos barrios de origen formal, ambos en sectores ya bastante consolidados, resulta mucho más elocuente.

**Cuadro 5.1.2.1.2.2.**  
Proporción de inquilinos en cada asentamiento

Barrio	Viviendas visitadas	% con inquilinos	No. promedio de hogares inquilinos en viviendas con inquilinos	Total de hogares inquilinos
Atenas	93	62,4	2,2	125
Britalia	103	68,9	2,3	162
Casablanca	38	68,4	1,4	36
Olarte	101	64,4	1,6	101
Sub-total informal	335	65,7	1,9	424
Villa Andrea	19	10,5	1,0	2
La Coruña	80	11,3	1,0	9
Sub-total formal	99	11,1	1,0	11
Total	434	53,2	1,9	435

Source: Gilbert (1997)

Aquí podemos apreciar que el porcentaje de casas con espacios de alquiler en el sector informal consolidado es superior al 65% y el promedio de familias inquilinas por vivienda es de 1.9. Estos datos demuestran fehacientemente que la mayoría de casas auto producidas son en realidad, más que viviendas, negocios, siendo el más común el alquiler de piezas (Gilbert, 1998:17), de modo que una buena parte del déficit habitacional se está supliendo al interior de los barrios de origen informal consolidados. El hecho de que el sector formal no contemple de arriendo como una estrategia masiva, no quiere decir que el informal tampoco lo haga, sino incluso todo lo contrario. La falta de incentivos al mercado de arriendo formal para la población de ingresos bajos, dispara el arriendo informal, con todos sus potenciales y defectos inherentes.

En entrevista sostenida con Clemencia Escallón (2005) como parte del presente estudio, esta experta manifestó: “La informalidad no es como era antes (invasión de predios o urbanización ilegal), ahora la gente que no tiene recursos para acceder a vivienda está cada vez más viviendo en inquilinatos que en casas VIS. Esta es la gran problemática actual de la ciudad, este tipo de informalidad que no ocupa más suelo urbano sino que tiene unos niveles de hacinamiento altos, con los problemas de salubridad y convivencia que esto implica.” No atender a este fenómeno tiene graves consecuencias. El influjo del arriendo en estos asentamientos puede causar una sobre densificación no controlada, que ejerce



presiones adicionales en la infraestructura de servicios, y afecta la calidad de vida (Gilbert, 1998:20). A este respecto, vale la pena mencionar que entre los comentarios más frecuentes recolectados a través de las discusiones grupales, está el de las insistentes humillaciones y numerosas incomodidades que los inquilinos tienen que pasar al vivir en arriendos informales, inclusive si el arrendatario es alguien de la familia. “Estaba muy aburrida donde mi hermano, pues me cobraba por cada cosita, si mi hijo se bañaba más tiempo, si prendía varias luces. Vivir compartiendo es difícil, pero con la familia es aún peor”, comenta un habitante de la OPV Nueva Ciudad (Caso estudiado #5). Comentarios de este tipo demuestran la urgencia de impulsar un submercado de arriendos que compita con el informal.

### 5.1.2.2. Opiniones sobre la vivienda

En cuanto a las opiniones y niveles de satisfacción que mantienen los habitantes frente a su lugar de vivienda, en la ECV de 1997 y 2003 se presentan los siguientes resultados para estratos 1 y 2 :

Cuadro 5.1.2.2.1		
Condiciones de vida del hogar en estratos 1 y 2 según encuestas de calidad de vida 1997 y 2003		
	1997	2003
	% hogares	% hogares
Muy buenas		3,1
Buenas	40,9	46,7
Regulares	52,9	44,9
Malas	6,1	5,3
n (1997)=776      n(2003)=12,771		
Fuente: Econometría consultores, (2004), pg 56.		

En general, es de resaltar que al hacer preguntas apreciativas cerradas acerca de la vivienda en la cual las personas viven en el momento de la encuesta, es muy poco frecuente encontrar personas que contesten negativamente. La misma tendencia a manifestarse a gusto con la vivienda actual la encontramos en dos de las preguntas realizadas en el trabajo de campo, según se muestra tanto en el Gráfico 5.1.2.2.2. en el cual se evalúa el nivel de satisfacción con la vivienda actual y también en el Gráfico 5.1.2.2.3., donde se compara la vivienda actual con la anterior.

Gráfico 5.1.2.2.  
 Nivel de satisfacción con la vivienda  
 ¿Está a gusto con su vivienda o lote actual?

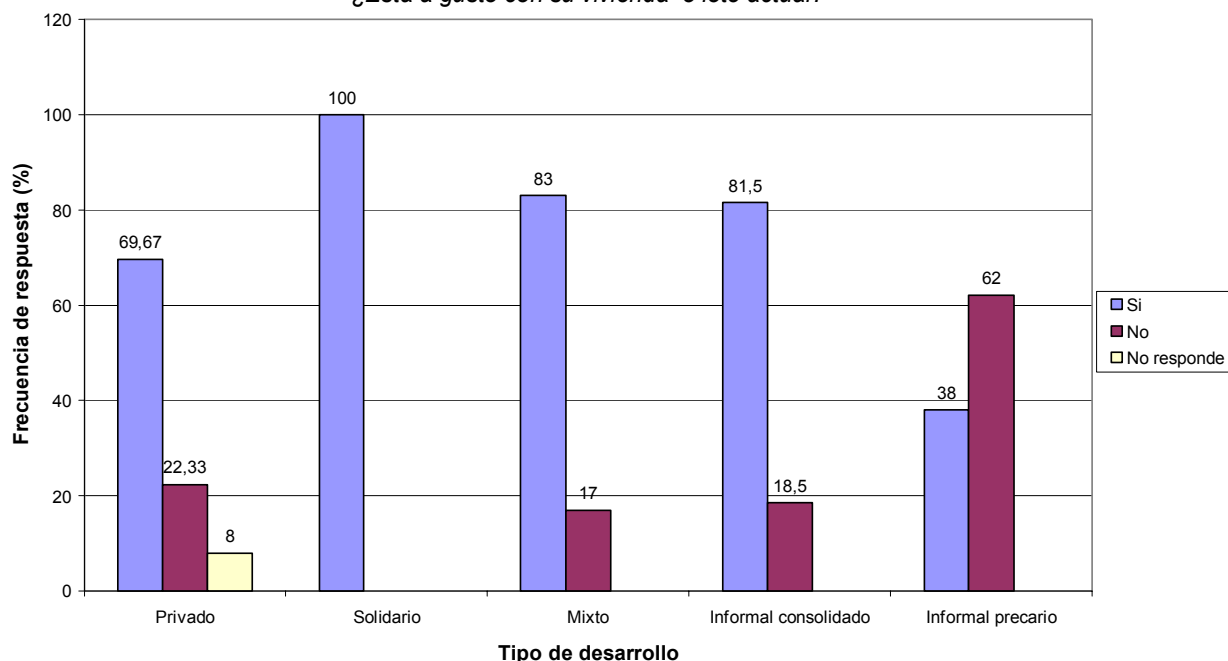
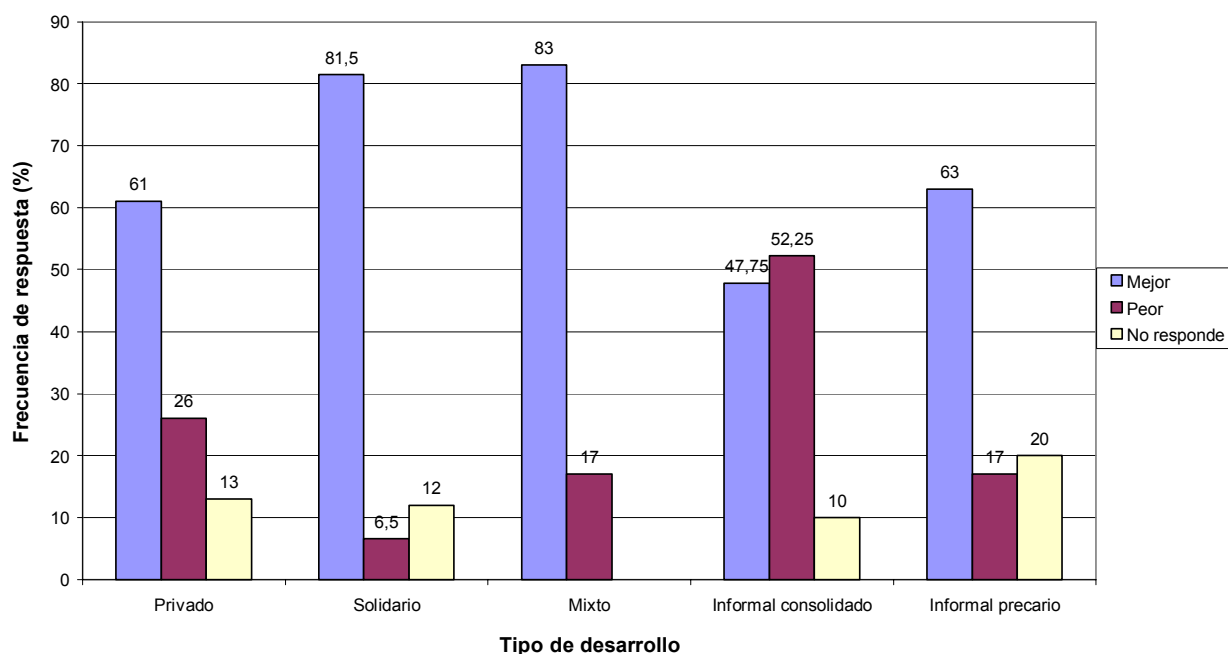


Gráfico 5.1.2.3.  
 Opiniones sobre la vivienda  
 ¿Es mejor o peor que su vivienda anterior?



Paralelamente, el trabajo de campo realizado muestra que la población sí mantiene un alto grado de concientización y clara jerarquización acerca de los asuntos más problemáticos, así como sobre los más favorables sobre su lugar de vivienda. Las tablas resumen a continuación son el resultado de una cuidadosa clasificación de la sección de preguntas abiertas hechas en las encuestas individuales, después de la realización de cada discusión grupal, durante la cual estas mismas preguntas fueron utilizadas como guía.

Gráfico 5.1.2.2.4.1.  
Opiniones sobre la vivienda  
*¿Qué es lo que más le gusta de su vivienda actual?*

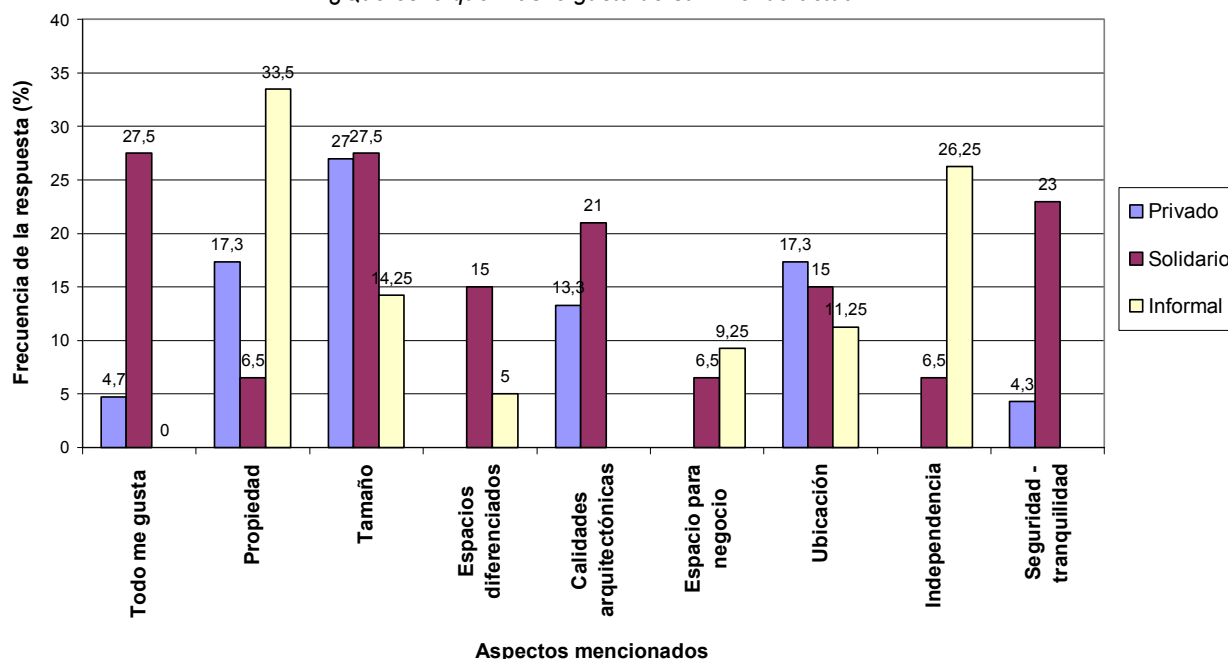
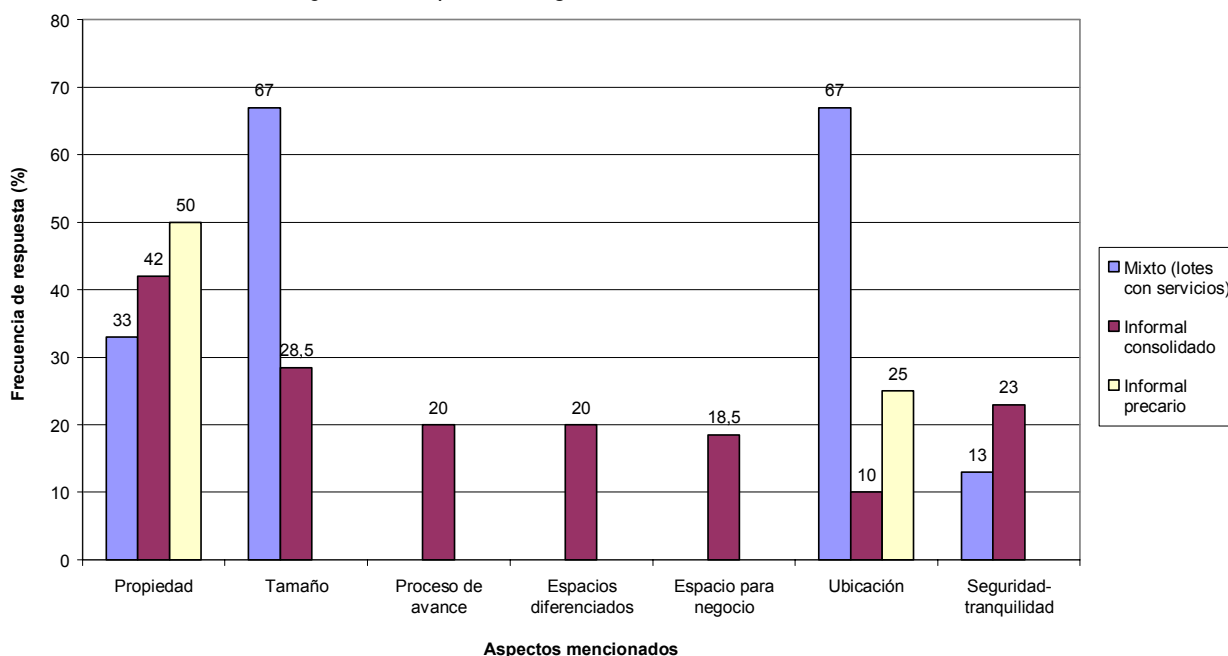


Gráfico 5.1.2.2.4.2  
Opiniones de la vivienda en el sector informal y mixto  
*¿Qué es lo que más le gusta de su vivienda o lote actual?*



En los gráficos anteriores, es interesante resaltar que el tamaño es el asunto más importante en términos generales para los habitantes. En segundo renglón está el tema de la propiedad, siendo éste el aspecto más recurrentemente mencionado en la población de desarrollos de origen informal. En tercer lugar de importancia a nivel general está la ubicación, lo que nos habla de un sentimiento de arraigo muy marcado en la población, que atribuimos al alto grado de consolidación de los barrios estudiados, los cuales hoy funcionan como focos de actividad económica y laboral. Después de la propiedad, el tema de la

independencia es el aspecto que la población de desarrollos informales más valora, siendo este asunto un tema inexistente para la población de desarrollos formales – privados. Por el contrario, sólo los habitantes de desarrollos formales mencionaron aspectos relacionados con las calidades arquitectónicas de los espacios habitacionales. Resulta interesante notar que los habitantes del sector solidario, familias muy recientemente insertas en la formalidad, valoran el hecho de que las viviendas de origen formal, tienen espacios diferenciados para cada actividad dentro de la casa, esto es, baños, cocina, sala y alcobas cada una en un espacio especialmente destinado para ello.

Uno de los comentarios más interesantes provenientes de la discusión grupal, fue el siguiente: “Yo antes vivía en Britalia y ahora vivo en una de esas “cajitas de fósforos”. El hecho de que el barrio sea formal genera un ambiente arribista muy desagradable. En cambio en Britalia hay una “cultura social” que no existe en esos otros barrios, un ambiente de comunidad que no existe en esos otros barrios, eso es lo que más me gusta de mi casita en Britalia.” (Caso estudiado #7).

Gráfico 5.1.2.2.5.1.  
Opiniones sobre la vivienda  
*¿Qué es lo que menos le gusta de su vivienda o lote actual?*

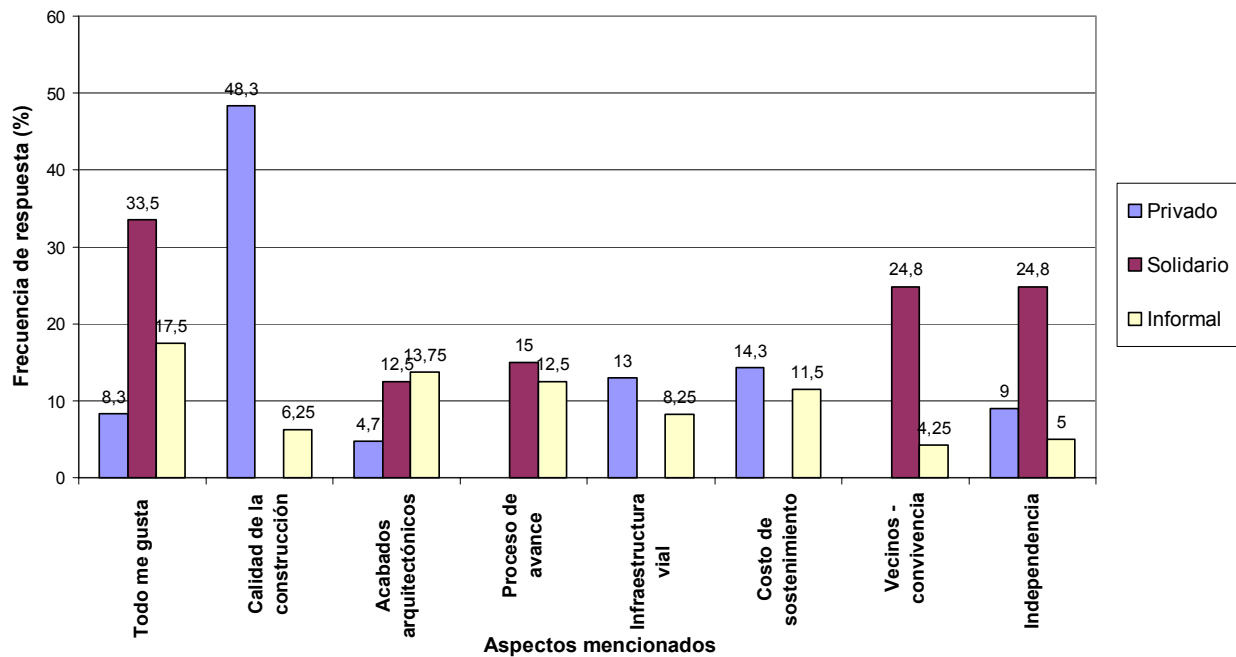
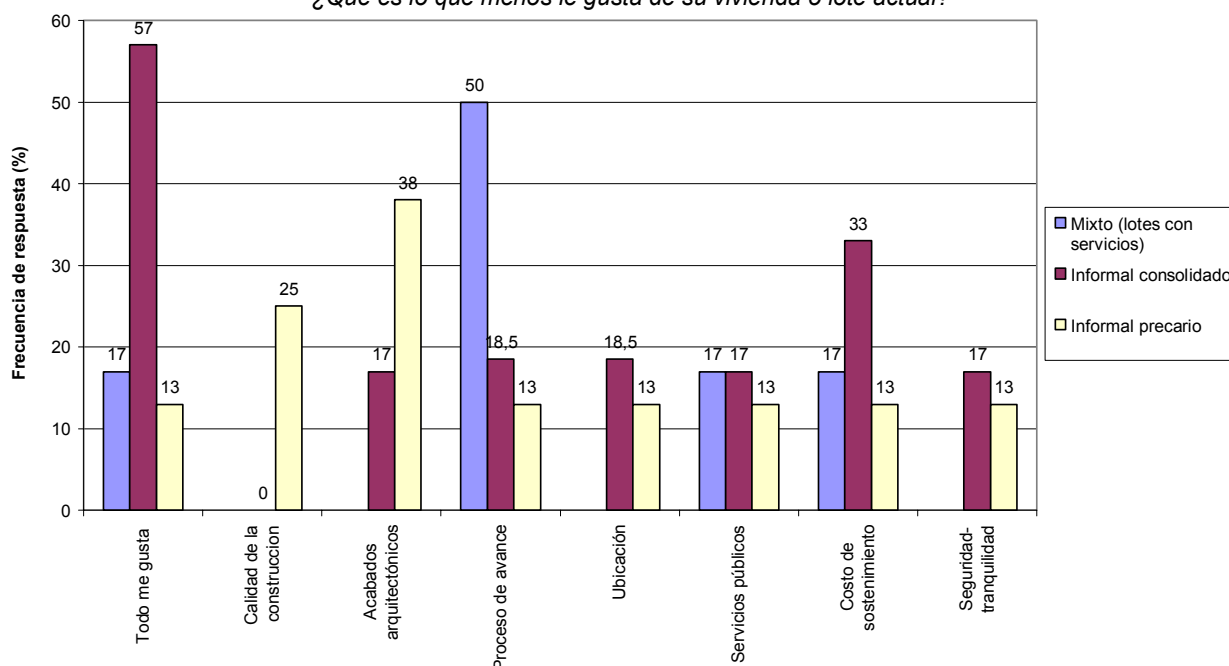


Gráfico 6.1.2.2.5.2.  
Opiniones sobre la vivienda en el sector informal y mixto  
*¿Qué es lo que menos le gusta de su vivienda o lote actual?*



Resulta interesante mencionar que al efectuar la pregunta: “¿Qué es lo que menos le gusta de su vivienda?” (Gráficos 5.1.2.2.5.), tanto en los desarrollos informales consolidados como en el solidario se registran los mayores porcentajes en la respuesta: “todo me gusta”, mientras que en los desarrollos privados, la queja más frecuente es acerca de la calidad de la construcción. A este respecto, en la entrevista realizada a Gustavo Pulecio, gerente general de la Fundación Compartir, explica lo siguiente: “Durante la crisis de la construcción, muchas empresas constructoras se refugiaron en la VIS como un negocio a gran escala, esto produjo un gran stock de viviendas de muy mala calidad. La gente quedó resentida con el producto formal, sin embargo, como había tantos constructores en escena, la competencia hizo subir nuevamente el nivel de calidad: hoy se producen viviendas mejor terminadas y de mejor diseño.” El trabajo de campo realizado como parte del presente estudio, así como múltiples comentarios recibidos en entrevistas con algunos promotores y expertos, sacan a relucir la necesidad de implementar un control de calidad más estricto a la construcción de VIS.

Por su parte, en los desarrollos con construcción de viviendas de tipo informal y en el solidario, hay un alto grado de insatisfacción con los acabados arquitectónicos y con el proceso de avance de la construcción. En el submercado informal esto tiene razones obvias, puesto que son viviendas auto-producidas en tiempos muy prolongados. Por ejemplo en el barrio Patios 3 (Caso estudiado #8), personas que compraron su vivienda hace casi 30 años aún tienen vías sin pavimentar, viviendas sin títulos y falta de alcantarillado pluvial. En el sector solidario esta respuesta se debe a que son viviendas formales adquiridas hace poco tiempo, bajo una modalidad de desarrollo progresivo, lo que explica su estado inacabado.

Los casos estudiados del submercado solidario - formal registran altos porcentajes de insatisfacción con los temas de convivencia y servidumbres (sobretudo auditivas, como se pudo conocer en las discusiones grupales), debido a que es una población acostumbrada a vivir en viviendas de mayor tamaño, y sin ningún régimen de copropiedad, tránsito que no resulta sencillo. Además de esto, tal como fue comentado en la discusión grupal del Caso estudiado #2, algunos aspectos de la progresividad terminan generando consecuencias constructivas difíciles para la convivencia entre los habitantes. Un ejemplo son los muros del

patio trasero de las viviendas en el Caso estudiado #2 que deben construirlos los habitantes, compartiendo los costos con los vecinos. “Como yo sí tengo a fuerza que ampliar, pues mi familia es más grande, entonces le meto la plata y aunque le cobro al vecino, él me sigue diciendo que cuando tenga plata me paga; aunque yo sé que nunca lo va a hacer.” (Discusión grupal caso #2).

Gráfico 5.1.2.2.6.1.  
Opiniones sobre la vivienda  
*¿Cómo es la vivienda que desearía tener?.*

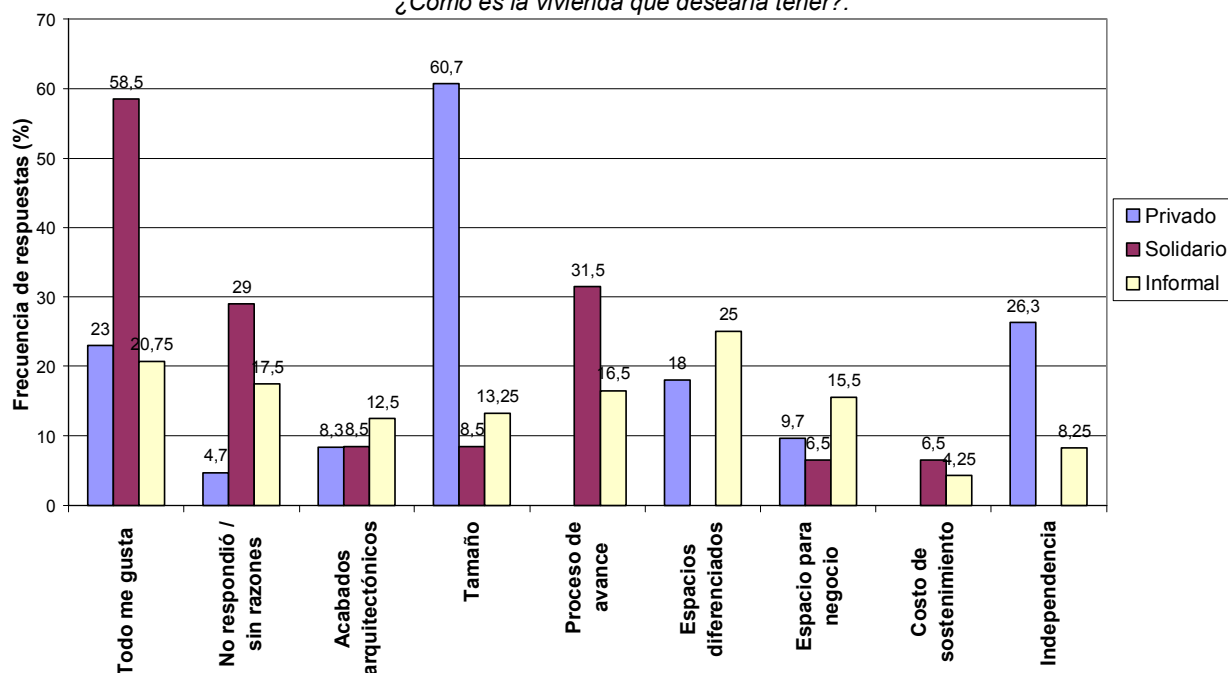
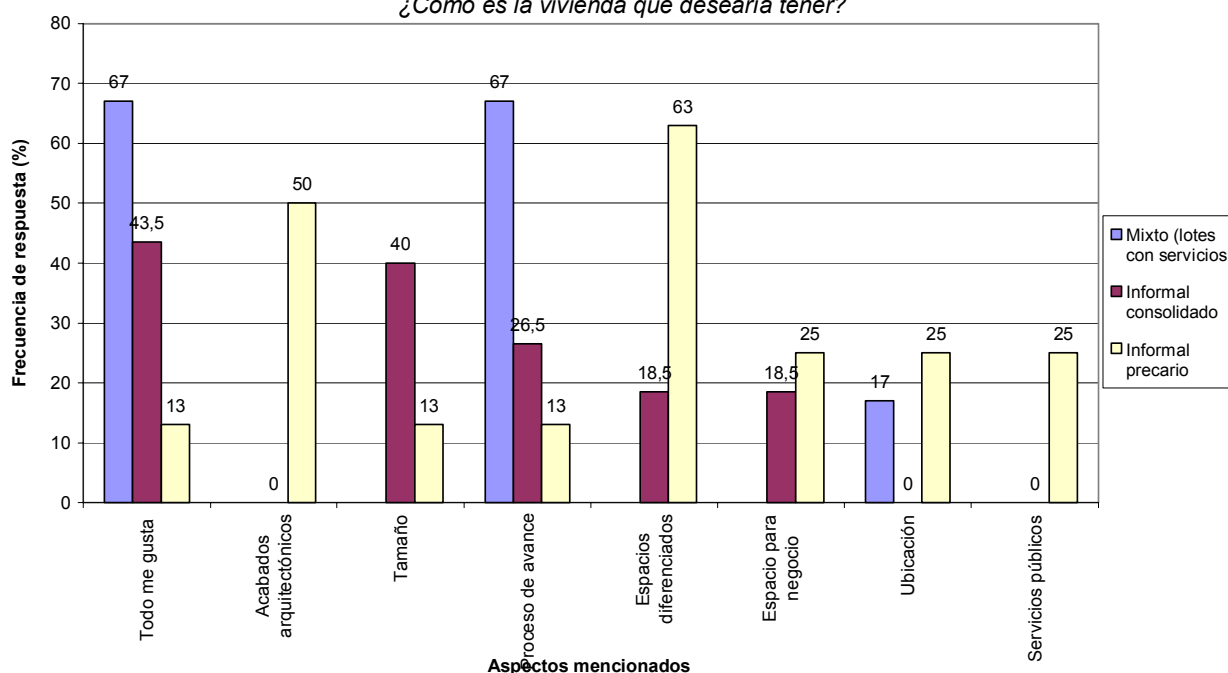


Gráfico 5.1.2.2.6.2.  
Opiniones sobre la vivienda en el sector informal y mixto  
*¿Cómo es la vivienda que desearía tener?.*



Según el Gráfico 5.1.2.2.6.1, los habitantes de viviendas formales desean casas de mayor tamaño, el porcentaje de frecuencia de esta respuesta es el más alto de las tres tablas anteriores correspondientes. Este diagnóstico es, pues, rotundo: las viviendas del mercado formal son demasiado pequeñas. Para los habitantes de desarrollos de origen informal, por su parte, los tres aspectos más deseables en su orden de importancia son: viviendas con espacios diferenciados para cada uso y usuario, viviendas con espacios para negocio y viviendas de buen tamaño. Según se aprecia en el Gráfico 5.1.2.2.6.2, los habitantes de barrios informales ya consolidados, consideran que su vivienda está muy bien ubicada. Por su parte, sobretodo para el caso del desarrollo de lotes con servicios estudiado, el gráfico anterior muestra que estas familias que auto producen sus viviendas quisieran poder mejorar su casa, las cuales se encuentran en un estado de construcción intermedio, que de alguna manera les genera molestias.

### 5.1.2.3. Factores que inciden en la selección

Gráfico 5.1.2.3.1.  
Factores que inciden en la decisión residencial  
*¿Porqué decidieron vivir aquí?*

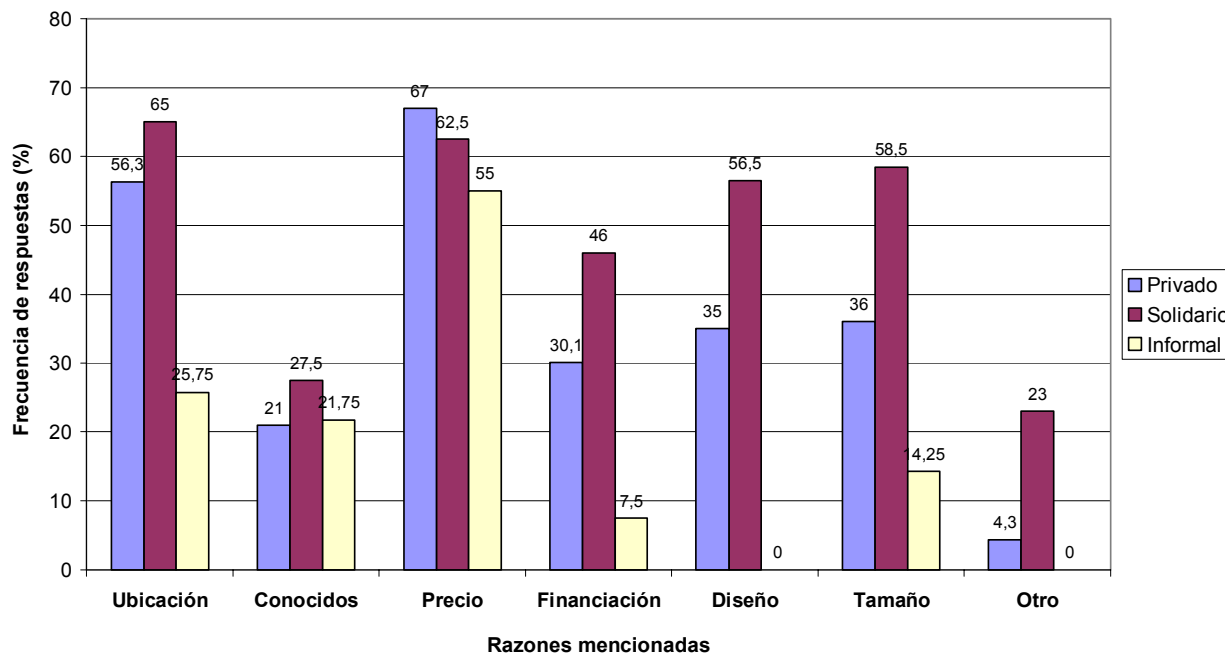
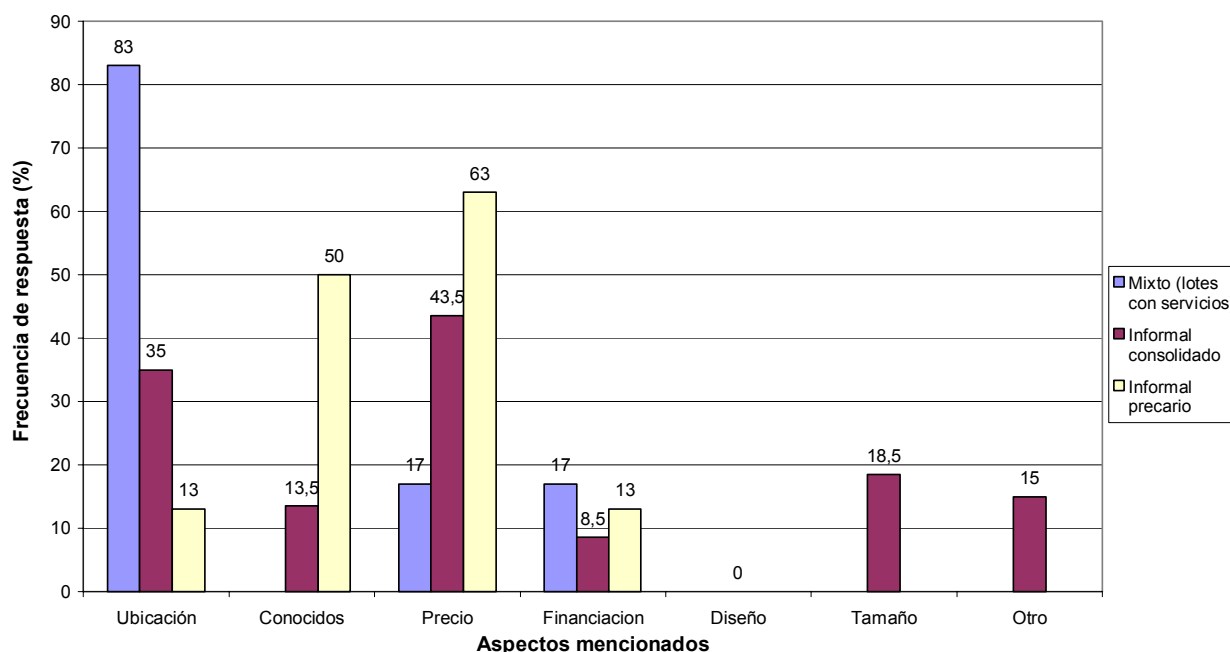


Gráfico 5.1.2.3.2.  
Factores que inciden en la selección residencial sector informal y mixto  
*¿Porque decidieron vivir aqui?*



Los resultados en este par de gráficos muestran un predominio del raciocinio económico en todos los casos a la hora de tomar la decisión sobre dónde vivir. En el sector informal, apreciamos pocos estímulos de índole financiera, que contrastan con la importancia que le da a éste aspecto el sector solidario. A éste respecto es interesante citar algunas opiniones provenientes de la discusión grupal con la OPV Nueva Ciudad (Caso estudiado #5): “Los bancos ponen muchas trabas. En Crear<sup>2</sup> no son cuotas fijas sino aportes, no importa que uno no tenga completo lo de la cuota, Crear nos da más facilidades.” La ubicación como factor que afecta ésta decisión conforma el segundo renglón de importancia de cada submercado en todos los casos. El asunto del diseño de la vivienda es valorado solamente por aquellos en el sector formal, sea privado o de tipo asociativo (es decir, solidario).

Vale la pena parafrasear un comentario que sostuvo Humberto Molina durante la entrevista realizada para el presente estudio: En la política de vivienda se han desconocido las preferencias del consumidor. El sector formal vende todo lo que construye porque su demanda efectiva es la única que tiene acceso al crédito. Las familias compradoras (hogares de 5 a 6 personas en promedio) tienen que aceptar un producto que, en general, presenta un área muy reducida, tanto en el lote como en la construcción, y deficiencias en las condiciones de aislamiento y privacidad necesarias. Este argumento, que explica que quienes recurren al mercado informal no lo hacen porque lo prefieran sino porque en realidad no tienen otra alternativa, contradice de cierta medida lo explicitado en los términos de referencia:

La hipótesis sobre la cual se desarrolla el trabajo es que existen una serie de factores que obligan o hacen más atractivo para los hogares de bajos ingresos acceder a una solución informal de vivienda, los cuales no han sido plenamente identificados por el

<sup>2</sup> Entidad financiera cooperativa de Fenavip. También se mencionaron estas facilidades financieras en créditos del Banco de la Mujer.



Estado para adoptar medidas que eviten la formación de asentamientos precarios. (DNP – MAVDT – BM, 2005: 8)

Así las cosas, es indispensable clarificar que una buena parte de la demanda de vivienda no es considerada efectiva por el sector financiero, lo cual le impide decisivamente el acceso al producto formal. “Compré acá porque no había con qué comprar otra cosa”, explica un habitante de Cazucá (Discusión grupal #9). Sin embargo, la hipótesis arriba citada confiesa un muy precario reconocimiento por parte del gobierno de las dinámicas propias de la informalidad y atribuye a este desconocimiento la insuficiencia de medidas adecuadas que ayuden a prevenir la formación de asentamientos precarios. En concordancia con este argumento, creemos indispensable ejercer este reconocimiento en muy diversos ámbitos, como ya ha empezado a hacerse de manera incipiente a través del concepto de Producción Social del Hábitat (PSH), campaña liderada desde la presidencia del HIC (Habitat International Coalition) por Enrique Ortiz Flórez (HIC, 2006).

#### 5.1.2.4. Composición familiar

El número promedio de personas por hogar ha venido disminuyendo a lo largo del tiempo para la ciudad como un todo: “Esto es consecuencia de una disminución en el número de hijos por mujer y, por lo tanto, en el número de personas por hogar” (Econometría, 2004: 30). Las encuestas de calidad de vida de 1993 y 2003, muestran que en estrato 1 y 2 hay un promedio de 4.2 y 3.8 personas por hogar respectivamente (Econometría, 2004: 30). Ahora, para la ciudad en general tenemos los siguientes datos:

	1993	1997	2000
Hogares / vivienda	1,56	1,51	1,44
Personas / hogar	3,92	3,81	3,71
Personas / vivienda	6,13	5,74	5,34

Fuente: Proyecciones demográficas del DANE, DADP-CCRP.<sup>3</sup>

Se nombran cifras solo de 1993 en adelante puesto que los censos de 1985 y anteriores no se discriminaron los conceptos "Familia", como diferente al de "Hogares". La encuesta realizada en esta investigación relaciona los datos de composición familiar con las viviendas. En el submercado formal - privado se observa una mayoría de viviendas con un solo hogar, mientras que en el sector informal, este número aumenta considerablemente: las familias "informales" comparten vivienda. Por otro lado, las viviendas del mercado informal albergan un número mucho mayor de personas, acorde con su mayor tamaño. Se puede llegar a pensar que las viviendas que tuvieron un origen informal, después de un largo proceso de consolidación, terminan convertidas en pequeños multifamiliares (Uniandes, 2003: 31); es decir, deben ser entendidas como edificios de apartamentos y no como casas individuales.

	PRIVADO	SOLIDARIO	MIXTO	INFORMAL CONSOLIDADO	INFORMAL PRECARIO
Personas por vivienda	4	4,15	5,17	7,25	6,3
Hogares por vivienda	1	1,125	1,67	1,725	1,3

<sup>3</sup> Metrovivienda, 2006, <http://www.metrovivienda.gov.co/flash/vivienda.htm> ultimo acceso el 28 de febrero de 2006.

Según datos proporcionados por Humberto Molina en la entrevista ya mencionada, en Bogotá el promedio de hogares por vivienda en los estratos 1 y 2 está entre 1.2 y 1.5. En los lotes de 6x12m que ofrecen los promotores informales, las familias cuentan con más espacio interior que en los proyectos de origen formal, además de un patio y la posibilidad de contar con una terraza en la cubierta. Al referirnos al área por habitante, resultan las siguientes cifras: En proyectos formales (i.e. Metrovivienda, en algunos sectores de El Recreo) las viviendas con área construida de 20m<sup>2</sup> alojan a 5 personas, es decir 8m<sup>2</sup> por persona. Al efectuarse las ampliaciones previstas, el área aproximada puede llegar a 40m<sup>2</sup> que, para esas mismas 5 personas, da un promedio de equivalente a 8m<sup>2</sup> por persona. Por su parte, en desarrollos informales, en los casos frecuentes de viviendas con área construida de 180m<sup>2</sup> con 15 personas residentes, el área por habitante llega a 12m<sup>2</sup>. Cabe anotar, que los estándares internacionales consideran aceptable en una vivienda, un área igual o mayor a 10m<sup>2</sup> por persona. Según estos datos, este índice de área promedio por habitante en asentamientos formales está 2m<sup>2</sup> por debajo del estándar internacional, mientras los de origen informal están 2m<sup>2</sup> por encima. No sobra aclarar que trata solo de un índice cuantitativo y no cualitativo.

Es necesario aclarar la afirmación presentada por el reconocido analista urbano Humberto Molina, en los siguientes términos: puede pensarse que sería conveniente cruzar estos datos con el área de la vivienda efectivamente disponible por la familia, es decir el número de cuartos de la vivienda ocupados por el hogar. Dado que la mayoría de viviendas de origen informal contempla espacios productivos al interior de la misma, puede pensarse que el área disponible por habitante se reduce considerablemente. Sin embargo, no debe desconocerse que los espacios productivos de la vivienda son en muchos casos áreas sociales o áreas de almacenamiento de las que se sirven los habitantes de la vivienda. Además, es una decisión razonable la de los arrendadores del sector informal, quienes compensan la reducción de su espacio residencial disponible, con el ingreso que les genera la renta de algún espacio. La vivienda en el sector informal no es solamente un habitáculo sino una fuente de ingresos que ayuda a la familia a solventar las dificultades económicas causadas por el desempleo, el subempleo y la inestabilidad laboral.

### **5.1.3. Comparación de costos de sostenimiento familiar, mecanismos de transacción y financiación**

Si se opta por entender el problema de la informalidad como un problema en la oferta formal (tal como se insinúa en los términos de referencia al presente estudio), tiene que reconocerse que el asunto es cómo convertir la demanda existente en demanda efectiva. Para ello, tal como afirmó Juan Antonio Pardo, gerente general de Prodesa (una de las constructoras de mayor producción en VIS Tipo 1 en Bogotá y sus municipios aledaños), es crucial estimular la aparición de nuevos originadores de crédito especializados en el mercado de créditos para informales, así como una eficiente captación de primer piso.

La siguiente afirmación, hecha por un habitante del un barrio informal en Bogotá, conforma un interesante panorama de la situación: “Nadie le sirve de fiador al independiente (así se le llama popularmente a los trabajadores de negocios informales), aunque llevo 15 años aquí, y todo el mundo me conoce, nadie puede ni quiere servirme de respaldo financiero, porque aunque uno tenga mucho, no tiene cómo demostrarlo ante los bancos. Además, es a estos barrios donde vienen los ricos a esconder toda la plata que tienen. Es que la gente en general tiene mucho más capacidad económica que la que es capaz de demostrar.” (Caso estudiado # 7) Resulta indispensable reconocer el fortalecimiento económico que alcanza la población en los barrios de origen informal con un avanzado proceso de consolidación, los

cuales se convierten tras de largos y difíciles procesos de gestación, en barrios con redes socioeconómicas muy vigorosas.

**5.1.3.1 . Tipo de préstamo utilizado**

Gráfico 5.1.3.1.1.

Tipo de préstamo utilizado

¿Qué tipo de préstamo utilizó para la compra de su lote o vivienda?

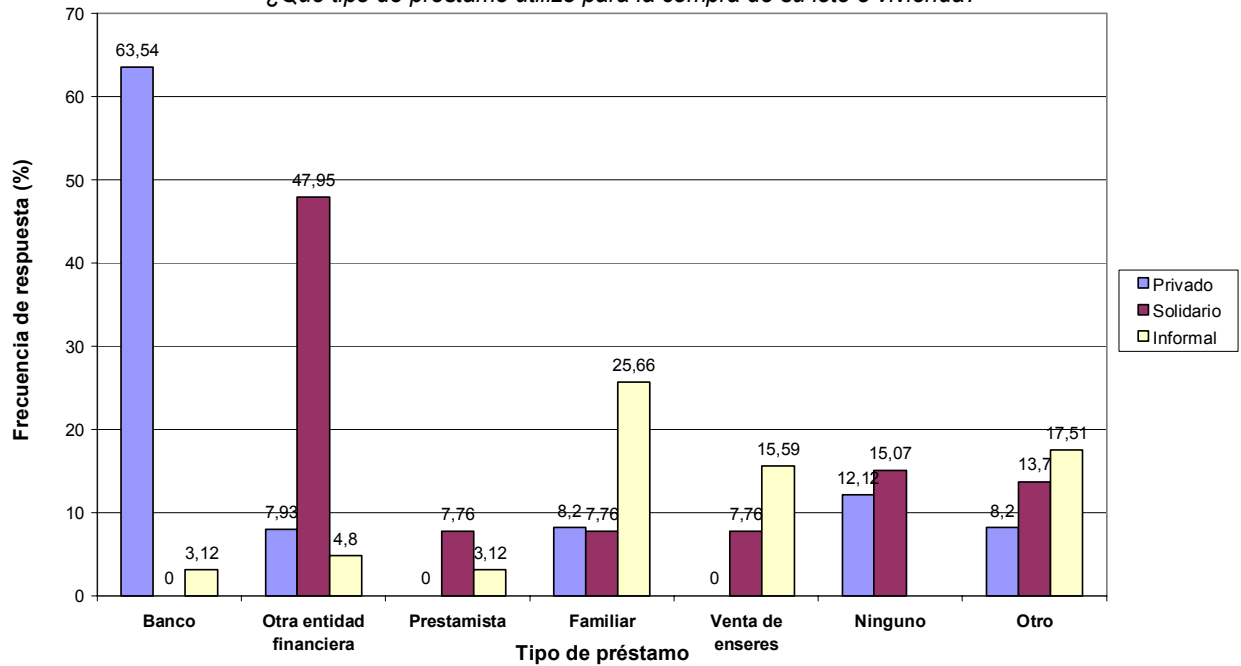
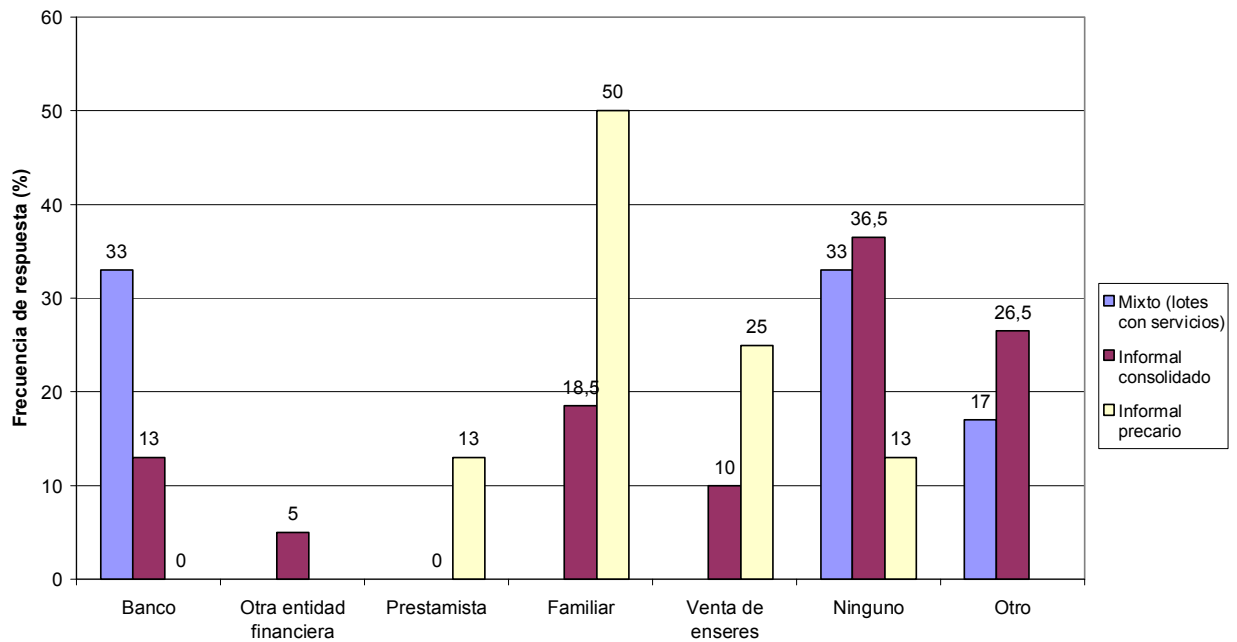


Gráfico 5.1.3.1.2.

Tipo de préstamo utilizado en el sector informal y mixto

¿Qué tipo de préstamo utilizó para la compra del lote?



Las Gráficas 5.1.3.1. precisan el tipo de préstamo al cual las familias acudieron para acceder a su lote o vivienda. Allí encontramos marcadas tendencias que de alguna manera dan razón de las diferencias entre los distintos sectores: en el mercado privado – formal predominan los créditos convencionales a bancos. En el submercado solidario hay una mayoría de créditos otorgados por cooperativas del tipo Crear y el Banco de la Mujer. Francisco Cardona, gerente de Fenavip, explicó en la entrevista sostenida (Caso estudiado # 5), que el 70% de los afiliados a Crear son informales (o independientes, como ellos mismos se llaman), una capa inferior de la demanda que los bancos no satisfacen. La estructura financiera de esta entidad, será objeto de mayor profundización en el numeral 5.1.3.6. “De los 2.300 millones de pesos adjudicados a programas de microcrédito de Findeter, al cabo de un año solo habían podido ser adjudicados 700 millones debido a los filtros que se aplican a los postulantes donde se les exige una determinada capacidad económica respaldada. En los bancos y corporaciones de ahorro hay en el momento unas 600.000 cuentas de ahorro programado abiertas, a las que no se les ha otorgado un solo crédito”, comenta Cardona. También la Caja de Vivienda Popular ha experimentado con créditos con “filtros blandos”, que aceptan la garantía solidaria o personal, prestando además una asistencia técnica que va incluida en el monto del préstamo. Ricardo Ramírez (ex gerente del PMIB de la CVP) explica que a pesar de que los índices de morosidad en estos créditos fueron de menos del 1%, estos programas no lograron ser rentables financieramente, y no tuvieron continuidad debido a sus altos costos de operación.

Por su parte, en el submercado informal, como puede verse en el Gráfico 5.1.3.1.2, se presenta una mezcla de distintos tipos de recursos como lo son los préstamos de familiares y venta de enseres (muebles, electrodomésticos, etc.). Un testimonio de un habitante de Cazucá explica: “El lote me costó \$1,500,000 y me dieron una promesa de venta. Compré aquí porque eran lotes baratos y tenía facilidades de pago: pagué \$500,000 de contado y me aceptaron un equipo por \$400,000 y el resto lo pagué en unos ocho meses.” (Caso estudiado # 9). Otro habitante del mismo barrio comenta “Nos prestaron el Banco Caja Social, El Banco de la Mujer y un tío. El tío nos prestó con una tasa más alta (el 5%), pero nos tocó tomarla porque los bancos no nos prestaron más. Nos endeudamos en \$3,500,000 porque el lote costaba \$7,500,000 y solo teníamos 4. A la casa le hemos metido unos 14 millones.” (Caso estudiado # 9).

Como puede observarse a través de los testimonios anteriores, y según confirma lo comentado por Humberto Molina durante la entrevista, el tipo de préstamo que ofrece el “urbanizador” informal, tiene una elasticidad muy amplia: el urbanizador recibe lo que el comprador pueda pagar: generalmente el 20% del valor del lote (\$300.000 aproximadamente) y financia el saldo a tres años, sin intereses. Se pactan pagos mensuales, pero el urbanizador es muy flexible, dado el conocimiento directo que logra tener sobre los compradores mediante el seguimiento continuo. Es común que el urbanizador informal conserve algunos lotes esquineros que dentro de su loteo tengan una ubicación estratégica, de manera que su monitoreo de las condiciones socioeconómicas del barrio es muy cercano.

Los datos a continuación, producto de una investigación precedente realizada en Bogotá en 1997 con 367 encuestados, son una buena profundización a este respecto. El Cuadro 5.1.3.1. muestra los recursos utilizados por aquellos los encuestados que compraron un lote. De ellos, el 75.8% compraron lote en el sector informal y tan solo el 3.3% lo hicieron en el sector formal.

**Cuadro 5.1.3.1.**  
**Financiación de la compra de lote**

Fuente de fondos	Número
Lote heredado	2
Pago en efectivo/ahorros	6
Cesantía/préstamo de empleador	11
Vendió lote /casa	2
Préstamo familiar	2
Crédito de urbanizador	21
No sabe	4
Total de respuestas (hogares)	48 (33)

Fuente: Gilbert (1997)

A pesar de que el urbanizador pirata ofrece crédito a su comprador, ellos necesitan el dinero necesario para pagarle el primer contado. El cuadro anterior nos muestra que el préstamo más comúnmente usado proviene del empleador, en segundo lugar los desembolsos anticipados de las cesantías, en tercer lugar ahorros personales, y entre los demás mecanismos está la venta de otros inmuebles. El Cuadro 5.1.3.2 muestra el tipo de préstamo utilizado por aquellos encuestados que compraron una vivienda ya construida, ya sea terminada o en proceso. Este tipo de compra es más costosa y por ende tiene mayores dificultades de financiación.

**Cuadro 5.1.3.2.**  
**Financiación de la compra de vivienda  
acabada o semi-acabada**

Fuente	Sector informal	Sector formal	Total
Préstamo formal	0	7	7
Cesantía	0	5	5
Herencia	4	0	4
Trueque por otra propiedad, negocio, etc.	2	0	2
Crédito del propietario	3	1	4
Vendió otra propiedad	3	0	3
Préstamo familiar	1	1	2
Deuda/lotería (chance)	2	0	2
Sólo ahorros propios	5	2	7
Total de respuestas (hogares)	20 (13)	16 (13)	36 (26)

Fuente: Gilbert (1997)

En esta muestra, para ninguno de los casos del sector informal hubo intervención del sector financiero tradicional. El tipo de financiación más frecuente son las ventas o permutas de otros inmuebles. También es de resaltar la comodidad de tener una familia extendida a la hora de utilizar los recursos propios, fuente que representa la más común de las opciones para el sector informal.

### 5.1.3.2. Tiempo de pago y ahorro previo

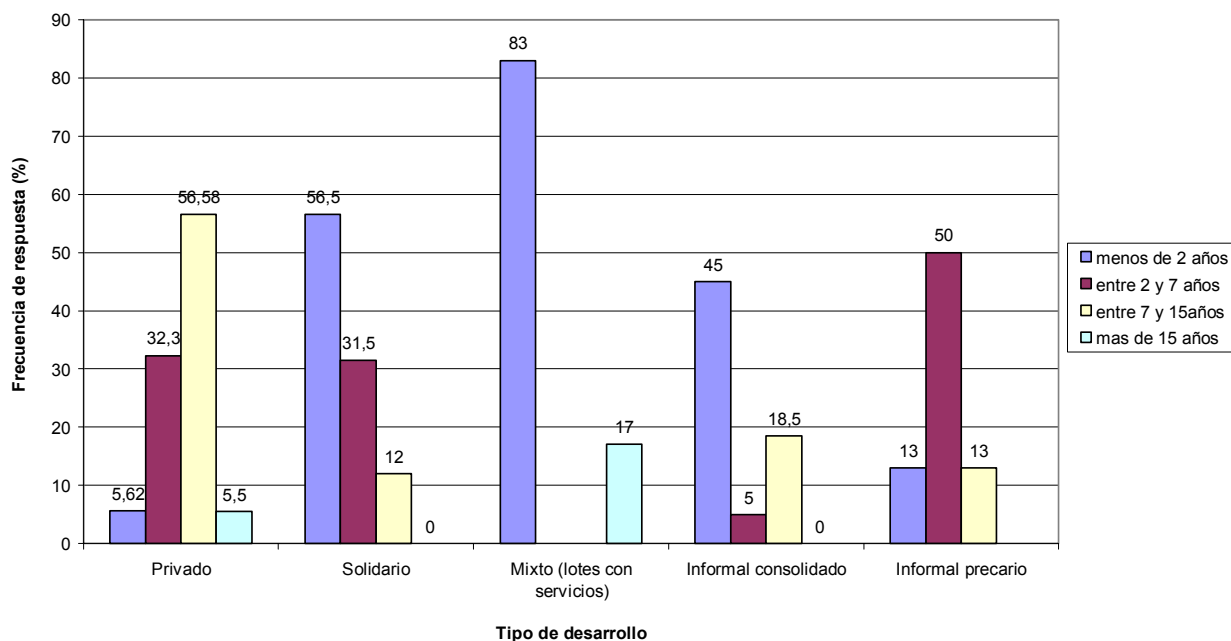
El gráfico de este aparte expresa claramente la ausencia en el sector informal de las compras con pagos a largo plazo. Por su parte, en el submercado comercial del sector privado vemos el caso contrario, una mayoría de créditos a más largo plazo. A pesar de lo

aparentemente cómodas que pueden resultar las cuotas del pago, la población manifiesta una desconfianza muy grande ante los organismos financieros, como puede observarse en este comentario: “Hay constructoras que ni siquiera reciben pagos de contado, para poder cobrarle a uno intereses”, “Lo que más me gusta de mi casa es no haberla comprado a crédito, porque ya la hubiera perdido en una hipoteca” (Discusión grupal # 7).

Gráfico 5.1.3.2.1.

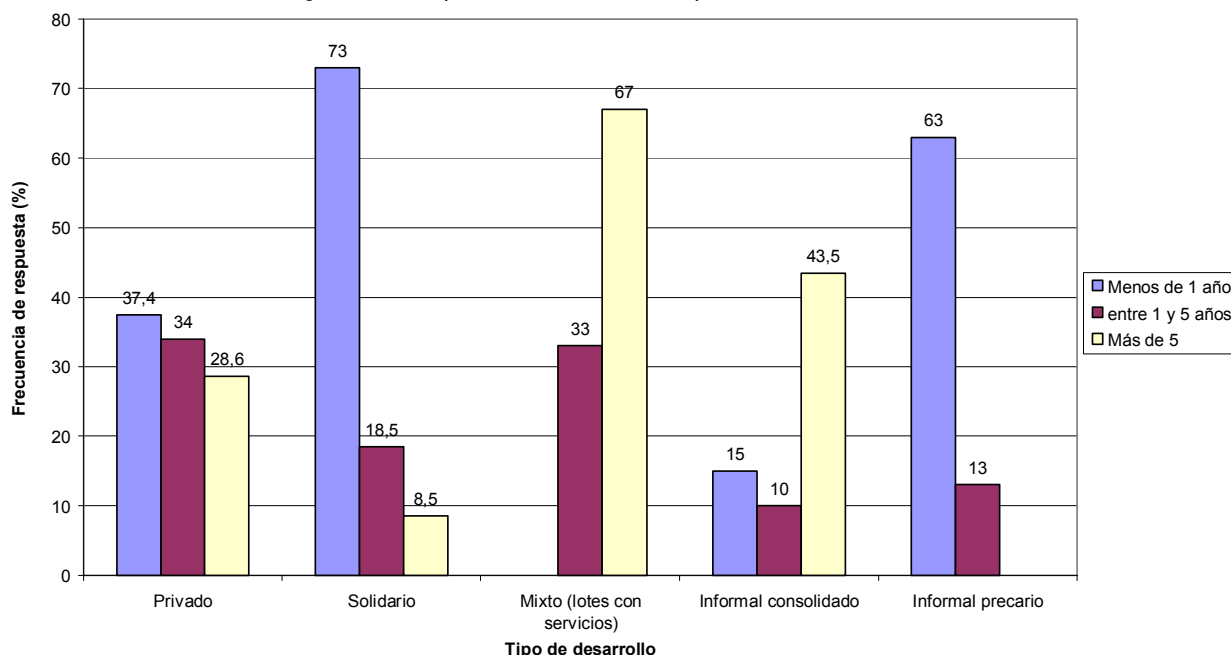
Tiempo de pago

¿Cuánto tiempo demoraron o piensan demorar en terminar de pagar el lote o vivienda?



En cuanto al tiempo de ahorro previo a la compra del lote o la vivienda, los resultados no muestran grandes diferencias en las tendencias. En general, los habitantes hacen la compra con muy poco tiempo de ahorro previo, posiblemente porque su capacidad de ahorro es muy baja, tal como podrá apreciarse en numeral 5.1.3.4. El alto número de habitantes con tiempos muy cortos de ahorro en el caso del sector solidario, corresponde a los datos del proyecto de reubicación, caso atípico (para esta muestra) en el cual las familias accedieron a una vivienda nueva formal sin contar con ningún ahorro previo.

Gráfico 5.1.3.2.2.  
 Tiempo de ahorro previo  
 ¿Cuánto tiempo ahorró antes de comprar su vivienda o lote?



**5.1.3.3. Costo de la vivienda**

Recurrentes comentarios recolectados tanto en entrevistas con los promotores como en las discusiones grupales con los habitantes, arrojaron serias críticas ante la clasificación de los tipos de VIS actualmente utilizados. Aunque sin duda esta clasificación ha ido enriqueciéndose en los últimos años (recordemos que el concepto VIS solo aparece desde el año 1991), al parecer, aun merece algunos ajustes. Ante la VIS tipo 1, podemos mencionar que aún sigue siendo un producto demasiado costoso para algunos sectores de la demanda. Ante esta situación, la alternativa más explorada ha sido la de los lotes con servicios. En referencia a esto Francisco Cardona apunta: “Mientras que una familia que solo tiene ahorrados dos millones de pesos no tiene otra alternativa que comprar un lote pirata, si hace parte de una OPV, con digamos 500 familias cada una con dos millones de pesos, con esos \$1.000'000.000, sí es posible comprar un lote para urbanizar” -afirma Cardona, comentando uno de los últimos megaproyectos de Fenavip en Suba.

En cuanto a la VIS Tipo 4, dos comentarios merecen destacarse. “La construcción formal de VIS es un negocio de tan alta productividad, que la VIS 4 prácticamente ha dejado de recibir subsidio e inclusive, -aduce Andrés Escobar en la entrevista mencionada-, no debería ya llamarse VIS”. El punto de vista de los habitantes de este tipo de viviendas, señala la siguiente problemática: los programas de VIS en general están siendo maquillados, pues no están llegando a la población a la cual supuestamente van direccionados. Aunque se dice que la vivienda es VIS pero solo puede comprarla gente estrato 3, y a su vez, tampoco hay un producto en el mercado especializado para este estrato. Tal desfase causa una aguda insatisfacción especialmente en cuanto al asunto de la progresividad. “No solamente nosotros esperamos comprar una vivienda terminada, sino además preferimos comprar en un sitio como este por la unidad arquitectónica y urbanística del barrio, la cual se ve seriamente afectada cuando los proyectos plantean el desarrollo progresivo individual. Otro aspecto problemático de este erróneo direccionamiento, es que se convierte en un falso

gancho de ventas. Si en realidad personas de estrato 1 o 2 logran acceder a este tipo de viviendas, después de un corto tiempo son re-estratificados, y no pudiendo pagar los servicios públicos de un estrato más alto al propio, pronto tienen que mudarse”. (Discusión grupal # 1). Pasemos ahora a los datos específicos sobre el costo de la vivienda en los casos estudiados.

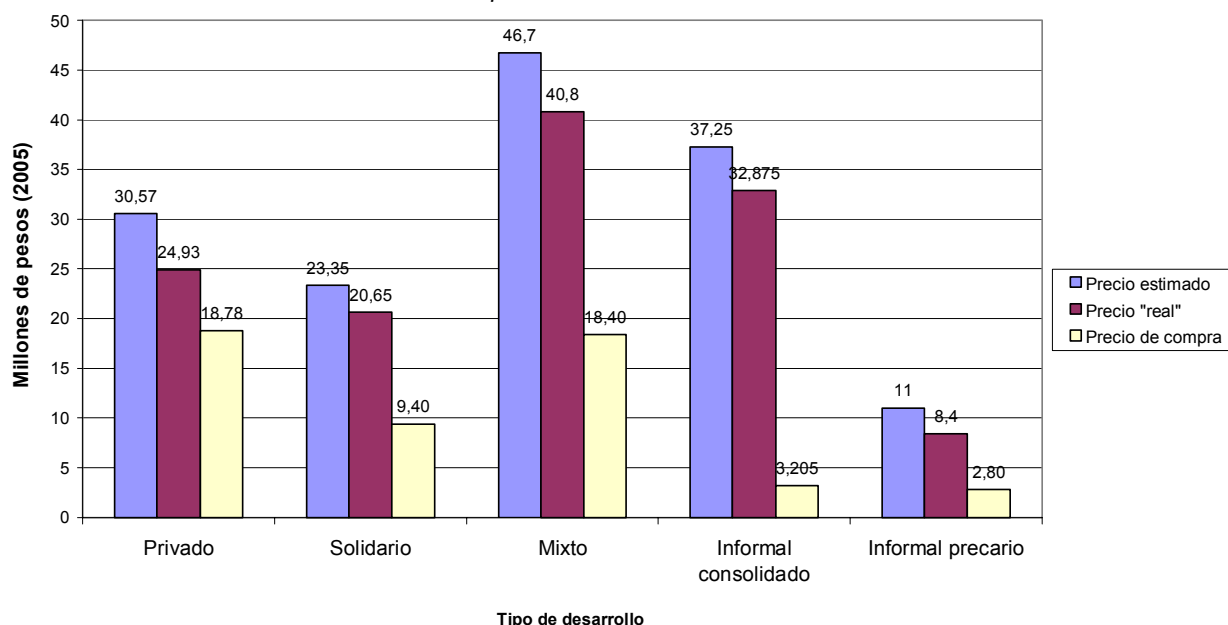
**Cuadro 5.1.3.3.1.**  
**Costo de la vivienda: precio de compra**  
**¿Cuánto le costó su vivienda y en qué año la compró?**

	PRIVADO	SOLIDARIO	MIXTO	INFORMAL CONSOLIDADO	INFORMAL PRECARIO
	\$MM	\$MM	\$MM	\$MM	\$MM
Costo de la vivienda o lote	19,000	9,395*	8,400	3,205	2,800

\* Las viviendas de origen solidario tienen el mismo costo que las del sector privado (VIP y VIS tipo 1 y 2), el promedio se altera por haber incluido un caso de reubicación (caso estudiado #6).  
 Calculado en pesos del 2005

Los datos consignados en el cuadro anterior resultan contundentes: el lote informal vale casi seis veces menos que una VIS formal. En alguna medida es inadecuado comparar estos precios, debido a que son productos muy diferentes: por un lado una vivienda terminada en un lote urbanizado, y por otro un lote no construido y sin servicios en áreas suburbanas. Y sin embargo el lote sin urbanizar es contemplado por esta población como una alternativa significativa, una posibilidad de un futuro mejor para habitantes poco favorecidos. Por otra parte, el monto registrado para el submercado solidario en este cuadro, se ve afectado por el proyecto de reubicación de la OPV Renacer, en el cual los habitantes prácticamente no tuvieron que pagar por su vivienda nueva, aunque estas viviendas le costaron al Estado el mismo precio que las del sector formal – privado. Los datos anteriores demuestran que el precio del lote urbanizado viene a ser aproximadamente el 50% del precio a la venta de una VIS, tal como se analizará en la sección 5.1.5.6. Peso relativo de los componentes.

**Gráfico 5.1.3.3.1.**  
**Precio de compra y precio estimado de venta**  
**¿Cuánto pagó por su lote o vivienda?, ¿cuánto pediría si la fuera a vender? y cuánto cree que en realidad le darían?**





Como muestra este gráfico, el diferencial entre el precio de compra y el precio estimado de venta por los propios habitantes es drásticamente diferente en el sector formal y en el informal. A pesar de lo imprecisos que sean los datos acerca del precio estimado de venta de la vivienda actual dados por los habitantes, podemos asumirlos como un precio pretendido que evalúa la apreciación personal acerca de la inversión familiar efectuada. Así las cosas, al calcular la percepción de los habitantes sobre la valorización de su inmueble, los datos obtenidos son interesantes. La diferencia entre el precio de compra y el precio estimado de venta (promediando los dos datos suministrados) es de \$8.97MM en las viviendas del sector privado, y de \$28.32MM en las viviendas del sector informal. Lo cual indica que esta “valorización” respecto al valor de la compra es en el sector formal alrededor del 30%, mientras que en el sector informal es un 90% aproximadamente, porcentaje que también incluye su apreciación sobre su inversión efectuada.

De todas maneras es necesario resaltar que los encuestados no tienen mucha claridad acerca de cuanto puede valer su vivienda, en el caso de los asentamientos de origen informal consolidados, el esfuerzo que ha invertido la familia en ella no es fácil de cuantificar. Tal como sugiere Alan Gilbert (Gilbert 1998: 19), las viviendas autoproducidas ya consolidadas son difíciles de vender, siendo éste un mercado con muy poca flexibilidad inmobiliaria. La imposibilidad para liberar el capital acumulado en la vivienda, sugiere que en estos asentamientos la apreciación del capital es lenta y además insegura. La baja movilidad residencial en estos asentamientos obstruye el proceso de filtración, puede prolongar los desplazamientos a los centros de empleo, aumenta incontroladamente la densidad de uso de estas edificaciones, lo que finalmente traduce en una reducción de la calidad de vida y de la eficiencia en el proceso de desarrollo urbano.

#### 5.1.3.4. Costos promedio de sostenimiento e ingreso mensual familiar

Los datos correspondientes al ingreso mensual familiar registrados a través de las encuestas a los habitantes, de ninguna manera pueden ser considerados como absolutamente fidedignos. Es muy difícil contar con esta información genuina a través de este tipo de herramienta metodológica, tal como ya se ha precisado anteriormente en el numeral 5.1.1.5. Por esta razón es interesante comparar los datos levantados en los diez casos estudiados de alrededor de 70 personas (Cuadro 5.1.3.4.1), con los datos respectivos que arrojan las Encuestas de Calidad de Vida efectuadas en el Distrito con muestras de mucho mayor tamaño (Cuadro 5.1.3.4.2).

Cuadro 5.1.3.4.1.  
Costos de sostenimiento mensual: ingreso mensual familiar promedio  
*¿Cuánto gana en promedio la familia mensualmente?*

	PRIVADO	SOLIDARIO	MIXTO	INFORMAL CONSOLIDADO	INFORMAL PREARIO
	\$ en miles	\$ en miles	\$ en miles	\$ en miles	\$ en miles
Ingreso mensual	1'013	490,5	767	519	173

Según estos datos, la población del sector formal – privado tiene un promedio de ingresos de más del doble que la población del sector informal consolidado, y de casi seis veces lo que gana una familia que habita en barrios de origen informal en estado precario, lo cual explica porqué ellos sí pueden acceder a una vivienda en este mercado.

Cuadro 5.1.3.4.2.		
Gasto e ingreso promedio mensual por hogar en estratos 1 y 2 según ECV 1997 y 2003		
	ECV 1997	ECV 2003
	\$ en pesos 2005	\$ en pesos 2005
Gasto	\$ 1.425.130	\$ 1.108.970
Ingreso	\$ 1.222.903	\$ 998.005
n (1997)=776	n(2003)=12,771	
Fuente: Econometría consultores, DAPD, (2004), pg 58-59		

Al comparar los datos de la muestra con los datos de las encuestas distritales, vemos unas diferencias muy grandes que a grandes rasgos podrían explicarse por la no diferenciación entre los datos de estratos 1 y 2 en la ECV, por mencionar solo un aspecto. Ahora, el gráfico a continuación resume el peso de algunos de los gastos familiares que están directamente relacionados con la vivienda, los cuales se muestran según su peso relativo dentro del ingreso promedio familiar.

Gráfico 5.1.3.4.1.1.  
Comparacion de gastos familiares promedio por sectores

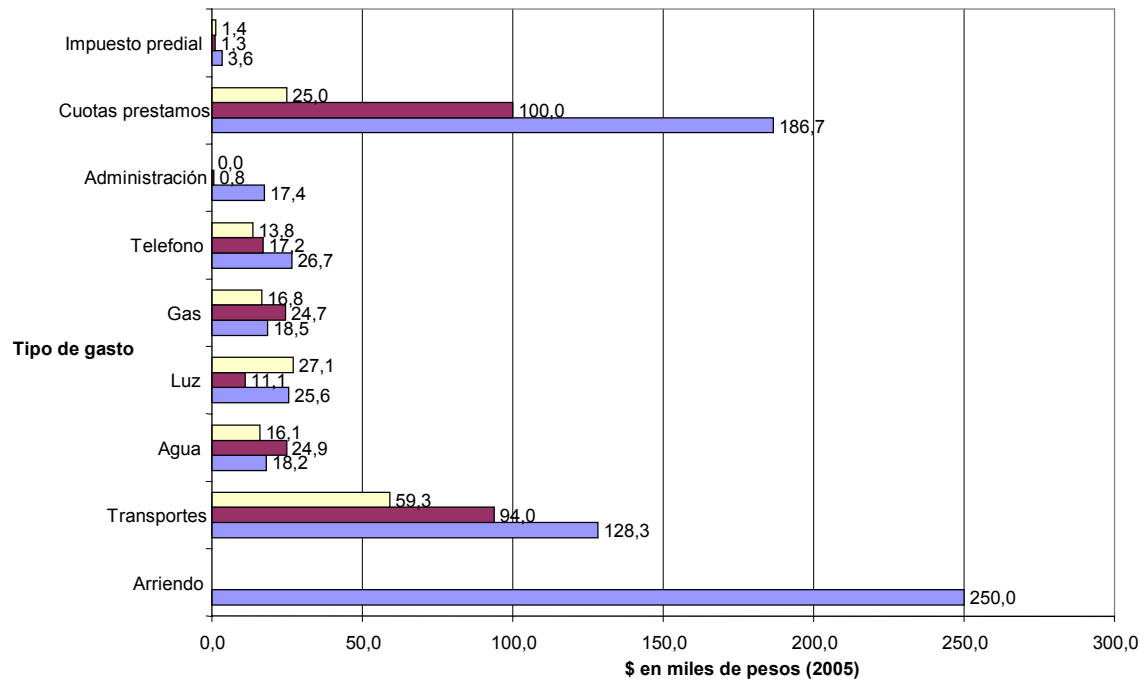


Gráfico 5.1.3.4.1.1.  
Comparacion de gastos familiares promedio por sectores

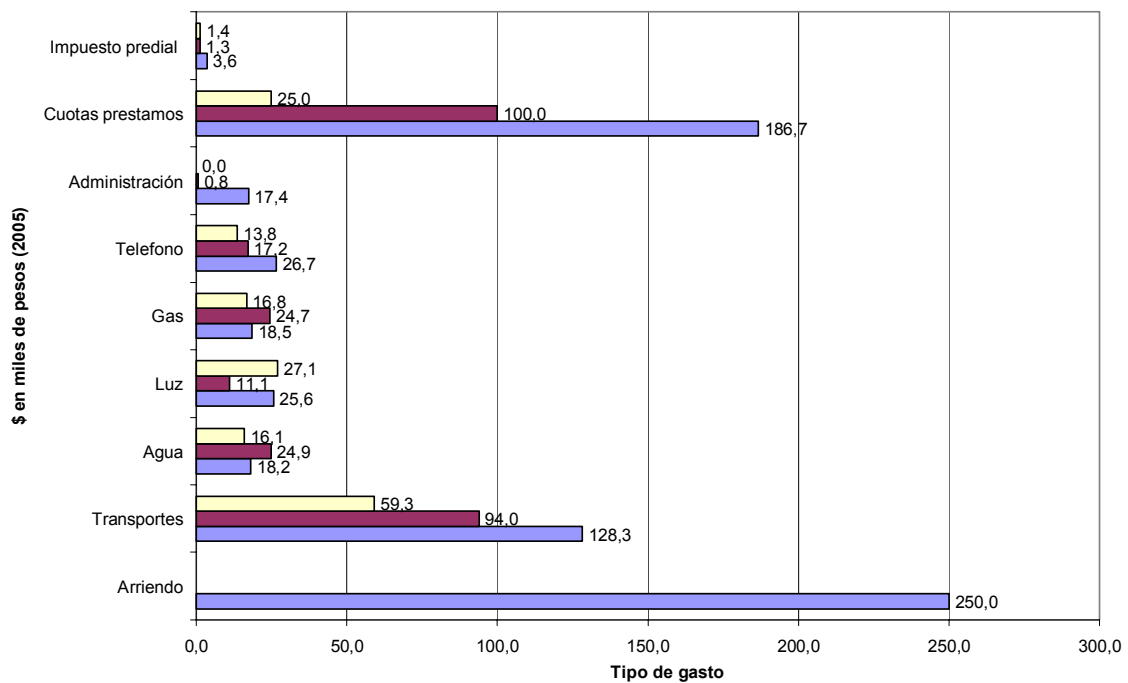


Gráfico 5.1.3.4.1.2.  
Comparacion gastos familiares promedio en sector informal y mixto

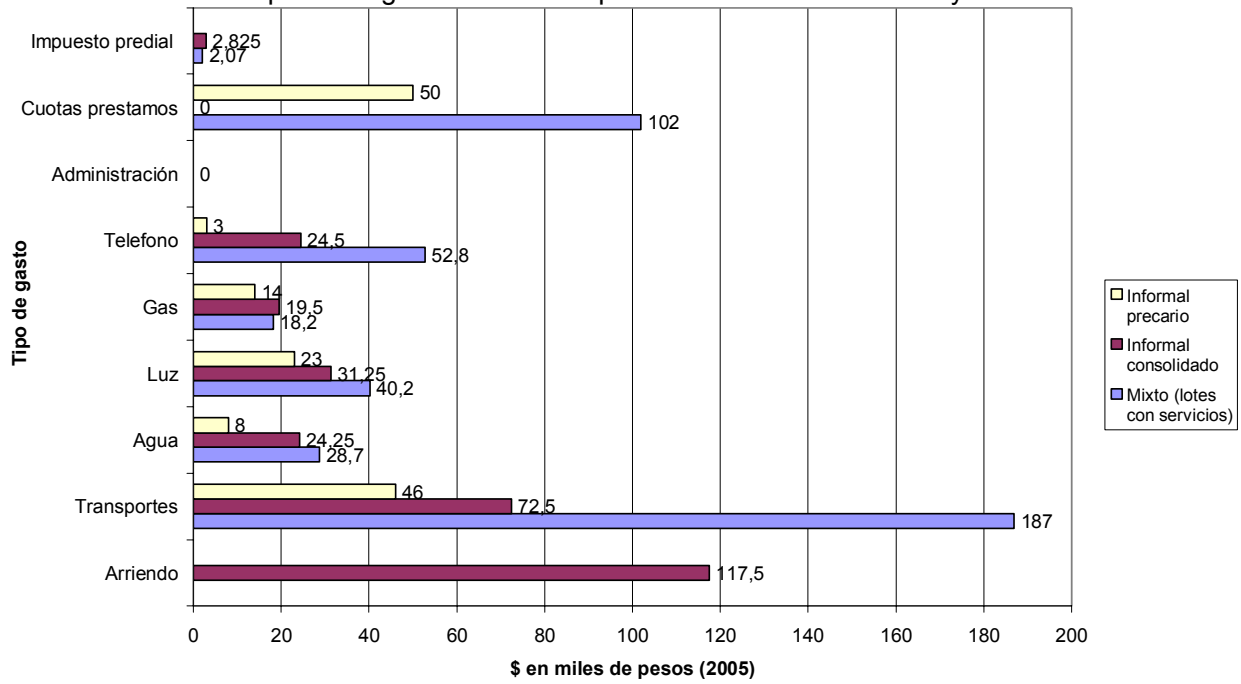


Gráfico 5.1.3.4.2.1.  
Peso de los gastos en el ingreso familiar mensual segun sectores

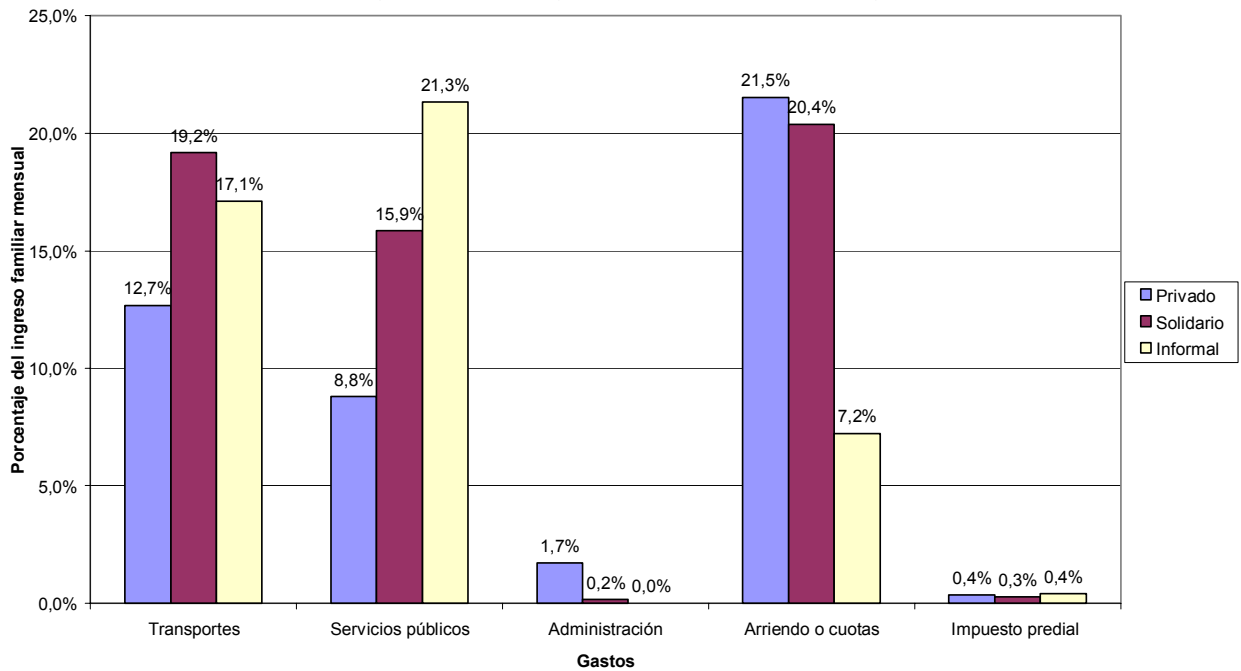
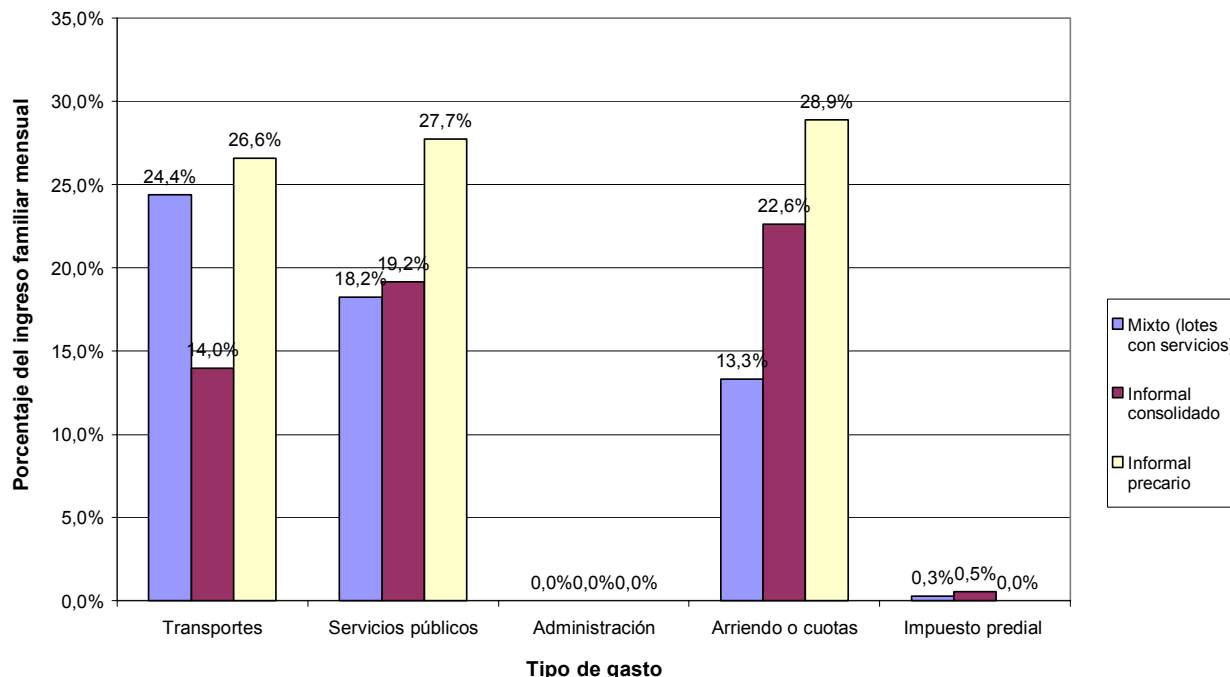


Gráfico 5.1.3.4.2.2.   
 Peso de los gastos en el ingreso familiar en el sector informal y mixto



Una de las observaciones más delicadas corresponde al impacto del pago de los servicios públicos en el ingreso familiar. A este respecto vale la pena destacar la siguiente conclusión: “Las familias más pobres destinan el 9% de su gasto al pago de los servicios públicos, mientras que los más ricos apenas pagan el 3.4%. La brecha es de casi el triple (300%).” (CID, 2004: 27)

Más adelante, el citado estudio explica: “La capacidad de pago de los hogares pobres de Bogotá no es suficiente para acceder conjuntamente a los servicios públicos y a los bienes básicos (salud, educación, alimentos). Observamos un efecto de sustitución perverso. El pago de servicios obliga a reducir el consumo de otros bienes.” (CID, 2004: 59).

El gasto más alto registrado en las encuestas realizadas es el de las cuotas de préstamos hipotecarios en el caso de la mayoría de los propietarios, y en el caso de los inquilinos, el arriendo. El promedio de gastos de arriendo en el sector informal es de \$133.000 pesos, superior al monto de las cuotas mensuales para una VIS Tipo 1 (básica). Esta reflexión da cuenta del déficit cuantitativo en la oferta formal más económica, y nos inclina a pensar en la existencia de un monopolio del arriendo por parte del submercado informal para este tipo de población.

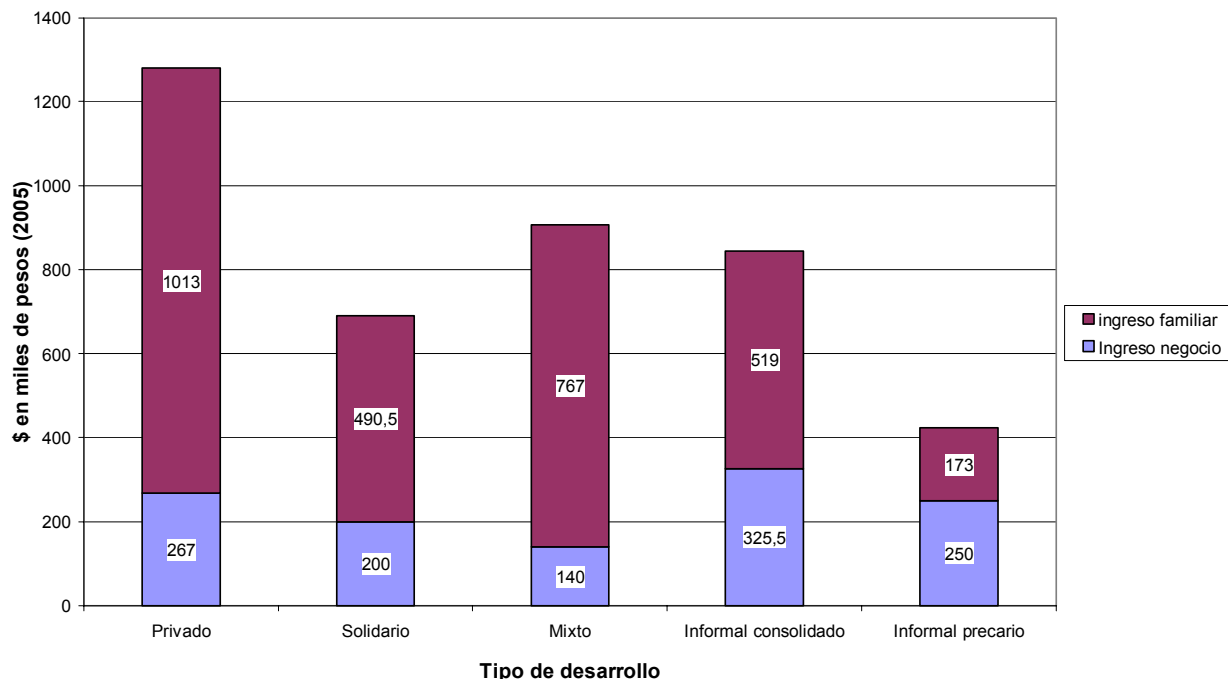
**5.1.3.5. Espacios productivos en la vivienda**

El Cuadro a continuación muestra una inclinación tres veces mayor a desarrollar espacios productivos en la vivienda (del tipo comercial -tienda- o residencial -pieza o “apartamento” independiente-), en el sector informal que en el sector privado – formal. Parte fundamental del comportamiento de estos resultados es el hecho de que el promedio de años de surgimiento o construcción del barrio es mucho mayor en los casos estudiados del sector informal.

**Cuadro 5.1.3.5.**  
**Espacios productivos en la vivienda**  
*¿La casa tiene algún espacio productivo (pieza, taller, tienda)?*

	PRIVADO	SOLIDARIO	MIXTO	INFORMAL CONSOLIDADO	INFORMAL PRECARIO
	%	%	%	%	%
Negocios por vivienda	22	15	33	75	50

**Gráfico 5.1.3.5.**  
**Impacto del ingreso por negocio en el ingreso familiar mensual**



El trabajo de campo realizado en los casos estudiados del sector formal – privado, denota que la tendencia desarrollar estos espacios productivos al interior de la vivienda es algo generalizado en esta población en todos los submercados (privado, solidario, mixto e informal). Sin embargo, existe un cierto recelo por parte de los promotores privados a permitir tales manifestaciones. A este respecto, los habitantes de desarrollos formales mencionaron en varias ocasiones su insatisfacción: “Todo el mundo aquí viene con la ilusión de poner su negocio, pero el municipio amenaza con subir los impuestos y la constructora se lava las manos diciendo que venden estrictamente para uso habitacional.” (Discusión grupal # 2).

## 5.1.4. Comparación de características urbanas y arquitectónicas promedio

### 5.1.4.1. Características del entorno

Como puede apreciarse en el Plano 5.1.1.1, cinco de los diez casos estudiados están situados en lo que puede llamarse el borde sur-occidental de la ciudad de Bogotá, tres de ellos en Soacha y dos en el municipio de Mosquera. No se contemplaron desarrollos en áreas centrales. En su mayoría los proyectos de origen formal, tanto privados como de tipo asociativo, se concentran en zonas de intermedias, mientras que los informales consolidados están situados en lo que puede llamarse nuevas centralidades, y los de

consolidación precaria en zonas periféricas. En ambos casos, para los desarrollos de origen informal observamos ausencia de alcantarillado pluvial e incipientes condiciones de pavimentación de vías internas y externas.

#### 5.1.4.2. Aspectos urbanísticos

Observamos en el sector informal una mayor formato y área de lotes, acompañado de un más alto índice de ocupación, una mayor densidad poblacional y una mayor área por vivienda, respecto de los otros grupos. Por su parte, es notoria la limitada posibilidad de ampliación de las viviendas en la oferta de origen formal. También es hecho patente que en el sector formal predomina la vivienda en un solo nivel en tanto que en el sector informal son más frecuentes tres o más niveles.

En el estudio ya mencionado realizado recientemente por el INJAVIU (Tarchópulos y Ceballos, 2005), basado en 27 estudios de caso, se indica que entre 1950 y la actualidad, los proyectos “clandestinos” (denominación que en el presente estudio se reemplaza por “de origen informal”) tienen una mediana de 95.11 viv/Ha, los promovidos por el sector comercial de 145.50 viv/Ha y aquellos promovidos por el sector público, de 45.30 viv/Ha. En el mismo trabajo se informa que la proporción de área útil sobre área neta urbanizada es de 0.64 para los de origen informal, 0.48 para los del sector privado y 0.38 para los del sector público. En cuanto al área por vivienda se reportan los siguientes datos: 72.31 m<sup>2</sup>/viv para los desarrollos de origen informal, 36.05 para los del sector privado y de 89.8 para los promovidos por el sector público.

Por su parte, los siguientes datos complementarios resultan interesantes: la oferta promedio VIS en Bogotá en el período 2002-2005 era de 30.31 m<sup>2</sup>/viv cuando en Medellín era de 43.85 m<sup>2</sup> (Cerón, 2005). Adicionalmente, el mismo estudio señala que a nivel nacional el unifamiliar cubría el 72,31%, el bifamiliar el 18.46% y el multifamiliar el 7.69% de los casos.

	PRIVADO	SOLIDARIO	INFORMAL
Dimensión promedio de los lotes	46.09 m <sup>2</sup>	35.50 m <sup>2</sup>	90.00 m <sup>2</sup>
Índice de ocupación promedio del proyecto	0.43	0.63	0.67*
Densidad promedio de viviendas por ha	224	171	81.40*
Área promedio de la vivienda	49.73 m <sup>2</sup>	20.38 m <sup>2</sup> (1p) 39.44 m <sup>2</sup> (2p)	165.00 m <sup>2</sup> **

Fuentes: Informaciones de promotores, observación  
\* Según datos de N. Rueda et al. (CEDE, 2003)  
\*\* Para dos de los casos analizados en el presente estudio

	PRIVADO	SOLIDARIO	INFORMAL
Las viviendas / posibilidad de ampliación			
La mayoría (>50%)	30%	100%	100%
Algunas (>25%, <50%)			
Muy pocas (<25%)	10%		
Ninguna	60%		

Fuentes: Informaciones de promotores, observación en campo

**Cuadro 5.1.4.2.3.**  
**Aspectos urbanísticos: número de niveles por vivienda**

	PRIVADO	SOLIDARIO	INFORMAL
Promedio de # niveles viviendas	1.75	2, 33	2
Uno	50%		
Dos	25%	66%	25%
Tres o más	25%	33%	75%

Fuentes: Informaciones de promotores, observación en campo

### 5.1.4.3. Aspectos tecnológicos

En el cuadro a continuación podemos apreciar la inexistencia de industrialización y la baja proporción de sistemas normalizados (mampostería confinada y reforzada), presentes en los casos estudiados del sector informal. Por su parte, en el sector formal, tanto en los casos del submercado privado como los del solidario, vemos que predomina la mampostería reforzada aunque ya es importante la participación de la industrialización, siendo muy frecuentes las pre-lozas de entrepiso prefabricadas, como es el caso de las UPI en el sector solidario, fabricados por la misma comunidad.

**Cuadro 5.1.4.3.**  
**Aspectos tecnológicos : Tecnología construcción predominante**

	PRIVADO	SOLIDARIO	INFORMAL
Materiales livianos			25%
Mamp. tradicional (Muros sin refuerzo)			21%
Mamp. Reforzada (Muros con refuerzo)	72%	72%	8%
Estr. Tradicional (Vigas y columnas)			46%
Sistema industrializado	28%	28%	

Fuentes: Información de promotores, observación en campo

### 5.1.5. Comparación de estructuras de costos de los procesos de urbanización

#### 5.1.5.1. Comparación costos terreno bruto

Los valores de proyectos formales son mucho más altos que los registrados en sus adquisiciones de suelo sin urbanizar por Metrovivienda. Los casos más bajos ocurren en Mosquera y Suba. Los valores de adquisición de suelo urbanizado por parte de los proyectos sociales son consistentes con la información de Metrovivienda sobre precios de venta de este tipo de área urbanizada. A pesar de presentar una mayor área unitaria, el lote de proyectos informales resulta sustancialmente más económico que los casos privado y solidario por carecer de costos inmediatos de urbanismo y tener una estructura diferente de intermediación (cuadro 5.1.5.1).



Cuadro 5.1.5.1			
Comparación de costos del terreno bruto según tipo de desarrollo			
	Privado	Solidario	Informal
V/r m2 bruto sin urbanizar a precios 2004	\$74.372 (3 casos)	n.d.	\$4.500*
V/r m2 Area Neta Urbanizable	\$80.634 (5 casos)	\$101.382 (3 casos) lote ya urbanizado	Nota 1 Nota 1
V/r por unidad de vivienda	\$3.402.000 (8 casos)	\$5.552.000 (3 casos) lote ya urbanizado	Nota 1

Fuente: promotores para casos formales y información secundaria para lo informal

Nota 1: De acuerdo a informaciones de Metrovivienda (2006) para este estudio, y con base en las compras de suelo sin urbanizar que dicha entidad ha efectuado, en los proyectos El Porvenir y El Recreo se han tenido valores de adquisición (sin expropiación) entre 1999 y 2005 con un promedio aproximado de \$15.483 por m2 a pesos de 1998. De acuerdo a entrevista a Humberto Molina (2006) para este estudio, es común que los urbanizadores piratas adquieran suelo en la periferia urbana en montos entre \$3.000 y \$ 6.000 por m2 y que los vendan a compradores de lotes individuales de lotes para vivienda (ya parcelados) entre \$18.000 y \$20.000 por m2. De acuerdo a las informaciones de Metrovivienda (2006) para este estudio, esta entidad ha vendido suelo urbanizado a promotores, entre 2001 y 2005, en los proyectos El Porvenir y El Recreo con un promedio aproximado de \$58.499 por m2 a pesos de 1998.

Para el cuadro anterior se analizó información de nueve casos del sector privado, tres del sector solidario y para el sector informal se utilizaron datos provenientes de información secundaria.

De acuerdo a informaciones proporcionadas directamente por Metrovivienda (2006) para este estudio, acerca de las compras de suelo sin urbanizar que dicha entidad ha efectuado para los proyectos El Porvenir y El Recreo, se cuentan valores de adquisición (sin expropiación) entre 1999 y 2005 con un promedio aproximado de \$15.483 por m2 a pesos de 1998. Los precios de venta de suelo urbanizado a promotores por parte de Metrovivienda, entre 2001 y 2005 en los proyectos El Porvenir y El Recreo tienen un promedio aproximado de \$58.499 por m2 a pesos de 1998.

Los valores reportados por los promotores privados sobre el costo del terreno bruto son considerablemente más altos que los registrados por Metrovivienda de sus adquisiciones. Los valores más bajos se encuentran en Mosquera y Suba. Por su parte, los valores de adquisición de suelo urbanizado por parte de los proyectos sociales son consistentes con la información de Metrovivienda sobre precios de venta de este tipo de área urbanizada. A pesar de presentar una mayor área unitaria, el lote en los desarrollos de origen informal resulta proporcionalmente más económico que los casos del sector privado y solidario por carecer de costos inmediatos de urbanismo y tener una estructura diferente de intermediación.

#### 5.1.5.2. Comparación costos de urbanismo

La información disponible para proyectos formales indica un peso fundamental de vías y andenes y una incidencia importante del espacio público. Este rubro corresponde a áreas comunes determinadas por la configuración frecuente en conjuntos, inexistente en proyectos informales. Se considera que el posible costo del urbanismo requerido para iguales estándares

de calidad en los proyectos informales es el indicado para el proceso de formalización (CEDE, 2003), muy superior al del urbanismo inicial de los procesos de urbanización formales.

	PRIVADO		SOLIDARIO		INFORMAL	
Acueducto	\$141.006	5.91%	\$133.614	6.48%		
Alcantarillado	\$305.030	12.77%	\$952.445	46.17%	\$3.064.316	Nota 1
Energía	\$365.232	15.30%	\$149.719	7.26%		
Vías y andenes	\$989.958	24.57%	\$827.283	40.10%	\$4.741.617	Nota 1
Por vivienda pesos 2004	\$2.226.740	100%	\$2.063.061	100.00%	\$7.805.933	

Fuente: Promotores correspondientes y (CEDE, 2006)

Nota 1: Las informaciones del estudio CEDE-Metrovivienda, ajustadas a pesos de 2004, arrojan costos de urbanización, con redes de acueducto y alcantarillado más vías aparte de otros sobrecostos del proceso de mitigación de riesgos y atención de emergencia.

El cuadro anterior resumió información de siete casos del sector privado y un caso del sector solidario. Las informaciones del estudio CEDE-Metrovivienda, ajustadas a pesos de 2004, arrojan costos de urbanización, con redes de acueducto y alcantarillado más vías aparte de otros sobrecostos del proceso de mitigación de riesgos y atención de emergencia.

### 5.1.5.3. Comparación de costos directos

El costo directo unitario de construcción de las viviendas es más bajo en el caso de proyectos formales respecto de proyectos solidarios, posiblemente por efecto de la organización de los mismos y economías de escala en el caso de los formales. Debe advertirse que la inflación de costo en la construcción de vivienda se redujo en los últimos 15 años (Cerón, 2005) de 32.36% en 1990 a 5.5% en 2004 lo que ha señalado un descenso muy importante en el costo unitario de todos los proyectos. El cuadro a continuación resume información de siete casos del sector privado y tres del sector solidario.

	PRIVADO	SOLIDARIO
Costo directo /m2 (a pesos 2004)	\$205.957	\$284.542
Costo directo /vivienda (miles de pesos 2004)	\$10.415	\$8.895.
Area promedio vivienda m2	51.40	25.45

Fuente: promotores correspondientes.

La composición del costo directo de proyectos solidarios sugiere una mayor incidencia de los costos de materiales y equipos en estos casos, posiblemente por razones de la estructura de gestión y escala de los proyectos respecto de los casos privados, el proceso de urbanización según el convenio Agrológicas 3, anteriormente mencionado.

#### 5.1.5.4. Comparación de costos indirectos

En el cuadro a continuación se resume información de nueve casos privados y dos solidarios.

Cuadro 5.1.2.4. Comparación de costos indirectos (Valores en miles de pesos de 2004)				
	PRIVADO		SOLIDARIO	
Impuestos	\$ 560	11.84%	\$126	14.06%
Licencias (incluye conexión a servicios)	\$ 246	3.70%		
Adm., honorarios y diseños	\$ 2.125	44.92%	\$459	51.20%
Publicidad y ventas	\$ 574	12.13%		
Financieros y Fiducia	\$ 1.226	25.91%	\$312	34.74%
<b>Subtotal costo Indirecto</b>	<b>\$4731</b>	<b>100,00%</b>	<b>\$897</b>	<b>100.00%</b>
Escrituración y legalización	\$ 339		\$ 79	
Utilidad	\$ 990		n.d.	

Fuente: promotores

La estructura de costos indirectos indica un peso determinante de los costos de administración y honorarios tanto en los casos privados como solidarios. Los proyectos solidarios no reportan costos de publicidad y ventas y se contempla una menor incidencia de costos de escrituración y legalización que los formales. Como suma, los costos indirectos por vivienda son mucho más bajos en los proyectos solidarios a partir de un proceso distinto de gestión en su desarrollo.

#### 5.1.5.5. Tiempos promedio de urbanización

El Cuadro 5.1.5.5. resume un programa prototípico del proceso general de desarrollo formal, basándose en la descripción de actividades principales indicada por promotores privados y de tiempos característicos para un caso promedio de proyecto de 320 casas unifamiliares

Cuadro 5.1.5.5.  
Tiempos promedio urbanización

Actividad	Días	Tiempo en meses																				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Gestiones, diseños y tramites																						
1- Compra de terreno (5)	30	■																				
2- Diseño Urbanístico	60		■	■																		
3- Radic Notif LU (1)	60				■	■																
4- Diseños Técnicos	60					■	■															
5- Radicación- Obtención LC (2)	60						■	■														
6- Trámites EEPP - Aprob. Proyectos	60							■	■													
7- Diseño Arquitectónico	90				■	■	■															
8- Aprobación y Registro RPH (3)	30								■	■												
9- Desarrollo de detalles y especificaciones	60									■	■											
10- Promoción, Fiducia	60										■	■										
11- Desenglobe lote, Matric Inmob.	60											■	■									
12- Crédito constructor (Estudio - Aprobación)	60												■	■								
13- Radicación - Obtención PV (4)	30														■	■						
14- Cobro Subsidio / Ahorro Programado	30																■	■				
15- Promesas Compraventa	30																		■	■		
16- Aprobación crédito compradores	30																				■	■
17- Firma de escrituras ventas	60																					■
18- Entrega final viviendas	90																					■
Obras																						
19- Construcción obras de urbanismo (6)	240																					■
20- Construcción vivienda (6)	300																					■

Fuente: Promotores

- 1- Para el proceso de aprobación de licencias de urbanismo (LU) se han reportado casos entre 21 y 60 días calendario (dc);
- 2- Para el proceso de aprobación de licencias de construcción (LC) se han reportado casos entre 18 y 60 días calendario (dc)
- 3- Para la aprobación y registro del Reglamento de Propiedad Horizontal (RPH) se han reportado casos entre 14 y 36 días calendario (dc)
- 4- Para la obtención del permiso de ventas (PV) se han reportado casos entre 14 y 30 días calendario (dc)
- 5- Según los promotores, los tiempos para compra de terrenos son específicos de cada proyecto y muy variables
- 6- Según los constructores, los tiempos de construcción de urbanismo y de vivienda son específicos de cada proyecto y proporcionales a su escala.

No se puede considerar un “tiempo promedio” de urbanización ya que una proporción importante del plazo real de desarrollo la utilizan las obras de urbanismo y de construcción de viviendas, que tienen tiempos proporcionales a la escala y a la subdivisión en etapas de los proyectos. Lo mismo ocurre respecto del tiempo para compra de terrenos que suele ser muy diverso. Las obras de urbanismo y vivienda se pueden iniciar 7 meses después de la adquisición predial, y la obtención de subsidios y ahorro programado 6 meses después del inicio de las obras. Los promotores reportan una incidencia muy errática y cuantiosa en el plazo previo eventual, de requerirse planes parciales, que pueden afectar el tiempo total del proyecto entre 1 y 2 años adicionalmente.

**5.1.5.6. Peso relativo de los componentes**

	Privado		Solidario	
Lote	\$ 3.402	16.70%	\$ 5.552	35.84%
Urbanismo	\$ 2.346	11.51%	\$ 802	5.18%
Sub-total lote urbanizado	\$ 5.748	28.21%	\$ 6.354	41.02%
Directos construcción vivienda	\$ 10.003	49.10%	\$ 8.651	55.85%
Indirectos (sin transacción)	\$ 4.313	21.17%	\$ 444	2.87%
Transacción	\$ 310	1.52%	\$ 40	0.26%
Total	\$ 20.374	100.00%	\$ 15.489	100.00%

Fuente: Promotores  
Nota 1: No se incluye utilidad, reportada parcialmente en algunos casos formales

No se incluye utilidad, reportada parcialmente en algunos casos del sector privado.

El peso relativo de los componentes del costo total muestra una incidencia análoga del valor sumado e lote y urbanismo para los proyectos privados y solidarios, un valor total más bajo en costos directos e indirectos sobre la unidad de vivienda.

**5.1.6. Extra-costos de formalización**

Metrovivienda ha sido una entidad grandemente interesada en la medición de estos costos, mejorando progresivamente las herramientas de análisis. En el año 2000 se afirmaba: "Adecuar los asentamientos ilegales para garantizar las condiciones de habitabilidad requeridas y poder integrarlos a los sistemas generales de la ciudad, le cuesta a la sociedad la suma de US \$2.500 por unidad de vivienda (\$5.7 millones de 2000)" (Metrovivienda, 2001: iv). Estos incluyen un 130% de extracostos de pavimentación, 320% de alcantarillado sanitario y en 280% por el alcantarillado pluvial. En el mismo año, el informe de gestión de la Alcaldía Mayor calculó este costo en 3.500 dólares por unidad de vivienda. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004: 135)

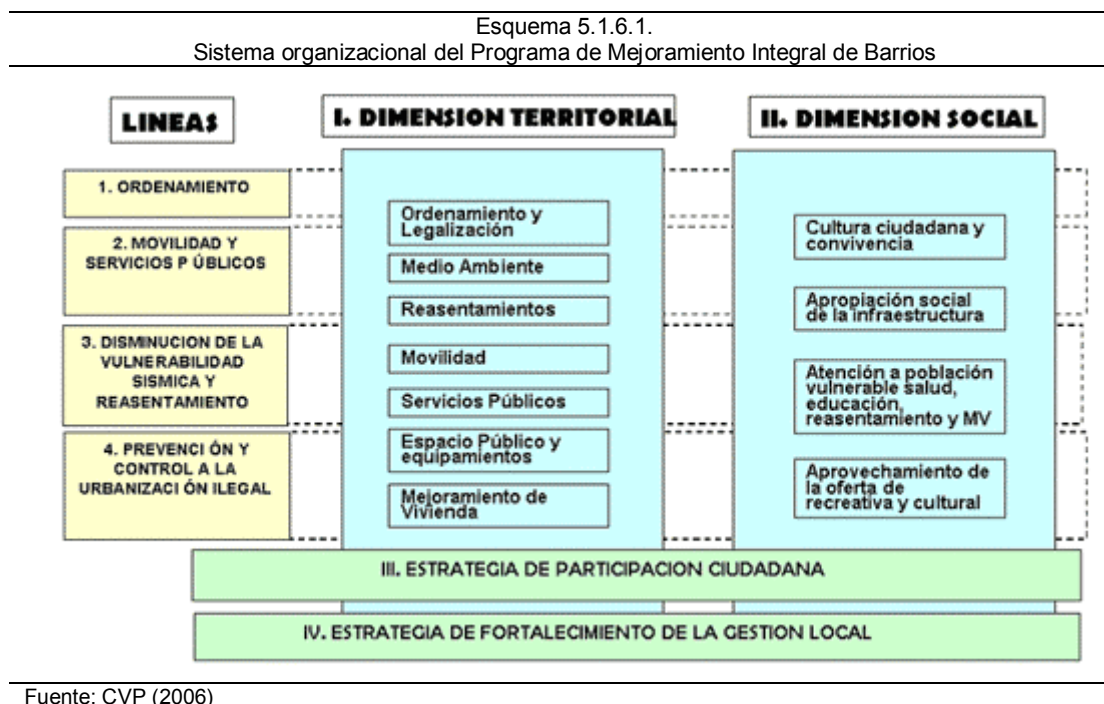
En el año 2002, éstos cálculos se descomponían en costos por reubicación de viviendas en alto riesgo, costos de normalización (para generar el espacio público estándar) y costos de construcción de infraestructura. Los sobrecostos por reubicación en casos de alto riesgo se consideraron aplicables al 10% de los casos de urbanizaciones clandestinas. Los sobrecostos por normalización corresponden al mejoramiento físico de los barrios hasta los estándares de la ciudad (incluyendo reservas para vías y arterias, para zonas verdes y para parqueaderos). Los sobrecostos de construcción de infraestructura corresponden a la diferencia de costos entre construir las redes antes y después del asentamiento de las familias en su vivienda. Al año siguiente (2003), los datos y cálculos incluyen ya más aspectos, según se el estudio efectuado por el CEDE de la Universidad de Los Andes para Metrovivienda, llamado *Estimación del efecto de Metrovivienda sobre el bienestar de la población de Bogotá*. La idea rectora de ese estudio plantea que conforme al principio de la economía de bienestar, la generación de costos disminuye la utilidad social. Según ese orden de ideas, al reducirse los gastos de inversión en proyectos de desmarginalización, titulación y reasentamiento de familias en barrios informales, se generan beneficios a la ciudad por costos evitados.

El costo unitario por vivienda desmarginalizada se calcula (en el último estudio mencionado) según costos de: infraestructura de acueducto y alcantarillado (EAAB), obras de mitigación

del riesgo (DPAE), obras de construcción y pavimentación vial (IDU), costo por emergencia (DEAE, FOPAE), programa de titulación (CVP) y plan de reasentamiento (CVP, FOPAE). Los costos de energía y teléfonos se consideran marginales. El costo promedio unitario se elaboró sobre las bases de datos de los planes de Desmarginalización ejecutados por el Distrito en el período 1999-2000 de la administración Peñalosa. Continúa habiendo otros extracostos adicionales con dificultades de estimación como devastación ambiental y deserción escolar por excesivas distancias a las escuelas, por poner solo un par de ejemplos, sin embargo de momento nos ceñimos a los datos proporcionados por último estudio mencionado.

### 5.1.6.1. Aclaraciones sobre el concepto desmarginalización

El cuadro a continuación muestra el grado de complejidad alcanzada en los procesos que se conocían como regularización. Un breve resumen de la evolución de este concepto puede encontrarse en el aparte 6.1.5.2.



Los procesos de formalización de desarrollos de origen informal en Bogotá (incorporación de servicios completos, vías, parques y equipamientos) que hoy reciben el nombre de “Mejoramiento Integral de Barrios” (tal como se define en el POT), fue lo que en su momento durante la administración Peñalosa se llamó “desmarginalización”, y durante la administración del Alcalde Mockus se llamó “Programa Mejoremos la Casa y el Barrio”. En ese entonces, el plan de gobierno ofreció acelerar el proceso de legalización de predios y jalonar el avance de redes de acueducto, lo cual avanzó mucho más rápidamente que el resto de infraestructura, sobretodo la vial (IDU). El enfoque de ese programa buscaba darle calidades óptimas a barrios con condiciones físicas muy deficientes. Después de esa experiencia, se comprendió que desmarginalizar barrios completamente aislados no era realmente desmarginalizar. No solo se cambió el nombre al programa por “mejoramiento” (que es el que se sigue usando actualmente) sino que se reforzó la idea de que es necesario conectar lo mejorado a la malla vial y de servicios principal (ver entrevista a

Ricardo Ramírez). Es decir, el concepto evolucionó de una primera etapa en la cual las intervenciones eran atomizadas y dispersas a lo largo y ancho de la ciudad, a una segunda etapa que comprendió que en esta atomización se había relegado lo colectivo, que no solo es más costoso, sino que además por su carácter de público tiene un mayor impacto urbano y por ello debería ser priorizado (ver entrevista a Alejandro Florián).

#### 5.1.6.2. Costos de desmarginalización para la EAAB

Para cuantificar los costos de obras de acueducto y alcantarillado se tomaron datos de la EAAB sobre 23 barrios con acometida de acueducto, 97 barrios con alcantarillado sanitario y 132 barrios con alcantarillado pluvial. La distribución relativa de estos costos fue de 28% para acueducto, de 41% para alcantarillado sanitario y de 30% para alcantarillado pluvial, con un valor total por lote, en pesos de 2005, de \$ 3.187.495.

	Acueducto	Sanitario	Pluvial
	\$	\$	\$
Valor total	20.729.248	127.929.205	127.692.422
Valor por lote	\$ 901.273	\$ 1.318.858	\$ 967.371
Valor total por lote			\$ 3.187.495
<b>Distribución relativa</b>	<b>28%</b>	<b>42%</b>	<b>30%</b>

Fuente: Datos EAAB, cálculos CEDE, (2003), pg 76  
Cálculos distribución relativa DPU, (2006)

#### 5.1.6.3. Costos de desmarginalización para la DPAE

Para cuantificar los costos de las obras de mitigación de riesgo a cargo del DPAE se usaron muestras de 17 zonas de trabajos, con un promedio por lote de \$887.990 (pesos constantes del 2005) (CEDE, 2003: 78). Este monto se divide en 44 % para estudios, 56% para mitigación .

#### 5.1.6.4. Costos de desmarginalización para el IDU

Para cuantificar los costos de las obras a cargo del IDU se tomaron datos de esta institución sobre 92 barrios, con un costo (en pesos corrientes del 2005) de \$248.098 por m<sup>2</sup>, y de \$4.932.221 por lote. (CEDE, 2003: 79)

#### 5.1.6.5. Costos de reubicación por atención de emergencias y desastres

Para cuantificar el costo aproximado de labores de atención de emergencias se tomó la información del FOPAE atendiendo a 450 familias en su valor anual de presupuesto (779 MM), resultante en un promedio de \$ 1.730.947 por vivienda (CEDE, 2003: 24), en pesos de

2005. Este monto cubre arriendo, ayuda humanitaria, frazadas, colchones, mercados y transporte, principalmente.

#### 5.1.6.6. Costos de desmarginalización por titulación CVP

Para estimar el costo unitario por titulación se tomaron datos de la CVP correspondientes a procesos de obtención de títulos y procesos de pertenencia, con un costo total por vivienda, en pesos de 2005, de \$ 814.534.

Asistencia técnica	Inversión	Funcionamiento
Obtención de títulos	\$ 170.251	\$ 241.467
Procesos de pertenencias	\$ 161.349	\$ 241.467
Total	\$ 331.600	\$ 482.934
<b>COSTO TOTAL POR VIVIENDA</b>	<b>\$ 814.534</b>	

Fuente: Datos EAAB, cálculos CEDE, (2003), pg 80.

#### 5.1.6.7. Costos de reubicación por reasentamiento

Para estimar el costo por reubicación de familias en zonas de alto riesgo no mitigable, zonas objeto de renovación urbana o correspondientes a obras públicas, se tomó en cuenta información de la CVP y FOPAE que incluye asistencia técnica (identificación, sensibilización, acompañamiento habitacional, traslado y monitoreo), alternativa habitacional (avalúo comercial promedio de predios y viviendas desalojadas) y administración del proyecto (10%), con un costo total por vivienda, a pesos de 2005, de \$ 14.871.930.

	Costos*
Asistencia técnica	\$ 2.002.953
Alternativa habitacional	\$ 11.516.983
Administración del proyecto	\$ 1.351.993
<b>COSTO TOTAL POR VIVIENDA</b>	<b>\$ 14.871.930</b>

\* En pesos corrientes del 2005  
Fuente: Datos CVP y FOPAE, cálculos CEDE, (2003), pg 26.

#### 5.1.6.8. Total costos de mejoramiento integral de barrios

El costo unitario total evitado se descompone en infraestructura de acueducto y alcantarillado (EAAB) 12.06%, obras de mitigación de riesgo (DPAE) 3.04 %, obras para construcción de vías y pavimentos (IDU) 18.65%, estimativo del costo por emergencia (DEAE; FOPAE) 6.54%, programa de titulación (CVP) 3.07%, plan de reubicación por alto riesgo (CVP, FOPAE) 56.28%, para un total por vivienda de \$ 26.425.120, en pesos de 2005, que, ponderado con probabilidades de adquisición en proyecto El Recreo y de la



proporción de origen en barrios informales de habitantes reubicados, resulta en \$ 5.295.583 de costos evitados por vivienda.

Cuadro 5.1.1.8. Resumen de costos por vivienda de desmarginalización, titulación y reubicación	
	Costos*
Infraestructura acueducto y alcantarillado (EAAB)	\$ 3.187.496
Obras de Mitigación de Riesgo (DPAE)	\$ 887.990
Obras construcción y pavimentación vías (IDU)	\$ 4.932.221
Estimativo costo por atención de emergencia (DEPAE, FOPAE)	\$ 1.730.948
<b>Total costos por desmarginalización</b>	<b>\$ 10.738.655</b>
Programa de Titulación (CVP)	\$ 814.534
Plan de Reasentamiento (CVP, FOPAE)	\$ 14.871.930
<b>Total costos por desmarginalización y reubicación</b>	<b>\$ 26.425.120</b>

\* En pesos corrientes del 2005  
Fuente: Datos EAAB, DPAE, IDU, Y CVP. Cálculos CEDE, (2003), pg 23.

El costo de desmarginalización por vivienda obtenido en estos cálculos, es equivalente a 69 SMMLV, lo cual quiere decir que por cada vivienda desmarginalizada, el Estado invierte el costo de una VIS tipo 1.

#### 5.1.6.8. Observaciones al modelo de costos evitados

El modelo de “costos evitados” anteriormente descrito el cual, entre otros, busca justificar las inversiones urbanas llevadas a cabo por Metrovivienda ha sido debatido. La base del debate conceptual está centrada en afirmar que los llamados “costos evitados” son en realidad “inversiones aplazadas” por parte del Distrito que no pueden ser cargadas a los habitantes de las zonas objeto de las inversiones según lo afirma Humberto Molina en una consultoría para el DAPD (Molina, 2003)

En efecto, si se trata de los costos de las inversiones en redes matrices de acueducto y en vías de la malla vial arterial, estas son obras que la EAAB y el IDU deben llevar a cabo en el cumplimiento de su misión institucional de aumentar la cobertura en la ciudad y son costos que, en el caso de la EAAB, son cubiertos por las tarifas que pagan todos los bogotanos y, en el caso del IDU, corresponden a inversiones aplazadas independientemente del tipo de urbanización que se desarrolle. En el caso de redes secundarias de acueducto y de vías de la malla vial secundaria sólo aquellas que no fueran cobradas en las tarifas de la prestación del servicio y por valorización local respectivamente, podrían ser consideradas como costos evitados. Sin embargo, el EAAB es una empresa que cobra por sus servicios y así, en general, los costos en los cuales incurre son pagados por los beneficiarios a través de las tarifas. En el caso de la DPAE aplica el mismo principio pues mitigar los riesgos es la función institucional de la entidad que se deben llevar a cabo independientemente del tipo de urbanización que se asiente en los terrenos en riesgo. Estos son costos que no tendrían porque ser transferidos a los pobladores. Según ese orden de ideas, tal vez los únicos que pueden ser considerados “costos evitados” son los de emergencia pues estos no existirían si no se hubieran asentado unas poblaciones en las zonas de riesgo.

Finalmente, Molina plantea una inquietud sobre la consideración de estos “costos evitados” como un subsidio de vivienda. En efecto, por un lado las inversiones son hechas en “obras de consumo colectivo (obras o bienes públicos) y, por tanto, no son asignados a partir de la focalización individual del mismo” (Molina, 2003:226) lo que los convierte en unos subsidios indirectos que no son focalizados y de los cuales se pueden beneficiar personas que no lo necesitan. Por otro lado, si se asume que los “costos evitados” son de 890 millones de pesos por hectárea con una densidad de 100 viviendas por hectárea, el subsidio indirecto es de 8,9 millones de pesos por solución. Si se tiene en cuenta que la política de vivienda actual permite un doble subsidio y que sumados el nacional<sup>4</sup> y el distrital dan 12.3 millones de pesos es claro que los llamados “costos evitados” son inferiores al subsidio directo que se habría podido entregar a esa población pues es objeto de subsidio y por lo tanto, en un balance general, no son costos que se habrían podido evitar.

### **5.1.7. Conclusiones parciales provenientes de los casos estudiados, de la información levantada, de entrevistas a promotores y expertos, así como en discusiones grupales con los habitantes**

En este aparte se retoman afirmaciones interesantes recolectadas a través de las entrevistas a los promotores y expertos, así como opiniones relevantes mencionadas en las discusiones grupales. Esta información se organizó en cinco apartes a través de los cuales no se pretende exponer en extensión cada uno de los temas, sino tan solo mencionar aspectos, en su mayoría de carácter local, que merecerían ser contemplados en el momento de plantear una política habitacional nacional equitativa, y en este sentido alimentan algunos lineamientos que se expondrán en un capítulo posterior del presente trabajo.

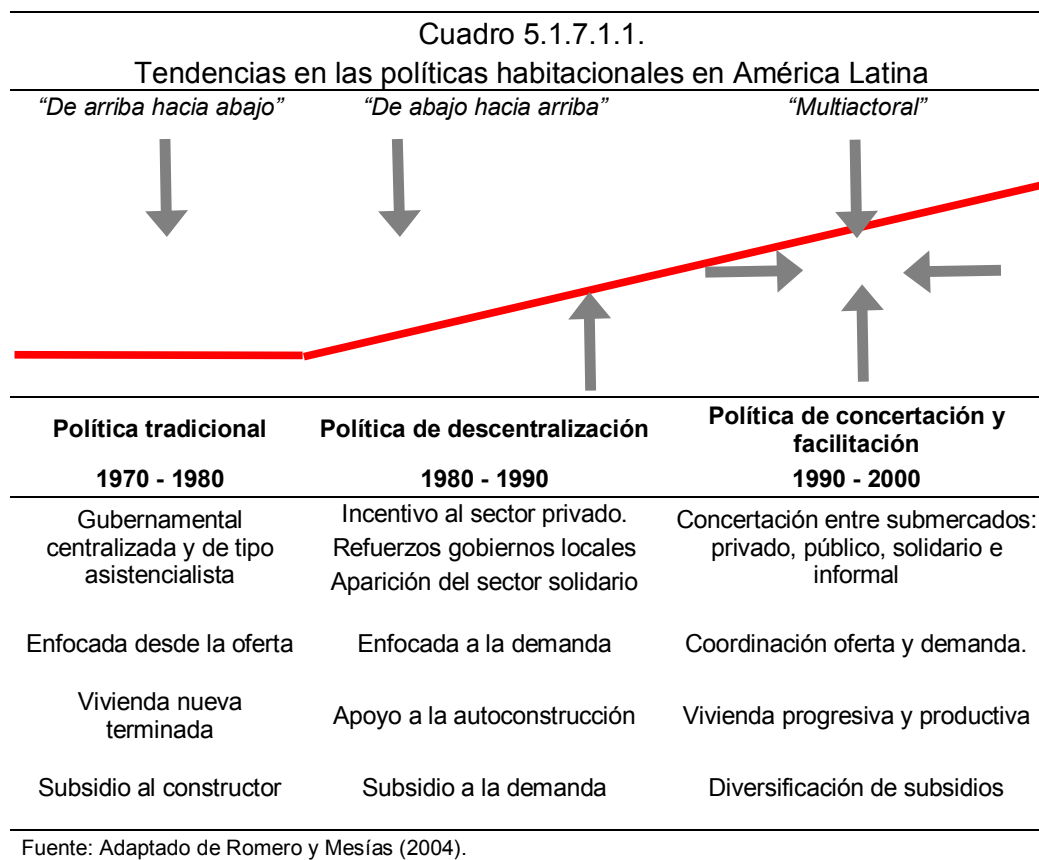
#### **5.1.7.1. Algunos aspectos institucionales**

##### **5.1.7.1.1. Tendencias en las políticas habitacionales**

Podemos afirmar sin temor a exagerar que ha habido un divorcio generalizado entre las consignas e ideas rectoras de las políticas sociales y sus instrumentos de implementación. El esquema a continuación es una esquematización propuesta por un grupo de profesionales y expertos de distintos países de América Latina, para simplificar la comprensión del proceso continuo de transformación de políticas socio-habitacionales. La línea ascendente describe la tendencia hacia procesos cada vez más participativas, buscando la desconcentración de la responsabilidad social en la inclusión de los diferentes actores y sectores involucrados en el proceso de producción de hábitat.

---

<sup>4</sup> Nacional: 7.7 millones - 20 smml y Distrital: 4,6 millones - 12 smml



El principal cambio de enfoque que ha permitido estos cambios tendenciales en las políticas habitacionales en América Latina, ha sido el dejar de entender la vivienda como un simple objeto terminado, como una mercancía convertida en un bien de consumo, y empezar a entenderla como un proceso dinámico que no solo cumple la función de refugio, por decirlo de alguna manera, sino que es un instrumento de promoción y cohesión social, un vehículo idóneo para la formación de ciudadanos. La vivienda entendida como proceso, es resultado de la interacción de múltiples actores, no ya simplemente un constructor que transa con un cliente, sino se trata de un proceso en el cual el Estado, el sector comercial, los dueños de predios, el sector solidario, ONGs, las universidades, y el sector "informal"; aportan a un proceso dinámico. Políticas fundamentadas en esta visión, deben apoyarse en tecnologías de gestión y gerencia participativa, reconvirtiendo el rol pasivo de los gobiernos locales en facilitadores de proyectos de desarrollo, con capacidad de decisión y de obtención de recursos.

Vale la pena mencionar la operación Nuevo Usme coordinada por MetroVivienda, como un proyecto que coincide con esta tercera generación de tendencias en las políticas habitacionales, mediante la implementación de la Ley 388 de 1997. A pesar de las deficiencias en la aplicación de esta ley, dicho proyecto conforma un avance considerable en este sentido. Recordemos que los principios de dicha Ley son: la prevalencia de interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad, la función pública del urbanismo y el reparto equitativo de cargas y de beneficios. A su vez, las principales herramientas de reparto de cargas y beneficios son: los Planes Maestros (a nivel ciudad), los Planes Zonales (a nivel zonal) y los Planes Parciales (a nivel local), los cuales están conceptualmente fundamentados en la consolidación de una cultura para la planificación participativa, con base en la concertación de intereses que garanticen la sostenibilidad de los acuerdos. Sin embargo, este marco legal aún dista de contar con implementaciones puntuales acorde a su verdadero potencial.

#### 5.1.7.1.2. Fortalecimiento de la administración local

*Es urgente trabajar en la “alfabetización” de actores que implementen las políticas ya institucionalizadas.* (Alejandro Florián)

Desarrollar políticas urbanas refinadas tiene poco sentido sin una labor complementaria de capacitación de estas estrategias para su implementación en cada uno de los diferentes ámbitos locales que sea el caso. Por poner un ejemplo, la distribución equitativa de cargas y beneficios es una sofisticada herramienta de gestión de suelo urbano, sin embargo, ha sido mal comprendida y esto acarrea malversaciones en su implementación, como lo es el imputar cargas ambientales a campesinos dueños de pequeños predios agrícolas (Molina, 2006). Otro caso semejante es la gestión y aprobación de los Planes Parciales, proceso que hoy en día toda de uno a dos años. Aunque la revisión del POT del 2004 autoriza a las Curadurías Urbanas a adelantar estos procesos para planes de menos de 10 hectáreas, no es desatinado pensar que la política tiene dificultades de aplicación dada la ausencia o el poco desarrollo en la comunidad de la “cultura de planificación participativa” que abandera. A este respecto, según sugiere Ricardo Ramírez, la cultura de participación en Bogotá sufrió un retroceso en la actual administración debido a la des-institucionalización de los Consejos Locales de Gobierno, reemplazados por el programa Bogotá en Movimiento.

Un tema interesante que deberá someterse a discusión es la **descentralización de las Curadurías Urbanas** (ver anexo #5), entidades que se encuentran actualmente localizadas en áreas muy lejanas al tejido residencial de origen informal, dificultando su especialización, control y monitoreo de construcciones autoproducidas. Al situar curadurías en zonas residenciales de origen informal ya consolidadas, estas entidades estarían avocadas a controlar, prevenir y estudiar permanentemente el desarrollo particular de este tipo de desarrollos, construyendo indicadores urbanísticos y arquitectónicos especializados acorde a sus inherentes lógicas, lo cual constituiría un enorme avance tanto institucional y como normativo para la ciudad.

El Pacto por el Hábitat Digno firmado en junio de 2005 entre el Gobierno Nacional, Distrito, Cajas de Compensación, el sector financiero, constructores privados, lonjas de propiedad, empresas productoras de insumos para la construcción, Curadurías Urbanas, organizaciones populares de vivienda y centros académicos, con el apoyo de una secretaria UN Hábitat, busca consolidar una visión integral e integradora del tema, en lo que se llamó después de dicho pacto el **Sector Hábitat**. En dicho pacto se adoptan compromisos para equilibrar “la tensión entre la eficiencia económica y la equidad social, y la tensión entre la práctica de la racionalidad económica –que busca beneficio individual, y el campo normativo –que busca el beneficio general-...a través de un proceso democrático y participativo en el cual el Estado cumple un papel dinamizador del desarrollo, priorizando el principio de corresponsabilidad de los diferentes actores sociales” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005: 2). Con el objetivo de darle a este colectivo visibilidad en el ámbito local, estimular las asociaciones público privadas y facilitar el apoyo de otros sectores en el PIMB, dicho pacto promueve la conformación de ciertos Centros Hábitat donde se brinda asesoría técnica y social a procesos de producción de vivienda mediante un esquema semejante al método de Rodolfo Livingston para el “Arquitecto de la Comunidad”, implementado exitosamente en Cuba.

La avanzada trayectoria de Bogotá en la administración y el planeamiento urbano, independientemente de si es vista como exitosa o no, consolida un contundente cuerpo de conocimientos que pueden ser transferidos y aplicados a otras instancias administrativas

municipales. Es el caso de La **Secretaría Hábitat**, iniciativa surgida en el seno del DAPD, como herramienta para desenmarañar la gran complejidad burocrática de los procesos de mejoramiento (el PMIB coordina 14 entidades distintas), centralizando las funciones (mejoramiento, renovación, reasentamiento, reubicación, expansión) en una sola entidad que regule estos temas. La Secretaría Hábitat del Distrito que hasta el momento no ha podido ser implementada en el DADP, fue adoptada por la Gobernación de Cundinamarca, con la asesoría de Fedevivienda, con relativa facilidad.

#### 5.1.7.1.3. Actuaciones en la ciudad construida

No es posible desconocer que resulta indispensable incluir las actuaciones en la ciudad ya construida dentro del diseño de una política habitacional integral y equitativa. Tanto el manejo inmobiliario del stock de vivienda social (Gilbert, 2001), como los programas de mejoramiento integral de barrios, deben ser vistos como programas estructurantes y no auxiliares de la política habitacional. Es necesario reconocer que en la práctica, los procesos de desmarginalización están indirectamente siendo incentivos ocultos o subsidios diferidos a los urbanizadores informales: al saber que tarde o temprano el estado tiene que llevar servicios a los asentamientos habitados, los urbanizadores pirata venden con relativa facilidad lotes sin servicios ni infraestructura. Ante esta situación, deben idearse estrategias de intervención y de prevención que solventen este inconveniente. En referencia a este asunto, Andrés Escobar –exgerente de Metrovivienda- opinó durante la entrevista solicitada para el presente estudio que “los procesos de desmarginalización no deberían efectuarse siguiendo una racionalidad técnica sino priorizar lo más antiguo a lo más nuevo, para así des-estimular en parte el negocio del loteo informal” (ver anexo del caso estudiado #3). Sin creer que esta alternativa sea necesariamente la más adecuada, sí debe elaborarse una estrategia que combata tal inconsistencia.

El “Programa de reconocimiento de vivienda en áreas de mejoramiento integral”, estudio presentado ante el DAPD (con base en información geo-refenciada de 254.687 predios en las 17 UPZ donde la CVP adelanta programas de asistencia técnica), explora las posibilidades de **redensificación en programas de mejoramiento**, mediante la producción de unidades nuevas de vivienda en lotes vacíos (al parecer son muy frecuentes los lotes de engorde en barrios populares), así como en terrazas en segundo piso. “El análisis demuestra que se pueden producir en dos pisos, 152.000 viviendas nuevas en barrios legalizados, sin necesidad de utilizar áreas de expansión; disminuyendo las condiciones de vulnerabilidad de las viviendas frente a eventos sísmicos.” (Ramírez, 2004: 2). Esta posibilidad es atractiva dado que son zonas que ya cuentan con infraestructura pública, equipamientos y con redes socioeconómicas consolidadas, lo cual también es un elemento crucial. Una política de redensificación en la ciudad construida obligaría al diseño de otro tipo de estímulos a los desarrolladores además del subsidio, opinó Martha Nieto (ex -gerente de la CVP) en una entrevista sostenida con objeto de el presente estudio.

Por otro lado, conviene desarrollar estrategias claras para propiciar la localización de obras nuevas en las nuevas centralidades y las obras de mejoramiento en sus áreas aferentes, incentivando el desarrollo de centros económicos emergentes alternos. El reciente estudio: “Potencial de Desarrollo Socioeconómico del Área de Operación Estructurante de Usme”, sugiere: “Diferenciar las actuaciones de edificación y mejoramiento según el entorno de la centralidad” (Molina, 2003: 235), explicando que esta forma de mejoramiento equivale a una regeneración urbana de asentamientos de origen informal.

Una tercera estrategia de actuación en la ciudad construida es la oferta de vivienda de interés social en proyectos de rehabilitación urbana en áreas centrales. Un buen ejemplo de ello es el proyecto Acción Centro, desarrollado en la ciudad de Sao Paulo, con el apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en 13 distritos céntricos de esa ciudad. El proyecto plantea el establecimiento de un Perímetro de Rehabilitación Integrada del Hábitat (PRIH), que contempla la instalación de Oficinas Antena en las cuales vecinos, técnicos y gobierno central conforman un comité para el desarrollo articulado de un plan urbano social, a través de un proceso muy participativo inclusive desde el diagnóstico. La intervención incluye un amplio espectro de proyectos habitacionales: alquiler social (cooperativas para población indigentes), obra nueva en predios vacíos, reforma de edificios con alto valor patrimonial convertidos en inquilinatos, arrendamiento con posibilidad de compra, alquiler de cuartos, financiamiento para compra de predios ocupados, mejoramiento de vivienda, producción de vivienda nueva e interesantes proyectos especiales de renovación tipológica.

### 5.1.7.2. Algunos aspectos financieros

#### 5.1.7.2.1. En la informalidad hay riqueza

*“La informalidad no es sinónimo de pobreza, sino un mecanismo para esconder la riqueza. Es necesario medir esta riqueza”.* (Discusión grupal # 8)

La vivienda en este mercado cumple un papel regulador de la inestabilidad laboral (cumple la misma función que el auto-empleo), siendo además un promotor de ahorro y en ese sentido debe ser entendida como una garantía para alcanzar una seguridad económica para estas familias. Mientras se siga tomando el sector informal como un fenómeno marginal y no como un insumo que puede verse en positivo, esto es, un campo fecundo de intervenciones y potencial para el desarrollo, el problema seguirá desbordando tanto la capacidad del mercado formal comercial y las respuestas gubernamentales al respecto. A este respecto, resulta interesante considerar los estudios adelantados para reconocer el impacto micro y macro económico de la Producción Social del Hábitat, trabajo que ya se ha puesto a prueba en México (ver entrevista anexa a Alejandro Florián). Resulta inverosímil pensar, prejuicio que es común encontrar, que esta producción es marginal a la economía nacional y no por el contrario parte constitutiva de la misma. Ya Valenzuela y Vernez hace más de 30 años veían en este fenómeno una auto-explotación del sector popular, que en últimas terminaba subsidiando al sector dominante. Insumos a la construcción producidos en talleres locales, o talleres o micro empresas que cumplen papeles educativos, son solo algunos ejemplos.

#### 5.1.7.2.2. Financiamiento solidario

*La actual política de vivienda no es útil para quien no tiene garantizada la estabilidad laboral. Deberían considerarse préstamos con aportes flexibles, acorde a la forma como se gana: tanto el monto, como la regularidad del ingreso.* (Discusión grupal # 7)

Ante este reconocido problema, varios comentarios circundan en torno a lo que ha sido llamado el **financiamiento solidario**, fenómeno emergente que busca consolidar los circuitos de la economía solidaria, en el sentido de reconocer el poder de la asociatividad, mancomunando con inversiones éticas y socialmente responsables, sin que esto signifique necesariamente altas reducciones en los márgenes de eficiencia de la actividad financiera, pero si sosteniendo una posición crítica ante la actitud especulativa y excluyente del mercado financiero hegemónico. Según se afirmó en la Declaración del Segundo Encuentro Latinoamericano de Mujeres Líderes Barriales realizado en La Paz, Bolivia, realizado en

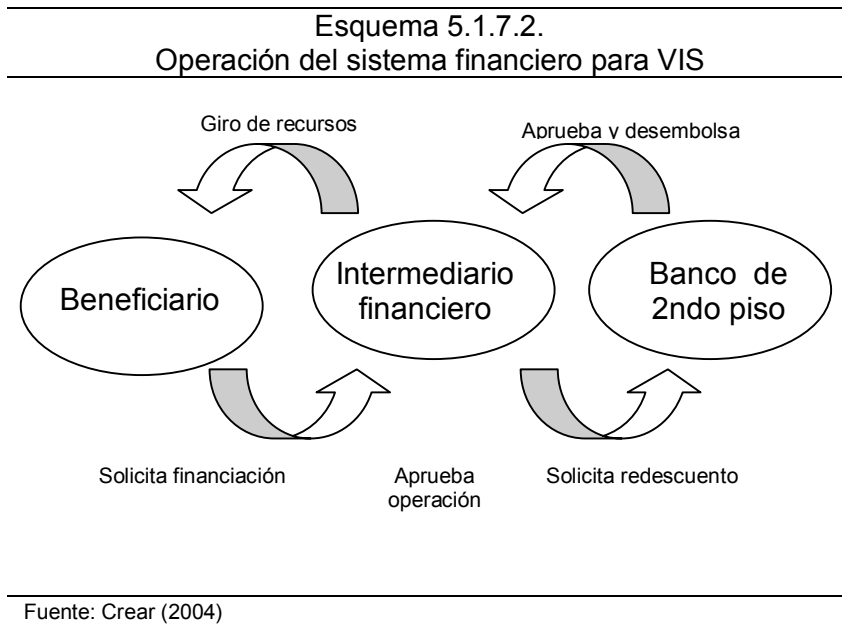
mayo del 2005: “son componentes del Financiamiento Solidario el: Crédito, Subsidio, Asistencia Técnica y Capital Social cuyos atributos deben ser distintos a los convencionales por apoyar en la construcción no solo de paredes y techos, sino de ciudadanía responsable y participativa, comunidades incluyentes y equitativas, y procesos de dinamización de la economía local.” (HIC, 2006)

Ejemplos interesantes de mecanismos no convencionales de crédito y financiación ya se han probado exitosos en diversos lugares del mundo, el ejemplo más notorio, y cuyo modelo ha querido ser replicado por el Banco Mundial en otros países es el Banco Grameen de Bangladesh, que en sus 30 años de trayectoria cuenta con una cartera de más de 100 millones de dólares. Podríamos mencionar también el Banco Palma en Brazil, gerenciado por líderes comunitarios, que emite tarjetas de crédito para ser usadas en las tiendas del barrio. Localmente también hay algunos ejemplos que aunque no logran las escalas que se desearía, pueden considerarse muy exitosos, vale mencionar el caso de Crear Cooperativa. Así mismo, es necesario reconocer la labor de algunos bancos de flexibilizar sus opciones para acercarse a este mercado de créditos que el sector formal tradicionalmente ha explorado poco y son supuestamente en exceso riesgosos. El submercado informal de vivienda social tiene mucho conocimiento sobre este tipo de clientes, mediante un continuo contacto y monitoreo de la población. El urbanizador pirata conserva lotes de ubicación estratégica en cada barrio, que le permiten mantener una relación muy cercana con la población, reconociendo redes socio-económicas y aceptando modos de transacción alternativos y más abiertos que los convencionales. Son precisamente estos mecanismos extra-institucionales los que deben ser estudiados a fondo para que indiquen la pauta para diseñar estrategias dinámicas, flexibles y sostenibles de financiación para la población que se encuentra por debajo de la línea de interés del mercado.

Los créditos para vivienda VIP y a informales necesitan un análisis especializado, que enfrenta algunas dificultades y extracostos en las verificaciones y visitas, así como en los procesos de administración y cobranza. Las entidades de este segmento tienen en general una baja capacidad técnica, mientras que los bancos hipotecarios con capacidad, desconocen el mercado. El gobierno sí ha tomado algunas medidas para solventar esta problemática: ha buscado reenfocar los subsidios, se ha avanzado en la titularización<sup>5</sup>, se emitió la nueva ley de arrendamientos, se ha impulsado al Fondo Nacional de Garantías y se abrió la línea de redescuento con Findeter, la cual opera como se describe en el esquema a continuación:

---

<sup>5</sup> Colombia ocupó en el 2002 el primer lugar en volumen de titularización en Latinoamérica, según el Moody's Investors Service, Enero 9 de 2003. (Gutiérrez, 2003)



Este esquema traduce la necesidad de especialización de originadores de crédito en la operación del sistema financiero para VIS, para lograr facilitar el desembolso real de los correspondientes subsidios: “El problema de la financiación VIP –sugiere Alfredo Gutiérrez de la Titularizadora Colombiana- , no es de costo sino de disponibilidad.” (Gutiérrez, 2003). Ante esta situación resulta indispensable reconocer el potencial económico y organizacional del sector solidario ya consolidado<sup>6</sup>, fortaleciendo y propiciando su labor técnica y su lograda formalidad. Reconocer la trayectoria de entidades ya existentes es un paso obligado en el camino hacia esta especialización. Ante la desconfianza y falta de credibilidad que pueden generar instituciones de este tipo es necesario contemplar dos vías de control: estimular la competencia y supervisar los procesos, no dificultarlos, como aparentemente ha venido sucediendo. Los controles de calidad y restricciones impuestas a las OPV asistidas y a las constructoras tradicionales no tienen por qué ser diferentes, comentó Francisco Cardona gerente de Fenavip, en la entrevista efectuada para el presente estudio.

Ahora, el cuadro a continuación muestra un interesante paralelo entre los esquemas financieros tradicional y solidario:

**Cuadro 5.1.7.2.2.**  
**Diferencias entre el sistema financiero tradicional y el solidario**

	TRADICIONAL	SOLIDARIO
Cartera - activos	54%	75%
Inversiones	32,50%	5,30%
Morosidad - hipotecas	10,30%	11,24%
Daciones en pago	5,70%	0,0002%
Solvencia	13,80%	20,83%

Fuente: Crear (2004)

Los aspectos más interesantes en esta comparación son las enormes diferencias en las daciones en pago y en las inversiones. Crear ha financiado en sus 12 años de existencia 12.000 unidades de vivienda y 8.000 mejoramientos, y ha tenido solamente en dos casos de dación en pago de las viviendas. Sin duda esto tiene que ver con los procedimientos

<sup>6</sup> Simplemente a manera de referencia, los activos de este sector a diciembre del año 2005, fueron del orden de los 5.5 billones de pesos, según se encuentra publicado en su portal de internet. (Supersolidaria, 2006).



flexibles y tolerantes de la entidad, pero también obedece a su eficiencia en el estudio del crédito y en la captación de los aportes. Pero tal vez el aspecto más importante es la diferencia entre estos sistemas es la proporción dedicada a la inversión. Una efectiva estrategia para apoyar al sector solidario sería la promoción de sus inversiones y el aprovechamiento de captaciones a largo plazo.

**5.1.7.3. Comentarios acerca de la diversificación de la oferta formal y de sus subsidios**

5.1.7.3.3. Tipos de déficit habitacional y sus correspondientes tipos de ofertas

La oferta y demanda de vivienda nueva constituyen una pequeña proporción del mercado total de vivienda: “...el mercado habitacional es el producto final de la interacción de todos los factores que influyen en la conformación de diversos y numerosos mercados de vivienda, caracterizados por ser altamente segmentados, por tipo, estado, situación frente al mercado, precio, destino, sectores urbanos (entorno), área, acabados, ubicación geográfica (ciudad), etc. de las unidades de vivienda ofrecidas, lo mismo que del estrato y condiciones socioeconómicas de los demandantes. Por lo anterior, las consideraciones convencionales sobre la oferta y demanda de un bien, focalizadas sobre las relaciones económicas que existen entre el precio y las cantidades ofrecidas y demandadas podrían aplicarse si existiera una formulación exhaustiva sobre todas las combinaciones anteriormente descritas.” (Gilbert, 1998:15) El cuadro a continuación sintetiza los tipos de submercados habitacionales existentes que, en una visión general del sector, deberían tener desarrollos inmobiliarios para lograr equilibrar la oferta y la demanda.

Cuadro 5.1.7.3.3.1.  
Equilibrio deseado en la dinámica del mercado habitacional

Demanda anual por vivienda:	=	Oferta anual de vivienda por:
Vivienda nueva para la compra +		Vivienda nueva a la venta +
Vivienda usada para la compra +		Vivienda usada a la venta +
Demanda nueva por arrendamiento +		Nueva y usada para arriendo +
Déficit cuantitativo acumulado +		Oferta por conversión de capital +
Déficit cualitativo acumulado +		Hacinamiento +
Formación anual de nuevos hogares		Ilegalidad

Fuente: Gilbert (2001)

La necesidad de reducir del déficit habitacional es un objetivo tan imperioso que obliga a considerar diversas formas de generar oferta habitacional que correspondan no solo a la heterogeneidad inherente en la demanda, sino al amplio espectro de submercados existentes que atienden ésta dinámica, especialmente de manera informal. La informalidad ha monopolizado buena parte de esos tipos de oferta, y es necesario que el sector formal (público, privado y solidario) se especialice y colonice estos nichos de mercado ya existentes. El cuadro a continuación pretende desglosar los tipos de posible oferta habitacional que apuntan para sintetizar el espectro de acciones emprendidas y por desarrollar.

**Cuadro 5.1.7.3.**  
**Categorías de posible oferta habitacional**

<b>Atributo</b>	<b>Tipo de oferta</b>	<b>Descripción</b>
Cuantitativo	Vivienda nueva para compra	Constructores privados y solidarios
	Vivienda usada para compra	Constructores privados y solidarios
	Vivienda nueva en arriendo	Casa, apartamento o pieza
	Vivienda usada en arriendo	Casa, apartamento o pieza, que se liberarían por filtración
	Lotes con servicios	Competencia formal al mercado de urbanización informal
	Ocupación de lotes vacíos	Estímulos a construcción de lotes de engorde
	Subdivisión	Viviendas nuevas generadas por obras de subdivisión de viviendas propias, en asocio con en dueño
	Reubicación	Por estructura, por tipo de suelo, por obras de infraestructura
	Cohabitación	Hogares secundarios que habitan en la misma vivienda con otros hogares y que tienen más de dos miembros
Cualitativo	Reforzamiento estructural	Obras en la estructura para mitigar riesgos en caso de sismo
	Hacinamiento	3 o más personas por cuarto
	Desmarginalización	Regularización de servicios públicos domiciliarios, vías vehiculares, andenes, títulos de propiedad, equipamientos comunales y zonas verdes
	Adecuación de bienes usados	Remodelaciones, reparaciones y reconversiones tipológicas para diversos tipos de edificaciones

Con este panorama así abreviado, es posible entrever los numerosos procesos de construcción y gestión necesarios, y los diversos actores de la sociedad implicados en la generación de soluciones habitacionales. En una lectura rápida de este cuadro, es posible identificar tres distintos frentes para promover los tipos de oferta aquí descritos: innovaciones en la construcción de viviendas nuevas, especialización de empresas inmobiliarias y diversificación de enfoques en los programas de mejoramiento.

La construcción de obras nuevas, ámbito hasta ahora enfocado en la construcción de edificios terminados a cargo de constructoras privadas, puede reforzarse (entre otras estrategias) mediante: *a)* el fomento a la diversificación de promotores (apoyo a constructoras solidarias, por ejemplo); *b)* la generación de suelo urbanizado mediante la negociación para la ejecución de proyectos específicos con municipios aledaños (Soacha, Mosquera, Madrid y Funza, primeramente) y *c)* la diversificación del tipo de producto ofrecido (por ejemplo introducir la “pieza” como módulo de generación de soluciones habitacionales productivas al interior de los proyectos nuevos, o la oferta masiva de viviendas nuevas en para arriendo controlado o arriendo con posibilidad de compra). Por su parte, la aplicación de la teoría de la filtración lleva a una visión integral del problema de la falta de suelo para la vivienda de interés social. Incluir la construcción de vivienda nueva de estrato medio como estrategia para liberar un stock de vivienda estrato bajo incide favorablemente en el déficit acumulado para el mercado de vivienda de compra, como para vivienda de alquiler (Gilbert, 1998: 51).

La especialización de las empresas inmobiliarias en el mercado habitacional en sectores de origen informal, tanto a nivel Distrital como a nivel municipal, conformaría una lograda innovación hacia un sistema más equitativo. Tal como comenta el profesor Gilbert: “No es posible que todas las familias se conviertan en propietarios hoy. Siempre habrá algunos que no tengan los recursos para comprar vivienda nueva”. Por eso insiste que “fomentar la vivienda en alquiler es una política de equidad, ya que los arrendadores no son mucho más ricos que los inquilinos. Para muchos arrendadores el alquiler de cuartos es una estrategia para sobrevivir. Si hay falta de interés en arrendar por parte del sector formal, no es así en el

informal” (Gilbert, 1998: 10) Dada la escasez de suelo urbanizable disponible, “la informalidad hoy no es ya la urbanización ilegal sino los inquilinatos”, afirmó la arquitecta Clemencia Escallón en la entrevista sostenida para el presente estudio, por esta razón “el gobierno nacional debería incursionar en programas contra el hacinamiento y el mejoramiento de condiciones de habitabilidad dentro del stock ya construido”. Puede pensarse en empresas inmobiliarias especializadas en este mercado que lleguen a convertirse en los operadores de leasing destinados a VIS, propuesta adelantada por el gobierno chileno, cuyo caso debería estudiarse más a fondo.

De los trece renglones identificados en el cuadro anterior, uno corresponde a la vivienda nueva, tres corresponden a manejos inmobiliarios en los cuales es menester incursionar (vivienda nueva para arriendo, arriendo de vivienda usada para la compra y arriendo en sectores de bajos ingresos), uno corresponde a la oferta de lotes con servicios, y los restantes cabrían dentro de lo que hoy se conoce como programas de mejoramiento. Esta diversidad conforma un considerable potencial de desarrollo dentro de este programa, el cual deberá reajustar su ingeniería institucional, si quiere enfrentar adecuadamente los objetivos que tiene en el momento, y proyectarse para incluir el abanico de nuevos frentes que aquí se han señalado.

#### **5.1.7.4. Algunos aspectos arquitectónicos y urbanísticos**

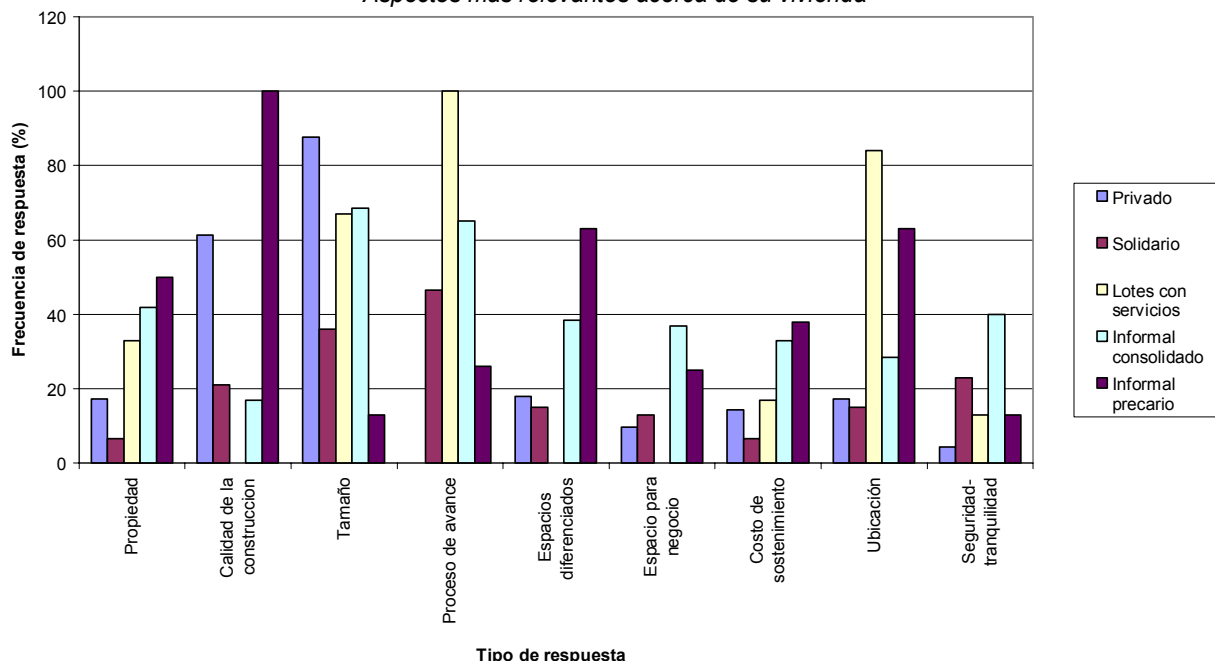
##### **5.1.7.4.1. Estándares y control para la calidad de la construcción**

La cantidad y la seriedad de los comentarios recolectados a través de las discusiones grupales acerca de deficiencias en la calidad de la construcción de las viviendas construidas por promotores formales, es un asunto digno de atención. En el caso estudiado #2, por poner un ejemplo, se comentó: “En su afán por ofrecer una vivienda muy barata, la constructora descuida mucho la calidad”, y más adelante: “la impermeabilización de los techos es muy mala. También tenemos muchos problemas con los desagües en los caminos peatonales, porque los niveles están mal hechos, de manera se inundan y se encharcan.” También comentaron insistentemente sobre la falta de privacidad debido a las servidumbres auditivas: “convivo más con mi vecina que con mi esposo”. Estos apuntes son solo una pequeña muestra que señala la ausencia de mecanismos efectivos de control de calidad en la oferta de VIS formal que garanticen unos estándares técnicos y habitacionales mínimos. Es necesario que tal disposición provenga del gobierno nacional, en el interés de afrontar el derecho a la vivienda digna y asequible, mediando la sobre ocupación y la especulación inmobiliaria.

##### **5.1.7.4.2. Valoración de patrones urbanísticos y arquitectónicos informales**

El cuadro a continuación recoge datos de tres de las preguntas efectuadas en cada uno de los diez casos estudiados: ¿Qué es lo que más le gusta de su vivienda actual?, ¿Qué es lo que menos le gusta de su vivienda actual? Y ¿Cómo es la vivienda que desearía tener?. De los resultados a estas preguntas se eligieron aquellos con mayor frecuencia de respuesta.

Gráfico 5.1.7.4.  
Opiniones de los habitantes  
Aspectos más relevantes acerca de su vivienda



Como puede apreciarse, los temas que más afectan a los habitantes de barrios informales precarios es la calidad de la construcción de la vivienda y la no diferenciación de cada uno de los diferentes espacios al interior de la vivienda. Por su parte, en los barrios de origen informal con un grado de consolidación avanzado lo que más se valora es en primer lugar el tamaño de la vivienda, y en segundo lugar les preocupa el estado de avance de la construcción. En el caso de los lotes con servicios, lo que más les inquieta es el estado incompleto de la construcción de su vivienda, y aceptan que la ubicación de su barrio es muy conveniente. Para el sector solidario lo que más les importa es el estado de avance de la construcción de su vivienda, en segundo lugar el tamaño y en tercer lugar mencionan asuntos de seguridad y convivencia. El sector privado manifiesta que el aspecto más relevante a la hora de evaluar su vivienda es el tamaño, y en segundo lugar la calidad de la construcción siendo estos dos asuntos mucho más preponderantes que cualquier otro aspecto adicional.

Como ya se había sugerido anteriormente y según la opinión consignada en muy diversos estudios y artículos especializados, los barrios de origen informal después de un largo y difícil proceso de construcción y consolidación progresiva, terminan siendo ofreciendo a la ciudad entornos urbanos muy activos y con un interesante carácter arquitectónico característico. “El carácter urbanístico es autoestima” afirma en este sentido el promotor Adolfo Gómez (ver entrevista caso estudiado #4). Tras largos, penosos e injustos procesos de maduración, se convierten en una opción viable que compite con el producto formal brindando calidades urbanísticas y arquitectónicas al alcance de un gran sector de la población (Tarchópulos y Ceballos, 2005: 27). Al preguntar en una de las discusiones grupales: “¿Cómo es la vivienda que desearía tener (que pueda pagar)?”, un participante contestó: “Más grandecita y que tenga calle” (Discusión grupal caso #5), expresión que denota las dificultades de acoplarse a un trazado urbano diferente al tradicional. Por ejemplo, al interior de las supermanzanas de la Ciudadela El Recreo donde se sitúan tres de los diez casos estudiados, vemos que no está permitido el uso comercial ni al interior de las calles peatonales, ni en los predios que tienen frente a las vías vehiculares, situación completamente diferente al patrón generado por la urbanización de origen informal. Los usos comerciales y complementarios en primer piso, hacen de los conjuntos habitacionales

espacios con una intensidad de uso alta, que a la postre revierten en espacios mejor vigilados por sus propios habitantes, más apropiables y por ende “defendibles” (acorde al concepto defensibilidad planteado por Newman). A pesar de estas cualidades, es inevitable resaltar que sus patrones de ocupación del suelo no son eficientes, que su regularización genera altos extra costos y que contiene un gran cuerpo de edificaciones que generan preocupantes riesgos en caso de sismo u otros desastres naturales (Gilbert, 1998:2).

#### **5.1.7.5. Fortalecimiento de redes socio-económicas locales a través de procesos de producción de vivienda**

##### 5.1.7.5.1. Aclaraciones conceptuales

Desde hace ya algunos años viene consolidándose el concepto Producción Social del Hábitat (PSH), término acuñado para definir todas las acciones de producción de vivienda y sus entornos que son hechas sin fines de lucro. Resulta importante aclarar que no siempre se trata de procesos de autoconstrucción, la producción de hábitat congrega muchos procesos de los cuales la construcción es solo una fase. La producción social del hábitat “Se refiere al proceso por medio del cual individuos, familias o grupos organizados llevan a cabo un proceso de producción por su propia iniciativa y para su propio beneficio. Puede hacerse a través de la autoconstrucción o mediante un proceso de construcción realizado por terceros.” (Romero y Mesías 2004: 31). Como señala Enrique Ortiz, vocero del concepto PSH a nivel internacional “la auto producción es el proceso de producir vivienda o componentes del hábitat humano que se realiza sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control directo de sus propios usuarios, sea de manera individual, familiar, comunitaria o colectiva y organizada” (UAM: 2005, 13).

La producción social de hábitat organizada, cuenta con diferentes tipos de interacción entre la los habitantes y la comunidad, y los profesionales y técnicos. Vale la pena mencionar tres tipos diferentes en los que se asume el rol del la ayuda brindada por los técnicos al los pobladores

“Consultoría: se trata básicamente de una intervención puntual y especializada, la cual no necesariamente involucra a los pobladores, ni implica un seguimiento completo del proceso. Su finalidad es proporcionar recomendaciones y pautas de acción en aspectos específicos de producción habitacional.” (Romero y Mesías 2004: 44) La responsabilidad del profesional en el resultado obtenido no es perentoria, dado que su papel se limitó a dar recomendación. Por su parte, la asistencia técnica se caracteriza esencialmente por proporcionar un apoyo técnico al proceso de producción habitacional, que por lo general no implican una transmisión de conocimientos a los pobladores ni un seguimiento integral al proceso. (Romero y Mesías 2004: 44) Comúnmente toma la forma de un contrato de prestación de servicios, conformando una relación vertical entre el poblador y el técnico. Ahora, la asesoría técnica es la intervención más integral entre las categorías planeadas por estos autores, pues se basa en un ideal de co-responsabilidad. Por un lado, se inserta en la totalidad del proceso de producción habitacional (en el diseño, en la construcción, así como en sus etapas de gestión y control), buscando siempre la participación y la transmisión de conocimientos en ambos sentidos: del técnico al poblador y viceversa. (Romero y Mesías 2004: 44).

El reconocimiento y aprovechamiento de las redes sociales y económicas existentes para mejorar las condiciones y viabilidad de los proyectos sociales es una tendencia reconocible en los procesos planificados de producción soluciones habitacionales. A continuación hacemos mención a tres casos interesantes.

#### 5.1.7.5.2. Casos interesantes

Sin lugar a dudas el caso de Fenavip es el ejemplo más notable por su coherencia y trayectoria a nivel nacional en trabajo autogestionario para promover el desarrollo social y económico de la población. La necesidad de los individuos de acceder a una vivienda es utilizada por Fenavip como un vehículo para el fortalecimiento de redes sociales, económicas y políticas. “La formación solidaria es uno de los ejes articulares para el desarrollo político, social y económico; en este programa se desarrolla la propuesta de Gestores Comunitarios y Empresarios sociales desde el punto de vista de Capacitación y formación, la que desde luego se articulará, en su proceso de ejecución y consolidación, con los programas de Producción solidaria y Organización política. Este programa es el motor de los diferentes proyectos de generación de ingresos que surgen de los procesos de organización y capacitación, sobre la concepción de **empresarios solidarios**. Es decir, guardando los principios solidarios y de asociación, promover la creación de empresas que permitan el desarrollo económico y social del barrio y la comunidad. Con este programa se busca satisfacer algunas necesidades básicas por la vía de la generación de ingresos, permitiendo que los individuos, una vez resueltas sus necesidades básicas, se den a la tarea de participar en movimientos organizados para la capacitación y formación política, articulando el eje económico con el Educativo y el de la Organización”. (Fenavip, 2006) La Escuela de Gestores Comunitarios de Fenavip, que actualmente congrega 1500 personas, promueve la capacitación de líderes comunitarios y los apoya para que alcancen lugares directivos de toda clase de organizaciones sociales. Por poner un ejemplo, hoy la Alcaldesa de Suba es una líder capacitada y promovida por Fenavip.

El Plan de Manejo de Comunidades del programa Calidad de Vida llevado a cabo desde hace aproximadamente dos años por la empresa constructora Prodesa, es un interesante proceso en el cual el promotor se compromete a hacer un acompañamiento social que garantice a las entidades financieras (que se disponen a abrir líneas de crédito para VIP) que la comunidad es organizada, que vive en un entorno sano el cual eleva su calidad de vida, y por lo tanto es una comunidad con una buena cultura de pago. El acompañamiento social y el servicio técnico post-ventas, tienen como objetivos: “La revisión periódica del funcionamiento de espacios comunes y mantenimiento, la capacitación técnica a personal de mantenimiento del conjunto, el acompañamiento técnico en construcción de vivienda progresiva (cuando aplica), la asesoría para la inversión en zonas comunes y mejoramiento de equipamientos comunales, capacitaciones para el funcionamiento de edificios especiales (guarderías, bibliotecas, salas de cómputo, etc.) y la elaboración de convenios con proveedores para lograr mejores precios en materiales para la ampliación de las viviendas.” (Prodesa, 2004) La idea rectora del programa es que un buen entorno físico (garantizado por el buen diseño arquitectónico, buena calidad de la construcción y un servicio de reparaciones post-ventas), así como una organización social establecida (garantizando que todos los conjuntos cuenten con juntas de administración en funcionamiento), son aspectos que hacen que una comunidad sea una comunidad sana, y una comunidad sana tiene per se una mejor cultura de pago. Este es un caso en el que una constructora formal logra sostenerse en el mercado de VIP, manteniendo un estrecho vínculo con la comunidad de pobladores y mediante la negociación y el cruce de información con las entidades financieras. Este caso denota un esfuerzo por lograr una colaboración cruzada entre el sistema financiero, el promotor y la comunidad, principalmente con el objetivo común de incentivar la conformación del tejido social mediante la consolidación de la junta de copropietarios (para los conjuntos cerrados) y las juntas de acción comunal (para los conjuntos abiertos), con el mutuo interés de velar por la calidad de vida de la población.

Otro caso interesante es el programa Patrimonio Hoy, impulsado por la empresa Cemex, es un programa de responsabilidad social empresarial que plantea un beneficio para los distintos participantes que intervienen en el proceso, de construcción y mejoramiento de vivienda. Para la empresa, los beneficios son la promoción y mayor venta de su producto y para los participantes, una programación eficiente los tiempos de construcción y una muy probable reducción del costo de la obra (se congelan los precios de los materiales). El programa funciona desde 1998 en 40 ciudades de México, donde existen al día de hoy (marzo 2006) 150.000 afiliados, que han mejorado su vivienda reduciendo el tiempo de construcción de 4 años a 18 meses y gastando dos terceras partes de lo que gastaban antes. El programa se ha implementado en varios países de América Latina. En Colombia hay 440 afiliados en 5 oficinas que han entrado en funcionamiento en diferentes momentos entre abril y noviembre de 2005 (Ciudad Bolívar, Tunjuelito, San Gil, Zipaquirá, Ibagué). El programa se apoya fuertemente en las mujeres, como eje fundamental que regula la capacidad de control sobre el patrimonio familiar. Para Colombia, la empresa llevó a cabo un estudio el cual estableció que el tiempo promedio que tarda la gente de estratos bajos en construir un cuarto es entre 5 y 6 años. Patrimonio Hoy propone bajar este tiempo a 1 año y medio (70 semanas). Este mismo estudio identificó la existencia de un ahorro en cadena, que consiste en un grupo de personas que ahorran un monto acordado y lo ponen a disposición de cada uno de los participantes por turnos. Este es un sistema informal de crédito y préstamo solidario sin intereses. El estudio determinó que el 70% de las personas que inician este tipo de ahorro busca destinarlo a obras de construcción pero finalmente solo el 20% de este porcentaje efectivamente lo destina a este fin.

Cuadro 5.1.7.5.2.  
Objetivos del programa Patrimonio Hoy

<b>Problemática</b>	<b>Beneficios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevados indicadores de hacinamiento y sus consecuentes repercusiones negativas en el entorno familiar</li> <li>- Baja calidad de las viviendas por deficiencia en tecnología de construcción</li> <li>- Lento avance en el mejoramiento de las viviendas</li> <li>- Ausencia de iniciativas comunitarias sólidas que fomenten ahorro para la creación de patrimonio familiar (vivienda)</li> <li>- Difícil acceso a fuentes de financiación</li> <li>- Dificultad en el suministro de materiales, lo cual conlleva a que un proyecto de 9m<sup>2</sup> tarde más de cuatro años en construirse y tenga un desperdicio de materiales del 35%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduce los tiempos de obra hasta en 70% y los costos hasta en 30%</li> <li>- Entrega de materiales con programación acordada</li> <li>- Cuotas fijas por 70 semanas</li> <li>- Congelamiento de precios</li> <li>- Almacenamiento de materiales (previene robos, desperdicios por tiempos muertos e incomodidades al interior de la vivienda)</li> <li>- Consejos profesionales</li> <li>- Impulso a obras comunitarias con parte de los recursos semanales que aportan los beneficiarios (compra de materiales de construcción para mejorar la infraestructura de escuelas públicas)</li> </ul>

Fuente: CEMEX, (2006)

A pesar de la conveniencia del programa en cuanto al impulso al mejoramiento de vivienda por vía de la auto-producción, reconociendo y propiciando la conformación de redes sociales como valor agregado y ventaja diferencial de este tipo de mercados; el programa tiene una muy grave deficiencia debido a su desarticulación del tema normativo. Estos programas deben reforzar la corresponsabilidad social en los procesos de producción de hábitat, la institucionalidad local, y la legalidad en todos los procesos de asistencia técnica y social (tal es el caso del programa emergente gerenciado por Fedevivienda, financiado por Holcim y en acuerdo con la Caja de Vivienda Popular).

## 5.2 Medellín y el área metropolitana

### 5.2.1 Consideraciones metodológicas

Una de las mayores inquietudes en relación con el problema de la vivienda de interés social tiene que ver con los costos relativos de producción de vivienda entre los sectores formal e informal. Como punto de partida, se entiende que la producción formal implica un precio final por fuera del alcance de los más pobres, aún con el subsidio familiar. Por otro lado, la informalidad implica costos mínimos para las familias en el corto plazo, lo que permite el ingreso de ellas en este mercado, pero también costos más altos para el Estado sobre el tiempo en cuanto a la provisión posterior de servicios públicos domiciliarios, infraestructura y equipamiento.

Desde el punto de vista estrictamente económico, el problema se plantea en términos de la eficiencia del mercado y del gasto público. Se argumenta que siendo más eficientes, organizacional e industrialmente, los sistemas formales de producción, son los que deben responder por la demanda de vivienda para todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, y no obstante la reducción de los costos de producción por parte del sector constructor y la disponibilidad de subsidios para los compradores de menores ingresos, alrededor del 90% de la población demandante de vivienda de interés social en Medellín y su área metropolitana sigue siendo excluida de esta opción.

En este análisis de las tendencias de los mercados de suelo y vivienda en Medellín y el área metropolitana y los costos de la vivienda en los sectores formal e informal, cabe señalar que la comparación de costos es bastante compleja - de hecho no existían datos en este sentido en el caso de Medellín - por varias razones:

- El proceso de producción es diferente: mientras que el mercado formal construye productos terminados y estandarizados, en el sector informal la producción es heterogénea y progresiva; si la legalización es el punto de inicio en el sector formal, es el punto final en el sector informal.
- La lógica de producción es diferente: mientras que el sector formal (privado) tiene que ser rentable y producir ganancias económicas, el sector informal (aunque puede contener elementos de esta naturaleza) opera con base en la necesidad humana y la producción de lugares donde morar.
- La información y los sistemas contables son diferentes: en el sector formal el cálculo de costos es sistemático, mientras que en el sector informal los costos se configuran de manera paulatina, parcial, individual e indocumentada.
- El sector informal es una categoría heterogénea: existen importantes diferencias al interior de 'lo informal', tales como las invasiones y las urbanizaciones piratas, así como combinaciones de estos dos entre sí y con la formalidad.

Consecuente con lo anterior, el grupo de estudio de Medellín consideró conveniente adaptar la metodología de análisis de costos según las particularidades de cada sector. Mientras que en el sector formal se gestiona el proyecto urbanístico como una totalidad integrada física y financieramente, esta homogeneidad no se presenta en el sector informal donde existe una considerable variación sobre el tiempo en cuanto a calidades constructivas y espaciales, modalidades de financiación y la provisión de obras infraestructurales y urbanísticas. Este hecho condujo a la propuesta de tomar el proyecto urbano como unidad de análisis en el sector formal, y la vivienda como unidad de análisis en el sector informal. Así mismo, al intentar calcular los costos de la vivienda en los barrios informales, es importante tener en cuenta el proceso particular de cada asentamiento.



### 5.2.1.1 Fuentes y técnicas de recopilación de información

Las diferencias entre los sectores formal e informal también implican fuentes de información y niveles de confiabilidad diferentes, y la utilización de técnicas apropiadas para cada caso. Entonces en el desarrollo del trabajo se utilizaron las fuentes y técnicas propuestas - grupos focales, encuestas y entrevistas - pero aplicadas según la necesidad y viabilidad en cada caso. Por ejemplo, para el sector informal no se realizaron grupos focales en los barrios por razones de seguridad (además de otras consideraciones de tipo técnico), y se limitó la aplicación de esta técnica a dos grupos expertos, orientados a la discusión del tema de los costos de regularización para el Estado. Para averiguar costos para las familias, se utilizaron entrevistas informales y para el sector formal se aplicó una encuesta a hogares para indagar aspectos decisionales y el grado de satisfacción de los residentes con su vivienda y el entorno habitacional. También se realizaron entrevistas expertas con representantes del sector formal e informal con el objetivo principal de cualificar los datos y explorar sus implicaciones en cuanto a lineamientos de una política de vivienda hacia el futuro. En todos los casos se realizaron visitas de campo para analizar las calidades urbanísticas de los proyectos, levantar registros fotográficos y efectuar las entrevistas o encuestas. Las fichas de cada proyecto, junto con detalles de las técnicas empleadas y los dos talleres realizados, se encuentran en los anexos.

Para el **sector formal** se realizaron análisis de los mercados de suelo y vivienda en los últimos 20 años con el fin de detectar las dinámicas y tendencias cíclicas de la actividad edificadora, lo cual permite comparar éstas con las fases de crecimiento urbano analizadas en el capítulo anterior y perfilar el estado del mercado y las condiciones de operación de los agentes privados en la coyuntura actual. Como fuentes de información secundaria se utilizaron datos de la Cámara de Construcción de Colombia (Camacol Capítulo Antioquia) y la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín. En cuanto a información primaria, se efectuaron entrevistas con representantes de estas dos organizaciones y de empresas promotoras de vivienda. Los datos relacionados con los costos de los cinco proyectos estudiados fueron suministrados directamente por los promotores, a quienes expresamos nuestro agradecimiento.

En el caso del **sector informal**, frente a la heterogeneidad al interior de las urbanizaciones y su dinámica de cambio con el tiempo, así como las limitaciones de una encuesta que no pretendió ser representativa sino indicativa, se optó por estudiar las trayectorias de familias/viviendas individuales para tratar de captar la complejidad de este sector, y con base en esta información construir una aproximación cuantitativa de costos en el sector informal. Las principales fuentes secundarias utilizadas fueron los documentos *Historias de Barrios* producidas en el marco de tres versiones del concurso organizado en los años 90s por la Administración Municipal de Medellín; la *Encuesta de Calidad de Vida* realizada por el municipio de Medellín en 2005; y el estudio *Identificación y caracterización de las condiciones socioculturales y geotécnicas en las zonas de alto riesgo no recuperable de la ciudad de Medellín*, realizado en 2005 por la Escuela del Hábitat-CEHAP, para la Secretaría del Medio Ambiente del Municipio.

### 5.2.1.2 Confiabilidad de la información

En el sector formal, los datos relacionados con el costo de producción de vivienda tienen un alto grado de confiabilidad; sin embargo, aquella información relacionada con el peso relativo de la vivienda en la economía familiar, obtenida mediante encuestas, debe interpretarse con cautela, pues las personas son reticentes a suministrar este tipo de información por múltiples razones.

En el sector informal, la confiabilidad encuentra dificultades adicionales. Por un lado, los costos de la vivienda no se producen en un momento dado, sino que se distribuyen sobre tiempos relativamente largos. Por otro lado, por ser procesos informales, no se mantienen registros sistemáticos de los gastos, y la fuente principal tiende a ser la información suministrada mediante entrevistas, con todas las dificultades atribuibles al paso del tiempo y las fallas de la memoria, la realización de compras menudeadas paulatinas, el reciclaje de materiales, el recibo de obsequios y donaciones, la extracción de materiales de playa, el trabajo comunal y el no cálculo de la mano de obra, etc. La estrategia adoptada para superar estas dificultades está esbozada en más detalle en la sección 5.2.3.

### 5.2.1.3 Casos estudiados

Cuadro 5.2.1  
Clasificación de los casos estudiados

Sector	Caso	Nombre	Municipio	Caracterización
Formal	1	Torres de San Sebastián	Medellín	Proyecto mixto (edificios en altura), VIS Tipo 3
	2	Altos de Calazans	Medellín	Proyecto privado, VIS Tipo 2
	3	Búcaros III	Bello	Sector Social (Caja de C. Fam.), VIS Tipo 3
	4	Las Flores	Medellín	Proyecto público, VIS Tipo 1
	5	Andalucía	Medellín	Proyecto privado, VIS Tipo 4
Informal	6	Santo Domingo Savio	Medellín	Invasión, antigua con intervención pública
	7	La Cruz	Medellín	Invasión, reciente
	8	Brisas del Jardín	Medellín	Pirata, reciente
	9	El Diamante	Medellín	Pirata, antiguo
	10	Nuevos Conquistadores	Medellín	Invasión, antigua

### 5.2.1.4 Criterios para la selección de casos

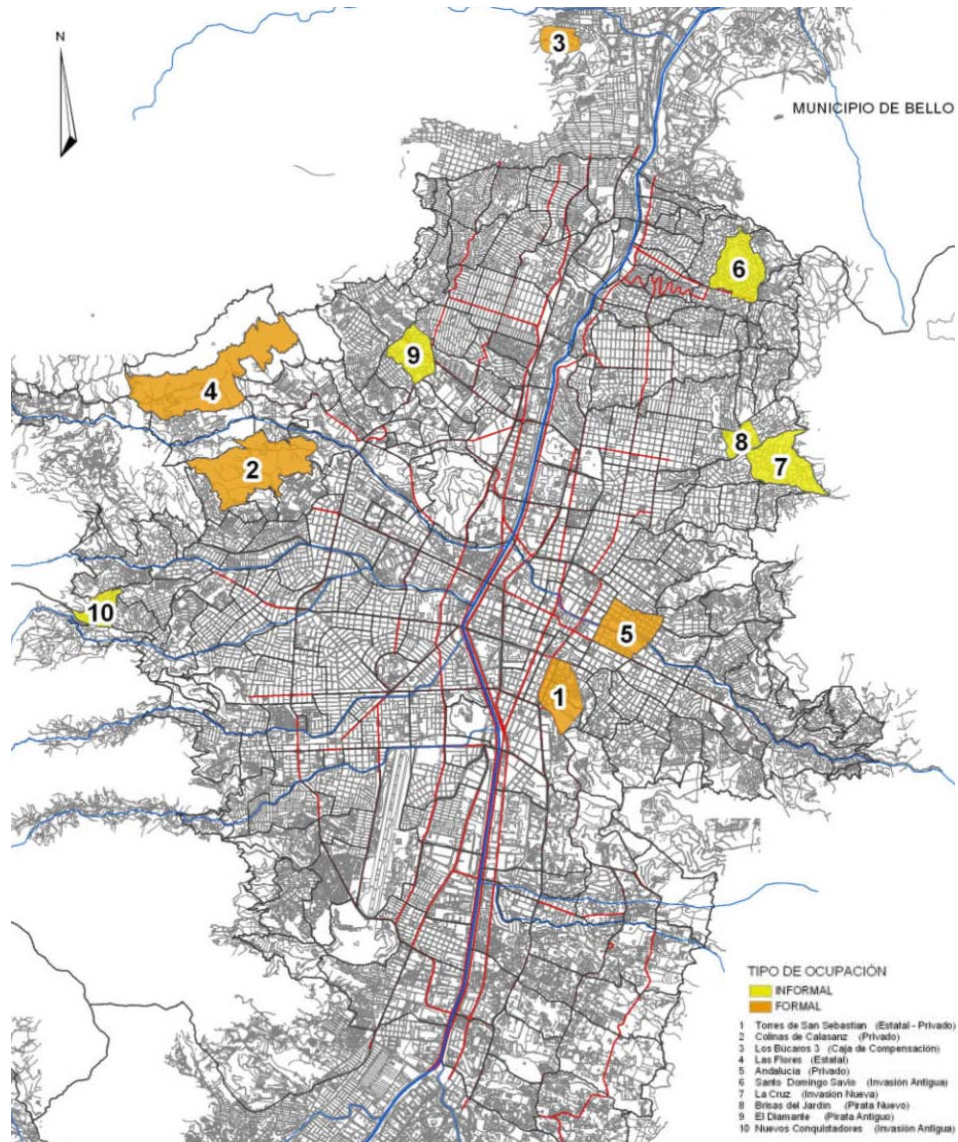
Los diez casos estudiados se reparten, de acuerdo con los términos de referencia, en cinco casos formales y cinco casos informales. Aunque casi todos están localizados en el municipio de Medellín por cuestiones de facilidad en la recopilación de información, el grupo consultor considera que los costos no tendrán una variación significativa en los otros municipios contiguos receptores de vivienda de interés social en el área metropolitana.

En el sector formal, se seleccionaron casos que expresan la actuación de los diferentes agentes involucrados en la producción de vivienda: dos proyectos privados (Altos de Calazans y Andalucía), uno público (Las Flores), uno del sector social (Búcaros III, promovido por una Caja de Provisión Social, Comfama), y uno mixto público-privado (Torres de San Sebastián). La selección de casos incluye también los factores de localización (centro-periferia), tipos constructivos (unifamiliar, edificios en altura) y procesos de urbanización y planificación (zonas de expansión, planes parciales, densificación).

En el sector informal, se seleccionaron dos casos de barrios piratas y tres de invasiones, siendo las invasiones el modo predominante en Medellín en los últimos veinte años. De los barrios piratas, uno es antiguo y consolidado (El Diamante), el otro reciente y aún en proceso de consolidación (Brisas del Jardín). Los tres barrios de invasión representan tres situaciones distintas: una invasión antigua (Nuevos Conquistadores), una invasión reciente (La Cruz) y una invasión antigua inserta hoy en dinámicas urbanas recientes (Santo

Domingo Savio), provocadas en este caso por la construcción de MetroCable y la formulación de un proyecto integral de mejoramiento promovido por el municipio.

Plano 5.2.1  
Ubicación de los casos estudiados



## 5.2.2 Costos en el mercado formal

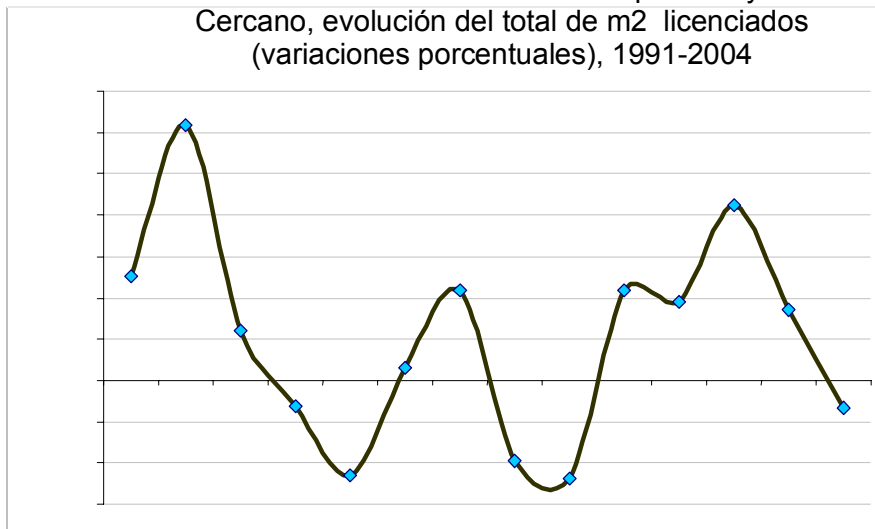
### 5.2.2.1 Perfil de los mercados del suelo y vivienda

#### 5.2.2.1.1 Los ciclos en la actividad edificadora

El comportamiento de la actividad edificadora es notoriamente cíclico. Un análisis de los últimos 20 años en el área metropolitana revela recesiones en los períodos 1992-1995, 1997-1999 y 2002-2004, según licencias aprobadas (Gráfico 5.2.1). Sin embargo, las variaciones de la edificación en metros licenciados no necesariamente ponen en evidencia el comportamiento cíclico de la misma. Mediante el método conocido como tendencia secular o de fluctuaciones cíclicas, se calcularon las tendencias de auge y recesión que componen un ciclo de actividad edificadora (Gráfico 5.2.2). El análisis histórico en Medellín

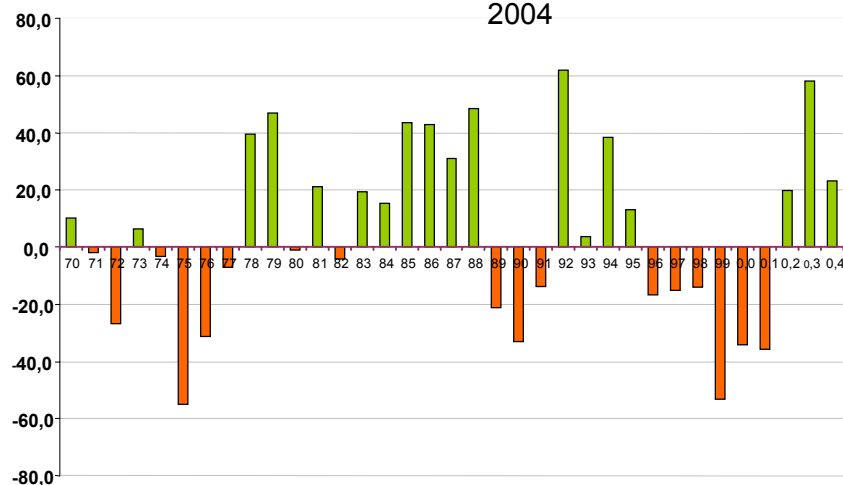
revela que entre 1970-2004, y sin contar los casos aislados, se produjeron 4 recesiones con una duración media de entre 3-3.5 años, y 3 auges con una duración media de 5 años. No obstante, la participación de la vivienda en el total de la actividad edificadora ha sido bastante estable (un promedio de 76% entre 1991-2004), con una tendencia de crecimiento de esta participación a partir de 2000.

Gráfico 5.2.1  
Actividad edificadora en el Área Metropolitana y Oriente Cercano, evolución del total de m2 licenciados (variaciones porcentuales), 1991-2004



Fuente: Camacol (2005), elaboración y cálculos equipo consultor.

Gráfico 5.2.2  
Ciclo de la edificación de vivienda en el Área Metropolitana y Oriente Cercano, 1970 - 2004



Fuente: DANE (varias), elaboración y cálculos equipo consultor.

Estos ciclos obedecen a múltiples factores económicos, tanto nacionales como locales. Lo notable para efectos del presente estudio es que el fin del actual ciclo y comienzo de un período de recesión podría esperarse a partir de 2006. Las fluctuaciones cíclicas tienen importantes implicaciones para la economía local y para la producción de vivienda, y deben señalar la necesidad de adoptar estrategias correctivas por parte de los sectores privado y

estatal para estimular los sectores inmobiliarios y de construcción, incluyendo la producción de vivienda de interés social.

#### **5.2.2.1.2 Evolución de los mts<sup>2</sup> por habitante**

Al cruzar los metros licenciados de vivienda con la evolución de la población, se tiene que el área habitacional presenta una dinámica como la que se registra en el Cuadro 5.2.2. En esta se observa que el promedio del área viene en franco descenso, reduciéndose ostensiblemente a partir de la década de los 80s. Muy probablemente esta podría ser una estrategia de los sectores inmobiliarios y de la construcción para competir en el mercado vía la reducción de costos, sin que ello efectivamente signifique una reducción de precios.

Cuadro 5.2.2  
Evolución del área de vivienda por habitante en Medellín (mts<sup>2</sup>/hab. urbano)

Década	Alto	Promedio
1970	66,4	44,2
1980	61,8	51
1990	53,3	28,8
2000's	65,4	42,3

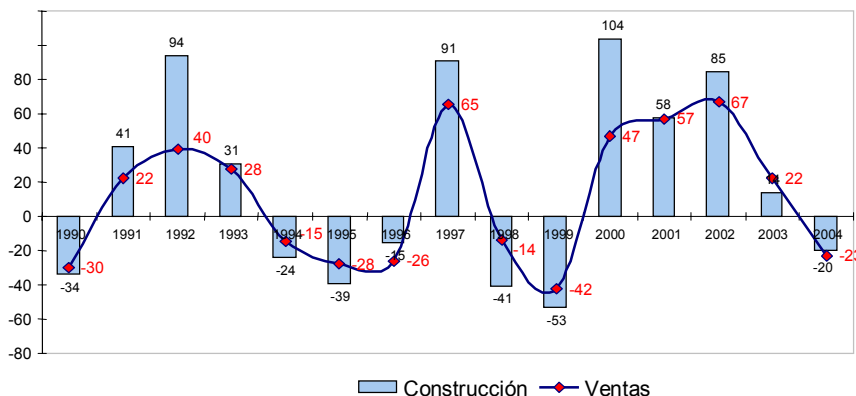
Fuentes: Población: DANE (censos 1985 y 1993, proyecciones 1995 al 2004)  
Mts<sup>2</sup> 1970-1989: DANE y Anuarios Estadísticos Metropolitanos 1980-1984 y 1986-1989.  
Mts<sup>2</sup> 1990-2004: Estudios oferta de edificaciones de Camacol.  
Elaboración y cálculos equipo consultor.

En este sentido, probablemente se estaría en presencia de una tendencia lamentable de un sacrificio en el área construida por habitante, como también una desmejora en los acabados en los estratos de vivienda de menores ingresos. No obstante, debe señalarse que los datos se elaboraron con base en licencias de edificación y en proyecciones de población, que sin embargo dan cuenta de una tendencia del mercado de la edificación ya sancionada de forma evidente.

#### **5.2.2.1.3 La oferta de edificaciones en el valle de Aburrá y Oriente Cercano 1990-2005**

La evolución de la construcción y ventas en unidades constituye un indicador más realista de la dinámica del sector con respecto a las licencias, pues registra las unidades construidas y vendidas en los períodos de estudio del gremio. Ambos indicadores siguen un comportamiento tendencial similar, aun cuando la construcción evidencia crecimientos mucho más altos en algunos años. En particular, cabe destacar los años 1992, 1997 y 2000-2002 como los más dinámicos en la construcción de vivienda (Gráfico 5.2.3). Por su parte, las ventas registran crecimientos positivos en esos mismos años pero con porcentajes menores; a su vez, los años de decaimiento son muy similares para ambos.

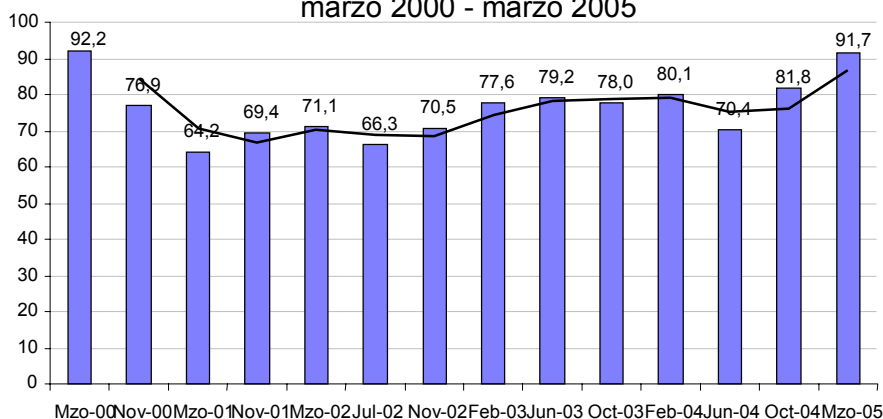
**Gráfico 5.2.3**  
 Evolución de la construcción y venta de viviendas  
 Área Metropolitana y Oriente Cercano 1990-2004  
 (unidades construidas y vendidas)



Fuente: Camacol (2005), elaboración y cálculos equipo consultor.

La evolución del área promedio de las viviendas construidas ha tenido un comportamiento relativamente estable en el período 2000-2005. Como se observa en el Gráfico 5.2.4, en estos años el promedio fue de 76 mts<sup>2</sup>, lo que no dista mucho de las cifras máximas que contiene el Cuadro 5.2.2 (dato más alto) para los años 2000-2005 (65,5 mts<sup>2</sup>), pero sí del promedio señalado allí (22 mts<sup>2</sup>). Sin embargo, debe precisarse que es probable que el primer indicador se refiere a viviendas construidas en los estratos 4 a 6 únicamente, y el segundo a la totalidad de viviendas.

**Gráfico 5.2.4**  
 Evolución del área promedio de las viviendas construidas  
 marzo 2000 - marzo 2005



Fuente: Camacol (2005), elaboración y cálculos equipo consultor.

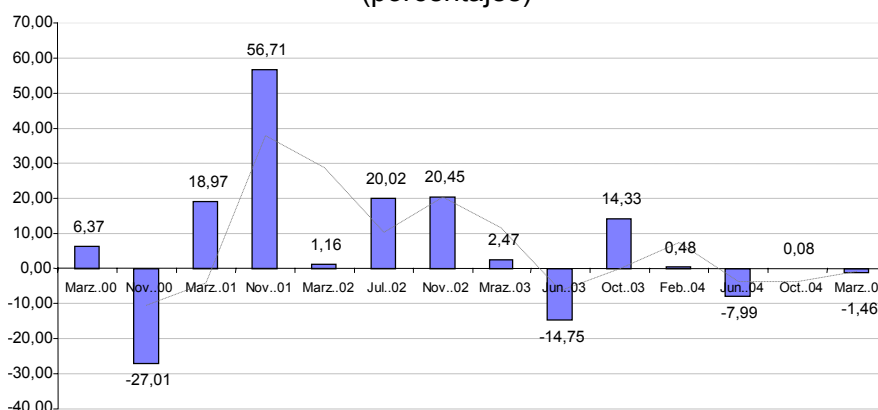
**5.2.2.1.4 La oferta actual de viviendas en unidades, 1999-2005**

Entre noviembre de 2001 y marzo de 2005 se produjo una disminución en el número de unidades ofrecidas por el sector formal (Gráfico 5.2.5). La mayor participación la tiene el municipio de Medellín con un promedio del 66% del total (Gráfico 5.2.6). Esta oferta se ha

concentrado en proyectos con áreas más pequeñas (hasta 60 mts<sup>2</sup>) o medianas (61-105 mts<sup>2</sup>), aunque con una creciente participación del rango (106-170 mts<sup>2</sup>).

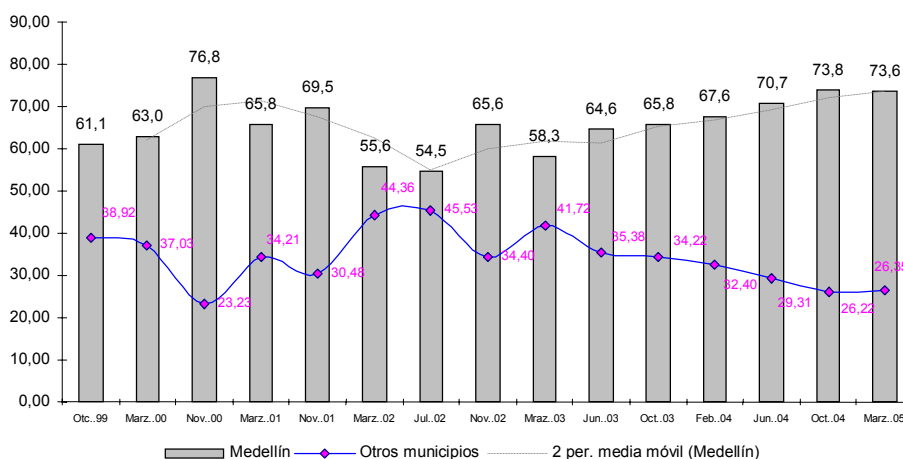
Geográficamente, la oferta de vivienda formal se ha concentrado en el municipio de Medellín y dentro de este, sectores como Robledo, Laureles, Estadio, Belén, San Antonio de Prado y especialmente El Poblado. En 2004 estos 6 sectores concentraron el 80% de la oferta de vivienda en 2004, y el 25% del total se concentró únicamente en El Poblado en el período 1999-2004.

Gráfico 5.2.5  
Evolución de la oferta actual (unidades) de vivienda en el Área Metropolitana y el Oriente Cercano, 1999-2005 (porcentajes)



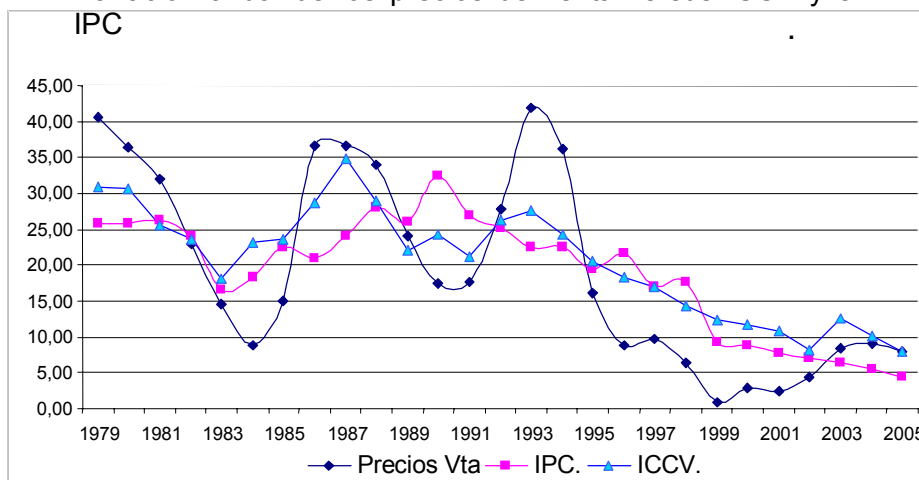
Fuente: Camacol (2005), elaboración y cálculos equipo consultor.

Gráfico 5.2.6  
Evolución de la participación en la oferta actual de vivienda en el Área Metropolitana y el Oriente Cercano (unidades), 1999-2005 (porcentajes de participación)



Fuente: Camacol (2005), elaboración y cálculos equipo consultor.

Gráfico 5.2.7  
Variación anual de los precios de venta versus ICCV y el  
IPC



Fuente: Camacol (2005), elaboración y cálculos equipo consultor.

En cuanto a la distribución de la oferta por rangos de precio entre 2001-2005, el 40% de la oferta es entre 0 y 300.000 UVRs (aprox. hasta \$46 millones a precios de hoy) y el 77% de la oferta hasta 800.000 UVRs (hasta \$122 millones). El comportamiento de la oferta en el rango de menos de 500 UVRs viene en descenso, entre tanto los dos rangos siguientes vienen ascendiendo en su participación.

En cuanto a los precios de venta, éstos demuestran un crecimiento tendencial inferior a los costos de producción y de la inflación desde 1993, aunque la variación de los precios de venta tiende a exceder los índices de inflación (IPC) y de construcción (ICCV) en períodos de auge en la construcción, y ser inferior a ellos en períodos de recesión en la actividad edificadora.

#### 5.2.2.1.5 El mercado de suelo urbano para Medellín y el área metropolitana, 1980-2004

Los precios del suelo tienden a seguir los auges y recesiones en la actividad de la construcción, con algunos rezagos. Las oscilaciones de precios del suelo son mucho más volátiles que la variación general de precios (IPC); cuando los precios de mercado suben o bajan, lo hacen muy por encima o por debajo de la tasa de inflación. Por lo general, el crecimiento de los precios corrientes del suelo ha sido inferior a la tasa de interés nominal (con la excepción de apenas 2 años: 1987 y 1995). En otras palabras, la inversión en suelo urbano por parte de agentes no inmobiliarios no ha sido un buen negocio rentístico); mientras que la tasa media anual de interés real de la economía para los años 1983-2004 fue del 13.94%, la tasa de variación geométrica promedio anual de los precios reales fue del 11.4%. Los precios reales del suelo urbano en Medellín tuvieron 9 años con tasas negativas, de los 19 años analizados, y en 2003-2004 los precios reales de la tierra en Medellín se recuperaron después de 5 años de desvalorización, en todos los estratos del mercado exceptuando el estrato medio alto.

Esta desvalorización explícita de la tierra pueda haber favorecido a los agentes inmobiliarios y de la construcción al permitir la adquisición de suelo urbano a precios favorables. En todo caso, a pesar de la frecuentemente nombrada carencia del suelo urbanizable en Medellín y el valle de Aburrá, la evolución del precio del suelo no alcanzó siquiera el comportamiento general de precios.

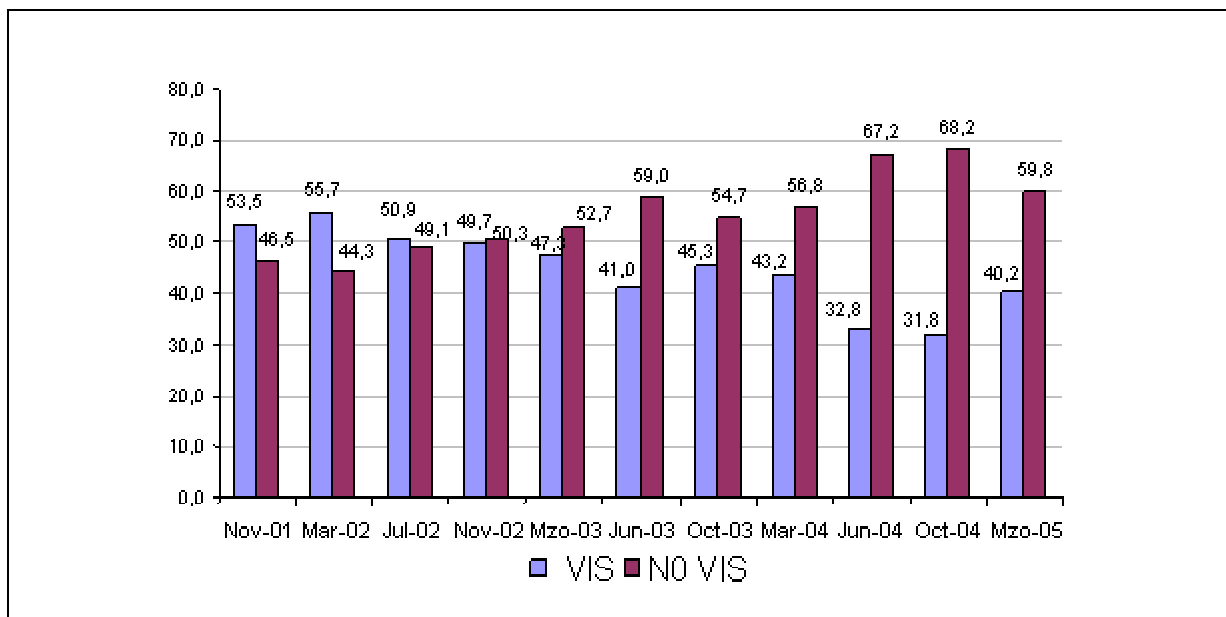


Sin embargo, hubo diferencias importantes al interior de la ciudad. De las 15 zonas analizadas por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín entre 1983-2004, 6 tuvieron una valorización real: Lalande/Las Lomas, Astorga, Los Balsos/El Castillo, Alejandría, Castropol y Castilla. Notables desvalorizaciones ocurrieron en las zonas de Conquistadores, Gerona, El salvador, Barrio Nueva, Florida Nueva, Estadio y Velódromo. Sin embargo, hubo omentos de valorización y desvalorización, y en todos los casos se aprecia una recuperación de la valorización a partir de 2000.

**5.2.2.1.6 La oferta de vivienda de interés social**

En cuanto a la participación de la vivienda de interés social en la oferta total de vivienda (Figura 8), ésta tuvo una participación de 50+% a comienzos de la década actual, seguido por un período de decaimiento entre marzo-2003 a octubre 2004, y un repunte al 40% en marzo 2005. El período de decaimiento corresponde a un período de auge de la edificación, y una recuperación de este sector del mercado a partir del segundo semestre de 2004, y en 2005 a una tendencia contraria. Esto podría sugerir una mayor orientación a la vivienda de interés social por parte del sector formal cuando se debilita el mercado en vivienda para estratos más altos.

Gráfico 5.2.8  
Evolución de la participación en ventas  
de la vivienda de interés social  
en el Área Metropolitana y Oriente Cercano



Fuente: Camacol (varios años), elaboración y cálculos equipo consultor.

**Cuadro 5.2.3**  
Evolución de la participación en las ventas de VIS,  
Área Metropolitana y Oriente Cercano, marzo 2002 – marzo 2005

%Partic.	Mzo-02	Jul-02	Nov-02	Mzo-03	Jun-03	Oct-03	Mar-04	Jun-04	Oct-04	Mzo-05
0 - 70	26.0	46.1	17.6	21.3	16.4	18.0	15.5	13.9	24.3	25.7
70 - 135	74.0	53.9	82.4	78.7	83.6	82.0	84.5	86.1	75.7	74.3

Fuente: Camacol (varios años), elaboración y cálculos equipo consultor.

Por rangos, se observa que sobre el período marzo 2002 a marzo 2005, el 77% de VIS correspondió al rango de 70-135 SMLV (\$26 – 52 millones, aprox.), y el 23% a los rangos inferiores 0-70 SMVL (hasta \$26 millones, aprox.) Las cifras indican que la vivienda de interés social no parece ser un sector prioritario para los constructores e inmobiliarios del Valle de Aburrá y del Oriente Cercano, y que casi en su totalidad se realiza en los segmentos más altos de ésta. La producción de VIS para los estratos 1 y 2 ha correspondido más bien a las Cajas de Compensación Familiar.

### 5.2.2.2 Estudios de caso: análisis de la estructura de costos

Las estructuras de costos de los casos analizados tienen en común la organización de las cifras por grandes rubros siguiendo la clasificación acordada con el Departamento nacional de Planeación. Estos rubros son los gastos generales, los costos de urbanismos, los costos directos y los costos indirectos. Sin embargo, es de advertir que éstos no siempre corresponden a las estructuras de costos suministradas por las firmas. Por ejemplo, en unas empresas se incorpora el costo de urbanización dentro de los costos de construcción y no como costos generales; en otros casos las empresas no incorporan los plazos y las formas de financiación en los costos directos sino en los gastos generales y solamente en dos casos se pudieron desagregar los costos de urbanismo. Finalmente, en los gastos generales los ítems involucrados son escasos, dado que los rubros que allí se consignan se asignan a otros rubros y el único dato constante en todos los casos es el precio de la tierra (ver Cuadro 5.2.2 y notas).

Cuadro 5.2.4  
Estructura de costos de los casos estudiados

Rubros	Mixto (1)	%	Privado (2)	%	Caja de CF (3)	%	Público (4)	%	Privado (5)	%
<b>Generales*</b>	<b>3.579.662</b>	<b>10,9</b>	<b>4.115.414</b>	<b>20,7</b>	<b>953.697</b>	<b>3,1</b>	<b>1.026.756</b>	<b>5,4</b>	<b>8.446.216</b>	<b>18,6</b>
Precio de la tierra**	3.461.419	11,6	2.191.982	8,46	953.697	3,1	1.026.756	5,4	5.356.137	13,6
Precio de la construcción	0		0		0		0			
Precio de adecuación	0		0		0		0			
Otros	118.243		1.923.432		0		0		3.090.079	
<b>Urbanismo*</b>	<b>2.068.169</b>	<b>6,3</b>	<b>2.789.795</b>	<b>14,0</b>	<b>5.404.848</b>	<b>17,3</b>	<b>2.133.236</b>	<b>11,2</b>	<b>2.472.063</b>	<b>5,43</b>
Servicios públicos							48.467			
Acueducto							96.427			
Alcantarillado							686.965			
Energía					1.500.000		77.227			
Teléfono							50.950			
Gas							106.600			
Internet							0			
Vías y andenes					2.920.000		1.066.600			
Espacio Público							0			
Equipamiento					984.848		0			
<b>Costos directos*</b>	<b>20.025.774</b>	<b>60,9</b>	<b>13.322.240</b>	<b>66,9</b>	<b>20.564.573</b>	<b>65,9</b>	<b>12.949.378</b>	<b>67,9</b>	<b>22.443.696</b>	<b>49,3</b>
Materiales y transporte	5.828.536	19,6	0		19.417.475		6.438.519	33,75		
Mano de obra	13.599.917	45,6	0				3.887.111	20,38		
Plazos y formas de financiación	597.321				1.147.098		2.589.408			
<b>Costos indirectos*</b>	<b>4.135.081</b>	<b>12,6</b>	<b>5.669.406</b>	<b>28,5</b>	<b>4.174.574</b>	<b>13,4</b>	<b>2.965.630</b>	<b>15,5</b>	<b>5.974.153</b>	<b>13,1</b>
Impuestos	-1.283.784		697.449		755.073		153.439		824.021	
Licencia y conexión sev. Públicos	0		0		322.965		0			
Administración***	3.497.365	11,7	1.783.619	6,9	365.484	1,2	1.972.803	10,3	1.590.361	4,0
Honorarios	131.757		1.793.440		1.274.936		708.021		2.138.335	
Escrituración y legalización	1.326.905		498.178		448.269		131.367		1.174.230	
Publicidad y ventas	462.838		896.720		51.148 7		0		247.206	
<b>Total Costos</b>	<b>29.808.686</b>	<b>90,6</b>	<b>25.896.855</b>	<b>130,0</b>	<b>31.097.692</b>	<b>99,6</b>	<b>19.075.000</b>	<b>100,0</b>	<b>39.336.128</b>	<b>86,4</b>
<b>Precio de venta</b>	<b>32.900.449</b>		<b>19.927.108</b>		<b>31.227.720</b>		<b>19.075.000</b>		<b>45.516.285</b>	
Utilidad****	3.091.764	9,4	-5.969.746	-30,0	130.028	0,4	0	0,0	6.180.157	13,6

Fuentes: Cada una de las firmas – a precios del año de inicio de cada proyecto; elaboración y cálculos equipo consultor.

**Notas:**

**(1): Torres de San Sebastián (2004)**

- Del precio de construcción, la mano de obra es el 70%, materiales el 25% y transporte el 5%.  
El precio de construcción suma \$ 19.428.453 a lo cual deben restársele los porcentajes anteriores.
- Los impuestos corresponden a devolución de IVA.

**(2): Altos de Calazans (2003)**

- El rubro otros incluye los costos financieros (\$1.923.432).

**(3): Los Búcaros III (2004)**

- En los \$19.417.475 esta incluido el AIU
- Corresponde a imprevistos en los directos: \$256.699
- El rubro de administración se refiere a: Gerencia, gastos generales y seguros

**(4): Las Flores (2005)**

- La energía representa muy poco pues hace parte de la red externa de EPM.
- Los equipamientos y espacios públicos no aplican por que el municipio ya los había hecho.
- Los costos indirectos estan entre los administrativos del constructor y los de escrituración.

**(5): Andalucía, (2002)**

- Los costos generales agrupan los costos financieros y otros rubros, además del valor de la tierra.
- El porcentaje del total costos (86.42%) se toma respecto al precio de venta.
- El precio de los apartamentos se tomó en relación con la tabla "Total Costos del Proyecto"

\*Los grandes rubros sombreados como proporción de los precios de venta de las viviendas.

\*\*Los porcentajes del precio de la tierra, materiales y transportes como proporción de los costos.

\*\*\*El porcentaje de los gastos de administración como proporción de los costos totales.

\*\*\*\*Las utilidades como proporción de los precios de venta.

De la información suministrada en el Cuadro 5.2.2 se puede deducir lo siguiente:

- El costo de la tierra, generalmente considerado como el 10% de costo total, varía considerablemente en los cinco casos estudiados: entre el 3.1% y el 13.6%, con un promedio de 8.9%.
- Los costos de urbanismo, frecuentemente citados como causa del crecimiento del precio de la vivienda de interés social, no sobrepasan el 10% del precio de venta. Sin embargo, éstos varían de acuerdo con la localización del proyecto: en zonas

periféricas sin dotación de redes de infraestructura (proyectos 2, 3 y 4) o en zonas urbanas consolidadas (proyectos 1 y 5). En los últimos casos, los costos de urbanismo representan el 6.3% y 5.43% respectivamente, pero también tienen los costos de tierra más altos.

- Sobre los gastos generales, en los dos casos privados éstos representan el 21% y 18.6%; en los demás casos este rubro fue la mitad o menos. Hay que interpretar estos datos con cuidado ya que el caso de la Caja de Compensación Familiar (3) y en el caso público (4), no se suministraron datos en el ítem “otros”, el cual hace referencia a imprevistos o a gastos financieros en los demás proyectos.
- Los costos directos son bastante parecidos en todos los proyectos, superando el 60% de los costos totales, a excepción del caso privado (5), el cual arrojó un 49.3%. El porcentaje más alto (67%) se presenta en el caso de la entidad estatal; aquí podrían jugar factores de localización, acabados y/o ineficiencia.
- En cuanto a utilidades, en un caso privado (5) éstas ascendieron al 13.58% del precio de venta de sus viviendas, mientras que en el otro (2) se registró una pérdida del 30%, antes de entregar el proyecto a una fundación, debido a asuntos de inseguridad y orden público de la zona donde está localizado el proyecto, el pago de vacunas a grupos al margen de la ley, peaje de materiales o robo de equipos y maquinaria, etc. En los casos de la Caja de Compensación Familiar y público (3 y 4), se registraron precios de venta muy similares a los costos totales, con bajas o nulas utilidades.

#### **5.2.2.2.1 Aspectos urbanísticos**

Tres casos se encuentran ubicados en la zona urbana y dos en la zona de expansión occidental de la ciudad. Tres de los proyectos de vivienda hacen parte del tratamiento urbanístico de desarrollo (Altos de Calazans, Las Flores y Búcaros III), uno de renovación (Torres de San Sebastián) y otro de consolidación en zona mixta (Andalucía). Las fechas de construcción de los proyectos corresponden a los años 2002-2005. Los proyectos son de tipo unifamiliar, exceptuando Torres de San Sebastián que es en altura. Con una sola excepción, el área de las viviendas oscila entre 44m<sup>2</sup> y 50m<sup>2</sup>.

En cuanto a accesibilidad y conectividad, espacios públicos y circulaciones interiores, los proyectos tienen aceptables especificaciones para sus habitantes, con buenos materiales predominantes en pisos, paredes y techos. Aunque urbanísticamente estos casos de estudio presentan aspectos razonables, la mayor preocupación en cuanto a calidad habitacional tienen que ver con los acabados, el área de la vivienda y su relación con los costos de la vivienda.

#### **5.2.2.2.2 Aspectos decisionales y percepciones cualitativas**

Se realizaron encuestas en cinco proyectos del sector informal con el objetivo principal de recopilar información sobre aspectos decisionales y el grado de satisfacción de los habitantes con su vivienda y entorno habitacional, y complementar información sobre aspectos financieros, esta vez en relación con la economía familiar. Al no haber sido concebido como una muestra representativa, no se consignan los resultados en forma estadística, sino que se presentan como una indicación general de las condiciones cualitativas percibidas al interior de este sector. Adicionalmente, es importante advertir que únicamente en el caso de Altos de Calazans las encuestas corresponden a los proyectos

señalados en este estudio<sup>7</sup>. Aún así, en la medida en que se tratan de proyectos similares en sus cualidades urbanísticas y socio-económicas, se considera pertinente presentar los resultados ya que proporcionan información ilustrativa sobre la percepción de los residentes en este tipo de vivienda.

Con una sola excepción,<sup>8</sup> se trata de proyectos recientes donde las familias llevan 4 años o menos en sus viviendas, y para los cinco proyectos el tamaño familiar oscila entre 1 y 7 personas (promedio 3.6 personas por familia). La mayoría vivía en Medellín antes, en vivienda arrendada (60% aproximadamente) o en vivienda compartida con familiares (35% aproximadamente); en los pocos casos de familias propietarias de una vivienda antes de comprar en los proyectos estudiados, muchas eran 'propietarios' en invasiones en zonas de alto riesgo. La gran mayoría de las familias estaba buscando una casa (en vez de apartamento o lote) y considera que sus condiciones de vivienda han mejorado al pasar a vivir en estos proyectos y tener casa propia.

- **Criterios de escogencia:** Entre los criterios de escogencia del proyecto, el precio fue la consideración principal. La encuesta indica que los compradores generalmente actúan de manera racional y pone en juego otros factores como las facilidades de financiación (subsidio, crédito, condiciones ofrecidas por las cajas de compensación familiar), la ubicación y el tamaño, y en menor grado el diseño y el tener conocidos que residan en el proyecto. Muy pocas veces se citaron el transporte como factor decisivo, aunque como veremos éste constituye una de las causas principales de inconformidad una vez que las familias están viviendo en el proyecto.

- **Percepciones positivas y negativas:** Lo que más les gusta a las familias es el hecho de tener casa propia. Otros motivos secundarios de satisfacción conciernen la comodidad y tranquilidad del sector. Lo que menos les gusta a las familias son, en orden de frecuencia, el tamaño de la vivienda, el alto costo de los servicios públicos, el pobre servicio de transporte público (especialmente en el sector de Pajarito), la escasez de servicios educativos y los costos adicionales de transporte que esto implica, la 'mala educación' de los vecinos y los problemas de conflictos y de convivencia en comunidad.

- **Cumplimiento de expectativas:** En general la nueva vivienda cumple con las expectativas de las familias, aunque son frecuentes los reclamos en relación con la falta de espacios sociales y de equipamiento (acceso a planteles educativos), especialmente en los proyectos más recientes y todavía sin terminar. La vasta mayoría de las familias piensa en quedarse en el proyecto respectivo.

- **Efectos directos sobre el presupuesto familiar:** En la mayoría de los casos la compra de la vivienda aumentó el porcentaje de los ingresos familiares dedicado a la vivienda, debido al monto de las cuotas de pago de los créditos y préstamos. El subsidio familiar, las

---

<sup>7</sup> Dificultades en la obtención de información económica (estructura de costos) obligaron, a última hora, modificar la selección de proyectos después de haber realizado las encuestas. Se consideró la información económica de ser de mayor importancia.

<sup>8</sup> El Limonar: caso especial, subsidiada fuertemente por el municipio dentro del programa de reubicación de barrios en zonas de alto riesgo, con créditos menores por un valor de \$25.000 mensuales (c.1988), ya cancelados. Siendo usualmente pobladores de barrios de invasión, el porcentaje de los ingresos familiares dedicado a la vivienda aumentó notoriamente, especialmente en servicios públicos, que generó dificultades en su pago, recortes y conexiones irregulares. En este barrio las familias tienden a ser más numerosas y casi no hay subarriendo ni usos productivos (el número de personas y el tamaño de la casa no lo permiten). Muchas familias creen que su vivienda se ha valorizada, pero tal vez hacen referencia al costo subsidiado de su adquisición inicial. La liquidación del Inurbe hizo imposible recoger datos sobre la estructura de costos de construcción de esta urbanización.

facilidades de crédito proporcionadas por las Cajas de Compensación Familiar y los ahorros (incluyendo las cesantías) fueron importantes en el momento de efectuar la compra.

- **Efectos indirectos sobre la economía familiar:** Si bien la compra de una vivienda usualmente aumenta los costos directos, la nueva vivienda formal casi siempre aumenta significativamente los costos colaterales en servicios públicos y transporte (especialmente en el caso de familias con varios miembros). Cada uno de estos dos rubros tiende a representar entre el 50%-90% del costo de la cuota mensual del crédito de compra, motivo principal de las quejas de los compradores.

- **Efectos sobre el capital familiar:** Más de la mitad de las familias cree que su vivienda se ha valorizada desde el momento de compra. Por otra parte, es frecuente el uso de la vivienda como capital productivo, no en términos del subarriendo para uso residencial sino en términos de espacios dedicados a actividades económicas.

- **Financiación:** las fuentes de financiación son variadas y combinadas; se resalta la importancia del subsidio familiar, los créditos bancarios y de las Cajas de Compensación Familiar, las cesantías y el ahorro. El tiempo de ahorro varía considerablemente, típicamente entre 3 y 10 años; es común también la compra de contado con base en ahorros u otras fuentes de financiación, por ejemplo la venta de la casa anterior.

### 5.2.3 Costos en el mercado informal

#### 5.2.3.1 Precisiones metodológicas

Tal como se mencionó al comienzo, en el sector informal se adoptó una estrategia de análisis a partir de la unidad vivienda/familia en vez de la unidad proyecto. Cada familia se inserta en la dinámica de construcción del barrio a su propia manera, asumiendo costos y resolviendo cuestiones de financiamiento según la evolución de sus condiciones particulares y la dinámica social y comunitaria del asentamiento, dentro de una infinidad de micro-procesos sutiles y muy significativos al interior de cada barrio, tal como se ilustra a continuación. Para efectos de comparación, posteriormente se presentan algunos datos en términos de promedios, pero estos datos deben interpretarse con suma precaución. Consideramos que el entendimiento de la micro-complejidad del sector informal es también importante por sus implicaciones en cuanto a las formas de intervención estatal.

Con respecto a las encuestas, conviene precisar que el levantamiento de esta información en campo no se hizo con el formalismo de una “entrevista”, debido a que muchas veces las personas ya están cansadas de tantos censos y cuestionarios sobre diferentes asuntos. Por lo tanto, se estableció un contacto directo con las personas que mostraban mayor voluntad y que disponían del tiempo para “conversar” y relatar el proceso de poblamiento del barrio y específicamente sobre la construcción de su vivienda. Algunas entrevistas permitieron establecer una estructura de costos que se presenta en el formato establecido.

En cuanto al cálculo de costos, éste se hizo de acuerdo con la evolución en el tiempo de la vivienda (ver Cuadros 5.2.5 - 5.2.7). En los barrios más antiguos como Santo Domingo Savio, El Diamante y Nuevos Conquistadores, se presentaron dificultades en la precisión de los datos, tanto en fechas como en precios y tiempos de duración de la construcción, debido precisamente a la informalidad con la que se construye, a la edad de los pobladores que tienen el conocimiento y al olvido o a la incapacidad de establecer comparaciones con los valores actuales. Expresiones como: “Yo no sé... ¿como comprábamos de a ladrillito semanalmente!” o “Eso fue hace tantos años que ya ni me acuerdo” o “Me parece que valió como 30 ¿o será 300 pesos? ¡Ah yo no sé!” o “Yo me cogí eso de una demolición y los traje

a pie; ¡me demoré como tres horitas!” o “Ah, si esas tablitas me las regalaron” o “La casita la hicimos de bahareque, cogimos tablas de por ahí y el barro de la quebrada.” De igual forma, son frecuentes el aprovechamiento de materiales de segunda, los obsequios por parte de líderes o políticos en los diferentes sectores, y la extracción de material de playa en las diferentes quebradas.

La obtención de datos precisos sobre obras de urbanismo como vías, senderos y escalas es de difícil consecución porque, en la mayoría de los casos, estas obras se llevaron a cabo gracias a la mediación de las Juntas de Acción Comunal o de algunos políticos quienes obtuvieron los materiales y promovieron convites en la misma comunidad para construir. Así, no se tienen referentes de los costos precisos de materiales o de la mano de obra. Sólo se logró plantear un estimativo en el barrio Nuevos Conquistadores gracias al Estudio de Factibilidad del programa Primed.

En general, la inversión de mano de obra para la construcción de las viviendas es un costo que no es valorado en términos monetarios por el propietario, ya que son los mismos miembros de la familia quienes construyen y ellos dicen: “No me costó nada porque yo mismo lo hice. Eso sí le dedique varias noches y todos los fines de semana religiosamente hasta que levanté la casita, a veces con alguno de los muchachos y hasta la señora pegó ladrillos”. Para el análisis de los costos directos se estimó el precio de la mano de obra por metro cuadrado, teniendo en cuenta la tabla histórica de salarios mínimos mensuales.

Todos los costos se actualizaron a precios de 2005 utilizando el Índice de Costos de la Construcción de Vivienda, ICCV, indicador que permite medir la evolución porcentual promedio de los principales insumos de la canasta de la construcción de vivienda<sup>9</sup>. La información sobre los casos tanto formales como informales fue consignada en un formato común.

### **5.2.3.2 Ilustración de los análisis: caso del barrio Nuevos Conquistadores**

El barrio Nuevos Conquistadores pertenece a la Comuna 13 en la zona centro-occidental de la ciudad de Medellín. El proceso de consolidación de este barrio ha sido bastante cambiante, no sólo por las características propias de una invasión, sino por la historia reciente de la ciudad donde el Estado interviene inicialmente con el programa de mejoramiento para barrios subnormales, PRIMED, logrando ejecutar varias obras básicas de mejoramiento de viviendas, titularización de predios y mejoramiento barrial.

Más adelante, debido a situaciones de violencia con grupos armados organizados e ilegales, nuevamente el Estado interviene en lo que se conoció como la operación Orión, para “retomar el territorio”. La comunidad recuerda esta época como “*la guerra*”.

Estos hechos fueron especialmente traumáticos para los habitantes de los barrios de la Comuna 13 y marcaron la historia de las familias ya que una gran parte de las viviendas se convirtieron en trincheras de los diferentes bandos. Muchas casas fueron arrasadas totalmente y otras sufrieron daños en sus techos y/o paredes; se puede decir que todas las familias que permanecieron en el barrio, tuvieron que asumir no sólo el costo moral de amigos y familiares muertos, sino el costo económico de la “*reconstrucción*”, la cual todavía

<sup>9</sup> Haciendo uso de las series del DANE sobre este índice, fue necesario reducir todos los índices a una serie con base común (1999). Este procedimiento se realizó de acuerdo con Lora (1991): para cambiar de una serie de base, se multiplican todas las observaciones por un factor de escala que se obtiene entre los índices de las series para un periodo común. Este factor es la relación entre el precio de la base que se quiere utilizar ahora y el precio de la base en que venía la serie. La nueva serie queda así valorada a los precios del año cero y empatará perfectamente con una serie para otros años que haya sido calculada originalmente a los precios del año cero.

hoy en día, para muchos, no ha concluido. Por esta razón, los habitantes no pueden estimar con precisión el costo de la vivienda y las obras de urbanismo.

La zona de estudio corresponde a 235 viviendas ubicadas entre las calles 36C y 39A con las calles 114 y 116B; es una zona de protección. Por lo tanto, según la norma, debería ser solamente una zona de siembra y conservación ambiental. Sin embargo también esta catalogada para tratamiento urbanístico como zona de mejoramiento integral, a pesar de incluir una zona de riesgo no recuperable. Debido a esta clasificación y a los procesos sufridos, el municipio tiene como prioridades para este sector la organización de senderos y conexiones con las vías principales de acceso al barrio, y algunos mejoramientos como la segunda etapa de lo que fue el programa PRIMED.

Las características urbanísticas del sector muestran una distribución espacial bastante compleja y saturada de construcciones, compuesta por grupos de viviendas en lo que se puede llamar manzanas irregulares y orgánicas, ya que se adecuan a la topografía, teniendo un acceso por la parte alta a un primer piso, mientras la casa es una pequeña torre de dos o tres plantas que se descuelga por la montaña, como se aprecia en la fotografía.

Las áreas de lotes y viviendas resultan ser muy similares entre sí, ya que son muy pocas las áreas libres dentro de la construcción; 14,8% son casas de menos de 15 m<sup>2</sup>, y 50% de las construcciones, de menos de 40 m<sup>2</sup>, lo que constituye un espacio muy reducido si se considera que en la mayoría de estas casas habitan más de 4 personas.

A pesar de ser un barrio de invasión antiguo, sólo un 20% de las construcciones tiene más de 20 años y un 32% tiene menos de 15 años.

Los materiales de las edificaciones, en su mayoría, son definitivos: en más del 70%, son en ladrillo, con pisos en cemento; y el 58% de los techos es de zinc.

Como se ha dicho, la dinámica de crecimiento de este sector es tan alta que probablemente la tendencia también es a densificarse a pesar de la saturación ya existente.

Cuadro 5.2.5  
Estructura de costos barrio Nuevos Conquistadores: Caso 1

Concepto				Actor a 2005		
	1997	2004	2005	Hogar	%	Estado
Area del lote: 48m <sup>2</sup>						
<b>Generales</b>				<b>\$ 979.614</b>	<b>12%</b>	
Precio de la tierra	\$ 500.000			\$ 979.614	12%	
<b>Obras de Urbanismo (*)</b>				<b>\$ 0</b>	<b>0%</b>	
Servicios públicos				\$ 0		
Acueducto	Comunal					
Alcantarillado	Al Caño					
Energía	Compartida vecino					
Vías y andenes						
Espacio Público						
<b>Equipamiento</b>						
<b>Costos directos</b>				<b>\$ 6.949.991</b>	<b>88%</b>	
Materiales y transporte	\$ 200.000	\$ 5.000.000		\$ 5.526.680	70%	
Mano de obra	\$ 114.670	\$ 572.800	\$ 610.400	\$ 1.423.311	18%	
Plazos y formas de financiación	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
<b>Costos Indirectos</b>				<b>\$ 0</b>	<b>0%</b>	
Impuestos				\$ 0		
Licencia y conexión sev. Públicos				\$ 0		
Administración				\$ 0		
Honorarios				\$ 0		
Escrituración y legalización				\$ 0		
Publicidad y ventas				\$ 0		
<b>Costo Total</b>				<b>\$ 7.929.606</b>	<b>100%</b>	
Precio de venta				\$ 6.000.000		
<b>Utilidad</b>				<b>-\$ 1.929.606</b>	<b>-32%</b>	



\*Obras de Urbanismo: En este caso no se muestra el costo de las obras de Urbanismo, pues la llegada de este propietario fue después de ejecutadas las obras, sin embargo el Costo Total de las obras para el hogar es: \$2,120,728, Costo de la Comunidad:\$412,816 y para el Estado \$6,703,106.

Cuadro 5.2.6  
Estructura de costos barrio Nuevos Conquistadores: Caso 2

Concepto								Actor a 2005					
	1980	1982	1983	1984	1990	1993	2005	Hogar	%	Comunid	%	Estado	%
Area del lote: 48m <sup>2</sup>	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$		\$		\$	
<b>Generales</b>								0	0%				
Precio de la tierra	0							0	0%				
<b>Obras de Urbanismo</b>								3.295.537	50,1%	412.816	100%	6.703.106	66,8%
Servicios públicos								3.295.537	50,1%				
Total de Acue. y Alca.						420.485	1.651.264	1.651.264	25%				
Acueducto													
Alcantarillado													
Energía					219.877			1.644.273	25%				
Vías y andenes						420.485	1.651.264			412.816	100%	1.238.448	12%
Espacio Público													
Equipamiento						152.557	599.096					599.096	6%
Protección y Establecimiento						315.502	1.238.988					4.865.561	48%
<b>Costos directos (*)</b>								3.013.613	45,8%			3.330.133	33,2%
Materiales y transporte	2.400	18.160	9.070	7.600		848.000		1.597.476	24%			3.330.133	33,2%
Mano de obra	2.250	4.000	4.630	2.000		212.000		1.416.137	22%				
Otros, Plazos y formas de financiación													
<b>Costos indirectos</b>								274.893	4,2%				
Impuestos								0					
Licencia y conexión sev. Públicos								0					
Administración								0					
Honorarios								0					
Escrituración y legalización						70.000	274.893	274.893					
Publicidad y ventas								0					
<b>Costo Total</b>								6.584.043	100%	412.816	100%	10.033.238	100%
Precio de venta				200.000				6.468.365					
<b>Utilidad</b>								- 115.678	-2%			- 3.564.873	-55%

Cuadro 5.2.7  
Estructura de costos barrio Nuevos Conquistadores: Caso 3

Concepto								Actor a 2005					
	1983	1984	1985	1990	1993	2005	Hogar	%	Comunid	%	Estado	%	
Area del lote: 90,5m <sup>2</sup>	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$		\$		\$		
<b>Generales</b>								4.329.793	21,4%				
Precio de la tierra (*)	110.000							4.329.793	21,4%				
<b>Obras de Urbanismo</b>								2.120.728	10%	412.816	100%	6.703.106	66,6%
Servicios públicos								2.120.728	10%				
Total Acue y Alc						121.327		476.456	2%				
Acueducto													
Alcantarillado													
Energía					219.877			1.644.273	8%				
Vías y andenes						420.485	1.651.264			412.816	100%	1.238.448	12%
Espacio Público													0%
Equipamiento						152.557	599.096					599.096	6%
Protección y Establecimiento						315.502	1.238.988					4.865.561	48%
<b>Costos directos</b>								13.540.221	67%				33%
Materiales y transporte	95.880	184.824	36.420		857.010			10.731.738	53%			3.365.516	33%
Mano de obra	8.400	38.200	14.900		214.252			2.808.483	14%				
Otros, Plazos y formas financiación													
<b>Costos indirectos</b>								274.893	1,4%				
Impuestos								0					
Licencia conexión sev. Públic.								0					
Administración								0					
Honorarios								0					
Escrituración y legalización					70.000	274.893		274.893					
Publicidad y ventas								0					
<b>Costo Total</b>								20.265.636	100%	412.816		10.068.621	100%
Precio de venta				400.000				10.765.371					
<b>Utilidad</b>								- 7.379.536,61	-69%				

### 5.2.3.2.1 Descripción de la estructura de costos

#### Caso 1:

- El “propietario” de esta vivienda compró el lote sin escritura en 1997, por un precio de \$500.000.
- Construyó una vivienda en madera con tejas de lata, y tardó 20 días en adecuar el terreno para iniciar el proceso constructivo.
- La violencia lo obligó a abandonar su vivienda.
- En 2004, el propietario regresó y comenzó a reconstruir su casa, con una inversión en materiales de \$5.000.000, los cuales fueron comprados en el Depósito del Barrio (El Tejar, El Corazón) poco a poco, al ritmo de la construcción. Durante 2 años, destinó cada domingo a esta actividad.
- La energía es compartida con un vecino y pagan en compañía una cuenta de aproximadamente \$105.000 mensuales. El agua proviene del tanque comunitario y se cancela mensualmente a la Junta de Acción Comunal la suma de \$3.000.
- El “propietario” no ha recibido subsidios para el mejoramiento de su vivienda.

#### Caso 2:

- El “propietario” de esta vivienda tomó el lote por invasión en 1980.
- Explanó el terreno, y construyó los muros de la casa en bahareque y el techo en cañabrava. Algunos de los materiales fueron extraídos del lugar. El costo total de los materiales y el transporte fue de \$2.400. La mano de obra se estimó en \$2.280.
- En 1982, el “propietario” invirtió \$18.160 en el cambio de techo por teja campesina, la cual fue adquirida en Guayaquil; en esta inversión incluyó también las instalaciones sanitarias y eléctricas. La mano de obra para la realización de estas adecuaciones tuvo un costo de \$4.321.
- Posteriormente, en 1983, los habitantes de la casa hicieron una inversión total en materiales y transporte de \$9.670, para la construcción de un muro de contención y un piso en cemento, la instalación de tres puertas de madera y 8 latas de zinc para el techo. El costo de la mano de obra fue de \$4.630.
- Finalmente en 1984, se instaló un sanitario. El costo de los materiales y del transporte fue de \$7.600. La mano de obra costó \$2.000.

#### Caso 3:

- El “propietario” de esta vivienda adquirió el lote en 1983, con una incipiente construcción en madera, y pagó \$110.000. La construcción posterior de la vivienda se hizo en tres etapas:
- La primera etapa consistió en la explanación del terreno, la construcción de las fundaciones y de muros en ladrillos, la instalación de las acometidas y del piso en baldosa en una parte de la casa. El costo de la mano de obra y del transporte se estimó en \$95.880. El precio de la mano de obra fue de \$8.400.
- La segunda etapa consistió en revocar la vivienda, hacer un piso en cemento con color mineral, y vaciar la loza para la vivienda. El precio de estas reformas fue estimado en \$184.824, con una mano de obra que costó \$38.200 adicionales.
- Finalmente, en 1985, el “propietario” instaló una puerta y dos ventanas metálicas, forró el baño y la cocina con baldosines, y construyó dos columnas de refuerzo. Lo anterior tuvo un costo en materiales y transporte de \$36.420 y en mano de obra de \$14.900.
- En 1993, el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín, PRIMED, inició un programa de mejoramiento en la zona, dentro del cual incluyó la legalización de la tenencia, algunas obras de urbanismo como senderos, la adecuación de servicios públicos y obras de protección, entre otras. Además introdujo el mejoramiento y la reubicación de viviendas.

- El costo de la inversión en senderos y vías por metro lineal estaba estimado en \$102.500. Los equipamientos comunitarios para educación, salud, recreación y sedes comunales tenían una inversión proyectada por metro cuadrado de \$460.000.
- El costo de la legalización de la tenencia fue de \$70.000 para cada “propietario”.

### 5.2.3.3 Análisis comparativo de costos en el sector informal: barrios piratas e invasiones

Es importante señalar que las dinámicas y los costos de urbanización varían entre los barrios piratas y las invasiones, no sólo para los hogares y los promotores, sino también para el Estado en procesos posteriores de mejoramiento y legalización. Los barrios piratas implican un orden mínimo en el loteo, el manzaneo y la construcción de vivienda, elementos generalmente ausentes en las invasiones que además demuestran una marcada tendencia de subdivisión tanto de lotes como en altura. En cuanto a los efectos económicos, en un principio los costos son mínimos para los hogares en una invasión, pero los costos posteriores son altos tanto para las familias como para el Estado: para las familias, la consolidación de la vivienda implica la compra continua de materiales en la reconstrucción in situ de la casa, altos costos de mantenimiento de las redes informales y precarias de servicios y frecuentemente costos más altos de transporte por razones de localización. Todo lo anterior dificulta y aumenta los costos de la intervención posterior del Estado en la regularización, la prestación de servicios y el mejoramiento barrial. En términos estrictamente económicos, podría decirse que el barrio pirata es generalmente más eficiente en todo sentido. La ‘ventaja’ del barrio de invasión para los hogares consiste en que no hay costo alguno de compra o de tipo financiero, aunque esta ventaja ‘se paga’ con la pésima calidad de la vivienda durante un tiempo largo.

Cuadro 5.2.8  
Resumen estructura de costos: barrios pirata e invasiones

	Invasiones*		Pirata**	
	Promedio (%)	Variación	Promedio (%)	Variación
Suelo	9	0% - 33%	20	4% - 35%
Urbanismo	12	0% - 50%	3	2% - 4%
Costos directos	78	4% - 100%	77	61% - 92%
Costos indirectos	1	0% - 4%	1	0% - 2%
Costo total	10'700.000	2'000.000 – 21'500.000	69'800.000	6'400.000 – 133'100.000
Utilidad hogar***	-43%	+35% a -186%	-76%	+9% a -142%

\*7 casos vivienda/familiar

\*\* 2 casos vivienda/familiar

\*\*\*costo de la vivienda dividido por el precio estimado de venta

Cuadro 5.2.9

Estructura de costos: resumen barrio Nuevos Conquistadores

Concepto	Caso 1		Caso 2		Hogar \$	%	Caso 3		Estado \$	%
	Hogar \$	%	Hogar \$	%			Comunidad \$	%		
<b>Generales</b>	<b>979.614</b>	<b>12%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>4.329.793</b>	<b>21%</b>				
Precio de la tierra	979.614	12%	0	0%	4.329.793	21%				
<b>Obras de Urbanismo (*)</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>3.295.537</b>	<b>50%</b>	<b>2.120.728</b>	<b>10%</b>	<b>412.816</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 6.703.106</b>	<b>67%</b>
Servicios públicos	0		3.295.537	50%	2.120.728	10%				
Total Acueducto y Alcantarillado			1.651.264	25%	476.456	2%				
Acueducto Alcantarillado Energía		Comunal A la quebrada Compartida con vecino	1.644.273	25%	1.644.273	8%	412.816,10	100%	1.238.448	12%
Vías y andenes										0%
Espacio Público									599.096	6%
Equipamiento										48%
Protección y Establecimiento									4.865.561	48%
<b>Costos directos</b>	<b>6.949.991</b>	<b>88%</b>	<b>3.013.613</b>	<b>46%</b>	<b>13.540.221</b>	<b>67%</b>				<b>33%</b>
Materiales y transporte	5.526.680	70%	1.597.476	24%	10.731.738	53%			3.365.516	33%
Mano de obra	1.423.311	18%	1.416.137	22%	2.808.483	14%				
Plazos y formas de financiación	0									
<b>Costos indirectos</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>274.893</b>	<b>4%</b>	<b>274.893</b>	<b>1%</b>				
Impuestos	0		\$ 0		0					
Licencia y conex. sev. Públicos	0		\$ 0		0					
Administración	0		\$ 0		0					
Honorarios	0		\$ 0		0					
Escrituración y legalización	0		274.893		274.893					
Publicidad y Vta	0		\$ 0		0					
<b>Costo Total</b>	<b>7.929.606</b>	<b>100%</b>	<b>6.584.043</b>	<b>100%</b>	<b>20.265.636</b>	<b>100%</b>	<b>412.816,10</b>		<b>10.068.621</b>	<b>100%</b>
<b>Precio de venta</b>	<b>6.000.000</b>		<b>6.468.365</b>		<b>10.765.371</b>					
<b>Utilidad</b>	<b>- 1.929.606</b>	<b>-32%</b>	<b>- 115.678</b>	<b>-2%</b>	<b>- 7.379.537</b>	<b>-69%</b>				
Tiempo de Construcción		1997-2005		1980-1993		1983-1993				

Cuadro 5.2.10

Estructura de costos: resumen barrios Santo Domingo Savio y La Cruz

Concepto	Santo Domingo Savio a precios de 2005						La Cruz a precios de 2005				
	Actor Caso 1		Actor Caso 2		Prom	Estado	Actor Caso 1		Actor Caso 2		Estado
	Hogar \$	%	Hogar \$	%			Hogar \$	%	Promotor Sta Teresita	%	
<b>Generales</b>	<b>7.085.116</b>	<b>33%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>			<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	
Precio de la tierra	7.085.116	33%	0	0%			0	0,0%	0	0%	
<b>Obras de Urbanismo</b>	<b>3.745.507</b>	<b>17%</b>	<b>425.172</b>	<b>4%</b>			<b>18.427</b>	<b>0,9%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	
Servicios públicos	3.745.507	17%	425.172	4%			18.427				
Acueducto	496.427	2%					18.427				
Alcantarillado	1.210.218	6%					0				
Energía	2.038.862	9%	425.172	4%			0				
Vías y andenes							0				
Espacio Público							0				
Equipamiento							0				
<b>Costos directos</b>	<b>10.714.293</b>	<b>50%</b>	<b>11.011.024</b>	<b>96%</b>			<b>1.925.020</b>	<b>99,1%</b>	<b>4.908.000</b>	<b>100%</b>	
Materiales y transporte	8.686.699	40%	2.315.427	20%			1.162.000	59,8%	4.248.000	87%	
Mano de obra	1.956.743	9%	8.620.544	75%			763.020	39,3%	660.000	13%	
Plazos y formas de financiación	70.851		75.053	1%			0		0		
<b>Costos indirectos</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>			<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	
Impuestos			0				0		0		
Licencia y conexión sev. Públicos	0		0				0		0		
Administración	0		0				0		0		
Honorarios	0		0				0		0		
Escrituración y legalización	0		0				0		0		
Publicidad y ventas	0						0		0		
<b>Costos totales</b>	<b>21.544.917</b>	<b>100%</b>	<b>11.436.196</b>	<b>100%</b>			<b>1.943.447</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.908.000</b>	<b>100%</b>	
Precio de venta	10.000.000		4.000.000				3.000.000		0		
<b>Utilidad</b>	<b>- 11.544.917</b>	<b>-115%</b>	<b>-7.436.196</b>	<b>-186%</b>			<b>1.056.553</b>	<b>35,2%</b>	<b>-4.908.000</b>	<b>-100%</b>	
Tiempo de Construcción		1958-1998		2000-2005			6 meses		1 mes		

Cuadro 5.2.11

## Estructura de costos: resumen barrios El Diamante y Brisas del Jardín

Concepto	Diamante				Brisas del Jardín			
	Actor Caso 1		Actor Caso 1		Actor Caso 1		Actor Caso 1	
	Hogar	%	Promotor*	%	Hogar	%	Promotor*	%
<b>Generales</b>	<b>5.313.837</b>	<b>4%</b>	<b>1.277.185</b>	<b>78%</b>	<b>2.215.870</b>	<b>35%</b>		
Precio de la tierra	5.313.837	4%	1.277.185	78%	2.215.870	35%		
<b>Obras de Urbanismo</b>	<b>2.405.821</b>	<b>2%</b>	<b>355.234</b>	<b>22%</b>	<b>250</b>	<b>4%</b>	<b>0</b>	
Servicios públicos	2.405.821	2%	177.617	11%	250	4%	0	
Acueducto	857.993	1%		0%	250	4%	0	
Alcantarillado	858.498	1%		0%	0		0	
Energía	689.33	1%	5.302.912	325%	0			
Vías y andenes			177.617	11%	0		0	
Espacio Público			0		0		0	
Equipamiento			0		0		0	
<b>Costos directos</b>	<b>122.538.723</b>	<b>92%</b>			<b>3.912.341</b>	<b>61%</b>	<b>0</b>	
Material y transporte	119.985.577	90%			3.323.805	52%	0	
Mano de obra	2.553.147	2%			588.535	9%	0	
Plazos y formas de financiación					0		0	
<b>Costos indirectos</b>	<b>2.880.631</b>	<b>2%</b>			<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	
Impuestos					0		0	
Licencia conexión sev. Públicos	1.329.522	1%			0		0	
Administración	0				0		0	
Honorarios	0				0		0	
Escrituración y legalización	1.551.109	1%			0		0	
Publicidad y ventas	0				0		0	
<b>Costo Total</b>	<b>133.139.013</b>	<b>100%</b>	<b>1.632.419</b>	<b>100%</b>	<b>6.378.211</b>	<b>100%</b>		
Precio de venta	55.000.000		2.100.995		7.000.000		4.000.000	
<b>Utilidad</b>	<b>-78.139.013</b>	<b>-142%</b>	<b>468.576</b>	<b>22%</b>	<b>621.789</b>	<b>9%</b>		
Tiempo de Construcción	1985-2002				2003-2004			

\* El costo para el promotor es sólo la apertura de vías

## 5.2.3.3.1 Costos para las familias

## El suelo:

- **En los barrios de invasión**, el suelo no tiene costo inicial, aunque representa en promedio el 11% de los costos familiares totales en los casos estudiados (oscilando entre el 0% y el 33%), ya que con el paso del tiempo el suelo adquiere un precio de compra-venta, aunque sin soporte jurídica.
- **En los barrios pirata**, el precio de la tierra es el 3.2% de los costos familiares totales en el caso de la vivienda en un barrio pirata antigua, y 35% en el otro donde el proceso de construcción es más reciente. Un mercado del suelo se produce con el paso del tiempo.

## Obras de urbanismo:

- **En los barrios de invasión**, en promedio este rubro representa el 12% de los costos totales para la familiar, también con variaciones grandes (entre el 0% el 50%) dependiendo en buena parte de la conexión de servicios públicos.

- **En los barrios pirata:** el rubro de obras de urbanismo equivale en promedio al 3% del costo total de las viviendas para las familias, ya que el barrio pirata cuenta con un manzaneo básico y en los casos estudiados las inversiones posteriores fueron realizadas por las Empresas Públicas de Medellín; sin embargo, en realidad estos costos son asumidos por las familias mediante su inclusión en las cuentas mensuales de servicios públicos (ver 5.2.3.3.2).

#### Costos directos:

- **En los barrios de invasión,** los costos directos constituyen el rubro más significativo, con un promedio del 78% y una variación de entre el 4% y el 100%, diferencias atribuibles al tiempo de construcción, las etapas del proceso, las áreas de las viviendas, los materiales, el mejoramiento y la ampliación de la vivienda.
- **En los barrios pirata** también constituyen el rubro más significativo, con un promedio similar (77%) y una oscilación entre el 61% y el 92%. Las grandes diferencias existen debido a la temporalidad del proceso de construcción, siendo más altos en el caso de un barrio antiguo como El Diamante como en un barrio más reciente como Brisas del Jardín. En ambos casos los costos directos superan el precio hipotético de venta, pero por diferentes razones: en el caso antiguo, los materiales y la mano de obra son los costos que más pesan sobre los costos totales, mientras que en el caso reciente, es la mano de obra. Ello obedece a que en el primero, la construcción se hizo en tres etapas: entre 1956 y 1973, con materiales desechables y bahareque; en 1973, con materiales definitivos; y posteriormente la vivienda empezó a consolidarse en altura, llegando a dos pisos e iniciando el tercero. En el segundo caso, el costo de la mano de obra estimado en el número de horas trabajadas durante todo el año 2000 elevó notablemente este costo.

El rubro de **financiación** e intereses de préstamos es en promedio el 1.5% del precio total de venta. En efecto, los propietarios o poseedores hacen préstamos para mejorar o construir la vivienda en “natilleras barriales”, con amigos o vecinos, y en pocos casos, a cooperativas. Esta situación está más asociada a imprevistos tales como desastres, desalojos, etc. La mayoría de las veces, los ocupantes de la vivienda prefieren comprar el material al menudeo e irlo almacenando, o como en el caso antiguo de Santo Domingo Savio, la persona guardó el dinero “*bajo el colchón*”, sin obtener el interés o la rentabilidad que podría haber obtenido si lo hubiera ahorrado en una entidad bancaria u otro tipo de asociación.

#### Costos indirectos:

- **En los barrios de invasión** son casi inexistentes. En Nuevos Conquistadores se efectuaron algunos procesos de legalización de predios, que, en promedio, representan el 3.4% del precio de venta. En general, para vender una propiedad en el mercado informal no se incurre en gastos de administración y ventas, publicidad, honorarios, etc.
- **Barrios pirata:** En cuanto a costos indirectos, únicamente se presentan en el caso consolidado de El Diamante donde algunos de los propietarios han legalizado sus predios.

#### Utilidad familiar:

- Para calcular la utilidad familiar se divide el costo de la vivienda en su estado actual por el precio estimado de venta. En el caso de Santo Domingo Savio donde el poseedor no quiso poner un precio de venta realista (pues no quiso vender), se utilizó como referencia el precio de compra de viviendas similares realizado por el Metro en la rehabilitación de la zona.

- En cuatro de los seis casos estudiados, la vivienda demuestra una utilidad negativa en términos económicos, o sea el dinero invertido en la casa es mayor que el precio estimado de venta. Donde se presenta una utilidad positiva, esto se debe en un caso (Nuevos Conquistadores – invasión antigua) a la inversión pública por medio del programa Primed (apoyo a algunas viviendas con materiales de construcción por un valor promedio de 41% del precio estimado de venta de las viviendas); y en el segundo caso (Barrio La Cruz – pirata) a la absoluta precariedad de la vivienda frente al mero hecho de posesión de la tierra.
- En todo caso, los costos sobre el tiempo son altos aún sin calcular el costo de vivir en una casa incompleta y en un barrio sin servicios públicos. En consecuencia, la rentabilidad para el hogar (costo de la vivienda para la familia dividido por el precio hipotético de venta) es baja o negativa en los casos estudiados, situación probablemente típica en tales barrios. En términos de costo de oportunidad el sector formal representa una mejor opción en términos de inversión familiar en vivienda, por lo menos si no se incorporen los costos financieros.
- Llama la atención el sentido de pertenencia de todos los propietarios de las viviendas en los diferentes barrios, corroborado con la respuesta ante la posibilidad de vender la casa: “No. Mi casa yo no la vendo. Si acaso le pongo un precio bien alto para que nadie la compre”.

#### 5.2.3.3.2 Costos para el Estado

Las inversiones del Estado en los barrios estudiados no están disponibles debido a la liquidación de las instituciones involucradas (ICT, Inurbe y Corvide). Así mismo, la información genérica sobre costos de obras en la Secretaría de Desarrollo Social no se presta para el cálculo de las obras realizadas en los barrios, debido a la ausencia de datos técnicos al respecto. En tales circunstancias, se circunscribe el análisis a la información sobre los costos de instalaciones de servicios públicos domiciliarios para el sector informal, con la ventaja de que dicha información incluye la adecuación de vías de acceso y de espacio público.

El sistema de financiación en el sector informal ha cambiado con el tiempo. Entre 1964 y 2002, la dotación de servicios era asumida por el usuario teniendo en cuenta el costo total de la obra dividido por el número de viviendas reales y potenciales al momento de la instalación de los servicios públicos. Mediante Decreto 1228 de 2002 se autoriza un cobro de hasta \$1'649.015, aumentado a \$1'976.247 por el Decreto 1286, vigente desde el 1 de diciembre de 2005, discriminado así:

- Acometida de acueducto	\$ 187.382
- Red de acueducto	\$ 474.555
- Acometida de alcantarillado	\$ 242.430
- Red de alcantarillado	\$1'071.880

Además, para la instalación del servicio de energía, se agrega otro costo al hogar:

- Acometida de energía	\$ 328.000
- Costo total para una familiar (incluyendo obras de urbanismo)	\$3'000.000 - \$5'000.000

Tanto los costos de dotación como los consumos se cobran mensualmente al propietario de la vivienda en la factura de servicios públicos. La financiación de las instalaciones se hace a 10 años con un DTF de 4%. Para las viviendas que no están legalizadas por estar

localizadas en zonas de alto riesgo o de alta pendiente, las Empresas Públicas de Medellín instalan medidores comunitarios cercanos a las redes existentes y a partir de éstos, la comunidad conecta mangueras o tubos de PVC hasta las viviendas. En efecto se cobra a cada usuario una tarifa de “fraude” en cumplimiento de las obligaciones constitucionales. Por ser un servicio provisional, no puede garantizarse regularidad en su prestación. Es importante resaltar que el cobro total se hace para la vivienda nueva que no tiene servicios y en el caso de las construcciones que ya tienen una infraestructura provisional, como el contador comunitario, se tienen costos diferenciados (grupo focal del 31 de enero de 2006).

Como ejemplo de mejoramiento de vivienda, en el barrio Nuevos Conquistadores el programa Primed promovió mejoramientos de vivienda para una zona de riesgo mitigable en 1999, en viviendas de 36 m<sup>2</sup> con sala, baño, alcoba y cocina, con un costo de \$2'010.000. Las viviendas se entregaban habitables y tenían piso en cemento esmaltado, mampostería confinada e instalaciones eléctricas.

Las obras de urbanismo, como andenes, escalas y vías, que son realizadas por las Empresas Públicas de Medellín con el fin de proteger las instalaciones, típicamente pueden costar entre \$1'000.000 y \$3'000.000 adicionales, dependiendo de factores como la localización, la pendiente, la dispersión de las construcciones, entre otros. Este aspecto está actualmente en revisión, a solicitud de las Empresas Públicas de Medellín, debido a que los costos que debe asumir el municipio, como la adecuación de espacios públicos y las obras de urbanismo, se cobran a los usuarios por medio de las cuentas mensuales de servicios públicos, además de cobros adicionales por medio de impuestos y otros gravámenes. Las Empresas Públicas de Medellín buscan separar los costos directos de las instalaciones, como materiales, llenos y mano de obra, de los costos en obras como andenes, vías, senderos u otras adecuaciones de tipo urbano que debe costear el municipio.

En la actualidad, uno de los sistemas de contratación de las Empresas Públicas de Medellín es a través de acuerdos con miembros de las comunidades en un modelo que se denomina “contratación social”, que permite que diferentes organizaciones comunitarias accedan a subcontratos para la construcción de algunas obras complementarias.

De los casos estudiados, únicamente en Nuevos Conquistadores se han presentado inversiones estatales significativas durante la realización del programa de mejoramiento barrial integral. En obras de urbanismo las inversiones ascienden al 83% del precio estimado de la vivienda, en promedio, con el mayor gasto en obras de protección y estabilización de taludes.

#### **5.2.3.3.3 El promotor y la comunidad**

Los costos asumidos por los promotores en los barrios informales estudiados son variables y difíciles de cuantificar. En los barrios de invasión Santo Domingo Savio, Nuevos Conquistadores y Brisas del Jardín, inicialmente no tuvieron promotor, aunque algunos políticos apoyaron la constitución de los dos primeros barrios mencionados.

El barrio pirata La Cruz cuenta con un promotor privado conocido como “Santa Teresita”, que absorbe todos los costos de la tierra en el caso de algunas viviendas pero varios poseedores construyen también directamente sus casas, siguiendo el esquema de cualquier barrio de invasión sin promotor. El barrio El Diamante, como urbanización pirata antigua, fue promovido por la familia Cock que asumió el costo de la apertura de vías y, de alguna manera, la dotación de los servicios públicos como se muestra en la estructura de costos, costos que fueron recuperados posteriormente en la venta de lotes.



La comunidad sigue siendo un actor importante en el sector informal, especialmente en relación con la prestación de mano de obra en proyectos de urbanismo como la construcción de escalas y senderos en las invasiones. Con frecuencia, estos trabajos se realizan sin planeamiento ni presupuestos e incluso sin recursos fijos, ya que la gestión de las Juntas de Acción Comunal, de los políticos o de algunos particulares contribuye a la obtención de materiales y de diferentes tipos de ayudas. Ni en general ni en este estudio fue posible calcular estos costos. El único caso en el cual se logró hacer algunas estimaciones, es el del barrio Nuevos Conquistadores, gracias al Estudio de Factibilidad del Primed.

#### **5.2.3.4 Características urbanísticas**

Dentro del patrón general de la informalidad, las características urbanísticas de los barrios informales varían considerablemente. Tal como se observó anteriormente, los barrios pirata tienden a tener mayor regularidad y posibilidades de mejoramiento que los barrios de invasión. Una constante, sin embargo, es la alta dinámica de crecimiento y densificación de los barrios, donde los procesos de construcción y apropiación de las viviendas y su entorno son acelerados. El barrio informal, como hecho urbanístico, cambia todos los días. Se presentan mayores detalles en el anexo (fichas).

Según el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín, los barrios Nuevos Conquistadores, La Cruz y Brisas del Jardín están definidos como “Zonas de Protección” con tratamiento urbanístico de “Zona de Mejoramiento Integral”. Por otra parte, el barrio Santo Domingo Savio está en “Zona de Protección” y forma parte de un tratamiento urbanístico considerado como “Redesarrollo”; y el barrio El Diamante está en “Zona Urbana” con un tratamiento urbanístico de “Consolidación Nivel 3”. El hecho de que 4 de los 5 barrios se encuentran en “Zonas de Alto Riesgo No-Recuperable” no obedece a una selección sesgada, sino a las condiciones mismas del desarrollo urbano de la ciudad de Medellín.

#### **5.2.4 Comparación entre los casos formales e informales**

Tal como hemos insistido en este estudio de Medellín y el área metropolitana, las urbanizaciones formales e informales no son comparables en sentido estricto: obedecen a lógicas, procesos y experiencias cualitativamente diferentes que difícilmente se captan en toda su riqueza en cifras y análisis estadísticos. Además, los productos en términos de edificaciones se diferencian considerablemente, especialmente en su aspecto evolutivo. La comparación de costos debe, por lo tanto, proceder con mucha cautela y la debida consideración de las especificidades de cada caso.

En este sentido, hay dos asuntos fundamentales a tener en cuenta. Primero, el mercado formal produce valores de cambio (vivienda más o menos terminada y transable) mientras que el sector informal produce valores de uso. De hecho, se encontró que la compra-venta de vivienda es mínima en los sectores informales estudiados, aunque existe un mercado ligeramente mayor en términos del alquiler de viviendas o partes de viviendas. Segundo, y relacionado con el anterior, en el sector formal la vivienda es un producto terminado, mientras que en el sector informal la vivienda es un proceso, un objeto nunca terminado e íntimamente relacionado con la evolución de las condiciones materiales y afectivas del habitante-constructor. Ambos factores deben tenerse en cuenta en el momento de pensar en políticas de vivienda hacia el futuro.

En relación con el factor tiempo, éste se incorporó en la aproximación al costo de la vivienda informal por la naturaleza evolutiva de su propia producción. En el caso de la vivienda formal, esta dimensión temporal se recorta. Se analiza la estructura de costos de producción y precio en el momento de compra-venta, dejando por fuera los costos posteriores para el comprador: los costos de financiación y en los rangos más bajos de precios, también los

costos de terminación de la vivienda, especialmente los acabados. En otras palabras, se continúa con la práctica convencional de separar los costos de producción/venta de los costos financieros que el comprador adquiere en ese mismo momento, como si fueran dos consideraciones diferentes, pero que en efecto típicamente extienden el horizonte de la producción/adquisición de la vivienda en 15 años hacia adelante.

En aras de equilibrar la comparación, si el análisis de costos viene desde atrás en el caso de la vivienda informal, es necesario extenderlo hacia adelante en el caso de la vivienda formal (adquirida con crédito). Entonces, se calcularon los costos financieros que asume un hogar en el caso de los 5 proyectos formales de vivienda estudiados, simulados según las condiciones que establece la banca comercial.

Cuadro 5.2.12  
Simulaciones del costo financiero de un crédito para vivienda.

Indicadores	Mixto	Privado (2)	Caja de CF	Público	Privado (5)
Precio de la vivienda	32.900.449	19.927.108	31.227.720	19.075.000	45.516.285
Couta Inicial (30%)	9.870.135	5.978.133	9.368.316	5.722.500	13.654.886
<b>Valor a Financiar (70%)</b>	<b>23.030.315</b>	<b>13.948.976</b>	<b>21.859.404</b>	<b>13.352.500</b>	<b>31.861.400</b>
Cuota constante en UVR	1.668,81	1.010,77	1.583,97	967,54	2.308,73
Valor UVR teórica	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50
Valor UVR inicial	153,19	153,19	153,19	153,19	153,19
Valor UVR final	391,93	391,93	391,93	391,93	391,93
Plazo en meses	180	180	180	180	180
Tasa de interés	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00
<b>Ingresos mínimos*</b>	<b>850.866</b>	<b>515.351</b>	<b>807.606</b>	<b>493.314</b>	<b>1.177.134</b>
<i>Simulador</i>	Granahorrar	Granahorrar	Granahorrar	Granahorrar	Granahorrar
Cuota 1 \$	255.651	154.842	242.653	148.221	353.682
Cuota 12 \$	270.843	164.044	257.073	157.029	374.699
Cuota 24 \$	288.448	174.707	273.783	167.236	399.055
Cuota 36 \$	307.197	186.063	291.579	178.107	424.993
Cuota 48 \$	327.165	198.157	310.531	189.684	452.618
Cuota 60 \$	348.431	211.037	330.716	202.013	482.038
Cuota 120 \$	477.380	289.139	453.109	276.775	660.434
Cuota 180 \$	654.053	396.146	620.799	379.206	904.852
Acumulado Interes** en 15 años \$	33.353.921	20.201.766	31.658.137	19.337.914	46.143.644
Acumulado abono a capital**en 15 años \$	43.017.454	26.054.764	40.830.356	24.940.631	59.512.704
Acum intereses/precio vivienda	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01
Acum abono a capital/precio vivienda	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31
Interes+abono a capital en 15 años	76.371.375,49	46.256.530,09	72.488.493,01	44.278.545,04	105.656.347,97
Veces que se paga la vivienda**	2,32	2,32	2,32	2,32	2,32

Fuente: Los precios de las viviendas según las firmas consultadas, 2005.

Los valores para las simulaciones: Granahorrar, simulador de créditos de vivienda, 2006.

\* Con el simulador de Conavi para créditos de vivienda, 2006.

\*\* Por financiar el valor del 70% del precio de la vivienda.

De la tabla anterior, se pone en evidencia que, con un crédito comercial equivalente al 70% del precio total de la vivienda, el valor de los intereses acumulados durante los 15 años equivale a 1.01 veces el valor actual de las viviendas; de igual modo, los abonos a capital en ese mismo lapso de tiempo son 1.31 veces el precio de las viviendas. Por esta razón,

sumando los intereses pagados y los abonos a capital, en todos esos casos los compradores pagarán, en 180 meses, 2.32 veces el valor actual de las viviendas.

No es solamente que los más pobres quedan excluidos del mercado formal de vivienda por las condiciones de acceso al crédito que impone la banca comercial, sino que los costos financieros multiplican el costo de la vivienda sobre el tiempo. En el caso de los más pobres, no tiene lógica ni sentido que ellos utilicen sus escasos recursos de esta manera; de hecho prefieren o están obligados a dirigir sus recursos hacia la construcción directa de la vivienda a través de la informalidad. Visto desde una perspectiva temporal, es precisamente la inversión del equivalente de una parte de los costos financieros, de manera directa en la vivienda, lo que permite la producción de vivienda informal.

Una comparación más real de los costos de la vivienda para las familias en los casos estudiados se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.2.13  
Costo de las viviendas e ingresos familiares: comparación sector formal e informal

Estudio de caso	Precio de compra	Costo real a 15 años	Cuota inicial + Crédito com. 30% 70%	Ingresos mínimos*
<b>Vivienda formal</b>				
Caso 1	32'900.449	86'241.510	9'870.135 + 76'371.375	850.866
Caso 2	19'927.108	52'256.530	5'978.133 + 46'256.530	515.351
Caso 3	31'227.720	81'856.809	9'368.316 + 72'488.493	807.606
Caso 4	19'075.000	50'001.045	5'722.500 + 44'278.545	493.314
Caso 5	45'516.347	119'311.233	13'654.886 +105'656.347	1'177.134
<b>Vivienda informal</b>				
		<b>Costo real</b>		<b>Ingresos familiares**</b>
Caso 1a(SD)		21'548.517		314.381
Caso 1b (SD)		11'436.196		314.381
Caso 2a (NC)		7'929.606		422.395
Caso 2b (NC)		6'584.043		422.395
Caso 2c (NC)		20'265.636		422.395
Caso 3a (LC)		1'943.447		356.540
Caso 3b (LC)		4'908.000		356.540
Caso 4 (D)		133'209.013		465.264
Caso 5 (BJ)		6'378.211		356.540

Fuente: Empresas urbanizadoras, Encuesta de calidad de vida 2005, presentación y cálculos del equipo consultor.

\* Para acceder al crédito.

\*\* Promedio ponderado de la comuna en la cual se ubica la vivienda/familia.

Del cuadro anterior y la información contenida en el análisis de cada sector, se puede deducir lo siguiente:

- Existe una brecha real más grande de lo normalmente contemplado en el costo de la vivienda para las familias en los sectores formal e informal. Si el costo promedio de venta de la vivienda formal es de \$30 millones, el costo promedio real aumenta a \$78 millones al incluir los costos financieros; lo anterior comparado con un costo promedio de \$29 millones en el sector informal (\$12 millones sin incluir el caso excepcional mencionado).

- Si bien el nivel de ingresos (aproximadamente \$500.000) requerido para adquirir la vivienda formal más económica mediante un crédito comercial puede considerarse 'razonable', sigue siendo muy alto en relación con el nivel de ingresos de las familias de estrato 1 y 2. También puede considerarse de difícil alcance para muchas familias del estrato 3 al tener en cuenta la irregularidad de sus ingresos en la economía informal y flexibilizada.
- El subsidio familiar puede cubrir el equivalente del costo de la cuota inicial en el sector formal, y en promedio representa el 32% del precio de compra en los casos estudiados. Sin embargo, solamente representa entre el 7% y el 17% (promedio 12%) del costo total real de la vivienda para las familias.
- El subsidio familiar otorgado al sector formal excede la inversión pública directa en el mejoramiento de viviendas y su entorno barrial. Además, en los casos estudiados esta inversión, realizada por medio de las Empresas Públicas de Medellín, tiende a ser recuperada a través de su inclusión en las cuentas mensuales de los servicios públicos.
- El 'subsidio' de la vivienda informal tiende a ser efectuado a través de procesos informales y organizaciones sociales, en cuantías difíciles de precisar; por lo tanto típicamente no entran en el cálculo de los costos de la vivienda.
- En términos económicos neoclásicos, el sector formal es más eficiente que el sector informal. Produce unidades de vivienda de mayor calidad a precios más 'competitivos', mientras que en el sector informal es frecuente encontrar que la inversión en la vivienda es mayor que el eventual precio (hipotético) de mercado (ver Tasa de Utilidad Familiar en el Cuadro 5.2.8). Sin embargo, esta apreciación pierde fuerza al recordar que en el sector informal se produce valor de uso y no valor de cambio.

#### 5.2.4.1 Implicaciones generales para una política de vivienda de interés social

- La información y los análisis realizados en este capítulo sugieren que el Estado debe pensar sistemáticamente en una **estrategia dual**, que tenga en cuenta las particularidades de cada sector (formal e informal). Esto, en efecto, es lo que pasa en la actualidad, con el subsidio familiar como eje estrecho de la estrategia para el sector formal (orientado por el gobierno central) y la regularización, el mejoramiento y la legalización de viviendas como estrategia polimorfa para el sector informal (orientada por los gobiernos locales). El reto principal en este sentido puede plantearse en términos de la necesidad de robustecer, afinar y articular estas dos estrategias y su implementación, de acuerdo con las necesidades sociales y condiciones urbanísticas de cada ciudad. Por ejemplo, permitir la utilización de subsidios para el mejoramiento o la compra de vivienda usada (donde tendría un impacto mayor en relación con el costo total de la vivienda) o promocionar el desarrollo de nuevas tecnologías de construcción en el sector informal a través de la empresa privada financiada con recursos públicos.
- En el **sector formal**, el análisis de la estructura de costos sugiere que es viable suavizar los costos indirectos tales como aquellos relacionados con las legalizaciones, los trámites y los impuestos a la propiedad. Sin embargo, el reto principal se ubica en los costos directos y especialmente los costos financieros, y el diseño de mecanismos para reducir las tasas de interés y garantías para los estratos 1, 2 y 3. En todo caso, la lógica de acumulación del sector formal empresarial hace imposible llegar a los estratos 1 y 2; además, con las condiciones actuales, bajar el techo actual del rango superior de vivienda de interés social (135 SMLV) puede representar un riesgo para la empresa privada (ver caso Altos de Calazans, por

ejemplo). Una alternativa en este sentido consistiría en rebajar radicalmente los costos directos (acabados) sin sacrificar la calidad mínima de la vivienda terminada (especialmente el tamaño), mediante la renovación de viejas políticas tales como los lotes con servicios, la autoconstrucción dirigida y la construcción por encargo, apoyadas tal vez en la innovación tecnológica en sistemas constructivos. De hecho, ya se está utilizando el núcleo de vivienda para el desarrollo progresivo planificado en el sector formal.

- En el **sector informal**, los análisis realizados en el caso de Medellín y el área metropolitana demuestran que la inversión del Estado local en la adecuación básica de barrios (dotación de servicios y vías de acceso) es menor y además esta inversión se recupera mediante el cobro posterior directo a los moradores. En este sentido no existe una subvención significativa. Únicamente en el caso de un programa de mejoramiento integral (Nuevos Conquistadores) hubo una inversión social que alcanzó un promedio de \$2'100.000 por vivienda, de todas maneras inferior al costo del subsidio familiar aplicable al sector formal. Por otro lado, las familias y las organizaciones sociales invierten significativamente en la vivienda informal (mano de obra y materiales, especialmente), de manera no reconocida, y de hecho la eliminación de los subsidios asociativos ha desestimulado dichos esfuerzos. Un reto evidente consiste en hacer más eficiente el sector informal, mediante intervenciones oportunas que reconozcan la dinámica propia de esta forma de producción de vivienda y el conjunto de actores y agencias que intervengan.
- Sobre **la cuestión de calidad**: Evidentemente el sector formal comercial podría producir vivienda a más bajos precios al reducir aún más el tamaño de las viviendas, lo que a todas luces parece inadmisibles. De hecho, las viviendas del sector informal están “empatando” en tamaño con la vivienda formal de menor precio (alrededor de los 40-45 m<sup>2</sup> construidos). La ventaja de la vivienda del sector formal consiste en su calidad de producto terminado y transable, mientras que en el sector informal los poseedores tienen que aguantar años en una vivienda incompleta e insegura normativa y jurídicamente. Además, existen preocupaciones alrededor de la calidad urbanística (espacios públicos y equipamientos) de los asentamientos, tanto formales como informales. Podría argumentarse, a partir de los casos analizados en este estudio y otras experiencias, que los costos de urbanismo deben ser el foco de la intervención pública, mediante la inversión social en los sectores informales (caso Nuevos Conquistadores), la gestión público-privada de proyectos (caso Las Flores) que saca provecho de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 (distribución equitativa de cargas y beneficios) y subvenciones en relación con la adecuación de terrenos y la dotación de infraestructura, y la producción directa de vivienda por parte del Estado en conjunción con el sector social organizado.
- En relación con la **gestión** de la vivienda tanto formal como informal, cada proyecto o asentamiento tiende a gestionarse de manera aislada, mediante las acciones de una diversidad de organizaciones públicas, privadas y sociales que actúan de manera independiente. Hace falta una institución que viabilice, promueva y coordine las acciones necesarias para hacer más eficientes los sectores formal e informal y mejorar la calidad de la vivienda y del entorno habitacional en ambos casos.

## 6. CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA CONOCER Y CONTROLAR LOS DESARROLLOS URBANOS FORMAL E INFORMALES.

### 6.1. Bogotá, Soacha y Mosquera

### 6.1.1. Presentación

La evaluación de la capacidad institucional de Bogotá, Soacha y Mosquera para controlar los desarrollos urbanos formales e informales, se estructuró, por un lado, a partir de la consecución de la información requerida en los términos de referencia para el producto 3 y, por otro, en el esquema del funcionamiento institucional para el control urbano elaborado por parte de la consultoría (Gráfico 6.1.1.) Este esquema explica la relación entre las instituciones distritales y/o municipales en los procesos de urbanización tanto formal como informal y se constituye en la columna vertebral del análisis aquí presentado. Así, este capítulo presentará en una primera parte la descripción de la evolución normativa de la responsabilidad de inspección, control y vigilancia de la enajenación de inmuebles para vivienda; la segunda, tercera y cuarta partes describen y analizan la capacidad institucional para conocer y controlar los desarrollos formales e informales, la quinta parte presenta las conclusiones del capítulo y la sexta una propuesta para articular los mecanismos de control.

Es necesario señalar que mientras Bogotá cuenta con una dependencia, la subdirección de control de vivienda del Departamento Administrativo Técnico del Medio Ambiente, que compila la gran mayoría de la información requerida para el desarrollo de este punto, Soacha y Mosquera no cuentan con este tipo de estructura administrativa, lo cual dificulta y a veces impide, conocer el manejo del tema en los dos municipios.

### 6.1.2. Marco general de la inspección, control y vigilancia a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda

La inspección, control y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda en Colombia ha tenido varios responsables desde el año 1981<sup>10</sup> en que fue reglamentada. La responsabilidad de expedir permisos para anunciar y desarrollar actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, tomar posesión de negocios, bienes y haberes de personas jurídicas o naturales que se ocuparan de tales actividades, de imponer multas y, entre otros, de llevar el registro de las personas dedicadas a esta actividad, se compartió en el nivel nacional entre las Superintendencias Bancaria y de Sociedades y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hasta 1987. Así, el desarrollo de la actividad líder del desarrollo urbano era controlado desde el nivel central nacional. (DAMA, 2005)

Un primer paso hacia la descentralización de las responsabilidades llegó en 1987 con el decreto ley 78 de 1987 por el cual el Distrito Especial de Bogotá y todos los municipios beneficiarios de la cesión del impuesto al valor agregado recibieron algunas de las funciones de intervención de la Superintendencia, como otorgar “permisos para desarrollar actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y para el desarrollo de los planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción y de las actividades de enajenación de las viviendas resultantes de los mismos” (DAMA, 2005 p.3-4), así como llevar el registro de personas dedicadas a esa actividad. Las funciones de tomar posesión de negocios, bienes y haberes de personas jurídicas o naturales que desarrollaban estas actividades, se mantuvo en manos de la Superintendencia de Sociedades.

Para llevar a cabo las funciones establecidas por el decreto ley 178 de 1987, los entes territoriales debieron modificar o ajustar su estructura administrativa. En el caso de Bogotá, en 1987 se emitió el Decreto Distrital 1330 “Por el cual se crea la Dirección de Urbanización

---

<sup>10</sup>Ley 66/68 y decreto extraordinario 2610/79 reglamentados por los decretos 219 y 1742 de 1981, respectivamente.

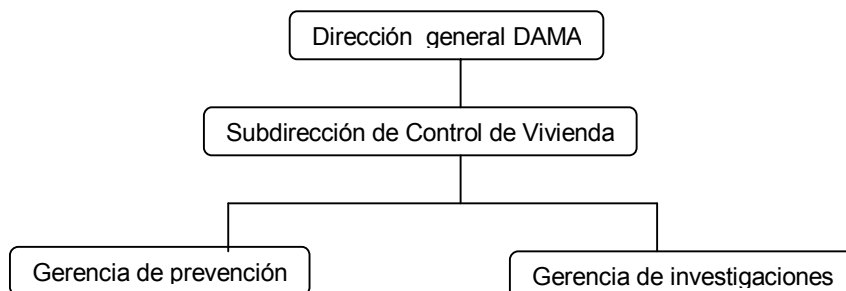
y Vivienda”, la cual se convirtió posteriormente en Subsecretaría de Control de Vivienda<sup>11</sup> de la Secretaría General y finalmente en Subdirección de Control de Vivienda<sup>12</sup> del Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente - DAMA. En Mosquera no se llevó a cabo una reforma administrativa sino que la Secretaría de Planeación fue la encargada de asumir las funciones de inspección y control.

Los Concejos Municipales recibieron la facultad de ejercer la vigilancia y control de la actividad relacionada con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda por parte de la Constitución Política de Colombia (Art.313) como de la Ley 136 de 1993 (Art.187). Al Concejo Distrital, esta atribución le fue dada por el Estatuto Orgánico, decreto 1421 de 1993.

Bogotá dio un paso adelante en descentralización con el Estatuto Orgánico, mediante el cual se crearon las Alcaldías Locales y se les asignaron las funciones de vigilancia y control de las actividades de urbanismo y construcción. Estas funciones son llevadas a cabo en Mosquera y en Soacha por la Secretaría de Planeación y por la Secretaría de Gobierno.

En Bogotá, la Subdirección de Control de Vivienda del DAMA, es la responsable de “ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades de anuncio, captación de recursos, enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda con el objeto de prevenir, mantener o preservar el derecho a la vivienda digna, al patrimonio y al orden público” (D330/03 en DAMA, 2005 p.36) El organigrama de la subdirección es el indicado en el gráfico 6.1.1.

Gráfico 6.1.1.  
Organigrama subdirección de control de vivienda



Fuente: DAMA, 2005

Como lo indica el gráfico 6.1.1, la subdirección cuenta con dos gerencias. La gerencia de prevención tiene las siguientes áreas trabajo: monitoreo, deficiencias constructivas, enajenación ilegal, arrendamientos, control urbano, control a la preventa, mitigación, control a las organizaciones populares de vivienda - OPV y apoyo financiero, control de curadurías, apoyo jurídico y prevención de desarrollos ilegales. Por su parte la gerencia de investigaciones tiene a su cargo “adelantar las investigaciones administrativas, contra las personas naturales y jurídicas que ejecuten actividades de anuncio, captación de recursos, enajenación o arrendamiento de vivienda” (DAMA, 2005 p.12). Las funciones de estas gerencias se llevan a cabo con una planta de 28 funcionarios de los cuales cuatro directivos (un subdirector, dos gerentes y un asesor), 17 profesionales (10 especializados y 7

<sup>11</sup> Decreto Distrital 1038 de 1997, crea la subsecretaría, determina su estructura orgánica y establece sus funciones

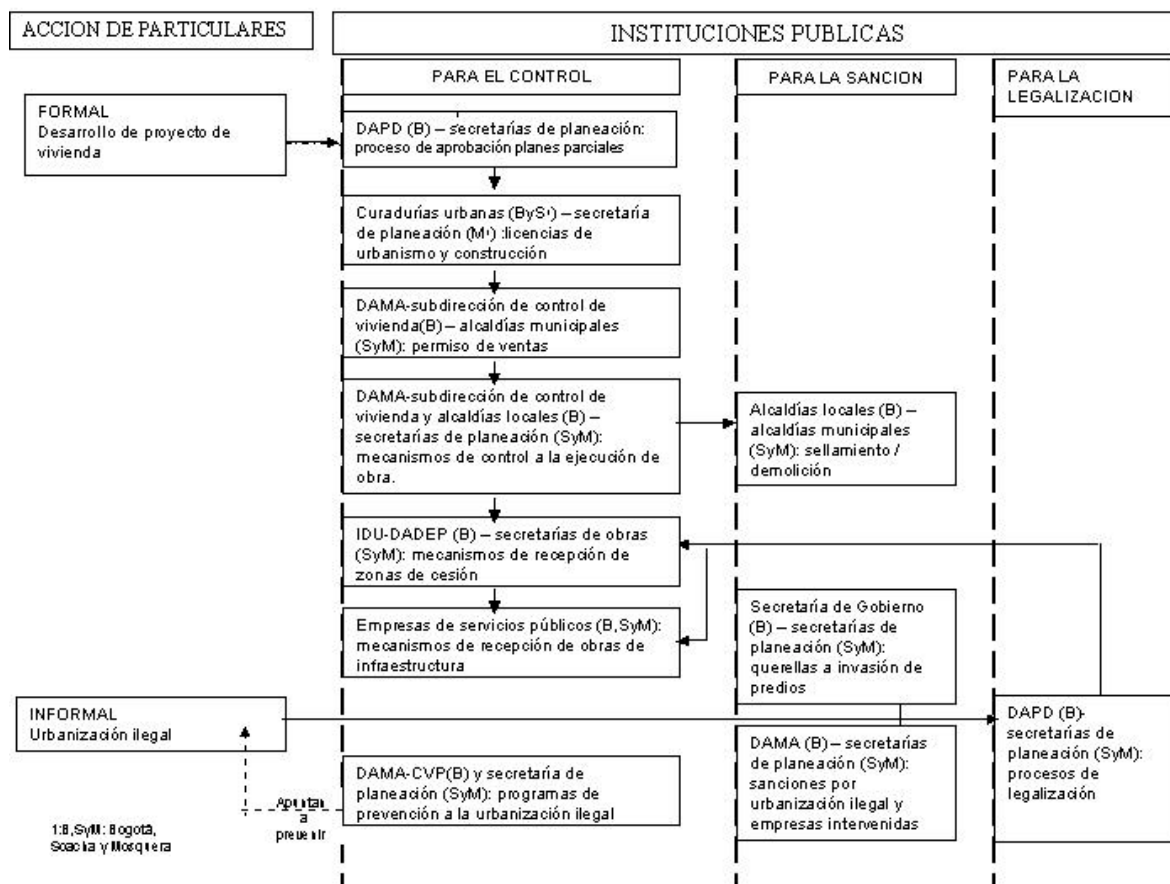
<sup>12</sup> Decretos Distritales 329 y 330 de 2003 por medio de los cuales se reestructuró el Departamento Administrativo Técnico de Medio Ambiente – DAMA, entidad a la cual se trasladan las funciones de la hasta entonces Subsecretaría de Control de Vivienda, como una Subdirección de Control de Vivienda con las mismas funciones de la hasta entonces Subsecretaría

universitarios) y 6 de apoyo (secretarías y auxiliares). Las gerencias contratan de vehículos y personal adicional conforme a las necesidades de la subdirección y a los recursos disponibles.

Por su parte, las alcaldías locales a través de las inspecciones de policía tienen a su cargo fallar los asuntos policivos de cada localidad sobre: amparo al domicilio, perturbación a la posesión o mera tenencia y lanzamiento por ocupación de hecho (Secretaria de Gobierno, 2006)

**6.1.3. Esquema de funcionamiento institucional para los procesos de urbanización.**

Esquema 6.1.1.  
Funcionamiento institucional para el control urbano



El funcionamiento institucional para el control a los procesos de urbanización formal e informal se resume en el esquema 6.1.1. El proceso de control a la urbanización formal es un proceso lineal mientras que el control al desarrollo informal es un proceso en el cual varias acciones se van dando simultáneamente. En los cuadros 6.1.1. y 6.1.2 se explican las funciones generales de las entidades responsables del control institucional<sup>13</sup>. En los numerales 6.1.4.y.6.1.5 se detalla cómo se lleva a cabo esta función con sus eficiencias y falencias y su desarrollo para cada uno de los estudios de caso.

Cuadro 6.1.1.  
Entidades responsables del control institucional al desarrollo formal

Proceso	Entidad	Función
---------	---------	---------



	Bogotá	Soacha	Mosquera	
Planes parciales	DAPD <sup>a</sup>	Secretaria de planeación		Estudio y aprobación de planes parciales
Licencias de urbanismos y construcción	Curadurías		Secretaria de planeación	Estudio del proyecto y otorgamiento o rechazo de licencia de construcción y/o urbanismo previa presentación de plan parcial aprobado (cuando aplique)
Permiso de ventas DAMA <sup>b</sup>			Secretaria de planeación	Otorgar el permiso de ventas previa de requisitos entre los cuales presentación de licencia de construcción y documentos que acrediten respaldo financiero.
Control a la ejecución de obra	DAMA <sup>b</sup> Alcaldías locales	Secretaria de planeación		Control sobre deficiencias constructivas (DAMA). La función de control al cumplimiento de los requisitos establecidos por las licencias de construcción y/o urbanismo no se lleva a cabo de una forma sistemática. Las autoridades locales reaccionan con sellamiento o demolición de la obra por quejas presentadas por los ciudadanos
Recepción de obras de infraestructura	EAAB <sup>c</sup>	Empresas de acueducto		Recepción de las redes secundarias de acueducto y escrituración de las mismas a nombre de la EAAB
Recepción zonas de cesión	IDU- DADEP <sup>d</sup>	Secretaria de obras		Recepción de las vías previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la licencia de urbanismo y previa recepción y visto bueno de la empresa de acueducto. Para Bogotá el IDU recibe y el DADEP suscribe las escrituras públicas
Conexión a servicios públicos domiciliarios	Empresas de servicios públicos			Una vez cumplidos los dos pasos inmediatamente anteriores, se procede a conectar el servicio, Esto aplica sobre todo para el caso de acueducto y alcantarillado.

Fuente: DAMA, 2005 y Baquero, 2005 .

- a. En el Departamento Administrativo de Planeación Distrital -DAPD es responsable de esta función la subdirección de gestión urbanística.
- b. En el DAMA es responsable de estas funciones la subdirección de control de vivienda.
- c. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
- d. Instituto de Desarrollo Urbano, Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público

Como se anotaba anteriormente, los procesos de control a los desarrollos informales no son lineales. En el cuadro 6.1.2. se describen la función que cumplen las entidades en este proceso. Para entender las relaciones entre los procesos descritos en el siguiente cuadro es necesario remitirse al esquema 6.1.1 y al numeral 6.1.5.

Cuadro 6.1.2.  
Entidades responsables del control institucional al desarrollo informal

Proceso	Entidad			Función
	Bogotá	Soacha	Mosquera	
Regularización	DAPD- CVP	Secretarías de Planeación		Previa legalización: construcción de redes para servicios públicos domiciliarios, conexión a los servicios, adecuación de vías y zonas verdes
Sanción	Sec. Gobierno - DAMA	Secretarías de Planeación		Fallo de asuntos policivos, <sup>b</sup> intervención de urbanizadores por urbanización ilegal

Legalización	DAPD	Secretarías de Planeación	Legalización de barrios de origen informal
Prevención	DAMA-CVP <sup>a</sup>	n.d.	Secretaría de planeación

Prevenir la conformación de desarrollos informales con acciones interinstitucionales y en colaboración con los ciudadanos

Fuente: DAMA, 2005., Secretaría de Gobierno, 2006, Baquero, 2005

a. Caja de la Vivienda Popular

b. Asuntos policivos: amparo al domicilio, perturbación a la posesión o mera tenencia, lanzamiento por ocupación de hecho

#### 6.1.4 El control en los desarrollos formales

A continuación se describen y analizan los procesos de control a los desarrollos formales que se dan a través del cumplimiento de normas y procedimientos reglamentarios establecidos y controlados, entre otros, por diferentes entes del nivel distrital y municipal.

##### 6.1.4.1. Planes parciales

El control a los desarrollos formales inicia<sup>14</sup> por medio de la elaboración, por parte de los interesados en urbanizar en Bogotá, de un plan parcial, entendido como un instrumento que articula “de manera específica los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo concretando las condiciones técnicas, jurídicas, económico - financieras y de diseño urbanístico” (DAPD, 2006)

La implementación de este instrumento ha tenido dificultades desde que fue reglamentado para Bogotá en el plan de ordenamiento territorial - POT, decreto 619 de 2000. De acuerdo con Ignacio Gallo<sup>15</sup>, las dificultades iniciaron cuando en el POT se estableció que los lotes de más de 2 ha debían ser objeto de un plan parcial y se incrementaron, cuando el Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD emitió el decreto de reglamentación de planes parciales por el cual le asignó a la entidad la responsabilidad de buscar toda la información necesaria para reglamentarlos, en vez de apoyarse en información que los urbanizadores podían suministrar. Esta combinación de hechos desbordó la capacidad del DAPD. Sin embargo, hoy en día hay dos factores que siguen demorando el proceso de aprobación: uno externo a la entidad como es el requerir conceptos de varias entidades para la aprobación de un plan (DAMA o CAR<sup>16</sup>, EESSPP, IDU) conceptos que dependen cada uno del anterior (imposibilidad de tramitar en paralelo) y uno interno al DAPD: se requieren conceptos de diferentes subdirecciones y hay una falta de capacidad de gerencia al interior de la entidad para agilizar los procesos internos.

En efecto, como se muestra en el cuadro 6.1.3, la ciudad en 5 años ha adoptado el 39% de los planes parciales presentados mientras que el 61% restante está en fase de adopción (11%), de proyecto (22%) y de delimitación (28%). Este 61% de planes corresponde al 81% de las hectáreas del total de planes parciales presentados. Es importante anotar que estas cifras corresponden a la totalidad de los planes parciales presentados es decir que incluyen planes parciales que no son de vivienda. Sin embargo, y al no contar con la información desagregada, estas cifras permiten conocer la magnitud de una problemática que afecta el desarrollo urbano de la ciudad.

<sup>14</sup> Casos en que deben ser adoptados los planes parciales. .1. Para todas aquellas áreas clasificadas como suelo de expansión urbana. 2. Para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de desarrollo y que tengan un área igual o superior a 10 hectáreas de área neta urbanizable. 3. Para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo. 4. Para todos aquellos terrenos que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos y operaciones urbanas especiales y así lo defina el Plan Zonal, o el plan de ordenamiento zonal, o el Programa de Ejecución o cualquier otro instrumento que desarrolle el Plan de Ordenamiento Territorial (DAPD, 2006)

<sup>15</sup> Subdirector de Gestión Urbanística del DAPD entre noviembre de 2002 y julio del 2005

<sup>16</sup> Corporación Autónoma Regional

**Cuadro 6.1.3.**  
Avance en la formulación y adopción de planes parciales en Bogotá  
abril de 2005

Fase	Cantidad	Hectáreas	% del total	% del total de ha
		- ha	presentados	
Adoptados	18	370,64	39%	19%
en fase de adopción	5	158,18	11%	8%
en fase de proyecto	10	624,32	22%	32%
en fase de delimitación	13	790,7	28%	41%
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>1943,84</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: DAPD, 2005b (porcentajes calculados por la consultoría)

Al comparar estas cifras con el total de hectáreas de suelo disponible en Bogotá, en donde se llevan a cabo los planes parciales, la proporción es la indicada en el cuadro 6.1.4

**Cuadro 6.1.4.**  
Porcentaje de hectáreas de los planes parciales presentados con  
relación al área disponible de Bogotá

	Hectáreas	% de las hectáreas con relación al
	- ha	total de área disponible
Planes adoptados	370,64	6,7%
Planes en fase de adopción	158,18	2,9%
Planes en fase de proyecto	624,32	11,4%
Planes en fase de delimitación	790,7	14,4%
Total ha sujetas a plan parcial	1.943,84	35,3%
Total ha disponibles	5.500	100% <sup>a</sup>

a. El 64,7% faltante corresponde a hectáreas que no han sido presentadas al DAPD para ser objeto de plan parcial y/o cuyos desarrollos propuestos son inferiores a 10 ha y no lo requieren.

Fuentes: para las ha de planes parciales, DAPD, 2005(2), para el total de área disponible DAPD, 2005 a (3700 ha de área urbana y 1800 ha de área de expansión) (porcentajes calculados por la consultoría)

Así, es claro que las dificultades para la reglamentación de los planes parciales, ya sean responsabilidad del Distrito como se mencionó antes o de los urbanizadores, como las demoras en cumplimiento de requisitos hechos por el DAPD, han llevado a que el desarrollo del 28,6%<sup>17</sup> del área disponible de Bogotá se haya visto afectado.

#### 6.1.4.2. Licencias de construcción y urbanismo

<sup>17</sup> Suma los porcentajes del cuadro 6.1.2 correspondientes a los planes parciales en fases de adopción, de proyecto y de delimitación

El control a la urbanización y a la construcción es llevado a cabo por los curadores urbanos, quienes expiden las licencias de construcción y urbanización en los distritos y municipios

La figura del curador urbano fue creada por el decreto 2150 de 1995 con la intención de “otorgar una mayor agilidad al proceso de expedición de la misma al concentrar en una persona calificada la revisión de planos, estudio, aprobación y ulterior expedición de la referida licencia” (Decreto 2150/96 notas p.24). Solo los “los municipios y distritos con población superior a 100.000 habitantes deberán encargar la expedición de las licencias de urbanización y construcción a curadores urbanos, quienes estarán obligados a dar fe acerca del cumplimiento de las normas vigentes aplicables en cada caso particular y concreto” (Decreto 2150/96 Art.49). Así, Bogotá tiene cinco curadores urbanos, Soacha, dos y en Mosquera, al no contar con esta figura por el tamaño de su población (55.000 habitantes), es el grupo de planeación urbanística de la Secretaría de Planeación Municipal el encargado de tramitar y expedir las licencias de construcción (Alcaldía Mosquera, 2006)

El proceso de solicitud de licencias de construcción y urbanismo a través de los curadores urbanos se ha convertido en un trámite expedito<sup>18</sup> que ha separado sanamente las funciones de expedir una norma, llevada a cabo por los departamentos y secretarías de planeación y de expedir una licencia, responsabilidad del curador.

En Bogotá, la demora en la reglamentación de normas urbanísticas del POT por parte del DAPD, ha generado vacíos normativos. Adicionalmente, la ciudad cuenta con diversas normas que son contradictorias entre sí. Estas características se pueden prestar para ser mal utilizadas por quienes no tengan un comportamiento ajustado a la ética y por este motivo la figura de la curaduría en Bogotá ha sido objeto de críticas.<sup>19</sup>

La coordinación y seguimiento de las curadurías urbanas en cada municipio o distrito son llevados a cabo por las comisiones de veeduría que sesionan mínimo una vez al mes y tienen como finalidad “velar por el buen desempeño de las curadurías urbanas, en los aspectos técnicos, profesionales y éticos de la función que ejercen y la correcta articulación de las curadurías con las administraciones municipales y distritales” (Decreto 1052/968 Art.76)

#### **6.1.4.3. Permiso de ventas**

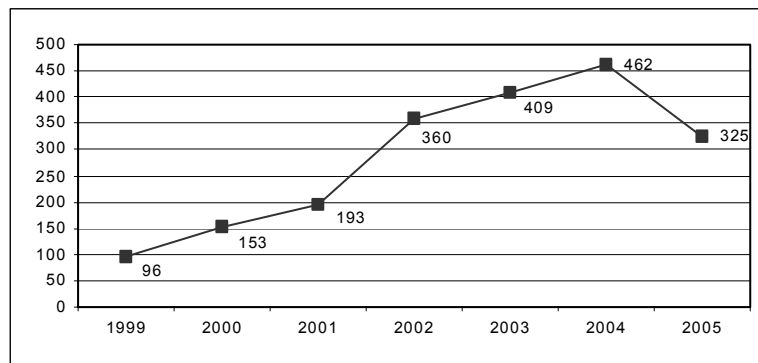
Una vez cumplidos los dos pasos anteriormente descritos, el urbanizador debe solicitar un permiso de ventas<sup>20</sup> ante la subdirección de control de vivienda del DAMA, para el caso de Bogotá, y ante las alcaldías municipales para Soacha y Mosquera. Este mecanismo de control busca, por un lado garantizar que los proyectos de vivienda que se construyan tengan licencias de construcción y/o urbanismo, respaldo financiero y que sean llevados a cabo por personas jurídicas y/o naturales legalmente constituidas. Por otro lado, este mecanismo le permite a la persona interesada en comprar vivienda tener acceso a información técnica, financiera y jurídica del proyecto y determinar si le conviene hacer la inversión. De igual manera, este mecanismo sirve de instrumento de registro para conocer la dinámica urbanizadora de distritos y municipios. Los gráficos 6.1.2 y 6.1.3 permiten conocer la evolución en el número de proyectos y de soluciones de vivienda según las solicitudes de permiso de ventas en Bogotá (DAMA, 2005)

<sup>18</sup> Los curadores cuentan con un término de cuarenta y cinco (45) días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de licencia, contados desde la fecha de la solicitud (Art. 18 D1052/98)

<sup>19</sup> El curador urbano No 4 fue sancionado por la Procuraduría General de la Nación por irregularidades en el ejercicio de sus funciones en la expedición de una licencia de construcción (Procuraduría General de la Nación, 2006)

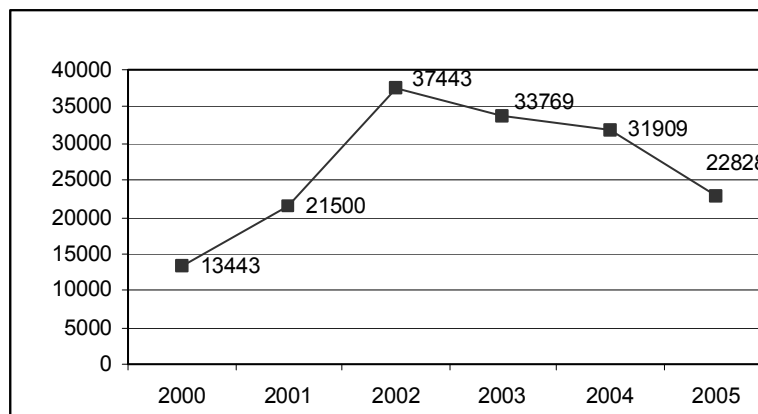
<sup>20</sup> Necesario para proyectos de 5 unidades de vivienda o más (DAMA, 2006)

Gráfico 6.1.2.  
Proyectos radicados para permiso de ventas 1999 – 2005



Fuente: DAMA, 2005

Gráfico 6.1.3.  
Soluciones de vivienda por proyectos radicados para permiso de ventas 2000 – 2005



Fuente: DAMA, 2005

De acuerdo con estos gráficos entre 1999 y 2005, en Bogotá se radicaron 1998 proyectos para solicitud de permiso de ventas para un total de 160,892 unidades de vivienda para el período 2000 - 2005.

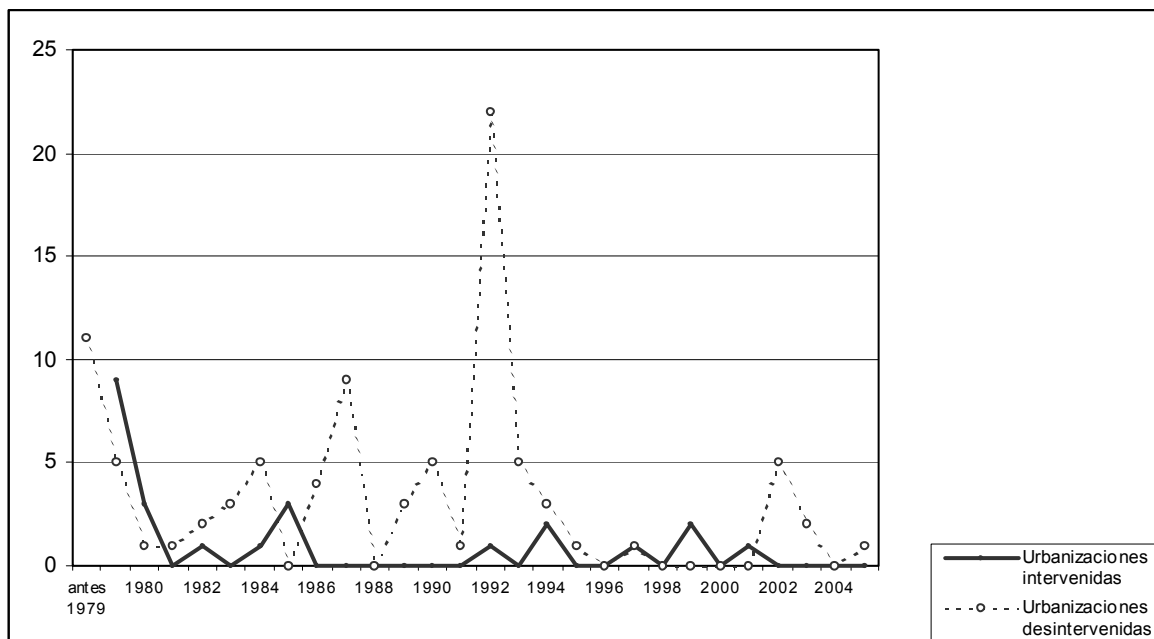
Parar controlar el incumplimiento de los requisitos estipulados en el permiso de ventas, el mecanismo de control que se utiliza es la intervención de las personas naturales o jurídicas que obtuvieron este permiso: “la intervención es una medida de carácter administrativo, que se ejecuta a través de la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de las personas naturales o jurídicas dedicadas a la actividad de enajenación o venta de vivienda que hayan incurrido en una contravención a las causales indicadas en la ley<sup>21</sup>” (DAMA, 2005 p.14), tales como:

<sup>21</sup> Ley 66 de 1998 Art.12

- “No tener permiso de ventas,
- No tener contabilidad o no tenerla de acuerdo con la ley.
- No cumplir los requerimientos de la entidad de vigilancia y control.
- No tener registro.
- Incumplimiento de obligaciones de constructor o urbanizador.
- Suspensión en el pago de obligaciones.
- Manejar los negocios de forma insegura.
- No otorgar escrituras públicas”. (DAMA, 2005 p.15)

Para Bogotá, la iniciación de un proceso de intervención ha ido disminuyendo en los últimos años, como se indica en el gráfico 6.1.4, y desde el 2002 no se llevan a cabo este tipo de medidas administrativas. El proceso de desintervención, que se lleva a cabo cuando “se ha subsanado el objetivo buscado con la intervención” (DAMA, 2005 p.14), por el contrario, ha ido aumentando. Es necesario anotar que estas cifras no se refieren a los mismo proyectos, pues un proyecto es desintervenido cuando subsana las causas por las cuales fue objeto de esa acción y esto puede tardar años. En efecto, al 2005, Bogotá cuenta aún con 32 urbanizaciones o proyectos intervenidos sin que sea posible, con la información disponible, establecer de cuándo datan las intervenciones, la localización de los proyectos, ni el tipo de contravención en el cual incurrieron para ser intervenidas (DAMA, 2005).

Gráfico 6.1.4  
Urbanizaciones intervenidas y desintervenidas 1979 –2005



Fuente: DAMA, 2005

De acuerdo con los datos obtenidos, en Mosquera no ha habido intervenciones y de Soacha no se obtuvo esta información.

#### **6.1.4.4. Conexión a servicios públicos domiciliarios**

En la licencia de urbanismo, el curador urbano estipula los requisitos que debe cumplir el urbanizador con relación a la construcción de redes para la conexión a los servicios públicos domiciliarios. La recepción de estas obras y la posterior conexión a cada servicio es un mecanismo de control que busca garantizar el cumplimiento de la licencia de construcción. Para el caso del acueducto y alcantarillado, en Bogotá, las urbanizaciones son responsables de la construcción de las redes secundarias las cuales, una vez concluida la obra, son recibidas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB y escrituradas a su nombre. Solo en ese momento la empresa procede a conectar las redes secundarias con la red matriz. Para la conexión a la luz eléctrica en Bogotá, CODENSA lleva a cabo una coordinación técnica con el constructor pero es la empresa la encargada de construir la red interna y de cablear. La diferencia entre los dos esquemas, según se puede deducir de las conversaciones con algunos constructores radica en la eficiencia de CODENSA y en la lentitud de la EAAB en atender las solicitudes y en conectar el servicio. Para el caso de la telefonía fija, la existencia de varias empresas hace de la conexión una cuestión de competencia comercial entre empresas (Baquero, 2005).

Para Soacha y Mosquera, no fue posible obtener información sobre como se desarrolla este proceso.

#### **6.1.4.5. Recepción de zonas de cesión y vías**

El último mecanismo de control a los desarrollos formales es cerciorarse que las vías y zonas de cesión de cada proyecto cumplan con la licencia de urbanismo. Para el caso de Bogotá, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU le entrega al urbanizador el diseño, geometría y estructura de las vías y hace la interventoría a la construcción de las mismas (Baquero, 2005).

Para recibir las vías, es requisito que la EAAB haya recibido las redes y dado el visto bueno para la conexión del servicio. Una vez este requisito cumplido, el IDU recibe técnicamente las vías y es el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP “el encargado de suscribir a nombre del distrito capital las escrituras públicas por medio de las cuales se transfieren las zonas de cesión obligatoria gratuita de cualquier tipo, en cumplimiento de las normas que rigen esta materia” (DADEP, 2006).

Las zonas de cesión de los proyectos de vivienda deben cumplir con los requisitos de la licencia de urbanismo frente a porcentajes, accesibilidad y localización. Estas zonas deben ser amojonadas y escrituradas por parte del DADEP y hacen parte del sistema de espacio público.

Para Soacha y Mosquera, con la información disponible, no se puede precisar cómo se lleva a cabo este proceso.

### **6.1.5. El control en los desarrollos informales**

#### **6.1.5.1. Introducción**

La informalidad ha sido el modo de ocupación del suelo más común para los hogares de bajos ingresos en los últimos 50 años. El patrón de ocupación ya sea invasión o urbanización pirata es el mismo en Bogotá, Soacha y Mosquera.

Las cifras sobre la proporción del desarrollo informal con relación a la totalidad del área de Bogotá han sido objeto de variedad de opiniones. Ha sido frecuente oír que el 50% de la

ciudad es de origen informal. Sin embargo, de acuerdo con el DAPD el 18% del suelo urbano es de origen ilegal, correspondiendo esto a 6,600 hectáreas aproximadamente, a 1,440 asentamientos ilegales y a 370.000 unidades de vivienda (DAPD, 2005a p.5). Por otro lado, estudios indican que este porcentaje es del 24,9% (Rueda y Rueda, 2005).

Para el caso de Soacha el 36,62% de los asentamientos son de origen informal contra un 63,38% de origen formal, cifras que para el caso de Mosquera son 6,96% y 93.04%<sup>22</sup> respectivamente.

La informalidad urbana ha sido la consecuencia de migraciones masivas, de una baja oferta para hogares de bajos ingresos y de “procesos no controlados de transformación y de densificación que generaron importantes condiciones de deterioro” (DAPD, 2005a p.2).

Estos procesos no controlados de urbanización además de afectar el desarrollo urbano de las ciudades tienen importantes consecuencias en la vida de sus pobladores en temas tan fundamentales como es el acceso a los servicios públicos domiciliarios. En efecto, al urbanizar sin seguir las normas establecidas con relación a licencias, viabilidad de las empresas de proveer servicios públicos y al no contar con diseño urbanístico del desarrollo ni con los recursos para adelantar las obras de urbanismo, los desarrollos son una agrupación de lotes sobre los cuales se levantan viviendas, pero sin vínculos formales con la ciudad construida que son necesarios para contar con equipamientos, zonas verdes y acceso a servicios públicos domiciliarios.

Cuando en los años 50 se introdujo en Colombia el concepto de asociaciones de vecinos de barrio y veredas, recomendado por la Organización de Naciones Unidas a los estados miembros, se crearon juntas de mejoras, de ornato y de seguridad entre vecinos y una de las primeras acciones que estas juntas llevaron a cabo fue la provisión de servicios públicos “antes había habido una Junta de Mejoras, como en el año 56. Ellos fueron los primeros que comenzaron a traer los servicios públicos al barrio” (DAAC, 2003 p.4). Más adelante estas organizaciones tomaron el nombre de Juntas de Acción Comunal las cuales se caracterizaban por un trabajo autogestionario que buscaba proveer las comunidades de aquellos servicios de los cuales carecían (DAAC, 2003).

La forma de abastecer de servicios públicos domiciliarios a los desarrollos informales en sus inicios era entonces una acción de las comunidades. El caso del barrio Britalia en la localidad de Kennedy da un ejemplo de cómo se abastece de servicios públicos domiciliarios un barrio de origen informal antes de ser objeto de un proceso de mejoramiento. El agua se obtenía de pilas comunitarias que, con frecuencia, eran insuficientes para la cantidad de habitantes, lo cual generaba conflictos entre vecinos “de cuchillada y todo” (DAAC, 1999). Los habitantes se organizaban para darle mantenimiento a las mangueras con las cuales se abastecían las pilas de agua y al mismo tiempo controlaban los contrabandos de algunos vecinos que se abastecían directamente para evitar cargar los baldes con agua. El servicio de energía eléctrica se tomaba directamente de los postes de la luz por medio de cables que se conectaban a postes que la comunidad instalaba para llevar luz al barrio. La falta de servicio de alcantarillado era lo que más problemas causaba, pues este servicio se daba a través de pozos sépticos o zanjas por la mitad de la calle que desaguaban en colectores o vallados, lo cual generaba enfermedades entre los habitantes. (DAAC, 1999)

---

<sup>22</sup> Cifras calculadas por la consultoría con base en la información obtenida para el capítulo 3.



### 6.1.5.2. Los ejes de control a los desarrollos informales

El control a los desarrollos informales ha girado en torno a cuatro ejes: mejoramiento, sanción, legalización y, más recientemente, prevención.

- Mejoramiento

La regularización es un proceso mediante el cual se dota a esa ciudad construida irregularmente de los equipamientos, servicios públicos y vías de acceso que requieren sus ciudadanos previa legalización del barrio, un proceso casi siempre complejo. Estas acciones llamadas también desmarginalización y más recientemente de mejoramiento integral de barrios, se han venido llevando a cabo en Bogotá desde la década de los 60 con los asentamientos en los cerros orientales que llevaron a desarrollar la propuesta del Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá – PIDUZOB (Escallón, 2005a) hasta el actual programa de mejoramiento integral de barrios del plan de desarrollo económico “ Bogotá, Sin Indiferencia”. La evolución en estos programas ha sido en torno a la relación Distrito – habitantes. Inicialmente, y por muchos años, la única relación de los habitantes de los barrios de origen informal con las administraciones distritales era el proceso de legalización, que solicitaban los residentes para que sus barrios pudieran ser sujetos de inversión pública. Hasta el 2000 fue clara “la continua preocupación de la ciudad por atender las zonas urbanas deficitarias ocupadas por los más pobres, y por otro la incapacidad de sumar adecuadamente esas experiencias para convertirlas en un esquema de gestión urbana permanente y continua, que de verdad, impacte en el conjunto de la ciudad y su calidad de vida (Escallón, 2005a p.2).

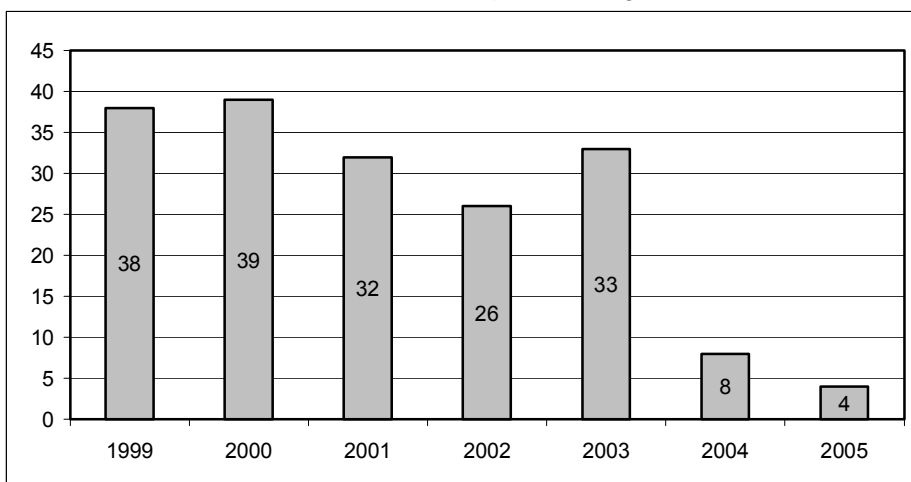
Un giro fundamental en Bogotá, en relación con los asentamientos informales se dio con la aprobación del plan de ordenamiento territorial en el 2000, “mediante el cual se aplicaron por primera vez en forma común para estos y todos los sectores de ciudad instrumentos de gestión urbana como las categorías de tratamientos y áreas de actividad” (Escallón, 2005a p.3). La definición de una escala de planeamiento zonal más cercana a los ciudadanos, las unidades de planeamiento zonal - UPZ y la designación de 26 de las 112 UPZ como de “ mejoramiento integral” le ha permitido a la ciudad en los últimos cinco años focalizar inversiones y articular acciones de las diferentes entidades distritales. Otro componente que ha sido clave en los procesos de mejoramiento integral ha sido la participación de las organizaciones sociales ya no como sujetos de “ favores” del Estado, sino como ciudadanos activos que deciden sobre lo que es mejor para su barrio y UPZ.

El mejoramiento de barrios ha sido una de las inversiones más altas que ha realizado la ciudad en toda su historia tal y como se detalló en el capítulo anterior.

- Sanción

Los mecanismos de sanción han sido aplicados a través de los años a los urbanizadores informales en Bogotá, como se muestra en el grafico 6.1.5

Gráfico 6.1.5  
Número de sanciones por venta ilegal 1999 –2005



Fuente: DAMA, 2005

Para entender la magnitud del problema es necesario comparar estas sanciones con la cantidad de radicaciones para permiso de ventas en los mismos años, cifras que muestra el cuadro 6.1.5.

Cuadro 6.1.5.  
Comparación entre las sanciones por venta ilegal y las  
radicaciones para permiso de ventas 1999 - 2005

Año	No de sanciones por venta ilegal	No. de radicaciones para solicitud de permiso de ventas	Porcentaje de sanciones frente a las radicaciones
1999	38	96	39,6%
2000	39	153	25,5%
2001	32	193	16,6%
2002	26	360	7,2%
2003	33	409	8,1%
2004	8	462	1,7%
2005	4	325	1,2%
Total	180	1998	9,0%

Fuente: DAMA, 2005 (porcentajes calculados por la consultoría)

En 1999, mientras se radicaban 96 solicitudes para permiso de ventas, se sancionaba más de una tercera parte de esa cantidad por venta ilegal. Este porcentaje sería mucho más alto si contáramos con las solicitudes de radicación solamente de VIS. Para el 2001 esta proporción había disminuido al 16.6% y para el 2005 al 1,2%. El cuadro muestra también, como el gráfico anterior, cómo han ido bajando las sanciones por venta ilegal.

Otro mecanismo de sanción existente son las querrelas a la perturbación a la posesión y a la mera tenencia recibidas por la Secretaría General y falladas por las inspecciones de policía, pero las cifras de estas querrelas incluyen perturbación de inmuebles y no sólo de predios, lo

que impide medir el impacto de esta acción. Es necesario anotar que las querellas por invasión de predios no se registran en Bogotá.

- Legalización

Los procesos de legalización de barrios en Bogotá, obtuvieron entre 1996 y 1999 los mayores resultados: de 1.084 desarrollos identificados de origen ilegal, ocupando 6.628 ha, se legalizaron 673 con 2.600 ha (Escallón, 2005a). A diciembre de 2003 estas cifras eran: 1,229 desarrollos de origen clandestino, legalizados, con un área de 5,800 ha y una población promedio de 1,676 personas (DAPD, 2005c). Esto significa un 19,34% del área urbana de Bogotá (tomando 30.000 ha de área) y un 23,94% de su población (tomando 7 millones de habitantes)<sup>23</sup>

En Mosquera, de acuerdo con Planeación Municipal se ha adelantado el 100% de los procesos de legalización de Porvenir Río 1 y 2 y Planadas. No se cuenta con esta información para Soacha.

- Prevención

Como un mecanismo complementario de control a los desarrollos informales, se ha venido implementando en Bogotá, procesos que buscan prevenir la urbanización informal.

Por un lado, son numerosas las acciones que se han adelantando por parte de diferentes entes como las Alcaldías Locales de Chapinero y Santafé a través de dos Pactos de Bordes, los Departamentos Administrativos de Acción Comunal y Técnico del Medio Ambiente - DAMA y DAAC con el proceso de planeación participativa para la suscripción de un pacto de bordes en el sector de San Isidro Patios y el DAMA con el proceso en Altos de la Estancia.

Los pactos de bordes son procesos llevados a cabo entre la administración distrital y/o local y los habitantes vecinos del sector que se quiere proteger. El proceso busca ser una “construcción conjunta de acuerdos entre autoridades del Distrito Capital y comunidades” (Reina y Rojas, 2004a p.2) que tienen como finalidad proteger conjuntamente una zona de la ciudad de procesos de urbanización informal. En general estos pactos se aplican en zonas de borde entre el suelo rural y el suelo urbano o en zonas de protección ambiental que se quieren preservar y proteger. El objetivo de los pactos es “ 1. Prevenir y frenar fenómenos de urbanización ilegal (...), 2. Generar formas, y metodologías de trabajo que permitan a comunidades e instituciones concretar decisiones de planificación e intervenciones para el ordenamiento de los bordes” (Reina y Rojas, 2004b p.15).

Por otro lado, mediante el decreto 328 de 2003 el Distrito creó la red interinstitucional para la prevención y control de los desarrollos ilegales cuyo objetivo es “coordinar y verificar entre sí y con organismos del orden nacional y regional, las acciones necesarias para evitar y detener el desarrollo ilegal en el Distrito Capital” (DAMA, 2005 (1) p.45) Esta red compuesta por los gerentes, directores y secretarios de las principales entidades distritales, el comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá y el subdirector de control de vivienda, tiene como objetivos específicos: “ a) Fortalecer la capacidad de prevención y control de las actividades ilegales de urbanismo, construcción y enajenación, b) Apoyar el crecimiento ordenado de la ciudad, c) Organizar y dar coherencia a los esfuerzos y responsabilidades de las entidades encargadas de prevenir los desarrollos ilegales del suelo, u otras actividades

---

<sup>23</sup> Estas cifras nos coinciden exactamente con las de DAPD, 2005 (1) que provienen de la gerencia de mejoramiento integral de barrios: la fuente de estas es de la gerencia de legalizaciones. Las dos gerencias pertenecen a la de la Subdirección de Gestión Urbanística

que promuevan la realización de desarrollos ilegales, así como de aquellas que actúan judicialmente frente al delito, d) Proteger la estructura ecológica principal, e) Proteger la vida de las personas que han ocupado suelo en amenaza, f) Fomentar la cultura de la prevención y el cumplimiento de normas urbanas a través de la participación ciudadana, e) Mejorar el flujo de información de las actividades de urbanización, construcción y enajenación entre entidades públicas, privadas y la comunidad, f) Racionalizar los recursos dirigidos a la garantía de la vivienda digna y desarrollo urbano de la ciudad, g) Contribuir a la gobernabilidad, con el fin de lograr una relación sostenible entre los desarrollos urbanísticos y el entorno natural y crear las condiciones para un hábitat digno.” (DAMA, 2005a p.47)

Sin embargo, esta red no ha comenzado a operar formalmente, pues los diferentes cambios, por un lado, en la estructura institucional de la oficina de control de vivienda (paso de la oficina de la Secretaría General al DAMA, al inicio del 2004) y por otro, en la dirección de la entidad, (el DAMA ha tenido tres directores en un año y medio) han dificultado su arranque.

## **6.1.6. Conclusiones**

### **6.1.6.1. Sobre el control a los desarrollos formales**

Los mecanismos de control (licencias, verificaciones, requisitos) para los desarrollos formales están estructurados de tal forma que los requisitos iniciales (licencia de urbanismo) sean requisito para los requisitos intermedios (permiso de ventas) y estos para los finales (recepción de zonas de cesión). Esto garantiza una coordinación entre las acciones de las entidades responsables del desarrollo formal que tiene como resultado una estructura coherente de control.

A esta estructura se suma el control ciudadano. En efecto, los ciudadanos pueden controlar el cumplimiento de las licencias de construcción mediante la observación de la valla informativa obligatoria que es dispuesta para tal fin en cada proyecto en construcción. Las acciones de cumplimiento interpuestas por la ciudadanía llevan a una verificación por parte de la autoridad competente, para el caso de Bogotá las alcaldías locales, y en caso de verificar el incumplimiento de la licencia se procede a sellar la obra y se puede llegar hasta la demolición de la misma.

Hay sin embargo unas falencias en este esquema de control que son responsabilidad tanto del sector público como del privado. Uno de los problemas que más aquejan a los habitantes de desarrollos formales para bajos ingresos es la calidad de la construcción. Si bien la subdirección de control de vivienda, en caso de que la vivienda presente fallas “verifica si existe incumplimiento por parte del vendedor y si hay incumplimiento, le ordena al vendedor que cumpla con lo prometido en venta o que subsane los daños” (DAMA, 2006), es difícil para la subdirección llevar a cabo este control y exigir al constructor la solución de las fallas. Por un lado, cuando se trata de fallas constructivas es necesario una revisión y control frecuente durante el desarrollo de la obra, actividad que por el volumen de soluciones de vivienda y dado el personal disponible para llevar a cabo esta tarea es de difícil realización. Se requiere del control ciudadano que informe sobre estas fallas y aun así la respuesta del constructor, como se pudo comprobar con los habitantes de la Ciudadela El Recreo barrios Ángeles 1 y 2 y Santa Mónica 1, no llega. Este tipo de fallas merece especial atención y es sobre todo responsabilidad del constructor entregarle a los compradores una vivienda con los estándares mínimos de calidad.

Finalmente, un problema en la etapa inicial del proceso de desarrollo de un proyecto formal es la demora en la aprobación de los planes parciales. Esta demora parece ser un cuello de botella para el desarrollo urbano que requiere de correctivos para su agilización, correctivos

que están en manos del sector público en la agilización de tramites pero también del privado en la oportuna respuesta a los requerimientos de las entidades encargadas de este proceso.

#### **6.1.6.2. Sobre el control a los desarrollos informales**

Los mecanismos de control permiten regularizar un asentamiento cuando ya se ha dado el desarrollo informal y permiten sancionar a los urbanizadores informales. Ninguno de estos mecanismos previene la informalidad, ni le soluciona a los habitantes las difíciles condiciones de vida que tienen en los desarrollos informales.

Así, el control a la informalidad debe ser un sistema con tres acciones paralelas: oferta, prevención y control, si alguna de estas falla, el sistema se vuelve frágil. En efecto, el control a la informalidad únicamente con mecanismos policivos es una tarea incompleta ya que, para el caso de Bogotá, hay una demanda de vivienda para hogares de bajos ingresos que al 2010 serán de 500.000 unidades y esta demanda no tiene una oferta formal pública o privada que la cubra. Este desequilibrio lleva a los ciudadanos que requieren vivienda e encontrarla, en muchos casos, en la informalidad. Adicionalmente, la Constitución Política de Colombia establece la obligatoriedad de proveer servicios públicos domiciliarios a todos los ciudadanos, lo cual le impide a los municipios y distritos cerrar los procesos de legalización de barrios de origen informal.

La informalidad está tomando otra cara en Bogotá: el hacinamiento. De acuerdo con Clemencia Escallón, “Ahora la gente que no tiene recursos para acceder a vivienda está cada vez más viviendo en inquilinatos en casas VIS. Esta es la gran problemática actual de la ciudad, este tipo de informalidad que no ocupa más suelo urbano sino que tiene unos niveles de hacinamiento altos con lo que esto implica (salubridad, falta de privacidad, etc.) (Escallón, 2005b)

Otros temas que surgen como opciones que es necesario explorar si se quiere controlar la informalidad, evitar el hacinamiento y proteger la estructura ecológica del Distrito es pensar en el tema de arrendamientos para estratos bajos conscientes de los prejuicios que este tema genera al no apuntar a “la casa propia”. Por otro lado, Colombia tuvo esquemas de créditos para Organizaciones Populares de Vivienda que le permitían a los interesados en comprar vivienda asociarse y construir su vivienda. En los años 80, eran organizaciones vivendistas a las cuales la legislación apoyaba. La supresión de los créditos asociativos y los subsidios para OPV, a finales de los años 90, afectó a estas organizaciones que apuntaban a fortalecer la acción colectiva. Hoy hay un total individualismo, se pretende que cada familia resuelva sola su problema de subsidio y de vivienda, es el “país de propietarios”, en el cual cada uno actúa solo y solo también resuelve sus problemas” (Escallón, 2005b)

Finalmente, es importante mencionar que toda política de vivienda y suelo debe ir de la mano de políticas de aumento de la capacidad adquisitiva de la gente, de generación de empleo, de disminución del costo de la canasta familiar<sup>24</sup>, disminución de costos y tiempos de transporte (Transmilenio), etc.

---

<sup>24</sup> Hoy un hogar en Bogotá destina el 16% de un smmlv a una canasta alimenticia desequilibrada y requeriría invertir el 31% del mismo salario para adquirir a canasta deseable. El plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá, busca disminuir este costo de la alimentación lo cual le dejaría a la familia mas plata al mes para educación, recreación, vivienda, etc. (UESP, 2005)

### **6.1.6.2. Un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación.**

De las conclusiones anteriores se puede deducir, entre otros, que ciudades como Bogotá cuentan con mecanismos suficientes para controlar el desarrollo formal e informal, pero la falencia parecería estar en la falta de un sistema integral de monitoreo, seguimiento y evaluación del suelo y la vivienda que relacione todos estos mecanismos. En efecto, un sistema integral permitiría cruzar información de diverso tipo y hacer más eficaz el control. Se podrían así cruzar las quejas por mala calidad constructiva de un proyecto VIS por parte de un constructor dado con la solicitud de licencia de construcción de este mismo constructor para un proyecto nuevo, creando una relación entre los dos y permitiéndole al Estado, por ejemplo, no otorgar licencias a quien tenga quejas por oferta deficiente de un producto.

## **6.2 Medellín y el área metropolitana**

Es menester advertir que el tema de este capítulo ha sido poco estudiado y la disponibilidad de información al respecto es bastante limitada. Aun en el campo del derecho administrativo y urbano, son escasos los trabajos elaborados sobre el tema del control urbanístico. Existen unos pocos estudios sobre eventos singulares recientes relacionados con figuras innovadoras introducidas por ley, por ejemplo Ángel (2001) sobre los curadores urbanos, Maldonado (2003) sobre los instrumentos de la Ley 388 de 1997, y Rincón (2005) desde la perspectiva teórica de la sociología del derecho, pero existe una notable ausencia de tratados sobre la cuestión general del control de los procesos de urbanización y construcción de la ciudad. Por otro lado, parece que tampoco ha sido un tema prioritario para las administraciones locales si se toma la disponibilidad de información como indicador. El control urbanístico corresponde a varias dependencias administrativas, autoridades públicas y despachos judiciales (y ahora con las curadurías urbanas, agentes privados también), con el resultado de que la información está dispersa en una diversidad de instituciones que en la mayoría de los casos no dan un manejo ordenado, sistemático y coordinado a los datos correspondientes. Esta situación es sorprendente dada que la informalidad sigue produciendo un porcentaje significativo de la ciudad colombiana y ocasionales escándalos públicos alrededor de contravenciones de alto perfil en la vida urbana.

Con respecto a las dos ciudades abordadas en este estudio, si bien el sistema general de control está determinado por la legislación nacional, existen diferencias entre ellas que vale la pena comentar desde el principio. En primer lugar, el hecho de que Bogotá existe como Distrito Capital le otorga algunas diferencias con los municipios en cuanto a funciones, aunque la figura de Área Metropolitana en el caso de Medellín no tiene incidencia en este sentido. La diferencia principal tiene que ver con las estructuras administrativas y los arreglos institucionales diseñados en cada caso para ejercer las funciones de control asignadas a las entidades territoriales. También son pertinentes las estrategias políticas ideadas por las administraciones locales, por ejemplo el caso de la autorregulación ciudadana introducida por el alcalde Mockus y posteriormente la idea de ‘pactos de bordes’ en Bogotá, la primera de éstas retomada recientemente en el caso de Medellín bajo una política de cultura ciudadana y de corresponsabilidad. En cuanto a la naturaleza misma de la informalidad, es preciso señalar que la modalidad predominante en Bogotá ha sido la urbanización pirata mientras que en Medellín las llamadas “invasiones” han sido más comunes, en los últimos 20 años. Finalmente, conviene resaltar que a pesar de algunos avances en la administración de información en el caso de Bogotá (a través del DAMA, especialmente), los demás municipios siguen demostrando grandes deficiencias en este sentido, problema notorio en los municipios más pequeños como Soacha, Mosquera y los del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

### **6.2.1 Marco general de la inspección, control y vigilancia a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda**

Los municipios tienen asignada la función de control a los programas de vivienda desde 1987, control que se efectúa a través del otorgamiento del permiso de ventas para los programas de vivienda. El permiso de ventas, que había sido establecido por la Ley 66 de 1968, constituye un requisito para anunciar y desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Este permiso lo otorgaba el Superintendente Bancario; en 1986 fueron trasladadas las funciones al Ministerio de Desarrollo Económico a través del Decreto 1941, para que fuera ejercido a través de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Con la expedición del Decreto 78 de 1987, se asignan a los municipios las actividades de control y vigilancia de los programas de vivienda. A partir de la expedición de esta norma el Municipio de Medellín configura en el Departamento Administrativo de Planeación la oficina de Control de Vivienda. La función principal es vigilar la calidad e idoneidad de los bienes y servicios ofrecidos por los promotores de los proyectos, y asegurar que las marcas, leyendas y propaganda del programa corresponden a la realidad y que no induzcan a error con relación al proyecto estudiado.

El sistema de control de vivienda creado por la Ley 66 de 1968 se establece para impedir el desarrollo de las urbanizaciones piratas, las cuales se conciben como el proceso por el cual un promotor ofrece en venta predios sin cumplir con la normativa urbanística del municipio, ni ofrece garantías a los compradores en relación con la provisión de servicios públicos y la disposición de zonas verdes y equipamientos.

En relación con los asentamientos en “desarrollo incompleto” o “inadecuado”, la ocupación ilegal de predios que se dio en los años 50s y 60s era controlada por las Inspecciones de Erradicación de Tugurios; posteriormente se establecen las Oficinas de Control de Obras, sin que éstas fueran eficientes en el control del territorio. Debido a la proliferación de estos asentamientos, sobre todo en la zona nororiental de la ciudad, se implementan por parte del Municipio de Medellín, proyectos que permitieran consolidar la urbanización ilegal. Se establece entonces la Dirección de Programas Especiales de la Alcaldía, que en 1985 se fusiona a la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Social, quien conjuntamente con la Dirección de Asentamientos Subnormales del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, tiene a su cargo el diseño de la política habitacional municipal.

Con la formulación a comienzos de los años 90s del Programa de Rehabilitación de Asentamientos - PRIMED - , el Municipio determina que es la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social del Municipio de Medellín – CORVIDE - , la entidad que debe centralizar todos los programas en relación con la política de vivienda de interés social municipal: construcción de vivienda nueva, mejoramiento integral y legalización de tenencia

En 2002, acorde con las provisiones de la Ley 617 de 2000, el municipio de Medellín se reestructura mediante el Decreto 151. Esta reestructuración involucra la liquidación de CORVIDE, cuyas funciones se reasignan a varias entidades: la Secretaría de Planeación (sección de Asentamientos en Desarrollo), la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU- y la Secretaría de Desarrollo Social.

### **6.2.2 Organismos que ejercen control a la urbanización, la construcción y la enajenación**

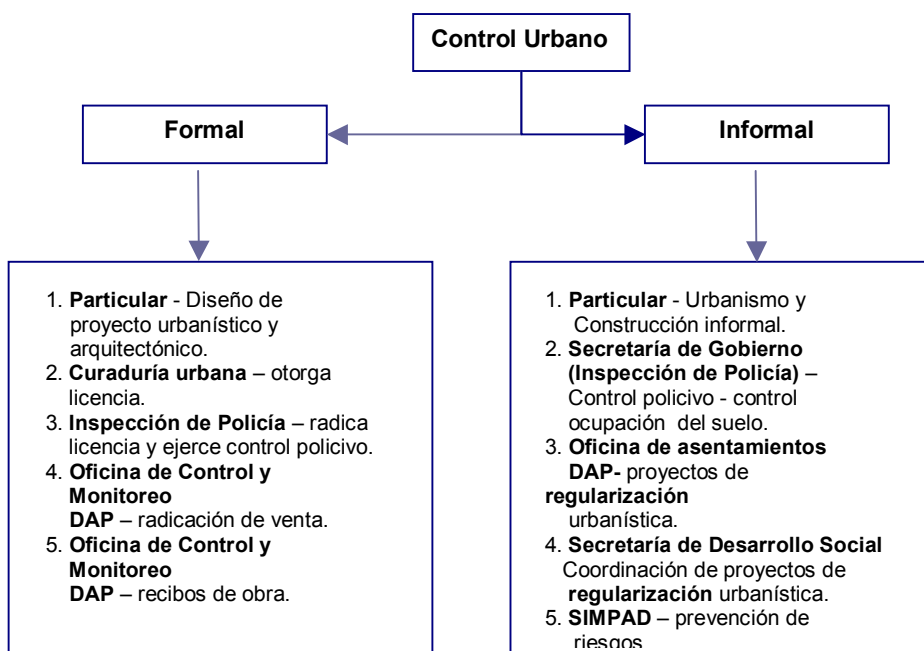
El primer control lo ejercen las Curadurías Municipales al otorgar las licencias y los permisos necesarios para iniciar obras de construcción; luego se debe radicar la licencia en la

Inspección de Policía correspondiente al área de jurisdicción de quienes ejercen el control policivo.

Cuando el constructor decide vender las unidades de vivienda debe radicar la venta en la Oficina de Control y Vigilancia del Departamento Administrativo de Planeación y actualmente es necesario hacer el recibo de obra en esta dependencia para continuar con la instalación de los servicios públicos.

La Oficina de Control y Vigilancia realiza el monitoreo a los desarrollos que se están haciendo en la ciudad a través de la radicación de venta, el recibo de obra y las quejas de los ciudadanos. Cuando se detecta que la construcción es diferente a lo aprobado o no cuenta con licencia se envía la información a la Inspección de Policía, para que se adelante el proceso policivo y si es del caso se sanciona; generalmente se dan 60 días para que se adecue la obra a lo que se aprobó o se haga una variación al plano. Las Inspecciones no tiene que esperar información de la Oficina de Monitoreo y Control para adelantar el proceso policivo.

Gráfico 6.2.1  
Funcionamiento institucional para el control urbano en el municipio de Medellín



Fuente: elaborado por el equipo consultor

### 6.2.2.1 Curadurías Urbanas

La figura del Curador Urbano fue introducida en Colombia mediante el Decreto Ley 2150 de 1995 para ciudades de más de 100.000 habitantes. Los curadores urbanos significan el ejercicio por parte de particulares de una función pública: dan fe pública del cumplimiento normativo de los proyectos de construcción que se realizan en la jurisdicción competente mediante la expedición de licencias de construcción, la cual el ciudadano interesado debe solicitar. Existen 4 curadores en Medellín, 2 en Bello y 1 en Itagüí. En términos generales la figura del curador urbano ha sido apoyada por los promotores de proyectos en el sentido de que han agilizado el trámite de licencias y criticada por la Sociedad Colombiana de Arquitectos debido a costos y otros factores (ver Ángel, 2001, pp. 104-126 para una



discusión detallada). Sin poder sustentar la siguiente apreciación en evidencias documentadas, en el caso de Medellín y el área metropolitana existe una percepción generalmente favorable, o por lo menos aceptable, con respecto a la eficiencia y la idoneidad de las curadurías urbanas, enlodadas por algunos casos puntuales que han causado enfrentamientos con las administraciones locales y molestia entre la ciudadanía.

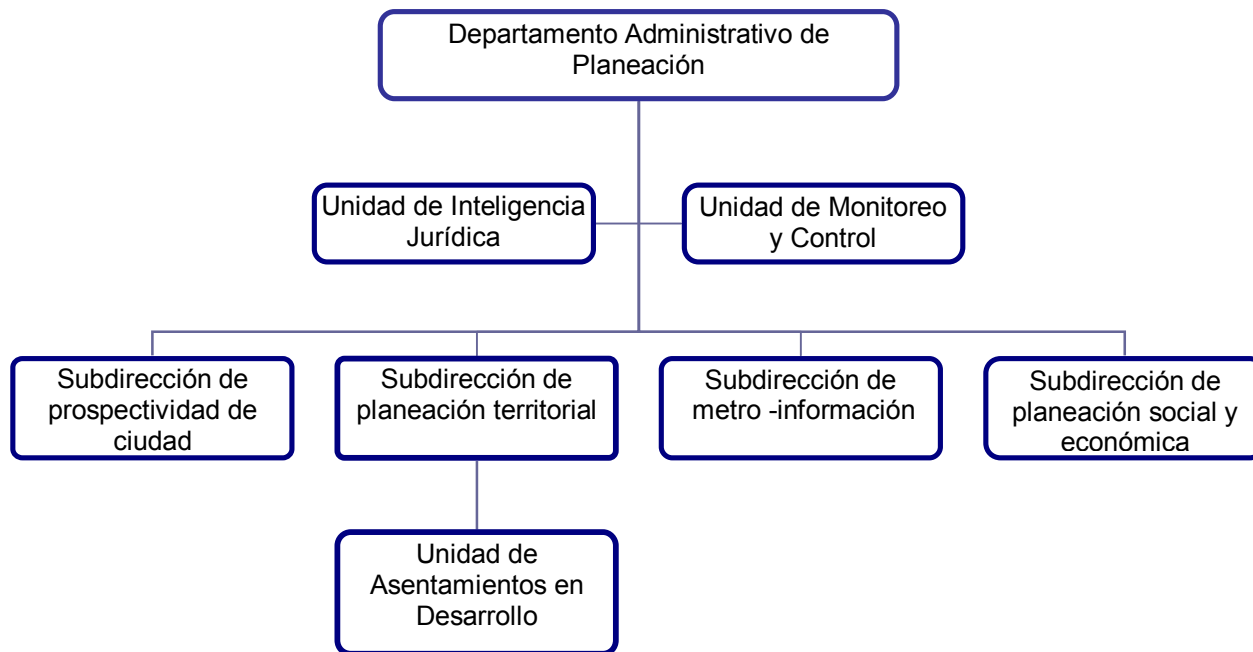
Las curadurías deben hacer consultas al Departamento Administrativo de Planeación cuando la aplicación de la norma no sea clara y los espacios de diálogo e interacción entre las dos instituciones deben ampliarse. Las Inspecciones de Policía realizan consultas a los curadores, esto porque el inspector es la única fuerza que puede generar un real control policivo y le es indispensable tener un concepto claro de cada caso particular. La Comisión de Veedurías a Curadores Urbanos es un mecanismo establecido con el fin de velar por el buen desempeño de las curadurías en los aspectos técnico, profesional y ético, pero fue duramente criticada en sus inicios por inocua, inoperante y politizada; evidentemente tiene el potencial importante de actuar como mecanismo de comunicación y coordinación de los diferentes actores involucrados en el control urbanístico. Normalmente la Comisión de Veedurías a Curadores Urbanos se realiza una sesión por mes, con excepción de los meses de diciembre y enero; en promedio son 10 sesiones por año. La primera reunión de la Veeduría a Curadores Urbanos se realizó en 1999.

#### **6.2.2.2 Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín**

El Decreto 151 de 2002, por medio del cual se reestructuró la administración municipal, estableció como función del Departamento Administrativo de Planeación la de evaluar y controlar el Plan de Ordenamiento Territorial. Dentro de las funciones de la Subdirección de Planeación Territorial se definió lo siguiente: direccionar la formulación de políticas urbanas ajustadas a la realidad observada, de tal manera que permitan la legalización y ordenamiento urbanístico de los asentamientos generados espontáneamente, estableciendo así funciones de monitoreo y control.

#### Grafico 6.2.2

Organigrama institucional del Departamento Administrativo de Planeación, Municipio de Medellín



Fuente: Decreto Municipal 151 de 2002, Estructura Administrativa y Unidad de Asentamientos en Desarrollo.

### 6.2.2.3 Oficina de Monitoreo y Control del Departamento Administrativo de Planeación

Por medio del Acuerdo 51 de 1987 se creó el Departamento de Control de Vivienda en la División de Aplicación, Departamento de Planeación Metropolitana; luego esta dependencia adoptó el nombre de Oficina de Departamento de Control Urbano. En su creación se dispuso la siguiente estructura:

Cuadro 6.2.1  
Estructura Oficina de Monitoreo y Control del Departamento Administrativo de Planeación, Municipio de Medellín, 1987

Número	Cargo
1	Jefe del Departamento
1	Analista Técnico
1	Analista Financiero
1	Secretaria
2	Auxiliares de Vivienda

Fuente: Acuerdo Municipal 51 de 1987

Mediante la Resolución 214 y el Decreto 274 de 2002 del Municipio de Medellín, se estructuró la Unidad de Monitoreo y Control de la siguiente forma:

Cuadro 6.2.2

Estructura Oficina de Monitoreo y Control del Departamento Administrativo de Planeación,  
Municipio de Medellín, 2002

Número	Cargo
1	Jefe Unidad Monitoreo y Control - Jefe de Unidad Ejecutivo
1	Jefe Grupos de Proyecto de Vivienda
1	Coordinador de Inversión Pública Coordinador de Área Profesional
1	Analista de Vivienda – Profesional
1	Arquitecto Consultor – Profesional
1	Analista Proyectos de Construcción – Profesional
1	Revisor de Obras – Técnico
1	Analista Recibo de Obras – Profesional
1	Analista Urbanizaciones y Construcciones - Profesional
1	Técnico Delineante – Técnico
1	Auxiliar de Construcciones - Auxiliar Administrativo
3	Secretarias

Fuente: Decreto Municipal 274 de 2002

Se estableció como objetivo general del Jefe Unidad Monitoreo y Control el siguiente: direccionar, coordinar, supervisar y controlar la ejecución y desarrollo de los programas, planes, programas y proyectos de la dependencia. Como funciones específicas se establecieron:

1. Propender el desarrollo armónico de la ciudad, mediante un adecuado monitoreo sectorizado y zonal, con la participación interdisciplinaria de diferentes entidades públicas y privadas así como de la comunidad, de tal forma que se rescaten las identidades y se promuevan las tendencias y el crecimiento urbano, acorde con los planes vigentes, en búsqueda de espacios más amables y habitables para sus ciudadanos.
2. Indagar la ciudad en forma sectorizada, buscando encontrar características comunes que permitan la formulación de un sistema de planificación acorde con las diferentes conformaciones urbanas.
3. Dinamizar el proceso de monitoreo de ciudad y enfocarlo hacia una lectura constante de ella, involucrando recorridos, creando inquietudes y reportando irregularidades, en materia de usos del suelo y ocupación de espacio público, entre otros.
4. Analizar el resultado del otorgamiento de licencias de construcción, parcelación, urbanización, etc., buscando mejorar: la implementación de procesos, la normatividad y la oportunidad, en cumplimiento de los objetivos previstos para el monitoreo de ciudad.
5. Efectuar y hacer seguimiento a los procesos urbanísticos y constructivos, mediante revisiones periódicas a los proyectos garantizando, durante su ejecución, el cumplimiento de las normas bajo las cuales son aprobados.
6. Facilitar la labor a la Comisión de Veeduría para el Control a las Curadurías Urbanas, mediante el suministro oportuno de la información, dándole cumplimiento al Artículo 76 del Decreto Nacional 1052 de 1998.
7. Construir un sistema que permita armonizar la efectividad operativa y la articulación del todo el proceso del Plan de Desarrollo y a su vez, evaluar el desempeño y la gestión de la Administración Municipal, buscando medir la productividad y la calidad de la ejecución de dicho Plan.
8. Adelantar la evaluación y el seguimiento a los Planes, Programas y Proyectos que orientan el desarrollo urbano de la ciudad, especialmente el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial.

9. Desempeñar las demás funciones asignadas por el Director del Departamento Administrativo de Planeación de acuerdo con el nivel, naturaleza y el área de desempeño del cargo.

#### **6.2.2.4 Formas de control y vigilancia a la construcción por la Unidad de Control y Monitoreo**

La comunidad debe percibir a la administración como una sola institución, haciéndose necesaria una buena articulación, especialmente en el tema de control; de esta manera se podría planear un control preventivo y participativo con la comunidad ya que la práctica ha demostrado que no es tan eficiente el control final<sup>25</sup>.

El control en la administración actual se ha manejado bajo el principio de corresponsabilidad, lo que quiere decir que los ciudadanos deben acogerse a las normas y contribuir a que las autoridades municipales puedan asegurar la protección y promoción del interés público. La administración municipal ha venido estimulando el cumplimiento de este principio de corresponsabilidad en algunos sectores de la ciudad como el Parque Lleras y la Calle 33, donde la comunidad – residentes y negociantes – trabajan conjuntamente con la administración en el establecimiento de las reglas de juego para el funcionamiento en convivencia de sectores comerciales y de diversión con alta confluencia del público<sup>26</sup>. La administración propone reforzar este tipo de acción hacia el futuro, especialmente en relación con la recuperación del espacio público, no como acción policiva sino de compromiso ciudadano y el uso de la autorregulación.

En la Oficina de Control y Monitoreo no se discrimina entre el control de lo formal e informal. Dentro del sistema establecido hay que recalcar que la Oficina de Monitoreo y Control hace parte del Departamento Administrativo de Planeación, siendo un área estratégica de planificación urbana en el sentido de encargarse de brindar el soporte necesario a la reglamentación urbanística<sup>27</sup>, tanto para sectores consolidados como los asentamientos subnormales.

La oficina de Monitoreo y Control posee tres maneras de hacer control y vigilancia a las construcciones que se realizan en la ciudad de Medellín:

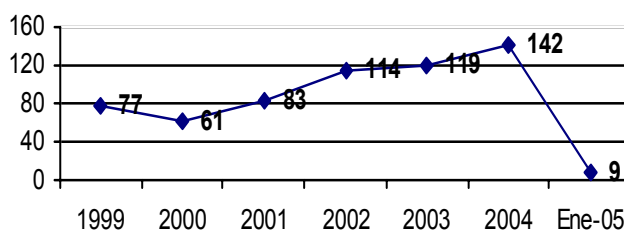
- ***Radicaciones de acuerdo con el Artículo 120 de la Ley 388 de 1997 (anualmente desde 1999)***

Gráfico 6.2.3  
Proyectos radicados para permiso de ventas 2000 - 2005

<sup>25</sup> Tomado del concepto expuesto por la Doctora María Elena Gaviria - Jefe de Monitoreo Y Control – Medellín en entrevista realizada por el equipo de investigación de la Universidad Nacional, febrero 21 de 2006

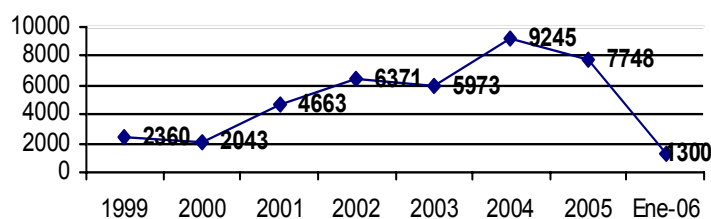
<sup>26</sup> Tomado del concepto expuesto por la Doctora María Elena Gaviria - Jefe de Monitoreo Y Control – Medellín en entrevista realizada por el equipo de investigación de la Universidad Nacional, febrero 21 de 2006

<sup>27</sup> ¿Qué se permite, dónde se permite, bajo qué condiciones normativas y qué reglamentación adicional se establece?



Fuente: Unidad de Monitoreo y Control, Municipio de Medellín

Gráfico 6.2.4  
Soluciones de vivienda por proyectos radicados para permiso de ventas 2000 - 2006



Fuente: Unidad de Monitoreo y Control, Municipio de Medellín

De acuerdo con estos gráficos, entre 1999 y enero de 2005, en Medellín se radicaron para permiso de venta un total de 605 proyectos de vivienda para un total de 40.055 unidades de vivienda para el periodo 1999 y enero de 2006. Si no se cumple con los requisitos estipulados en el permiso de ventas se utiliza la intervención como mecanismo de control de las personas naturales, según lo establecido en el Artículo 12 de la Ley 66 de 1968.

En el municipio de Medellín se intervinieron 5 personas entre naturales y jurídicas entre 1977 y 1994, fecha de la intervención más reciente. En la actualidad se están adelantando procesos de legalización urbanística en las 5 intervenciones citadas.

- **Recibos de obra**

El Acuerdo 38 de 1990 y el Decreto 32bis de 1994 del Municipio de Medellín, Artículo 44, hacen obligatorio el recibo de obra de urbanización o construcción ante el Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana a la terminación de las mismas como condición para la habitación, so pena de hacerse acreedor de las sanciones establecidas en la Ley 9 de 1989. Esta obligación fue derogada cuando la Ley 142 de 1994 estableció que era obligación de las empresas prestadoras de servicios públicos instalar servicios públicos a todas las personas que lo solicitaran. Con este cambio la mayoría de las personas no volvió a solicitar el recibo de la obra, aunque unos pocos constructores continuaron con esta práctica ya que así garantizaron a los compradores el cumplimiento de todas sus responsabilidades.

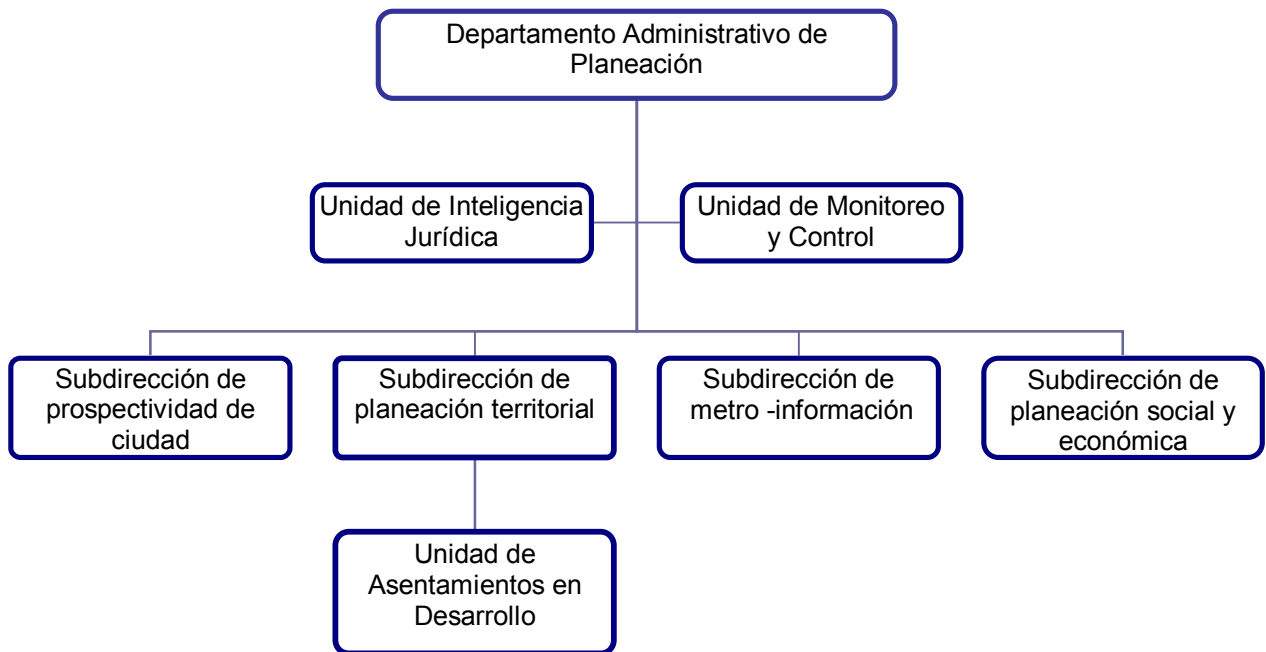
El recibo de obra se volvió una obligación nuevamente con el Acuerdo 42 de 2004 del Municipio de Medellín, y el procedimiento se estableció en los Decretos 1147 y 2054 de 2005, pero sólo para construcciones de vivienda de más de 4 unidades y edificaciones comerciales de más de 2 locales o más de 300 mts<sup>2</sup>. Así, una porción significativa de las construcciones queda excluida de este control.

- **Quejas de los ciudadanos**

En el caso de quejas ciudadanos, se realizan visitas a las construcciones sin que sea necesario ninguno de los controles anteriores. Si se establece que se está incumpliendo la norma o se está construyendo sin licencia, se informa a la Inspección de Policía para que adelante el trámite correspondiente. No hay sistematización de las quejas presentadas por los ciudadanos.

**6.2.2.5 Secretaria de Gobierno**

Grafico 6.2.5  
Organigrama institucional de la Secretaría de Gobierno, Municipio de Medellín



Fuente: Decreto Municipal 151 de 2002, Estructura Administrativa y Secretaria de Gobierno

La misión de esta Secretaría es la de proponer políticas municipales de cultura, convivencia y seguridad ciudadana, coadyuvar al sistema judicial y liderar la coordinación

interinstitucional. Los objetivos de la Secretaría de Gobierno, relacionados con el control urbanístico son:

- Controlar y prevenir las indisciplinas sociales.
- Prevenir y atender las emergencias y desastres.
- Vigilar y hacer cumplir la aplicación de las normas de policía de conformidad con la ley.

La Subsecretaría de Apoyo a la Justicia es la encargada de coordinar las funciones de las Inspecciones de Policía de la ciudad y de cumplir las siguientes funciones:

- Prevenir los actos que afecten el orden civil y la convivencia ciudadana.
- Elaborar y difundir normas para mantener el orden civil y la convivencia ciudadana.

Las Inspecciones, a través de esta Subsecretaría, reciben información y órdenes por medio de circulares, que precisan la posición de la administración, en un flujo constante de información sobre diferentes temas.

Por su parte, la Subsecretaría de Defensoría del Espacio Público es la encargada de direccionar el proceso de defensoría y de recuperación del espacio público.

#### **6.2.2.6 Inspecciones de Policía**

Las Inspecciones de Policía como autoridad policiva de la ciudad deben cumplir las siguientes funciones:

- Controlar la indisciplina social.
- Restitución de bienes de uso público.
- Sancionar la urbanización ilegal.

Cuando la Inspección encuentra una construcción ilegal se suspende la obra, se cita al despacho el responsable y se comienza un proceso administrativo por la Ley 388: se requiere al ciudadano para que en un plazo de 60 días inicie el procedimiento de legalización. Cuando se acredite la legalización ante la curaduría urbana se suspende la sanción; si no se legaliza se procede administrativamente a las sanciones de ley (multas).

Es preciso señalar que la sistematización de información por parte de las Inspecciones de Policía apenas está en proceso, lo que dificulta enormemente la recopilación de datos. Frente a este obstáculo, el grupo consultor optó por indagar la situación en las dos Inspecciones localizadas en las Comunas 4 y 5.

La Inspección No.4 incluye el barrio Moravia, con unos 33.000 habitantes el más grande asentamiento informal de la ciudad y donde actualmente la administración está preparando un proyecto de intervención urbanística; el resto de la comuna, ahora consolidada, tiene sus orígenes principales en procesos informales, y hay registros de asentamientos informales en casi todas las vertientes de las quebradas. La Inspección No.5 incluye el asentamiento informal localizado entre la Avenida Regional y la vía del Metro con unas 3.000 viviendas, y su jurisdicción comprende también el barrio La Candelaria donde se han legalizado algunos predios y se está adelantando un plan parcial, así como La Perrera donde se adelanta un proceso de restitución<sup>28</sup>.

- **Querellas por invasión de predios en las Inspecciones de Policía de las Comunas 4 y 5**

<sup>28</sup> Concepto expuesto por el Abogado Luís Fernando García – Inspector de Policía de la Comuna 5 – Medellín, en entrevista realizada por el grupo consultor, febrero 16 de 2006.

Es necesario aclarar que el término querrela no es muy técnicamente utilizado para estos casos, siendo más preciso hablar de procesos por restitución de bienes de uso público. El número de procesos está relacionado con la actividad de los particulares con respecto al uso indebido del suelo, la cual incluye tanto la ocupación más o menos permanente de predios de uso público o simplemente el aprovechamiento indebido de espacios públicos como zonas verdes. Mientras que la ocupación aislada y puntual de predios de uso público cabe dentro de este esquema, las grandes invasiones reciben por parte de la administración un tratamiento especial (4). También es pertinente observar que el fenómeno del desplazamiento forzado de poblaciones, recibidas en Medellín, pone aún más en evidencia la crisis en el control del uso del suelo. Mientras más deprimida sea la zona, más ocupación de espacio público se puede presentar con viviendas.

**Cuadro 6.2.3**  
Restituciones de bienes de uso público Comunas 4 y 5

INSPECCIÓN DE POLICÍA COMUNA 4	INSPECCIÓN DE POLICÍA COMUNA 5
En febrero de 2006 se llevan a cabo 30 restituciones de bienes de uso público. (Es difícil establecer desde cuando están en proceso)	En febrero de 2006 se llevan a cabo aproximadamente 600 restituciones de bienes de uso público (Es difícil establecer desde cuando están en proceso) <sup>29</sup>
De 2005 a febrero 2006 se radicaron 10 restituciones.	

Fuente: Entrevistas con el Abogado Carlos Eduardo Ruiz Alzate, Inspector de Policía de la Comuna 4, y el Abogado Luis Fernando García, Inspector de Policía de la Comuna 5, Medellín.

### 6.2.3 Proyectos de regularización urbanística 1997- 2004

A continuación se presenta información sobre los planes de regulación urbanística de barrios informales de los últimos 10 años. Se observa un notable aumento en este tipo de proyecto a partir de 2002, que varían en tamaño entre 3 has. y 187 has. Según la información disponible para 15 de los 19 proyectos, cubren un total de 1.118 has. (para información sobre planes parciales, ver capítulo 8).

**Cuadro 6.2.4**  
Escala temporal de los proyectos de regularización urbanística en polígonos de mejoramiento integral y consolidación 3, 1997- 2006

Polígono	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ZONA NORORIENTAL - Z1										
Z1-MI-2										
Z1-MI-4										
Z1-MI-6										
Z1-CN3-1										
Z1-CN2-1										
ZONA NOROCCIDENTAL - Z2										
Z2-MI-18										
Z2-CN3-16										
Z2-CN3-16 <sup>a</sup>										
Z2-CN3-19-19 <sup>a</sup>										
Z2-CN2-37										
Z2-DE-4										

<sup>29</sup> Con respecto a ocupación masiva existen 3 procesos: La Perrera, La Paralela, La Candelaria.





Para el análisis de los datos suministrados a continuación es importante resaltar que el delito de estafa no se encuentra discriminado por tipo de actividad delictiva, sólo se conoce el dato estadístico del delito de estafa en forma general. Se especifica el número de delitos de estafa, dentro de los cuales puede haber algunos relacionados con la construcción y comercialización de vivienda, además del delito de urbanización ilegal, en cada una de las etapas de la fase de investigación penal a cargo de la Fiscalía General de Nación -Seccional Medellín:

Cuadro 6.2.5

Delitos de estafa en venta de terrenos y urbanización ilegal: Etapa previa - Medellín

Año	Estafa art. 246 C.p.	Estafa art. 356 C.p.	Urbanización ilegal
2002	1868	6	2
2003	2025	12	4
2004	1392	1	0
2005	1143	0	1
Enero 2006	1202	0	1

Fuente: Oficina de Estadística de la Fiscalía General de Nación, Seccional Medellín.

Cuadro 6.2.6

Delitos de estafa en venta de terrenos y urbanización ilegal: Etapa previa - Bello

Año	Estafa art. 246 C.p.	Estafa art. 356 C.p.	Urbanización ilegal
Enero 2006	40	0	4

Fuente: Oficina de Estadística de la Fiscalía General de Nación, Seccional Medellín.

Cuadro 6.2.7

Delitos de estafa en venta de terrenos y urbanización ilegal: Etapa sumaria - Medellín

Año	Estafa art. 246 C.p.	Estafa art. 356 C.p.	Urbanización ilegal
2002	635	0	0
2003	739	1	0
2004	717	0	1
2005	603	3	0
Enero 2006	594	0	0

Fuente: Oficina de Estadística de la Fiscalía General de Nación, Seccional Medellín.

Tabla 6.2.8

Delitos de estafa en venta de terrenos y urbanización ilegal: Etapa sumaria - Bello

Año	Estafa art. 246 C.p.	Estafa art. 356 C.p.	Urbanización ilegal
Enero 2006	14	0	0

Fuente: Oficina de Estadística de la Fiscalía General de Nación, Seccional Medellín.

Se observa que en la Fiscalía General de la Nación no se encuentran muchos procesos por el tipo de delito de urbanización ilegal. Como posibles causas se presumen lo siguiente:

- Cuando fiscales y jueces ven un contrato civil en el proceso penal pueden asumir que no es competencia de su jurisdicción y argumentan la existencia de incumplimiento del contrato por las partes.<sup>34</sup>
- Se ha detectado también desconocimiento de la norma penal por parte de los ciudadanos afectados, no se asume por parte de comunidad que la urbanización ilegal es una conducta delictiva.

### **6.2.6 Acciones populares**

La Ley 472 de 1998 establece que las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Es un mecanismo donde el ciudadano participa en el ejercicio del control a la protección de los derechos colectivos, y el derecho a un urbanismo que procure la calidad de vida de las personas, la seguridad y la salubridad es un derecho colectivo. Como se aprecia en la tabla siguiente, no ha sido un mecanismo muy utilizado y no siempre da razón al actor popular demandante por parte del Tribuna Administrativo de Antioquia.

Cuadro 6.2.9  
Acciones Populares relacionadas con el urbanismo

---

<sup>34</sup> Martha Piza – Jefe de Grupos Proyectos de Vivienda, Unidad de Monitoreo y Control, Planeación Municipal.

RADICADO	DEMANDANTE	DEMANDADO	INTERES INVOCADO	SENTENCIA
2000- 2412	Hernando Corrales Torres y Otros (Coadyuvancia -María Eugenia Martínez-)	Secret. Obras Públicas Mpal. e INVAL	2000 Participación ciudadana, al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, al goce del espacio público y a la realización de desarrollos	A FAVOR DEL ACTOR
			2003 Patrimonio... Espacio público... Moralidad administrativa... (No ejecución de proyecto... Edificio en barrio Prado Centro)	NEGADA LAS PRETENSIONES
2003- 1272	Mario Gómez y Otros	Mpio. De Medellín, Planeación Mpal., Curaduría Primera, PROMOTORES S.A., PSI S.A. y EDICRETO S.A.	Goce de un ambiente sano, defensa de los desarrollos urbanos respetando las disposiciones... Prevalencia al beneficio de calidad de vida... (construcción de vía pública e Hipermercado)	NEGADA LAS PRETENSIONES
2003- 2949	Oscar Jaime Alzate y Otros	Mpio de Medellín, Curaduría Primera y Proyecto Carrefour	Moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y cultural...La realización de construcciones, edificaciones...Respetando disposiciones jurídicas..Calidad de vida... (Destrucción de mueble considerado patrimonio cultural-pasaje Sucre-)	NEGADA LAS PRETENSIONES
2003- 3948	Claudia Catalina Velásquez Parra	Mpio de Medellín-EPM	Derechos colectivos de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos... Dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de habitantes, así como a la seguridad pública; seguridad y prevención de desastres... Y participación	INADMITIDA POR REQUISITOS
2005-0760	María Ligia Páramo de Rúa y Otros	Eliney Francis Llanos-Curadora Urbana segunda de Medellín. Teresa de Jesús Duque- Inspector 16 de Policía Urbana de Medellín		

Fuente: Proyecto de Sistematización Parcial de Acciones Populares en el Tribunal Administrativo de Antioquia, por Edwin Bermúdez Barbarán, Andrés Felipe Villegas, Gloria Elena Eraso, Isabel Cristina Correa, German Ríos, con el apoyo de Corporación Región, noviembre de 2005.

### 6.2.7 Conclusiones

En el concepto de esta consultoría es baja la capacidad institucional para ejercer el control tanto formal como el informal en Medellín y el área metropolitana. Esta apreciación general se basa en dos consideraciones fundamentales: primero, la amplitud y la frecuencia de las ocupaciones informales y desarrollos urbanísticos no autorizados; y segundo, la escasez de información y análisis de la situación realizados por parte de las entidades responsables. Se podría decir que la falta de control de los procesos de producción de ciudad sigue siendo un efecto, una manifestación de un problema endémico.

Sería erróneo sugerir que no ha habido algunos avances puntuales, por ejemplo en relación con el inicio reciente de proyectos para concretar el principio de corresponsabilidad en algunos sectores formales de la ciudad. Sin embargo, no dejan de ser ejemplos positivos aislados, tal vez superados por el control urbanístico ejercido por grupos armados ilegales en amplios sectores periféricos de la ciudad. Otro factor que merece comentario es el debilitamiento de la capacidad para ejercer la función de control que resultó de la Ley 617 de

2000, debido a la disminución de las plantas de funcionarios. Si bien en el municipio de Medellín se logró, dentro de la reestructuración administrativa correspondiente, fortalecer la sección de control, en otros municipios más pequeños esta ley tuvo un impacto negativo; en el caso del municipio de Bello, intervenido por el gobierno nacional por el incumplimiento de la ley y en serias dificultades presupuestales, la capacidad técnica de control ha sido reducida a su mínima expresión por la falta absoluta de personal.

Por otro lado, la administración de la justicia y los procesos legales son lentos, lo que contribuye a enraizar lo que algunos han llamado una 'cultura de la ilegalidad', mientras que el alcance de la 'cultura ciudadana', la autorregulación y el respeto por las reglas de juego parece distanciado todavía de los procesos de ocupación del suelo. En el fondo existe la dificultad estructural de controlar la informalidad sin que existan alternativas de suelo y vivienda para grandes sectores de la población, y a nivel nacional, sin poder reducir los flujos migratorios tanto libres como forzados hacia los grandes centros urbanos como Medellín y el área metropolitana.

Aun así, existen algunas medidas que pueden considerarse para mejorar la capacidad de control urbanístico:

- La coordinación de las diferentes dependencias relacionadas con el control, un sistema eficiente de información y criterios, políticas y metodologías claras referente al control del uso del suelo.
- Una mayor participación de los ciudadanos en el ejercicio del control, a través de la autorregulación, la corresponsabilidad y veedurías.
- La aplicación de los principios establecidos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), en especial el principio de continuidad. La experiencia de Medellín con la liquidación de Corvide demuestra los altos costos de la interrupción de programas debido a la inestabilidad institucional.
- La construcción y sistematización de bases de datos que tengan en cuenta las necesidades del control de las administraciones urbanas, disponibles al público.
- El fortalecimiento del control preventivo en vez del énfasis en el control policivo, tradición en la ciudad de Medellín. La práctica ha demostrado que el control preventivo es más efectivo, lo cual implica concebir el problema en su integralidad y atender los requerimientos legítimos de hábitat de la población urbana. Los esfuerzos actuales alrededor de los planes parciales y de mejoramiento integral son importantes pero lentos y dejan por fuera un número significativo de asentamientos informales.
- Las Inspecciones de Policía tienen jurisdicciones muy amplias y no alcanzan a vigilar y controlar toda la zona. Además, los procesos de restitución de bienes de uso público son más lentos que las ocupaciones, lo cual desborda la capacidad de control que se tiene. Acercar las autoridades policivas a las comunidades locales mediante jurisdicciones más pequeñas constituiría un componente importante de control preventivo y facilitaría, entre otras cosas, la operación más inmediata de los mecanismos legales de control.
- La Secretaría de Gobierno debe contribuir a una mejor orientación, dotación y reconocimiento a la labor de control urbanístico de las Inspecciones y a la formulación e implementación de un sistema municipal que sirva para responder a un enfoque menos fragmentado, menos policivo, más interdisciplinario, más interinstitucional, en el marco de una política municipal de hábitat digno, hoy inexistente.

## **7. RESPUESTAS PARA LA PRODUCCIÓN DE SUELO URBANIZABLE Y VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL**

### **7.1. Bogotá, Soacha y Mosquera**

#### **7.1.1. Presentación**

Para analizar las respuestas a la producción de suelo urbanizable y a la vivienda de interés social de los casos de estudio, es necesario conocer por un lado la normativa existente y por otro las acciones que, con base en esa normativa, se han adelantado. En este capítulo contiene en una primera parte los resultados de la revisión de los principales proyectos, planes y políticas de los planes de ordenamiento territorial de Bogotá, Soacha y Mosquera frente a la disminución de los asentamientos informales, la producción de suelo urbanizable y la producción de vivienda. La segunda parte presenta un resumen de los subsidios para vivienda otorgados entre los años 2002 y 2005, la tercera un análisis de los bancos de tierra en funcionamiento y la cuarta la conclusión.

#### **7.1.2. Proyectos, planes o políticas que contemplan los planes de ordenamiento territorial para disminuir los asentamientos informales, fortalecer producción de suelo urbanizable y la producción de vivienda**

##### **7.1.2.1. Bogotá**

En el 2000, la administración distrital de Bogotá emitió el decreto 469 por el cual se adoptó el primer plan de ordenamiento territorial – POT del Distrito. Tal y como lo prevé la ley de ordenamiento territorial (ley 388 de 1997), en el año 2003 se inició la revisión del POT la cual quedó consignada en el decreto 619 de 2003. Este decreto se consultó con el fin de determinar cuales son los proyectos, planes y políticas que contiene el POT frente a los temas mencionados en la presentación de este capítulo, contenidos que se presentan a continuación.

##### ○ Políticas:

- De hábitat y seguridad humana (Art. 9): esta política busca integrar la oferta de vivienda a la de movilidad, espacio público, equipamientos dotacionales y servicios públicos domiciliarios. Es de interés para este estudio el énfasis en “promover la urbanización legal mediante acciones preventivas orientadas a ofrecer alternativas económicas viables que compitan con la oferta ilegal de vivienda “ (DAPD, 2003 p.21) y en “lograr equidad entre urbanizadores y constructores, compradores de vivienda y la ciudadanía mediante la distribución equitativa de cargas y beneficios del ordenamiento” (DAPD, 2003 p.21)
- De gestión de suelo (Art. 28): esta política apunta por una parte aplicar efectivamente los principios constitucionales de función social y ecológica de la propiedad y prevalencia del interés general sobre el particular y a regular el mercado del suelo y por otra, a “programar de manera concertada y coordinada las inversiones públicas entre las diferentes entidades distritales y establecer las condiciones de articulación con la actuación privada” (DAPD, 2003 p.35). Adicionalmente, entre otros, se busca diseñar mecanismos de oferta de suelo y control que frenen la urbanización ilegal y garanticen acceso a suelo y vivienda a los sectores más pobres de la ciudad. Esta política cuenta con el reparto de cargas y beneficios (Art.29 y 34 al 38) como instrumento estructural de su acción.
- Habitacional (Art.109) apunta a la prevención y control de la urbanización y la construcción ilegal por medio de oferta habitacional al alcance de los sectores más pobres, generación de suelo a partir de la promoción del acceso al suelo

urbanizado, tenencia partir de la legalización de títulos de propiedad, articulación de la oferta y demanda del suelo, mejoramiento integral de barrios tanto desde el punto de vista social (participación ciudadana) como físico (mejoramiento de la vivienda), rehabilitación de áreas centrales para VIS, mejoramiento del hábitat rural y reasentamiento de la población localizada en zonas de riesgo. Además se promoverán acciones que faciliten el acceso a crédito para los hogares que así lo requieran.

- Programas:
  - Habitacional (Art. 275) el cual tiene como objeto “impulsar el cumplimiento del derecho al acceso a una vivienda digna de las familias (...) dando prioridad a las familias que se encuentran en situación de pobreza, grupos vulnerables y desfavorecidos”. Este programa cuenta con el subprograma de producción y calidad de vivienda (Art.204) que apunta a garantizar oferta habitacional sostenible desde el punto de vista ambiental, social, de provisión de equipamientos y de calidad de la construcción. Este subprograma se plantea el objetivo de “intervenir los diversos nichos de mercado de la vivienda y de forma complementaria a las políticas nacionales” ( DAPD, 2003 p.163) así como de desincentivar la producción ilegal de suelo urbano y reducir las condiciones de hacinamiento. Entre las estrategias de este subprograma (Art.278) están el diseño de los mecanismos que le permitan al Distrito adquirir, adecuar y ofrecer suelo apto para la ejecución de programas habitacionales, la promoción y apoyo de actuaciones urbanas integrales, la reducción de los procesos de trámite y el desarrollo de mecanismos que faciliten los procesos sociales de producción de hábitat.<sup>35</sup>

#### 7.1.2.2. Soacha

El municipio de Soacha mediante acuerdo 46 de 2000 adoptó el plan de ordenamiento territorial el cual, con relación al tema de este capítulo señala:

- Entre los objetivos del POT (Art.9) se encuentra el denominado consolidación de asentamientos que apunta a “definir una política que permita consolidar los asentamientos, buscando prestarle mejores servicios a la estructura urbana existente” (Concejo de Soacha, 2000 p.7). Entre las estrategias de este objetivo están: “garantizar el desarrollo de la vivienda social, con prioridad para la reubicación de asentamientos de alto riesgo y para la población en hacinamiento crítico, que satisfaga la necesidad sentida de la actual población y la que se genere en un proceso natural de crecimiento vegetativo” (Concejo de Soacha, 2000 p.7).
- Políticas:

---

<sup>35</sup> Las políticas y programas incluidos provienen, inicialmente, del POT original (Decreto 619 de 2000) y luego de las modificaciones efectuadas en la 1ª. Revisión del POT (Decreto 469 de 2003). En referencia a la gestión de Metrovivienda deben considerarse dos fases. Inicialmente, la generación de suelo para VIS se adelantó con base en la compra de predios por enajenación voluntaria y por expropiación. En esta fase, el estado de la reglamentación de los instrumentos de gestión de suelo de la Ley 388-97 no permitía todavía su aplicación. La Operación Usme presenta condiciones diferentes a las de los proyectos adelantados en la primera fase, al considerar, en primer lugar, la asociación con el propietario del mayor globo de terreno y, en segundo término, la aplicación de los instrumentos de gestión de suelo de la Ley mencionada, para la adquisición de los predios faltantes y la repartición de las cargas y los beneficios de la operación. Lo anterior no implicó la modificación del POT.

- Política físico espacial (Art.8): Consolidación del municipio como una unidad estructural que permita un desarrollo urbanístico coherente en el cual la competitividad de lo formal frente a lo informal evite la ilegalidad de los asentamientos y garantice condiciones efectivas de desarrollo económico y social. (Concejo de Soacha, 2000 p.6).

En el acuerdo del POT de Soacha no se identificaron artículos relacionados con la producción de suelo urbanizable ni con políticas para disminuir asentamientos informales.

### 7.1.2.3. Mosquera

Por su parte el municipio de Mosquera adoptó el plan básico de ordenamiento territorial mediante Acuerdo 01 de 2000. Este plan establece:

- Políticas:
  - De mejoramiento de vivienda (Art.28): Busca establecer el modelo de estratificación del municipio, “de forma tal que los estratos altos subsidien a los estratos bajos y establecer un mayor flujo de ingresos por concepto de impuesto predial, de valorización, de plusvalía, industria y comercio y servicios públicos” (Concejo de Mosquera, 2000 p.55). La estrategia de la política señala la necesidad de contratar a corto plazo el trabajo de estratificación del municipio
  - De vivienda de interés social (Art.32): Busca propiciar “la construcción de vivienda de interés social en el casco urbano periférico, sector del plan parcial de Puente Grande” (Concejo de Mosquera, 2000 p.56). Por otro lado, el artículo 53 estipula la necesidad de fortalecer el Instituto de Vivienda de Interés Social para que adelante los planes y programas en estipulados en la ley. Adicionalmente, establece que, de acuerdo con estudios de entes nacionales, con investigaciones de campo, con mesas de trabajo con las comunidades y con consultas a los gremios e industriales de la zona, “se requiere construir para las familias asentadas en el municipio, 1.300 viviendas dentro de un programa subsidiado por cada solución mínima, con programa de auto construcción y auto gestión dirigida” (Concejo de Mosquera, 2000 p.73). Se detallan adicionalmente los requisitos del proyecto: bajos costos de la tierra, destinación de áreas destinadas a los equipamientos comunales, a zonas institucionales y recreacionales de tal forma que se equilibren los déficit de El Porvenir y Planadas. El artículo establece la participación de la alcaldía para incentivar la inversión privada mediante el no cobro de licencias de urbanismo y construcción, el préstamo de equipos de obras públicas para la construcción de las obras de urbanismo, entre otros.

En el acuerdo del PBOT de Mosquera no se identificaron artículos relacionados con la producción de suelo urbanizables ni con políticas para disminuir asentamientos informales.<sup>36</sup>

### 7.1.3. Subsidios asignados

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entre el 2002 y el 2005 en Bogotá se asignaron 10.053 subsidios, en

<sup>36</sup> La información suministrada por las Secretarías de Planeación de Soacha y Mosquera indica que los POT no han sufrido modificaciones en las políticas de VIS. En Soacha se adelanta una revisión general del POT que se encuentra en proceso.



Soacha 405 y en Mosquera 41. La distribución de estos subsidios de acuerdo con el tipo de asignación es la indicada en el cuadro 7.1.1.

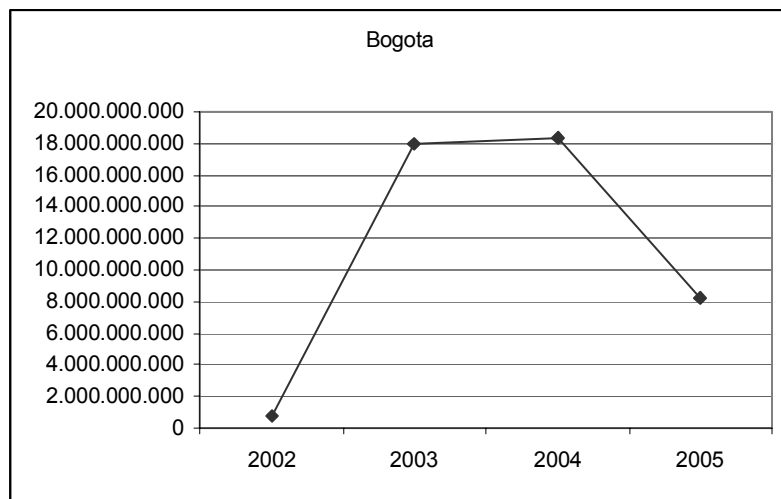
**Cuadro 7.1.1.**  
**Asignación de recursos por tipo en Bogotá, Soacha y Mosquera 2002-2005**

	Bogotá	Soacha	Mosquera
Atentados terroristas	0,10%		
Bolsa ordinaria	65,00%	19,24%	87,18%
Desastres naturales	5,92%	0,24%	
Desplazados	18,17%	62,90%	12,82%
Reclamaciones	8,73%		
Tutelas desplazados	2,07%	17,61%	

Fuente: MAVDT, 2006 (porcentajes calculados por la consultoría)

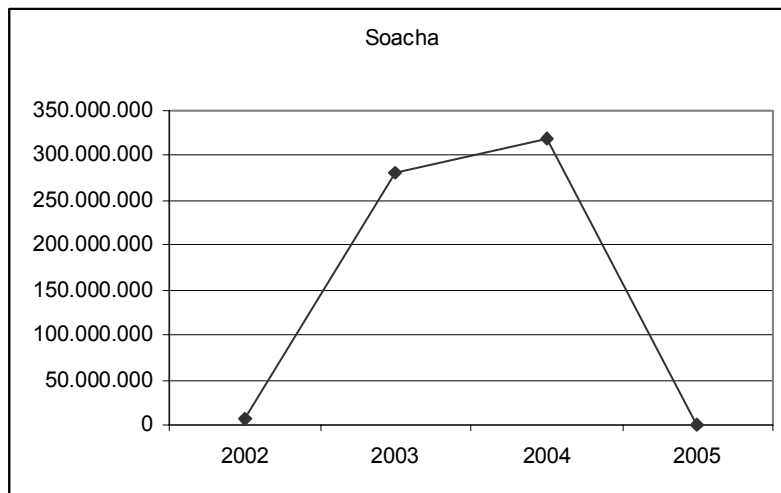
Por otro lado, la evolución de los subsidios asignados para bolsa ordinaria para Bogotá, Soacha y Mosquera es la indicada en los gráficos 7.1.1, 7.1.2 y 7.1.3 respectivamente.

**Gráfico 7.1.1.**  
**Subsidios asignados bolsa ordinaria Bogotá 2002-2005**



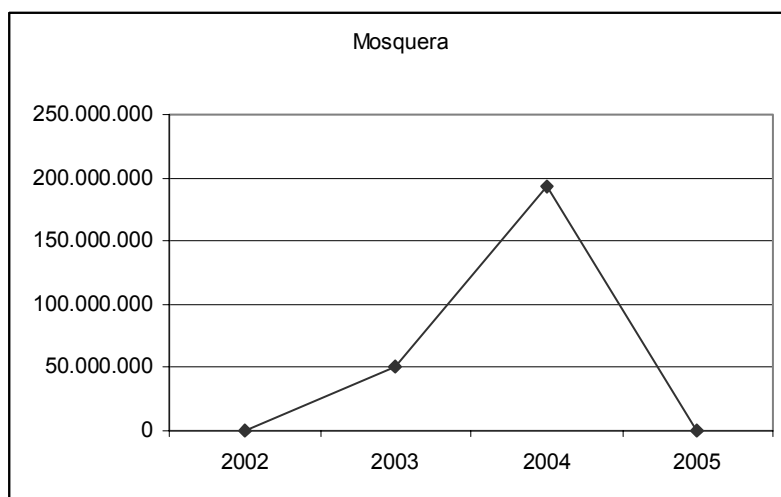
Fuente: MAVDT, 2005

**Gráfico 7.1.2.**  
**Subsidios asignados bolsa ordinaria Soacha 2002-2005**



Fuente: MAVDT, 2005

Gráfico 7.1.3. Subsidios asignados bolsa ordinaria Mosquera 2002-2005



Fuente: MAVDT, 2005

El MAVDT suministró información sobre los subsidios desembolsados. Sin embargo, los datos no incluían las fechas correspondientes, por lo cual no fue posible utilizarlos.

#### 7.1.4. Banco de tierras

La ley 9 de 1989 de Reforma Urbana establece la posibilidad, para los municipios y Distritos, de crear bancos de tierras, “mecanismo para adquirir inmuebles con diferentes fines, entre los cuales la ejecución de planes de vivienda de interés social” (Metrovivienda, 2002 p.59). Para el caso de Bogotá, en 1999 se creó Metrovivienda, empresa social y comercial del Estado, “dirigida a ampliar la oferta de terrenos para desarrollos integrales de vivienda social, a partir del aseguramiento y desarrollo de los espacios y los equipamientos públicos” (Metrovivienda, 2002 p.59). Tradicionalmente el Estado ha proveído vivienda a través de una gestión de primer piso, es decir asumiendo la cadena completa de la producción de vivienda: banco y constructor, con Metrovivienda el modelo funciona a través

de un modelo de intervención de segundo piso en el que el Estado orienta las inversiones pero es el sector privado el que construye.

Las fases de la gestión de un proyecto de Metrovivienda son tres. En una primera se identifica la zona de la ciudad, zonas periféricas sin desarrollar, que puede ser objeto de un proyecto. Esta zona, si se considera apta, se adquiere mediante compra, expropiación o aporte por parte de los propietarios al proyecto y, los diferentes lotes se engloban desapareciendo así la subdivisión predial original. En una segunda etapa, la empresa lleva a cabo las obras diseño urbanístico y construcción de redes de urbanismo y en una tercera comercializa las manzanas urbanizadas para que estas sean construidas por promotores privados, recuperando así parcial o totalmente la inversión inicial que servirá para iniciar un nuevo proceso

Según los propósitos iniciales, Metrovivienda regula y controla el precio máximo de venta de las viviendas así como las especificaciones mínimas de construcción, de tal forma que las ventajas que ofrece se transmiten a las familias y no se quedan en manos de los constructores. Adicionalmente, Metrovivienda tiene entre sus políticas el estimular la competencia entre constructores de tal manera que cada uno de éstos se preocupe por tener la mejor oferta comercial.

En el municipio de Mosquera no se cuenta con un banco de tierras, pero, de acuerdo con lo informado por la Secretaría de Planeación, hay intención de conformarlo.

#### 7.1.5. Áreas disponibles para vivienda

Con el fin de determinar el potencial en áreas disponibles para el uso de vivienda que tiene Bogotá, es necesario considerar tanto las áreas de expansión como las de renovación urbana según lo establecido por el POT. Aquí interesa conocer este potencial y por lo tanto en el cuadro 7.1.2. se presentan las áreas disponibles para uso residencial, en suelo de expansión y de renovación urbana.

Cuadro 7.1.2  
Áreas disponibles para uso residencial por tipos de suelo  
y viviendas potenciales en Bogotá

Suelo de expansión para uso residencial	2.058 ha.
Áreas de renovación urbana (Decreto 619-2000)	308 ha.
Total áreas disponibles	2.366 ha.
Viviendas potenciales (con densidad de 100 viv/ha.)	236.600

Fuentes: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, Documento de Política Habitacional.  
Alcaldía Mayor, DAPD, 2000, Decreto 619, POT.

La cifra de cantidad de viviendas presentada en el cuadro anterior hace referencia a viviendas para todos los estratos. Si tenemos en cuenta que, de acuerdo con el POT, la demanda de viviendas para hogares de bajos ingresos al 2010 es de 500.000 unidades, es claro el déficit de suelo que tiene la ciudad para cubrir esa demanda potencial.

## 7.2 Medellín y su Área Metropolitana

## 7.2.1 Políticas y soporte administrativo para la vivienda y el suelo

### 7.2.1.1 El nivel Nacional

Dentro de la formulación y desarrollo de las políticas de vivienda de interés social, comprendiendo tanto la producción de vivienda nueva de manera formal, como el desarrollo de programas de regularización de asentamientos, confluyen una serie de instituciones públicas, pero en relación con el manejo del suelo urbano la principal responsabilidad la tienen los municipios, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:

- El artículo 311 de la Constitución Política dispone que los municipios, como las entidades fundamentales de la división político administrativa del Estado, les corresponde prestar los servicios públicos que determina la Ley, construir las obras que demanda el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y la participación comunitaria (subrayas fuera de texto). Por lo tanto, es esta entidad territorial la única que tiene competencia para dictar la normativa que haga posible la ocupación del territorio.
- La Ley 152 de 1994, orgánica de planes de desarrollo determina que son los municipios los llamados a elaborar los Planes de Ordenamiento Territorial, norma que es desarrollada por la Ley 388 de 1997 que establece el contenido y procedimientos para la formulación y adopción de dichos planes.

Antes del proceso de descentralización administrativa el tema de la vivienda dependía exclusivamente de entidades estatales del nivel central como el INURBE (creado en 1991) y el ICT. Por medio del decreto 555 de marzo de 2003 se crea el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA-, como establecimiento público, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, está adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y dirigido por la dirección del Sistema Habitacional.

El Documento CONPES 3305 de 2004 fija los Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano y propone los siguientes frentes para la gestión del desarrollo urbano, donde la vivienda es un atributo fundamental en cada frente:

1. Impulso a la Renovación y Redensificación Urbana
2. Mejorar las condiciones de los asentamientos precarios
3. Mejorar la movilidad de las ciudades
4. Prevención y mitigación de riesgos ambientales urbanos
5. Mejorar la calidad de las áreas de expansión de las ciudades
6. Ajuste institucional y normativo

A pesar de lo anteriormente expuesto hay un consenso entre los expertos entrevistados sobre la inexistencia de una Política de vivienda y solo se encuentran débiles estrategias financieras que se han focalizado en el rango de los menos pobres de los pobres, por lo cual los subsidios no llegan a quien mas los necesita.

### 7.2.1.2 El nivel Departamental

En el 2001 en el ámbito departamental se produjo la supresión de la dirección de vivienda social de la Secretaría de Desarrollo de la Comunidad y Gobernación de Antioquia crea por la Asamblea departamental mediante la ordenanza 034 del 28 de diciembre de 2001 a la fecha Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA como una empresa industrial y comercial del Estado.

Si bien tradicionalmente el Departamento de Antioquia ha tenido poca injerencia en la vivienda metropolitana, el Plan de Desarrollo de Antioquia 2004-2007 plantea cofinanciar 12.000 unidades de vivienda nueva, 12.000 mejoramientos de vivienda urbana (además de 26.000 mejoramientos de vivienda rural), de los cuales el 56% de las viviendas nuevas y 21 72% de los mejoramientos urbanos están programados dentro del área metropolitana (según IPC Consultores, 2005).

La Empresa VIVA está encargada de fomentar una política integral de vivienda popular en Antioquia a través de la gestión de aportes de la nación, los municipios, entidades departamentales, no gubernamentales y privadas, así como de la comunidad para la ejecución de proyectos de construcción y mejoramiento de vivienda, aportando recursos financieros, técnicos y sociales.

En la actualidad la Empresa VIVA (2005) tiene las siguientes líneas de acción:

- Cofinanciación: apoyo a los municipios en la construcción de vivienda nueva y mejoramiento en zonas urbanas y rurales, así como reubicación de vivienda, para aquellas que se encuentran en zonas de alto riesgo.
- Banco virtual de materiales: La empresa VIVA y CAMACOL Antioquia organizaron a productores y proveedores de materiales que entregan precios especiales para la construcción y mejoramiento de vivienda popular. EL ahorro generado es más del 20% en el costo de materiales y 10% en el costo final de la vivienda.
- Fondo rotatorio de crédito: Se basa en el otorgamiento de créditos complementarios para vivienda pensado para atender a familias que no tienen acceso al sistema financiero tradicional, con ingresos menores a 4 salarios mínimos, provenientes de actividades económicas de tipo formal e informal.
- Legalización de vivienda: se ocupa de la titularización de las viviendas cuyas posesiones se generaron en procesos espontáneos, demostrando sana y pacífica posesión. Las familias beneficiadas podrán tener como garantía su vivienda para acceder a créditos bancarios y recibir subsidios.
- Fomento a la investigación de materiales alternativos de construcción: Indagación en sistemas constructivos con adobe, tierra pisada y piedra, bahareque, guadua, concretos aligerados y tapia.
- Proyectos de renovación urbana: Mejoramientos integrales de barrios subnormales y obras complementarias de urbanismo.

### 7.2.1.3 El Nivel Metropolitano

Desde el año 2002, el Área Metropolitana declara como hecho metropolitano la política de vivienda de interés social, como resultado de ello, se establece como programa estratégico de la entidad para establecer los parámetros generales que hagan posible la atención de la problemática habitacional, entendida como un problema generado por la conurbación urbana. Sin embargo para su puesta en marcha de dicho propósito aun se refleja poca atención al tema a este nivel y pone de manifiesto las limitaciones para el manejo del problema en su conjunto. En la actualidad no existe una política metropolitana de vivienda legitimada ni la coordinación efectiva de la provisión de suelo urbano para tal efecto. Los municipios están extremadamente recelosos de cualquier 'intromisión' metropolitana en estos aspectos. Si bien inciden factores políticos internos, también es una consecuencia de

la estructura de la política actual, que centraliza la política de vivienda en el gobierno central y el sector financiera, dejando espacios ambiguos para las entidades territoriales y más aún para una figura administrativa como un área metropolitana. Por lo tanto a nivel metropolitano no se ha avanzado en la consolidación del Sistema metropolitano habitacional, ni en el Fondo metropolitano de VIS.

En los municipios que conforman el área metropolitana del Valle de Aburrá, la producción de suelo y vivienda es responsabilidad de varias dependencias, que, de acuerdo a su estructura administrativa presentan similitudes en:

- Formulación de normas: La secretaría de Planeación municipal es la responsable de esta función, la cual se ejerce a través de los planes de ordenamiento territorial, pues salvo el Municipio de Medellín, no existen normas complementarias a los POT.
- Adquisición de predios: esta función se encuentra asignada a la secretaría de Hacienda, quien es la responsable de adelantar el trámite de enajenación voluntaria y expropiación para los diferentes municipios.
- Desarrollo de Programas de regularización urbanística y mejoramiento integral: se adelantan a través de la Secretaría de desarrollo Comunitario y la Secretaría de Planeación.

A pesar de lo anterior hay avances en el marco del Plan Metròpoli 2002 – 2020 el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2003) planteó los Programas estratégicos: Centralidades, vivienda y movilidad dentro de los cuales definió unas pautas para la formulación concertada de la política metropolitana de vivienda y hábitat, que se resume en lo siguiente:

#### **Objetivo general:**

Hacer de la vivienda y el hábitat metropolitano un hecho subregional y regional que contribuya a la sostenibilidad, equidad social y territorial, a elevar la calidad de vida de la población y promueva la construcción del tejido social y la formación de ciudadanía activa; con responsabilidad compartida del Estado y el sector privado; concurrencia, complementariedad y cooperación horizontal en la gestión pública, mediante el control de la expansión difusa, la consolidación de los centros urbanos, el mejoramiento y aplicación de las buenas prácticas, orientadas a garantizar un hábitat gobernable, socialmente adecuado, ambientalmente sano y sostenible.

#### **Principios y criterios rectores:**

- Visión regional
- Equidad social y territorial
- Contribución a la sostenibilidad ambiental y al equilibrio espacial de la metrópoli
- Prioridad ambiental y social en los asentamientos en riesgo natural y antrópico
- Acción coordinada en zonas de frontera entre municipios
- Cobertura con asequibilidad y calidad habitacional
- Reconocimiento e integración de procesos autogestionarios en torno al hábitat popular
- Fortalecimiento de la cadena del sector productivo
- Gestión regulada del suelo en la captación oportuna de la valorización y las plusvalías
- Adopción de la vivienda como hecho metropolitano
- Reconocer la vivienda popular urbana, suburbanas y rural como unidades productivas

**Estrategias:**

- **Institucionales:**
  - Desarrollo institucional del sistema habitacional metropolitano
  - Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades estratégicas de gestión del sistema habitacional metropolitano
  
- **Producción y financiación de vivienda y hábitat:**
  - Desarrollo de capital social mediante la organización de la demanda potencial habitacional
  - Diversificación de las alternativas habitacionales
  - Desarrollo e innovación tecnológica
  - Mecanismos e instrumentos de financiación alternativos con menor dependencia de subsidios y mas líneas de microcrédito
  
- **Territorial y urbano - regionales**
  - Desestímulo a la expansión difusa metropolitana sobre bordes y vertientes con restricciones ambientales
  - Manejo integral del suelo rural metropolitano y la vivienda suburbana consolidada y regulada con densidad moderada
  - Mejoramiento integral, regularización y consolidación de asentamientos urbanos
  - Compensación a los municipios receptores de programas habitacionales con participación prioritaria de VIS

**7.2.1.3.1 Municipio de Medellín**

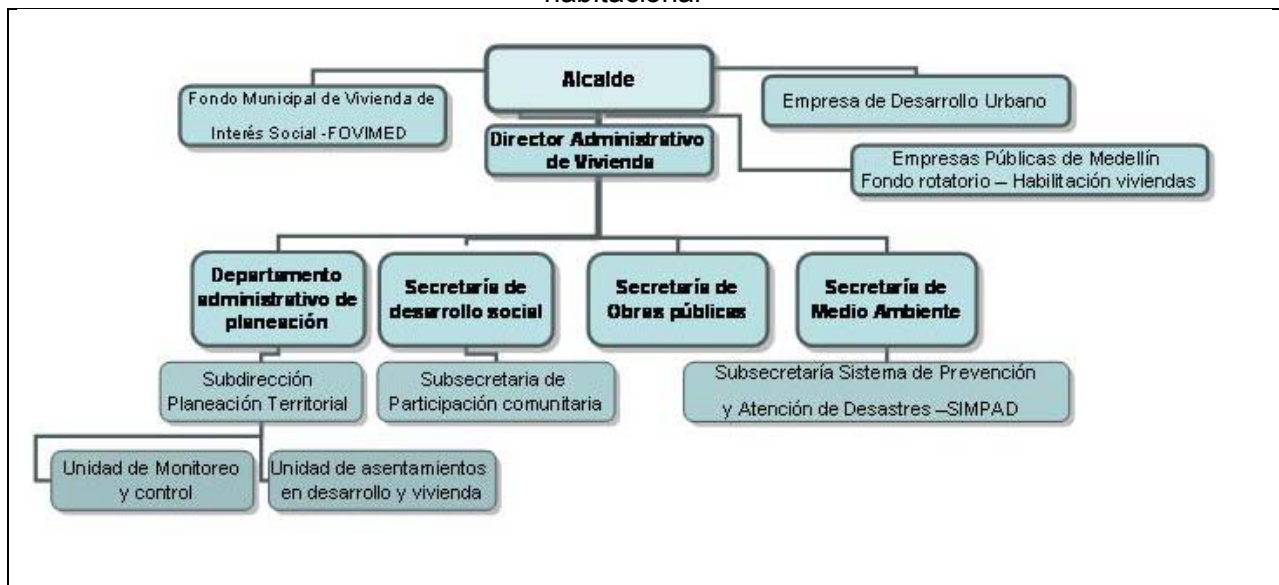
En 1992 el municipio de Medellín aborda directamente el manejo de la vivienda, con la formulación del Programa de rehabilitación de Asentamientos – PRIMED - , el municipio decide que es la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social – CORVIDE-, la entidad que debe centralizar todos los programas en relación con la política de vivienda de interés social municipal:

- Construcción de vivienda nueva
- Mejoramiento integral barrial
- Legalización de tenencia

En el año 2002, a través del Decreto 151, el municipio de Medellín establece la reestructuración, en armonía con lo previsto en la Ley 617 de 2000 y en aplicación de esta reestructuración, y mediante el Decreto 153 se liquida Corporación de Vivienda y Desarrollo Social – CORVIDE, reasignando sus funciones a tres dependencias de la Alcaldía, así: la Secretaría de Desarrollo Social (Subsecretaría de Participación Comunitaria), el Departamento de Planeación, la Secretaría de Hacienda, las Empresas Públicas de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano EDU que por Decreto 158 se modifica los estatutos de la Promotora Inmobiliaria de Medellín, se cambia su denominación por Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), incorpora el desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios el de promoción y gestión de vivienda de interés social. Posteriormente, mediante el Acuerdo 011 de 2004, se crea el Fondo de Vivienda de Interés Social en el Municipio de Medellín – FOVIMED-, cuyo objetivo es consolidar y ejecutar las políticas del gobierno municipal en materia de vivienda de interés social. Este fondo se establece como una cuenta especial con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal, sin estructura administrativa y sin planta de personal, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social.

En el 2002 Empresas Públicas de Medellín, crea y reglamenta por medio del decreto 1205 del 13 de marzo de 2002 un Fondo Rotatorio Corporativo –partida inicial de 10 mil millones de pesos- para promover la construcción de redes y acometidas de servicios públicos domiciliarios y conexos, en proyectos urbanísticos nuevos de vivienda de interés social en estratos 1, 2 y 3. Manejo administrativo por la Gerencia Comercial. (DAPM: 2005) La estructura institucional se presenta en el siguiente organigrama:

Gráfica 7.2.1  
Estructura Institucional del Municipio de Medellín para la atención a la problemática habitacional



Fuente: Basado en el Decreto 151 de 2002  
Elaboración: Propia del estudio

El tema de la vivienda no logró concretarse en un conjunto de procesos estructurados. Aunque se definieron dos ‘macroprocesos’ (Obra Física y Desarrollo Social), no se alcanzó la articulación adecuada entre ellos y la dispersión institucional careció de mecanismos de orientación estratégica y coordinación programática. En la práctica “las entidades involucradas desarrollan aspectos del macroproceso en respuesta más a necesidades del momento y sus recursos disponibles que a una apropiada estructuración de la acción municipal” (IPC Consultorías Ltda.: 2005). Así mismo, aunque se transfirieron algunos funcionarios expertos de CORVIDE a otras dependencias, la reestructuración tuvo el efecto inmediato de dismantelar equipos experimentados de trabajo, desmoralizar funcionarios comprometidos e interrumpir programas en marcha.

En vista de dichos problemas el municipio contrató un estudio para evaluar el soporte institucional para la vivienda (IPC Consultorías Ltda.: 2005), que propuso la creación de una Gerencia de Vivienda en el corto plazo, que luego debería convertirse en un Instituto de Vivienda. Este estudio asumió la posición ortodoxa en cuanto a la concepción del papel del Estado como facilitador con una planta mínima de personal. La Gerencia de Vivienda sería adscrita al despacho del alcalde y con un solo funcionario (el gerente) y debería configurar la unidad administrativa más ágil y flexible para operar con agentes públicos y privados. Se apoyaría financieramente en el Fondo de Vivienda de Interés Social – FOVIMED-, creado mediante en Acuerdo 011 de 2004 con el objetivo de consolidar y ejecutar las políticas del gobierno municipal en materia de vivienda de interés social; a pesar de ello este fondo se establece como una cuenta especial con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía



presupuestal, sin estructura administrativa y sin planta de personal, y adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social.

En lo referido a los procesos de regularización urbanística, desde el 2001 se adelantan procesos de formulación de programas de regularización urbanística y titulación de predios principalmente en las comunas nororiental y noroccidental del área urbana, pero no han podido implementarse, por cuanto los predios de mayor extensión donde se ubican los barrios objeto de estos programas son propiedad de CORVIDE que se encuentra en liquidación y existe indefinición jurídica en relación con la posibilidad de otorgar los títulos de propiedad por esta entidad, lo cual lleva a una situación compleja, pues solo quien figure como propietario inscrito puede suscribir el título de cesión correspondiente. Al entrar en vigencia la Ley 901 de 2004 en la que se consagran normas para el saneamiento contable de las entidades públicas y que permite las cesiones de predios a través de la inscripción de un acta, se vienen adelantando las cesiones de predios de mayor extensión por parte de CORVIDE al Municipio, situación que ha hecho posible que actualmente se desarrollen planes parciales de mejoramiento integral en algunos barrios de la ciudad.

Las directrices que existen en el tema se plantean en el Documento técnico de soporte del POT de Medellín en su Plan temático de vivienda se plantea (DAPM: 1999):

#### **Objetivos generales:**

- Ampliar cobertura de satisfacción de necesidades habitacionales y elevar los estándares de calidad y productividad urbana, consolidar los asentamientos e integrarlos social y espacialmente, dar prioridad a intervenciones de mejoramiento, renovación urbana, redesarrollo y consolidación de la ciudad existente, propiciando y respetando la construcción de consensos sociales.
- Otorgar prioridad a la atención de las comunidades con mayor vulnerabilidad socioeconómica de la periferia, zonas de frontera y centro de ciudad, generando condiciones de acceso a una vivienda digna.

#### **Estrategias y líneas de acción programática:**

##### Cobertura y Calidad

- Desarrollos progresivos
- Desarrollo en suelo de expansión y en suelo urbano
- Vivienda compartida
- Mejoramiento integral de barrios
- Legalización y regularización urbanística.
- Mejoramiento de vivienda rural

##### Productividad Urbana

- Reubicación
- Consolidación
- Renovación de los barrios del centro de ciudad
- Proyectos habitacionales en áreas de redesarrollo
- Investigación y desarrollo de tecnologías orientadas a procurar mejoramiento en la calidad de los asentamientos humanos

##### Asequibilidad

- Subsidio a la demanda
- Crédito
- Ahorro programado
- Arriendo social

## **Desarrollo Institucional**

### **Objetivo:**

- Desarrollar el Sistema Municipal de Vivienda, y sus mecanismos e instrumentos de planeación y gestión en lo referido a la información para ordenar la demanda potencial habitacional, la financiación de VIS, la base institucional y la participación y la investigación e innovación tecnológica.
- Configurar el sistema de información social como componente del “Expediente Urbano” para la planeación, seguimiento y evaluación de la política.

### **Estrategias y líneas de acción programática:**

#### Fortalecimiento Institucional y Participación

- Articulación con el sistema de planeación en los contextos metropolitanos y locales
- Configuración del sistema metropolitano de vivienda de interés social. -Consejo metropolitano de desarrollo territorial y los comités técnicos municipales, el primero en coordinación colegiada y el segundo por cada organismo municipal de vivienda o FOVIS.-
- Creación del Fondo metropolitano de vivienda de interés social y Banco inmobiliario
- Promover oferta de suelo urbanizado para nuevos desarrollos VIS y concertar estándares de calidad habitacional y compensaciones en torno a la adecuación de elementos estructurantes.

#### **7.2.2.3.2 Municipio de Bello**

Bello cuenta con el Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social, el Instituto Municipal de proyectos especiales “IMPES”, cuyo propósito es favorecer la población del municipio con incentivos especiales para los empleados públicos. Administrativamente en instancias y dependencias se organiza con un grupo de funcionarios (Tecnólogo en Construcciones civiles, Socióloga, Arquitecto) adscritos a la Secretaria de Infraestructura, inscriben sus funciones en la Resolución 1185 de Octubre 31 de 2005. Para la adquisición de predios el Municipio de Bello suscribió con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un convenio de desempeño por lo cual no puede adelantar estos procesos hasta tanto se cumpla el convenio, pues sus recursos propios se encuentran pignorados al pago de la deuda. Además se efectuó en 2002 una modificación al Plan de Ordenamiento incrementando las exigencias para la ejecución de programas formales de vivienda de interés social en su territorio.

Para construcción de viviendas se propone el plan pesos viviendas, es decir que cada familia que desee acceder al subsidio de vivienda aporte la mano de obra siendo ellos mismos los que la construyan, de tal forma que no se incrementen los costos y finalmente sea este el mecanismo de financiación del monto faltante para el costo total de la vivienda, es decir, para una vivienda de \$ 16.500.000 menos el subsidio total de \$ 10.000.000 se tiene que \$ 6.450.000 es el faltante que debe aportar cada familia. El crédito que proporciona la gobernación de Antioquia se realiza a través de la empresa de vivienda Viva.

#### **7.2.2.3.3 Municipio de Itagüí**

Por Decreto No 168 de febrero 2 de 1995 se crea el Instituto Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana IMVIR, cuyo objeto es desarrollar las políticas de vivienda de interés social en las áreas urbana y rural, aplicar la reforma urbana en los términos previstos en la ley 9ª de 1989 y demás disposiciones concordantes especialmente en lo

referente a la vivienda de interés social y promover las organizaciones populares de vivienda,

El IMVIR dirige su atención a la solución de vivienda mediante programas de construcción, adquisición, mejoramiento, legalización de títulos y promoción de organizaciones populares de vivienda para la población de estratos 1 y 2.

#### **7.2.2.3.4 Municipio de Envigado**

En el municipio de Envigado (Secretaría de Obras públicas, 2006) se encuentra a punto de ser definida por Acuerdo “la Política Pública de Vivienda en el Municipio de Envigado” recientemente surtió su trámite de aprobación en el Concejo Municipal y sigue para su sanción por el Alcalde y posterior revisión por parte de la Gobernación. Para efectos de organización administrativa y operación de la política pública de vivienda, se conformó la Unidad Técnica de Vivienda que funciona al interior de la Secretaría de Obras Públicas cuenta con el apoyo de diferentes entes locales del Municipio de Envigado en las diferentes fases del proceso tales como: Curaduría, Secretaría de Medio Ambiente, INDER, Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Educación y Cultura, Dirección Local de Salud, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Tránsito, Enviaseo y otras entidades de acuerdo a los requerimientos.

Las responsabilidades de los integrantes de la unidad técnica de vivienda son las siguientes:

Alcalde Municipal: asume la dirección general y determina los lineamientos para la implementación de la política de vivienda a nivel Municipal.

Oficina Asesora Jurídica: Funciona a nivel de staff y es la encargada de verificar la legalidad de los procesos, prestar la asesoría jurídica que se requiera, brindar capacitación en temas tales como propiedad horizontal, escrituración, patrimonio de familia, afectación a vivienda y demás temas afines.

Secretaría de Planeación: Se encarga de revisar el cumplimiento de normas relacionadas con el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial, ajustando este último a las normas vigentes para hacer posible los proyectos de vivienda de interés social. Estructura en asocio con la oficina de bienes, el banco de tierras, como estrategia para la adquisición de tierras destinadas para vivienda de interés social, igualmente implementa un sistema de información georeferenciado que permita monitorear de manera permanente el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, la ubicación de viviendas en zona de alto riesgo y las condiciones de tenencia de la vivienda.

Secretaría de Hacienda: se encarga de toda la parte económica y financiera del proyecto.

Secretaría de Obras Públicas: Se encarga de la administración de los proyectos de vivienda y vela por su debida ejecución.

Dirección operativa: es responsable del desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social, en los aspectos económicos, financieros, técnicos y sociales.

Las entidades de apoyo tendrán las siguientes responsabilidades:

Curaduría: es responsable de la aprobación de licencias.

Caja de Compensación Familiar: brinda asesoría para la postulación de beneficiarios a los diferentes subsidios, de afiliados y no afiliados, cruce de información de postulantes, asesoría en la formulación del proyecto en cuanto a la pre-factibilidad técnica y financiera.

En cuanto a las iniciativas normativas en los últimos años se han aprobado el Decreto N° 141 del 15 de abril de 2002, modificado por el Decreto N° 156 de marzo de 7 de 2005, y que reglamenta el acuerdo municipal N° 061 de diciembre 10 de 2001, por el cual se crea el plan lotes y terrazas y legalización de viviendas y el Decreto N° 157 de marzo 7 de 2005 por medio del cual se modifican y adicionan los decretos municipales N° 324 del 19 de diciembre de 1992 y el 032 de enero 19 de 1994 y se dictan otras disposiciones, los cuales hacen referencia al subsidio de mejoramiento de vivienda para estratos 1,2 y 3.

Además el municipio de Envigado ocupó el primer lugar en el ámbito nacional y departamental en una clasificación realizada por el Concejo de Política Económica y Social, COMPES, en el que se midió el desempeño en el gasto y la administración de los recursos públicos.

## 7.2.2 Inversión y desempeño institucional en el otorgamiento de subsidios y procesos de mejoramiento en vivienda y hábitat

### 7.2.2.1 Subsidios e inversión Nacional

A través del INURBE y FONVIVIENDA, el gobierno nacional asignó en Medellín un total de 3.013 subsidios en el período agosto 2002 y diciembre 2004, por un valor total de \$18.802 millones. Los desembolsos efectivos se sitúan en alrededor del 80%. La participación de Medellín en el total de subsidios asignados en Antioquia es del 44% en número y del 41% en valor (tomado de IPC Consutorías, 2005). Para el 2005 la distribución de los subsidios fue así:

Cuadro 7.2.1  
Distribución de subsidios nacionales para el valle de Aburrá en el 2005

ÁREA	MUNICIPIO	Número	Valor	Tipo asignación
CENTRO	Medellín	15	103.173.473	Atentados terroristas
		1036	7.068.329.000	Bolsa ordinaria
		795	6.065.850.000	Bolsa única nacional
		712	5.436.832.000	Desastres naturales
		1646	9.111.100.000	Desplazados
		124	909.678.000	Reclamaciones
	total	<b>4328</b>	<b>28.694.962.473</b>	
NORTE	Bello	1	5.900.000	Atentados terroristas
		205	1.376.470.625	Bolsa ordinaria
		185	1.217.200.000	Desplazados
	49	363.370.000	Reclamaciones	
	total	<b>440</b>	<b>2.962.940.625</b>	
	Copacabana	32	204.168.000	Bolsa ordinaria
		9	58.175.000	Desplazados
	1	7.518.000	Reclamaciones	
	total	<b>42</b>	<b>269.861.000</b>	
	Girardota	3	13.425.000	Desplazados
total	<b>3</b>	<b>13.425.000</b>		
Barbosa	68	510.495.000	Bolsa ordinaria	
	4	22.375.000	Desplazados	
	1	7.518.000	Reclamaciones	
	48	171.840.000	VIS rural	
	total	<b>121</b>	<b>712.228.000</b>	
Itagüí	113	771.987.000	Bolsa ordinaria	
	9	58.175.000	Desplazados	
	3	20.048.000	Reclamaciones	
	total	<b>125</b>	<b>850.210.000</b>	

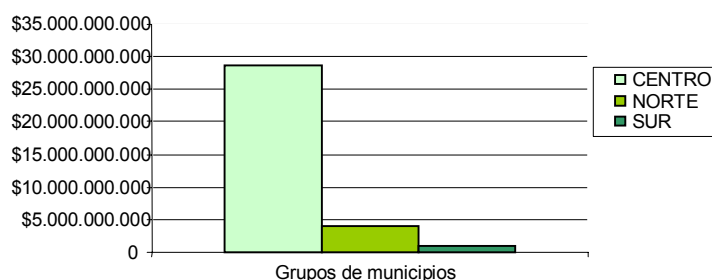
<b>SUR</b>	<b>Caldas</b>	1	5.312.000	Bolsa ordinaria
		3	17.900.000	Desplazados
	total	<b>4</b>	<b>23.212.000</b>	
	<b>La Estrella</b>	2	12.948.000	Bolsa ordinaria
		6	35.800.000	Desplazados
	total	<b>8</b>	<b>48.748.000</b>	
	<b>Envigado</b>	8	44.436.000	Bolsa ordinaria
		5	22.375.000	Desplazados
	total	<b>13</b>	<b>66.811.000</b>	
	<b>Sabaneta</b>	1	7.636.000	Bolsa ordinaria
	2	13.425.000	Desplazados	
<b>TOTAL</b>	<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>21.061.000</b>	

Fuente: Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial (2005) Reporte de subsidios de los Municipios del departamento de Antioquia

La mayor proporción de la inversión nacional se concentró en el municipio de Medellín con 4328 subsidios, seguido por la zona norte con 606 subsidios y la zona sur con 150 subsidios, dicha proporción se expresa en la siguiente gráfica:

Gráfico 7.2.2

Distribución de la asignación presupuestal nacional de subsidios para el Valle de Aburrá



Fuente: Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial (2005). Reporte de subsidios de los Municipios del departamento de Antioquia

### 7.2.2.2 Subsidios e inversión Departamental

La Gobernación de Antioquia a través de la Empresa VIVA ha incrementado ostensiblemente en los 2 últimos años la inversión en vivienda en la totalidad del departamento, la inversión del año 2005 se muestra en el cuadro:

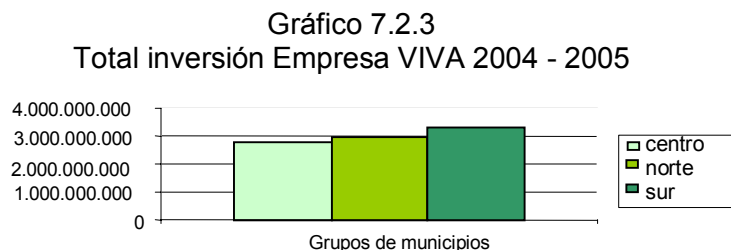
Cuadro 7.2.2

Distribución de subsidios departamentales para el valle de Aburrá en el 2005

ÁREA	MUNICIPIO	Total viviendas	Beneficiarios totales	Total inversión VIVA \$	Total inversión proyecto
CENTRO	Medellín	1.645	6.909	2.753.948.000	25.474.231.000
NORTE	Bello	158	664	226.296.000	329.464.000
	Copacabana	493	2.071	854.608.000	2.073.141.053
	Girardota	912	3.830	1.363.944.000	3.222.001.273
	Barbosa	387	1.625	507.996.000	2.463.580.542
SUR	Itaguí	565	2.373	1.219.468.000	8.277.574.535
	Caldas	13	55	20.900.000	68.482.922
	La Estrella	107	449	181.528.000	1.083.592.971
	Envigado	1.286	5.401	1.748.349.930	2.060.530.317
	Sabaneta	100	420	135.800.000	209.431.719

Fuente: Gobernación de Antioquia (2006). Informe de Gestión y proyectos por la equidad y la vida. Síntesis y cuadro por el equipo consultor.

Contrario a la distribución de los subsidios nacionales, los subsidios departamentales se distribuyeron de manera equitativa entre los municipios del valle, con una mayor concentración en la zona sur, como lo muestra la siguiente gráfica:



Fuente: Gobernación de Antioquia (2006). Informe de Gestión y proyectos por la equidad y la vida. Síntesis y gráfico por el equipo consultor.

No obstante lo anterior, se aprecia que los montos del orden nacional son muy superiores a los asignados por el departamento.

### 7.2.2.3 Subsidios e inversión del Área Metropolitana

La inversión en vivienda y hábitat en el área metropolitana se ha dado de manera diferenciada en los municipios y no ha sido proporcional con los niveles de déficit de cada uno de ellos, es decir, algunos de los municipios que han invertido gran parte de su presupuesto en el problema habitacional no necesariamente son los que tiene mayores déficit y viceversa. Algunos de esos contrastes los presentamos a continuación citando las condiciones de cuatro municipios.

#### 7.2.2.3.1 Subsidios e inversión - Municipio de Medellín

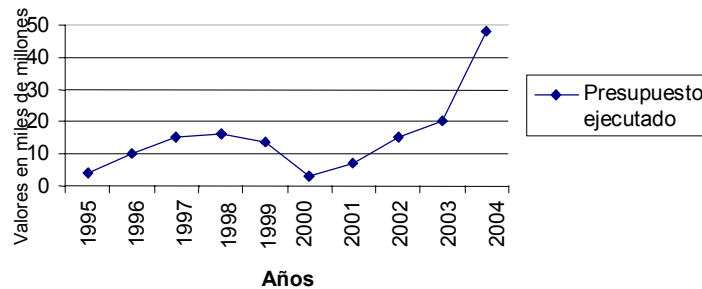
Dentro de la información del proceso de revisión del P.O.T. suministrada por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal - Unidad de Monitoreo y Control (2005), puede constatarse que entre el año 1999 y 2005, es decir en la vigencia del POT, se han solicitado permisos de venta para 185 programas de V.I.S. en los que se ejecutaron 14.931. Entre 1999 y 2005 se han construido, por oferta formal de vivienda en programas masivos (mas de 5 unidades de vivienda) 14931 viviendas, de las cuales 4788 corresponden a viviendas en proyectos uni, bi o trifamiliares y 10143 son apartamentos. Por años el 2000 aparece como el de menor oferta con 13 proyectos para 1102 unidades de vivienda (630 casas y 472 apartamentos) y el 2004 registra la mayor oferta con 3347 viviendas (1241 casas y 2106 apartamentos). Durante ese lapso se han ofertado 56 proyectos en uni, bi o trifamiliares y 129 proyectos en programas multifamiliares (apartamentos).

Adicionalmente "el Programa de Vivienda Nueva del período 2001-2003, adjudicó 764 soluciones de vivienda de interés social a través de CORVIDE (695 soluciones orientadas al reasentamiento de población por localización en riesgo 91% grupos familiares con ingresos hasta 2 smlmv, el resto, 11.306 viviendas son unidades de oferta e inversión privada, un alto porcentaje de las vivienda ingresó al mercado inmobiliario. Con recursos de inversión de la vigencia 2000 a través de CORVIDE, en 2001 se apoyó el mejoramiento de 815 viviendas

urbanas y rurales con adjudicación de subsidio municipal de vivienda, 512 soluciones de mejoramiento de vivienda urbana y 303 rurales. Es de anotar, que durante el período fue suspendido el proyecto PRIMED de cooperación nacional e internacional, paradójicamente, cobra fuerza nuevamente el modelo de intervención vivierendista”. (DAPM: 2005)

La inversión realizada en vivienda en los últimos 10 años ha fluctuado considerablemente, con un aumento notable en los últimos dos años (2004-2005) como se aprecia en el gráfico:

Gráfico 7.2.4  
Presupuesto ejecutado en vivienda y hábitat del Municipio de Medellín, 1995-2004



Fuente: Datos de IPC consultores (2005)

En cuanto a los avances (DAPM: 2005) en la línea programática de regularización urbanística, según el Plan temático de vivienda, se registra que entre 2002 y 2004, se intervinieron un total de 16 polígonos con propuesta de proyecto urbano de regularización urbanística 7 polígonos de Mejoramiento Integral, 7 polígonos de Consolidación Nivel 3 y 2 polígonos de Consolidación Nivel 2, lo que equivale a 32 barrios y 5 asentamientos de desarrollo incompleto e inadecuado -2 asentamientos en MI y 3 asentamientos en parte consolidada de 1 polígono. Además En 1999 se registró como suelo de tratamiento de mejoramiento integral (MI) 894.69 Has, 9.21 % del suelo urbano. De 21 polígonos identificados, 7 tienen propuestas de proyecto urbano de regularización, 33% del total. 344.44 Has, 38.5% del total. De los 39 barrios, 10 sectores barriales y 3 asentamientos de desarrollo incompleto e inadecuado, 14 barrios, el 36% y 2 asentamientos, tienen propuestas de proyecto urbano de regularización urbanística concertado -El polígono Z6-MI-11 barrio Trinidad - asentamiento Olaya Herrera (2.42 Has) “área restituida” por el Aeropuerto Olaya Herrera, entre 2002 y 2003 reconocimiento de mejoras a 100 poseedores (836 millones).

Puntualmente en términos de inversión en procesos de mejoramiento se han destinado un total de \$ 3.143.857.032, (2002) \$1.616.848.030,5. (2003) \$221.399.083. (2004) \$1.305.609.919 como recursos de preinversión ejecutados por el DAP a través de convenios con centros académicos. Las consultorías incluyen actualización de la formación catastral de predios, estudios geotécnicos, estudio de títulos, evaluación patología estructural de 9.900 viviendas. A la fecha los proyectos están pendientes de formalización: reloteos, concreción de normas urbanísticas respectivas, los Decretos de Legalización Urbanística (DAPM: 2005). El Plan de Desarrollo de Medellín estima en cerca de 110.000 el número de predios con tenencia ilegal en el municipio de Medellín. El programa de legalización de tenencia estuvo a cargo de Inurbe (en liquidación) y hacia finales de 2005 se contrató un estudio para facilitar el manejo administrativo, jurídico y urbanístico de este enorme acumulado.

### 7.2.2.3.2 Subsidios e inversión - Municipio de Bello

Para construcción de viviendas se propone el plan pesos viviendas, es decir que cada familia que desee acceder al subsidio de vivienda aporte la mano de obra siendo ellos mismos los que la construyan, de tal forma que no se incrementen los costos y finalmente sea este el mecanismo de financiación del monto faltante para el costo total de la vivienda, es decir, para una vivienda de \$ 16.500.000 menos el subsidio total de \$ 10.000.000 se tiene que \$ 6.450.000 es el faltante que debe aportar cada familia. El crédito que proporciona la gobernación de Antioquia se realiza a través de la empresa de vivienda Viva. Actualmente hay en desarrollo de vivienda de interés social 158 viviendas nuevas.

Existen cuatro proyectos de VIS; Vivienda nueva, Segunda etapa del proyecto Villa Linda (Girasoles); Mejoramiento urbano y rural; Vivienda para desplazados; Reubicación de vivienda por la emergencia del Salado; también se lleva a cabo un proceso que lo adelanta la Corporación para el desarrollo de la gestión social CORPES por encargo para la Legalización y Titulación de propiedades.

Según datos de la Secretaria de Obras Públicas los proyectos de VIS realizados en los últimos años son:

Cuadro 7.2.3  
Proyectos de VIS en el municipio de Bello - 2005

PROYECTOS	SUBSIDIO MUNICIPAL	SUBSIDIO DEPARTAMENTAL	OBSERVACIONES
Villa linda I	394'756.800	760'000.000	Se terminaron 380 unidades de vivienda.
Villa Linda II (Girasoles)	160'230.000	163'500.000	No se ha iniciado construcción.
Mejoramiento	217'000.000	225'000.000	Urbano-Rural Se encuentra un 30% en ejecución.
Vivienda para Desplazados	64'800.000	81'000.000	Nueva o usada.
Reubicación zona de alto riesgo el Salado	21'885.000	30'000.000	Etapas de Aprobación por parte del Vice Ministerio

Fuente: Municipio de Bello (2005). Secretaria de Obras Públicas.

El presupuesto ejecutado y en ejecución es;

Vía subsidios Municipio	\$ 858'671.000
Vía subsidios Departamento	\$ 1.259'500.000
Total:	\$ 2.118'171.000

### 7.2.2.3.3 Subsidios e inversión - Municipio de Itagüí

El presupuesto del FOVIS municipal para la vigencia 2003, aprobado por acuerdo 017 de diciembre 13 de 2002 con adiciones alcanzó la suma de \$1.174.5 millones. Respecto al programa del Programa de vivienda para los empleados del Municipio de Itagüí (fondo obrero), según el Informe de gestión del año 2005 del Municipio de Itagüí del Área de Desarrollo Territorial se tuvieron:

Créditos aprobados en el 2003: 68

Créditos aprobados en el 2004: 8 (\$94'216.000)

Créditos aprobados en el 2005: 75 (\$1.200'000.000 aprox.) sin desembolso aún.

Total créditos vigentes a 31 de diciembre de 2005: 680 (3.500'000.000 Aprox.)

### 7.2.2.3.4 Subsidios e inversión - Municipio de Envigado

El Municipio de Envigado reportó 2.110 créditos hipotecarios, divididos en Fondo de la Vivienda 1.808 beneficiarios, Fondo Obrero 185 beneficiarios entre empleados y obreros y Fondo Obrero (particulares) 117, representados en 19 proyectos valorados en más de 17 mil



millones de pesos, donde los más representativos son Señorial, Gualandayes, Los Almendros y Oasis entre otros. La administración ejecutó la escrituración con la que se beneficiaron 160 adjudicatarios, invirtiendo \$ 150 millones de pesos. Los montos de inversión municipal y su variación entre el año 2000 y 2006 se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 7.2.4**  
**Ejecución presupuestal en vivienda y hábitat del Municipio de Envigado 2000 - 2006**

Vigencia	Descripción del Rubro	Fuente de Recursos	Ejecución a nivel de Registros
2000	Subsidio de materiales de construcción	Propios	913.425.341
2000	Construcción de vivienda de interés social	Propios	1.686.840
2001	Subsidio de materiales de construcción	Propios	373.461.762
2001	Construcción de vivienda de interés social	Propios	56.006.549
2002	Subsidio de materiales de construcción	Propios	491.047.544
2002	Construcción de vivienda de interés social	Propios	4.525.000
2002	Plan lotes y terrazas	Propios	230.771.512
2003	Subsidio de materiales de construcción	Propios	492.689.553
2003	Plan lotes y terrazas	Propios	113.910.694
2004	Subsidio de materiales para la rehabilitación de vivienda	Propios	857.233.609
2004	Plan lotes y terrazas	Propios	222.778.738
2005	Subsidio de materiales para la rehabilitación de vivienda	Propios	507.962.634
2005	Plan lotes y terrazas	Propios	415.459.478
2005	Apoyo para construcción de vivienda de interés social	Propios	33.619.007
2005	Subsidio de materiales para la rehabilitación de vivienda	Nación	48.105.274
2006	Subsidio en especie para el programa plan lotes y terrazas	Propios **	600.000.000
2006	Subsidio en especie para mejoramiento y rehabilitación de vivienda	Propios **	200.000.000
2006	Apoyo para la construcción de vivienda de interés social	Propios **	2.000.000

Fuente: Secretaria de Obras públicas del Municipio de Envigado (2006)

\*\* Recursos Apropriados en el presupuesto.

## 7.2.3 La vivienda y el suelo en el Ordenamiento territorial metropolitano

### 7.2.3.1 Disposiciones contempladas por los POTs para fortalecer la producción de suelo urbanizado y VIS.

#### 7.2.3.2.1 Municipio de Medellín

El POT de Medellín (Acuerdo 62 de 1999) dentro de su modelo de ciudad y la definición de objetivos y políticas de desarrollo territorial plantea en el artículo 12 lo siguiente:

- **Objetivo 4:** Orientar el crecimiento de la ciudad hacia adentro y racionalizar el uso y ocupación del suelo.  
Política: Promover y apoyar el desarrollo de programas de renovación urbana y redesarrollo y la densificación en sectores de localización central estratégica o con buena dotación de infraestructura y transporte.
- **Objetivo 7:** Convertir la vivienda y el barrio en factor de desarrollo, integración y cohesión social, con visión y conciencia metropolitana.  
Política: Promover y participar en la planificación concertada de la vivienda de interés social como un “hecho metropolitano” y desarrollar programas y proyectos en el marco de sus políticas concertadas.

En el Acuerdo 62 de 1999, adicionalmente se plantea que la vivienda de interés social contará con un porcentaje de participación en el desarrollo de planes parciales y que éstos quedan con la facultad de definir sus propias normas básicas. Como instrumento específico para el manejo de asentamientos en desarrollo plantea los “proyectos urbano de

regularización urbanística” para los polígonos cuyo tratamiento sea el Mejoramiento integral y la Consolidación Nivel 3.

Sin embargo en la evaluación del POT se ha cuestionado la efectividad de éste y según el Departamento administrativo de planeación (2005) el POT pareciera haber dejado olvidada la financiación de los grandes espacios de estratos bajos de la ciudad, no se percibe una política clara de inversión social, de equilibrio en el desarrollo y la dotación de los sectores sobre todo al norte de la ciudad, el POT y sus aprovechamientos y cesiones están resueltos en sistemas cerrados en si mismos que si mucho garantizan la generación de espacios públicos para los desarrollos que tengan capacidad de financiarlos, pero deja de lado la mayor parte de la ciudad que no posee formas de autofinanciación para dotarlos de espacios e infraestructuras de calidad, profundizando la segregación y la inequidad.

#### 7.2.3.2 Municipio de Bello

En el POT del municipio de Bello (Acuerdo 12 de 2000), como objetivos de su ordenamiento territorial relacionados con la vivienda para hogares ingresos y suelo se plantearon en el Artículo 5 los siguientes:

- Crecimiento limitado y ordenado: Guiar la construcción ordenada y controlada del territorio en concordancia con la demanda Municipal de vivienda y con las proyecciones de crecimiento poblacional vegetativo. Esta política conlleva una acción doble simultánea: Consolidar la ciudad existente y propiciar la expansión gradual y planificada.
- Vivienda para sectores de bajos ingresos: Reorientar las acciones y estrategias de la política de vivienda hacia programas de mejoramiento barrial y de entorno en áreas de vivienda consolidada de estratos 1, 2, y 3; La promoción de programas de titulación y legalización de predios para vivienda de interés social (VIS); el fomento de una oferta formal de vivienda que ayude a combatir la ocupación ilegal de predios y la marginalidad.

Sobre la localización de la VIS en suelo urbano y de expansión, el artículo 177, plantea:

- Localización de VIS sobre suelo urbano. Las áreas reservadas para VIS sobre suelo urbano están localizadas en las áreas de expansión en los porcentajes determinados para cada una de ellas, en las áreas destinadas para tratamiento de renovación con los porcentajes asignados. No podrá ser inferior del 10% del área destinada a uso residencial. En tal sentido los planes parciales localizados sobre estas áreas vocacionales deberán hacer efectiva esta reserva. En el caso de los terrenos no desarrollados mediante planes parciales, la reserva se realizará en los proyectos urbanísticos que los desarrollen. En todos los casos, los propietarios de predios sujetos a esta obligación tendrán la opción de cederle gratuitamente al Municipio terrenos con igual cabida, situados en cualquier otro lugar del suelo urbano cuyas normas permitan destinarlo a Vivienda de Interés Social.
- Localización de VIS sobre suelo de expansión urbana. En desarrollo de lo ordenado por el Artículo 92 de la Ley 388 de 1997, los planes parciales en suelo de expansión deberán contemplar un porcentaje de suelo destinado a la vivienda de Interés Social de acuerdo con los porcentajes indicados a continuación:  
Suelo de expansión Los Sauces: Cien por ciento (100%).  
Suelo de expansión Hospital Mental: (máximo 10%).  
Suelo de expansión El Espejo: (máximo 70%).

Suelo de expansión Los Mangos: (100%).  
 Suelo de expansión La Camila: (100%).  
 Suelo de expansión Belvedere: (máximo 60%).

Además se establece la asignación del Tratamiento de Mejoramiento Integral en el Artículo 187, en el cual se definen las modalidades y áreas de aplicación, como se expresa en el siguiente cuadro:

Cuadro 7.2.4

Definición de modalidades y áreas de aplicación del tratamiento de mejoramiento integral

MODALIDADES	AREAS DE APLICACIÓN
Legalización urbanística	Barrios informales surgidos antes de la aprobación del Acuerdo que adopta el POT.
Desmarginalización	Barrios legales de origen informal, que no tienen la dotación de servicios públicos y equipamientos completos; dados los profundos desequilibrios del Territorio Municipal para el Municipio de Bello, serian la casi totalidad de los barrios.
Sectorial	Zonas del Municipio que requieren un mejoramiento de sus infraestructuras viales, de espacio público y equipamientos de escala Sectorial o comunal.

Fuente: Municipio de Bello (2000) POT Bello

**7.2.3.2.3 Municipio de Itagüí**

En lo referido a VIS el POT (Decreto 259 de 2000) prevé que en los suelos de expansión se debe reservar el 20% de las soluciones para VIS y se determinan lotes concretos al interior del perímetro urbano que deben ser desarrollados para VIS. Además en el Artículo 12 del decreto aprobatorio del POT referido a las políticas territoriales, establece:

**“5 Política de asentamientos humanos, vivienda y legalización** que contribuya a la construcción de una ciudad más equitativa. Se propone los siguientes objetivos:

- Diversificar los modelos de gestión de producción de vivienda en el municipio
- Elevar los niveles de calidad de vida de la población
- Alcanzar una distribución racional y equitativa de la vivienda en todo el territorio municipal.
- Garantizar viviendas dignas para toda la población itagüiseña.
- Mejorar la imagen del municipio, conservando sus pobladores

Los programas de esta política son:

- 5.1 Embellecimiento de la imagen municipal, promoviendo el mejoramiento de la calidad de las edificaciones
- 5.2 Mejoramiento de la calidad de la vivienda y entorno
- 5.3 Densificación racional de espacios urbanos de acuerdo con las tendencias y expectativas existentes.
- 5.4 Conservación de áreas consolidadas en vivienda que por su localización y densidades de ocupación y construcción así lo ameriten.
- 5.5 Reubicación de viviendas.
- 5.6 Protección de áreas de valor histórico o patrimonial.
- 5.7 Rehabilitación de sectores urbanos y rurales deprimidos
- 5.8 Titulación de predios y legalización vivienda
- 5.9 Elaboración de planes de vivienda de interés social”.

Según el análisis del área Metropolitana del Valle de Aburrá (2003) en lo atinente a la introducción y aplicación del los instrumentos de gestión, plantea que: “Enuncia todos los

instrumentos pero no los desarrolla esperando los avances que proponga el Ministerio de Desarrollo” y además “Acogiendo la desafortunada clasificación del Decreto derogado 1507 los planes parciales son para cada comuna para complementar las normas y también para asuntos ambientales y de espacio público, no se crean para la renovación urbana ni para la expansión (ignorando lo establecido por la ley) pero si para ese tipo de acciones reglamentarias para las que no sería necesario hacerlos, la única opción interesante es la de los planes parciales para el redesarrollo de los sectores industriales”. De lo anterior se deriva la difícil implementación del plan.

Adicionalmente el POT delimita las áreas de desarrollo incompleto y les asigna el tratamiento de mejoramiento integral en sus diferentes modalidades, tal como se expresa en el Artículo 88:

Cuadro 7.2.5  
Áreas de Mejoramiento integral y reubicación del municipio de Itaguí

Tratamiento	Código	Zona	Comuna	Barrios	Área
Mejoramiento integral	ZS-RK-01	Suburbana	El Progreso	El Porvenir, El Ajizal y Lc Gómez	282.671,20 M <sup>2</sup>
Mejoramiento integral	ZS-RK-02	Suburbana	El Progreso	El Progreso	116.576,63 M <sup>2</sup>
Mejoramiento Integral	ZU-RK-01	Norte	4	Ajizal parte Baja, La Horter	30.859,56 M <sup>2</sup>
Mejoramiento Integral	ZU-RK-02	Occidente	4 y 5	Santa María 1, Fátima y l Tablazo	332.823,02 M <sup>2</sup>
Mejoramiento por Legalización	ZS-RL-01	Suburbana	El Progreso	Loma de los Zuleta, Los Olivares y La María	161.013,93 M <sup>2</sup>
Mejoramiento por legalización	ZU-RL-01	Sur	1	La Santa Cruz	11.067,54 M <sup>2</sup>
Mejoramiento por rehabilitación	ZU-RM-01	Sur	6	Rosario	137.742,47 M <sup>2</sup>
Reubicación	ZS-RU-01	Suburbana	El Progreso	Olivares	17.275,58 M <sup>2</sup>

Fuente: Municipio de Itaguí (2000) POT Itaguí, art. 88

#### 7.2.3.2.4 Municipio de Envigado

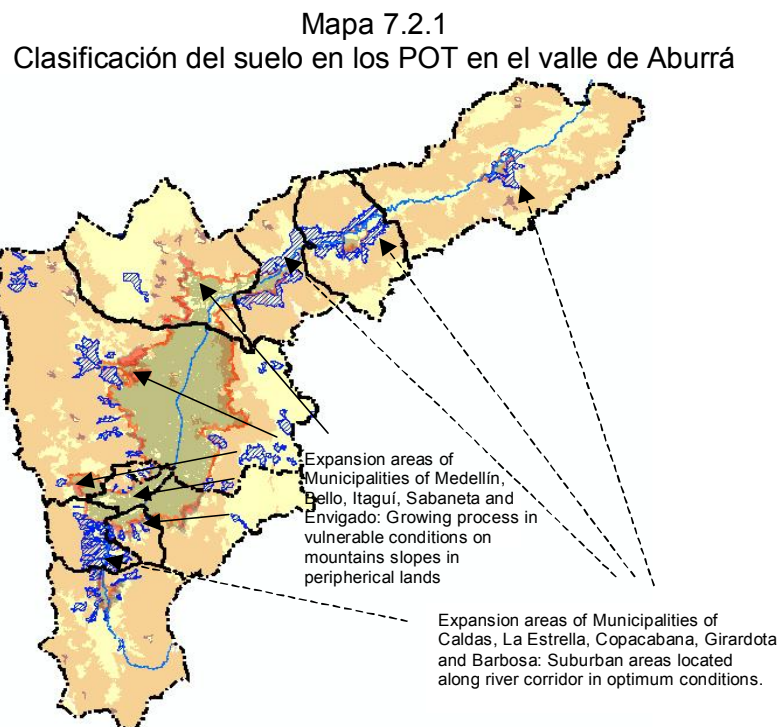
En el POT (Acuerdo 015 de 2000) se destaca la continuación de un modelo de ocupación del territorio basado en las Áreas de Densidades Homogéneas, las que a su vez soportan las determinaciones normativas de los Aprovechamientos. Dicho modelo está concebido a partir de las máximas densidades en el corredor del río y su decrecimiento en la medida que se aleja de él, lo cual empieza a traducirse en un modelo compacto y excéntrico de ocupación del territorio municipal (AMVA, 2003).

Se identifica la ubicación de terrenos para desarrollo de V.I.S. en el corto plazo en el barrio La Mina. Quedan por determinar las normas urbanísticas específicas para tratamientos de renovación urbana o de mejoramiento integral, las cuales se definirían en el correspondiente plan parcial, cuando éste existiese. De acuerdo con el análisis que hace el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2003) el instrumento plan parcial se encuentra “definido pero solo está identificado el plan parcial para la ejecución del plan vial. De resto no están identificados en el territorio o sea, no son obligatorios y están definidos sólo como opción. Las normas están preestablecidas y dejan poca opción normativa a un eventual plan parcial”.

El Capítulo V se ocupa de la VIS y en los Artículos del 103 al 108 se determina los programas, estrategias, directrices y parámetros. Las metas son: Construcción de 100 viviendas y el Mejoramiento de 900 viviendas.

### 7.2.3.1 La articulación de los POT metropolitanos

Luego del análisis integrado de las propuestas de los POT de los municipios del valle de Aburrá para plantear lineamientos de ordenamiento territorial metropolitano (AMVA: 2005), se observó que el área clasificada como suelo de expansión (color rojo en el plano) solo equivale al 2.13% del total del suelo metropolitano, es decir, 1.515 Hectáreas y que éste se concentró en áreas de borde con pendientes superiores a 25% y localizadas en lugares periféricos y distantes de la dotación de servicios urbanos. De ésta extensión solo se puede utilizar el 40% del área bruta, por condiciones topográficas y las áreas requeridas para dotación básica de espacio público, equipamiento y saneamiento.



Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2005). Diagnóstico para la formulación de los lineamientos de ordenamiento territorial del valle de Aburrá.

En cambio, se catalogaron como áreas suburbanas (color azul en el plano) una gran proporción de las áreas planas y cercanas a la dotación urbana, en total el 9.2 % del suelo metropolitano (6.198 Ha.), parte de éstas áreas ya estaban ocupadas de manera dispersa y hoy se plantea seguir la tendencia de éste patrón de ocupación para la localización de vivienda para hogares de altos ingresos. La distribución del suelo de expansión y la disponibilidad de lotes en los municipios se expresa en el siguiente cuadro:

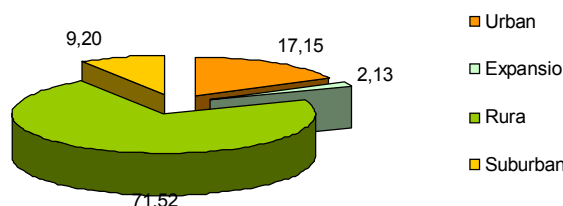
**Cuadro 7.2.6**  
**Áreas de las diferentes clasificaciones del suelo en los POT del Valle de Aburrá**

Municipio	Área total del municipio en Ha.	Área suelo urbano en Ha.	Área suelo suburbano en Ha.	Área del suelo de expansión en Ha.	Lotes disponibles en m <sup>2</sup>
Medellín	38.034	10.524	1.822	510	11,790,000
Barbosa	20.538	208	396	0	10,145
Bello	14.238	1.981	190	330	675,810
Caldas	13.323	200	393	229	385,636
Copacabana	6.926	495	1.557	12	647,268
Envigado	7.859	1.212	40	258	774,070
Girardota	8.207	315	1.000	42	497,159
Itagüí	1.930	1.159	60	36	460,753
La Estrella	3.488	358	1.011	0	431,272
Sabaneta	1.661	367	129	98	223,413
<b>Total Valle de Aburrá</b>	<b>116.204</b>	<b>16.819</b>	<b>6.198</b>	<b>1.515</b>	<b>15,895,525</b>

Fuente: AMVA (2005). Diagnóstico para la formulación de los lineamientos de ordenamiento territorial del valle de Aburrá.

AMVA - Camacol Antioquia (2001) Informe de lotes en el Valle de Aburrá

**Gráfico 7.2.5**  
**Clasificación del suelo en el Valle de Aburra**



Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2003).  
*Programas estratégicos: centralidades, vivienda y movilidad.*

Con la clasificación del suelo consignada en los actuales POT y que en gran medida esta siendo revisada en la actualidad, no contribuye a cumplir con el requerimiento de dotación de suelo para el gran déficit cuantitativo y cualitativo del valle de Aburrá. En adición, se encontró que no se compartieron los criterios de zonificación de usos del suelo, de asignación de tratamientos urbanísticos y de obligaciones - aprovechamientos en áreas colindantes, impidiendo la concreción de un modelo de ocupación y uso articulado y coherente en el territorio metropolitano. De lo anterior se deriva:

- La casi inexistencia de suelos de expansión en Itagüí, su exclusión en La Estrella, la definición de muy bajas densidades en los suelos de expansión en Envigado y las normas de tamaños de viviendas mínimas y otras exigencias en Sabaneta, así como las vastas áreas suburbanas en el norte en municipios como Copacabana y Girardota, están prácticamente bloqueando la posibilidad de desarrollos de estratos medios y vivienda de interés social en el sur del Valle de Aburrá.
- La mayor proporción del suelo actualmente declarado como de expansión está localizado en las condiciones menos favorecidas del territorio en términos de condiciones topográficas, accesibilidad y cercanía con la infraestructura urbana.

- Mantenimiento de las condiciones para que Medellín y Bello continúen con la obligación de absorber toda la población de bajos ingresos, siendo los que menos suelo disponible poseen. En adición, Medellín con sus altos índices de edificabilidad y bajas obligaciones urbanísticas ha intensificado la densificación, especialmente con proyectos de VIS en altura con bajos estándares de habitabilidad.
- Mayor presión para desarrollos de VIS en territorios de menor capacidad para absorberlos adecuadamente y más alejados de los sistemas de transporte como San Antonio de Prado, Caldas, la parte superior occidental de Bello, Pajarito etc.
- En general los beneficios y las cargas de toda índole, se encuentran distribuidos de manera totalmente inequitativa entre los diferentes municipios del Valle de Aburrá, un sistema de equilibrio en temas ambientales, de saneamiento básico, movilidad, parques y vivienda económica es supremamente urgente para garantizar la sostenibilidad de este conglomerado urbano (DAPM: 2005).

En síntesis, los planes de Ordenamiento Territorial vigentes profundizan las condiciones de segregación socio espacial y olvidan que la región metropolitana se comporta como una gran ciudad, en la que las diferencias socio territoriales que se concretaban antes en los barrios se trasladan a municipios que pasan a asumir el papel de barrios en la gran metrópoli. Esta diferenciación municipal tiene su reflejo tanto en los precios y la calidad de la vivienda como en las condiciones de vida; pero las diferentes administraciones municipales, en ejercicio del principio de autonomía, se rehúsan a reconocer esta realidad local y consideran que permitir la localización de vivienda de interés social en su jurisdicción es resolver un problema del municipio núcleo.

#### **7.2.4 Evaluación de la implementación de los instrumentos de gestión del suelo**

Uno de los fundamentales instrumentos de gestión del suelo de acuerdo con la Ley 388 de 1997 es el plan parcial, ya que es a través de éste, en la mayoría de los casos que se involucran los demás instrumentos de intervención en la propiedad o jurídicos, intervención en la estructura predial o urbanísticos y de financiación. Si bien gran parte de los municipios metropolitanos incluyeron el instrumento plan parcial como parte de las disposiciones del POT, no en todos se estableció como estrategia para llevar a cabo algunos postulados de sus respectivos modelos de ordenamiento, así *“la mayoría de los municipios estableció la necesidad de contar con una reglamentación posterior para determinar el procedimiento de formulación y aprobación y el contenido de los mismos, pero no tuvieron en cuenta que al determinar la necesidad de un plan parcial para un sector urbano y para el suelo de expansión, era necesario armonizar la legislación sobre índices, aprovechamientos y usos del suelo de tal manera que efectivamente el plan parcial se constituyera en instrumento de planificación, pues al reglamentar por vía general en el POT los aspectos antes mencionados, el plan parcial se convierte en un trámite mas para el proceso de urbanización”* (AMVA: 2003, 45).

Algunas iniciativas importantes en lo referido a la implementación de los planes parciales se realizan en Bello con el P.P. Los Mangos o en Sabaneta en el sector oriental, etc. pero ha sido el municipio de Medellín donde se han presentado la mayor cantidad de iniciativas en la formulación de planes parciales, incluso en mayor cantidad que en la misma ciudad de Bogotá, la relación de esas solicitudes se presenta a continuación:

**Cuadro 7.2.7**  
**Análisis de Solicitudes para planes**  
**parciales en Medellín**

<b>Aprobados</b>	<b>11</b>
En consulta	7
Por definir área de planeamiento	6
Rechazado	8
Exonerado	1
En formulación	27
En evaluación final	5
En ajustes luego de evaluación final	4
<b>TOTAL SOLICITUDES</b>	<b>69</b>

Fuente: Departamento administrativo de Planeación Municipal de Medellín (2006). Informe Grupo de planes parciales.

La mayor cantidad de iniciativas se encuentran en los polígonos de redesarrollo, es decir, una gran área del corredor del río y otras áreas internas que su desarrollo está condicionado a éste mecanismo, es de subrayar que las áreas de consolidación nivel 2 no requerirían de plan parcial y sin embargo hay 12 solicitudes en éstas áreas, lo que hace cuestionar la aplicación del instrumento o por el contrario demostrar su gran acogida.

**Cuadro 7.2.8**  
**Consolidado de solicitudes de Planes parciales en Medellín**

TRATAMIENTO	SOLICITUDES	CONDICIÓN		INICIATIVA		
		Activos	Inactivos	Privada	Publica	Otra*
C	CONSERVACION	1	1			1
CN1	CONSOLIDACION NIVEL 1	1	1	2		
CN2	CONSOLIDACION NIVEL 2	12	9	11		
CN3	CONSOLIDACION NIVEL 3	1	1	1		
M I	MEJORAMIENTO INTEGRAL	1	1		1	
RED	REDESARROLLO	30	21	9	28	1
REN	RENOVACION	7	4	3	4	1
D	DESARROLLO	10	7	3	10	2
DE	DESARROLLO EXPANSION	6	4	2	5	1
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>47</b>	<b>22</b>	<b>61</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

Fuente: Departamento administrativo de Planeación Municipal de Medellín (2006). Informe Grupo de planes parciales a febrero 2006

\*Mixta (privado – pública) o Comunitaria

De parte del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín en el Encuentro de ex becarios JICA en el 2005 se registró las consideraciones que el proceso de los planes parciales ha ocasionado:

- Mayor demanda especializada y general sobre los aspectos relacionados con el ordenamiento territorial.
- Interés y preocupación por la articulación a los asuntos territoriales de componentes sociales y económicos diferentes a la rentabilidad del proyecto.
- Trascendencia de la norma a una mayor complejidad del territorio, mayores esfuerzos de argumentación para las intervenciones (planeación vinculante e interactiva).
- Demanda por un perfil multidimensional del servidor público y el profesional privado, para articular componentes en un plan parcial.
- Alta incidencia de grupos de interés político y gremial en los temas del ordenamiento territorial, con eficacia en sus propósitos, en contraste hay baja incidencia de los sectores organizados de la comunidad.
- Fondo financiero de largo plazo (que trasciendan el ámbito de una administración), como apoyo a operaciones urbanas de alto contenido social en el reparto de cargas y beneficios (proyectos estratégicos), apalancando los niveles intermedios de planificación.



- Débil integración entre los modelos de desarrollo y su soporte físico espacial, enmarcados en los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollan.

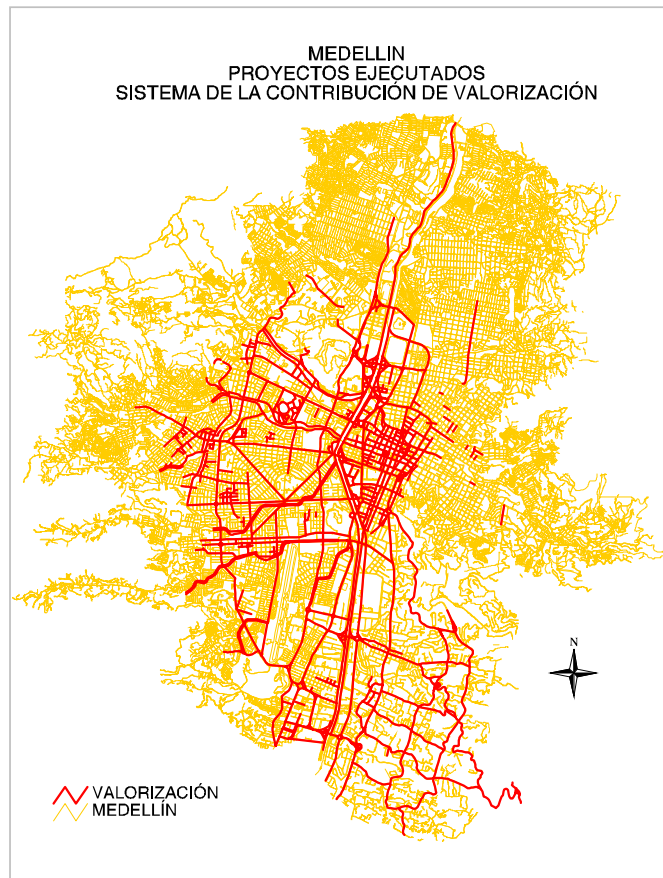
No obstante lo anterior se percibe por parte de promotores y consultores que el instrumento se ha convertido de un espacio de oportunidad a un desincentivo debido a la falta de creación de un entorno de promoción por parte del Municipio, pues las iniciativas mayoritariamente privadas y comunitarias –en ocasiones con un insuficiente nivel de desarrollo técnico-, han sido sistemáticamente frustradas por las exigencias de la administración que no encuentra suficientemente cubiertas sus expectativas, lo anterior acompañado de la ausencia de mecanismos de concertación para ponerse de acuerdo en el reparto de cargas y de beneficios entre el municipio y la iniciativa.

Lo atinente a los demás instrumentos de gestión podemos decir que las Unidades de Actuación Urbanística hasta el momento sólo ha sido utilizada en el Plan Parcial de Naranjal del Municipio de Medellín; los demás planes parciales adoptados en los municipios del Valle de Aburrá han optado por utilizar las Unidades de Gestión definidas para Medellín en el Decreto 1212 de 2000.

Lo referido a los instrumentos financieros como la participación en plusvalía: *“al no existir estudios de detalle relacionados con los impactos que pueden producir en el valor del suelo las decisiones de ordenamiento, la participación en plusvalía se estableció en algunos municipios de manera especulativa o en otros casos, se transcribió el contenido de la Ley al respecto, pero el instrumento no se encuentra desarrollado de tal manera que sea posible aplicarlo”* (AMVA: 2003, 45) en la actualidad algunos de los municipios están esperando los ajustes a los Planes que actualmente se encuentran en estudio, para tomar decisiones con relación a la aplicación de la misma. Sobre los Fondos de compensación y la Compensación económica, dado que los municipios carecen de recursos que permitan compensar a los propietarios, generalmente se busca evadir esta obligación a través de reglamentaciones ambiguas en los Planes de Ordenamiento o clasificaciones como “uso social Obligado”, que limiten el uso y utilización de predios urbanos. En cuanto a la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo y los Derechos Adicionales de Construcción y Desarrollo y los Pagarés y Bonos de Reforma Urbana en ningún municipio se ha puesto a operar estos instrumentos, ni ha reglamentado su utilización. Solo la Contribución de valorización es la que se ha aplicado sobre todo en Medellín, aunque luego de la supresión del INVAL en 2002 no ha operado con el vigor de años anteriores en los cuales gran parte de la infraestructura vial fue financiada a través de éste mecanismo, como lo ilustra la elocuente imagen que se presenta a continuación:

### Mapa 7.2.2

#### Proyectos viales ejecutados por el sistema de la contribución de valorización en Medellín



Fuente: DAPM (2006). Estudio para el cobro de valorización para la construcción de la Av. 34 en el Poblado.

#### 7.2.5 Conclusiones sobre la capacidad institucional

De lo anterior, podemos concluir que:

- Existe una gran desarticulación entre política nacional, centrada en el subsidio a la demanda, la inexistencia de una política de la región metropolitana y las débiles disposiciones de carácter municipal, centradas en la provisión del suelo y dotación infraestructural.
- En lo relacionado con las Políticas de vivienda a nivel municipal, estas en el mejor de los casos se encuentran inmersas en los POT pero no necesariamente son coincidentes con lo planteado en los Planes de desarrollo por lo tanto estos desfases se evidencian en el plan de ejecución del POT de ese periodo y el presupuesto plurianual de inversiones. A lo anterior se le suma el alto grado de incertidumbre de los recursos vía subsidios del nivel central que son otorgados a familias y los del nivel departamental que son otorgados a proyectos.
- Es indudable la falta del liderazgo metropolitano en el tema de la vivienda, aunque hay esfuerzos importantes en la formulación de lineamientos para la ordenación territorial, para articular a un modelo de ocupación metropolitana las revisiones de los POT locales, aun la especificidad del tema de la vivienda para hogares de bajos ingresos no ha sido un punto de concertación entre las diferentes municipalidades.

- El soporte institucional para la gestión y ejecución de proyectos habitacionales de vivienda nueva o mejoramiento es cada vez mas débil y en algunos municipios inexistente, en gran medida por la reestructuración administrativa derivada de la aplicación de la Ley 617 de 2000, que lo que dejó son funciones diseminadas sin estructuras legibles para su operación y problemas de coordinación interinstitucionales e intrainstitucionales.
- Existe una baja capacidad de gestión de las administraciones municipales en la puesta en marcha de proyectos de producción de nuevo suelo urbanizado y mucho menos en el “reciclaje” del suelo ya urbanizado mediante proyectos de renovación, mejoramiento integral, etc. ya que salvo contadas excepciones en algunos macroproyectos hay articulación intersectorial para la dotación de infraestructura y equipamiento.
- La inversión en vivienda y hábitat de los municipios no se hacen de manera proporcional a las demandas de sus habitantes y no se concentran en la adquisición de suelo ni la provisión de infraestructura.
- La normativa de aprovechamientos y obligaciones vigente configura un patrón de cargas y beneficios inequitativo a nivel metropolitano, en el cual se refuerza la concentración de VIS en Bello y Medellín, provocando precarias condiciones de habitabilidad interior y exterior en especial en las áreas de densificación en altura del área central de Medellín.
- La efectividad de las disposiciones del planeamiento territorial se ven menguadas, en tanto no se pongan a operar los instrumentos de gestión como herramientas que posibilitan la ejecución de lo planeado e involucran también a los agentes privados como aportantes en la construcción de la ciudad y en especial de los sistemas públicos estructurantes.

## 8. DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIAS NACIONALES Y LOCALES

La iniciativa del gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de contratar el presente estudio, así como el esbozo de un marco amplio de políticas expresado en el borrador del documento “Ciudades amables”, del DNP<sup>37</sup>, demuestran un claro interés en la urgente temática del crecimiento urbano, la gestión de las ciudades y la vivienda como objetivos primordiales de una política nacional de desarrollo. En este último capítulo se presenta una serie de propuestas generales que surgen de los capítulos anteriores, los talleres locales y de un largo proceso de reflexión sobre esta temática por parte de los miembros del equipo consultor.

En concepto del equipo consultor, el tema de la vivienda de interés social tiene todavía un bajo perfil no sólo institucional sino también político. Evidentemente es un fenómeno nacional, que se condensa en la limitación de una política nacional que, desde hace más de una década, reduce el problema a los mecanismos de financiación, ahora manejados casi exclusivamente por la banca privada. En el caso de Medellín, por ejemplo, a nivel local (metropolitano y municipal) la política de desarrollo ha seguido la línea internacional de la competitividad, orientada al apoyo al capital, los macro-proyectos, los incentivos a la empresa privada, las responsabilidades ciudadanas, el espacio público y la ciudad como ‘escenario’ y ‘espectáculo’. Inevitablemente la vivienda para los pobres (la masa de trabajadores no calificados formales e informales) queda marginada de esta agenda, de las prioridades en cuanto al gasto público, y de los mecanismos privados de financiación.

<sup>37</sup> Departamento Nacional de Planeación, 2006, “Colombia 2019: Ciudades amables”, Documento en borrador, Bogotá D.C.

Abordar con seriedad el problema de la vivienda para los hogares de bajos ingresos será sumamente difícil sin que el tema – alarmante en su magnitud e implicaciones – se vuelva políticamente significativo tanto nacional como localmente. Mientras tanto, las soluciones técnicas esbozadas en éste y otros estudios tendrán un horizonte necesariamente limitado.

## **8.1 GESTIÓN DEL SUELO Y LA VIVIENDA FORMAL**

### **8.1.1 Contexto General**

Es importante consolidar los espacios legislativos para una **gestión del suelo** más integral y eficaz. Las leyes 9 de 1988 y 388 de 1997 abrieron nuevas perspectivas de planeación que han sido aprovechadas apenas parcialmente. Las conclusiones del presente estudio en las ciudades de Bogotá-Soacha-Mosquera y Medellín y su área metropolitana demuestran que se han fortalecido las prácticas de planeación alrededor de los planes de ordenamiento territorial y los planes parciales, con innovaciones significativas también en materia de gestión ambiental y espacio público en áreas centrales, y a través de los macroproyectos, los planes maestros y los planes especiales. Bogotá y Medellín son, tal vez, las ciudades con mayores logros en términos de desarrollo urbano en el país, pero su ejecución ha dependido en buena parte de la inversión pública. Sin duda ésta seguirá siendo fundamental. Sin embargo, un desafío grande consiste en dar mejor funcionamiento a los instrumentos de intervención tanto en el mercado del suelo como en los procesos de urbanización. Los instrumentos existen, pero es necesario asegurar las condiciones para que operen eficazmente en la búsqueda de mejores condiciones urbanas y más equidad social.

Así mismo, la Ley 03 de 1991 transformó la manera de coordinar, implementar y financiar la vivienda de interés social a través del subsidio a la demanda. Mientras que el subsidio familiar ha sido importante para la financiación de cierto tipo de vivienda, hay amplia evidencia, documentada en parte en este estudio, de que es insuficiente para promover la construcción de vivienda para los más pobres y contribuir a procesos más complejos de renovación y mejoramiento urbanos.

### **8.1.2 Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997)**

La expedición de esta ley se constituyó en un valioso aporte para la planificación del desarrollo, al introducir la dimensión espacial-territorial al marco normativo que, anteriormente, se limitaba a las dimensiones económica y social, con base en las cuales se formulaban los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales. Es decir, que las inversiones determinadas en estos planes, que se materializaban en obras públicas, y aún privadas, se efectuaban sin contar con las directrices y disposiciones de un plan orientado a ordenar el territorio en el que serían construidas. Es por esto que la Ley de Desarrollo Territorial establece para los distritos y municipios la obligación de formular un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que debe estar coordinado y en armonía con el Plan de Desarrollo.

La Ley 388 de 1997 es un conjunto de principios, instrumentos y disposiciones sobre planificación y gestión territorial, que permiten a las administraciones locales lograr un ordenamiento físico del territorio que, en concertación con los agentes privados, promueva el desarrollo socioeconómico en armonía con el medio ambiente, garantizando el acceso de

los diferentes grupos de la población a los servicios públicos, el suelo, la vivienda y los equipamientos<sup>38</sup>.

En relación con la gestión de suelo para vivienda social, dentro de los instrumentos que provee la Ley cabe mencionar los siguientes:

- Los Planes Parciales, que permiten a la ciudad determinar las condiciones convenientes para el desarrollo de un área específica –destinando, por ejemplo, una proporción de suelo para VIS-, y conciliar los intereses públicos y privados a través de la negociación de las normas urbanísticas particulares y de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios que se derivan de la operación.
- La Participación en la Plusvalía, que permite manejar los precios del suelo a través de posibilitar a las entidades públicas participar en las plusvalías que resultan de las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento. De acuerdo con el artículo 85 de la Ley, los recursos provenientes de la participación se destinarán, entre otros, a la compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de VIS.

### 8.1.3 Aplicación de la Ley: Un Problema Institucional

La Ley de Desarrollo Territorial es un instrumento complejo, cuya aplicación efectiva en los distritos y municipios colombianos hacía necesario adelantar una tarea de divulgación y capacitación por parte del gobierno nacional que, infortunadamente, no ha presentado la necesaria continuidad. Al promulgarse la Ley, el Ministerio de Desarrollo Económico inició esta función con decisión y eficacia. Sin embargo, al producirse la fusión del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano con el Ministerio del Medio Ambiente, el tema de la aplicación de la Ley de Desarrollo Territorial pasó a ser un asunto de segundo orden<sup>39</sup>.

El nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) no ha asumido con la decisión necesaria su tarea de reglamentar y difundir la Ley, y asesorar a los municipios para su aplicación. La ausencia de este apoyo ha llevado a situaciones claramente inconvenientes para la aplicación correcta y oportuna de los instrumentos de gestión.

La aplicación de los Planes Parciales en el caso de Bogotá es sintomática de esta situación. En primer lugar, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) ha optado por establecer requisitos y exigencias que van más allá de lo establecido en la Ley. Por ejemplo, condicionar la elaboración de un Plan Parcial a la definición y reglamentación previas de las normas urbanísticas particulares es una decisión que contradice lo establecido en la Ley y aumenta innecesariamente los tiempos de tramitación. Debe reconocerse, que los Planes Parciales se concibieron para negociar la norma. Se fijan directrices que corresponden a lo que quiere la ciudad, y luego se concierta la norma con los promotores del proyecto. En segundo término, el tema de la Ley de Desarrollo Territorial está disperso en varias subdirecciones del DAPD (Gestión Urbanística, Económica y

<sup>38</sup> Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 1997, *Presentación General-Ley de desarrollo Territorial*, Ministerio de Desarrollo Económico, Santafé de Bogotá D.C.

<sup>39</sup> Entrevista al doctor Humberto Molina (22 de febrero de 2006)

Jurídica), sin que exista un “doliente” que articule las iniciativas y garantice la aplicación adecuada de la Ley<sup>40</sup>.

En casos como éste, habría sido procedente la intervención del MAVDT, dirigida a asesorar al DAPD en la utilización correcta de los instrumentos de gestión y financiación, y a reglamentar los asuntos locales que lo requieren. La ausencia de una intervención efectiva ha llevado a una parálisis en la aplicación de la Ley, tanto en lo administrativo como en lo jurídico, generando la creciente oposición a ésta por parte de los constructores e inmobiliarios. Sería muy costoso para el país que el aparente desinterés del gobierno nacional en la difusión y correcta aplicación de la Ley en los distritos y municipios pudiera poner en peligro la existencia de un instrumento eficaz para hacer más racional, eficiente y justo el desarrollo urbano nacional.

## 8.1.4 Recomendaciones Generales

### 8.1.4.1 Sobre gestión de suelo a nivel nacional

- Es fundamental recrear el consenso político y técnico para poder aplicar la Ley de Desarrollo Territorial. El marco jurídico es el correcto, pero las circunstancias descritas anteriormente no han permitido su difusión y aplicación.
- El MAVDT, con el apoyo del DNP, debe retomar el liderazgo y emprender un programa de divulgación y asesoría técnica a los municipios. Se requiere explicar más la Ley y difundirla. Debe entenderse que la Ley 388 acude a los mecanismos de mercado, pero se necesitan por lo menos dos partes para hacer un negocio. Una de ellas es el municipio, que no entiende la Ley y sus instrumentos, y no cuenta con asesoría técnica para aplicarlos.
- Es esencial que el IGAC aumente su compromiso en el proceso de aplicación de la Ley. El manejo idóneo y serio de los avalúos es necesario para la utilización efectiva de instrumentos de la Ley 388, tales como los planes parciales, la participación en la plusvalía y la distribución equitativa de cargas y beneficios.
- El gobierno central debe promover programas para fortalecer la capacidad institucional de las entidades territoriales en cuanto a la aplicación de los instrumentos de gestión urbanística, especialmente hacia los procesos urbanos más complejos como la reutilización de suelo urbanizado y en áreas de conservación patrimonial en las áreas centrales.
- Es necesario impulsar en algunas ciudades proyectos importantes de vivienda social, liderados por el gobierno nacional, a partir de políticas de vivienda que se dirijan a generar interlocución con los organismos locales, a adaptar la política de subsidios al marco de la Ley y a aplicar los instrumentos de la misma, con lo cual sería posible llegar a experiencias replicables en otros municipios.
- En relación con la política de subsidios a la vivienda, se requieren cambios legislativos y normativos que permitan focalizar el subsidio a la demanda hacia los más necesitados y también articularlo a procesos urbanos más complejos e integrales (ver 8.1.1).

---

<sup>40</sup> Ibid.

#### 8.1.4.2 Sobre vivienda formal de interés social a nivel nacional

Una de las conclusiones más contundentes del análisis de costos de este estudio es que el sector privado formal no llega ni podrá llegar a los estratos socio-económicos 1 y 2 (ver por ejemplo las memorias del segundo taller realizado en Medellín), y que la producción de vivienda para el estrato socio-económico 3 (VIS Tipo 3 y 4) no depende exclusivamente del subsidio familiar, sino también de la participación de los sectores público y social en la producción de vivienda. Para los sectores de bajos ingresos, el reto consiste en producir vivienda por un valor de \$20 millones o menos con una calidad eventual aceptable o 'digna'. En este sentido será imprescindible explorar nuevas formas de gestión de la vivienda que no dependan únicamente de las condiciones del mercado, y que articulen creativamente las fuerzas y ventajas de los distintos actores involucrados, así:

- El subsidio familiar: agilizar las condiciones de acceso y los trámites, y orientarlo también a la compra de vivienda usada y la vivienda de desarrollo progresivo, para que pueda utilizarse en proyectos de renovación urbana. Lo anterior implica la superación de obstáculos técnicos delicados, por ejemplo en relación con el régimen de propiedad, y cambios legislativos y normativos.
- Explorar sistemas de gestión que involucren coordinadamente al sector público (suelo y su adecuación, dotación de infraestructura y equipamientos), el sector solidario, incluyendo las OPVs, las ONGs y las Cajas de Compensación Familiar (producción flexible, materiales, y la eliminación de costos innecesarios como ganancias y altos honorarios), y los sectores privado y académico (innovación tecnológica, promovida por el Estado). Tal estrategia tiene implicaciones institucionales importantes.
- Las medidas anteriores, al reducir los costos totales de producción de la vivienda, también podrán contribuir a reducir el monto del crédito requerido por las familias. En relación con este asunto, obstáculo mayor al acceso a la vivienda de interés social, las administraciones locales deben profundizar sus programas y mecanismos para rebajar los costos financieros para las familias: subsidios locales, garantías bancarias, y créditos flexibles, acorde con la irregularidad de los ingresos en el sector informal de la economía.
- Desarrollo progresivo: la (re)introducción de una mayor variedad y flexibilidad en los sistemas de gestión y financiación de la vivienda deben conducir a un renovado interés en las diferentes formas de desarrollo progresivo, desde lotes con servicios hasta la autogestión dirigida y la producción por encargo.
- Crear un organismo de coordinación de las funciones de promoción de la vivienda de interés social, actualmente dispersas en varias entidades y dependencias.

#### 8.1.4.3 Bogotá-Soacha-Mosquera

- El MAVDT debe iniciar un programa de asesoría técnica y trabajo conjunto con Bogotá en la aplicación de los instrumentos de la Ley y especialmente en los Planes Parciales, así como en la identificación de los temas de interés local que requieren reglamentación nacional. La aplicación exitosa de la Ley en Bogotá deberá producir efectos de demostración en otras ciudades.

- A partir del manejo adecuado de los Planes Parciales en concordancia con la Ley, Bogotá deberá definir una política de localización de VIS utilizando la aplicación de estos instrumentos para adelantar la gestión de suelo con este objetivo.
- La complejidad que presenta Soacha en su crecimiento urbano indica la necesidad prioritaria de aplicar la Ley 388, para lo cual deberá solicitar al MAVDT la iniciación de un programa de capacitación y asesoría técnica a la administración municipal.
- La decisión adoptada por Mosquera en su PBOT, sobre la no inclusión de suelo para VIS en su área de expansión, implica la concertación con los municipios vecinos, en especial con Funza, para acordar la provisión de áreas destinadas a la construcción de vivienda social.<sup>41</sup>

#### 8.1.4.4 Medellín y el área metropolitana

En el área metropolitana de Medellín existe un serio problema de insuficiencia de suelo designado en los Planes de Ordenamiento Territorial municipales para la vivienda en general, y la vivienda de interés social en particular. La falta de suelo para vivienda no se entiende como una preocupación mayor en el corto plazo para los urbanizadores, en parte debido a la política de 'crecimiento hacia adentro' del municipio de Medellín que facilita el redesarrollo y la densificación de zonas urbanas existentes. Al mismo tiempo, hay una fuerte presión en ciertos sectores del área metropolitana sobre la periferia y hacia la suburbanización, y para algunas autoridades de planificación, especialmente el municipio de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la falta de suelo para la vivienda es un asunto crítico en el mediano y largo plazo, especialmente significativo para la vivienda de interés social (ver también 8.3).

La poca disponibilidad del suelo de expansión en el largo plazo hace que la gestión del suelo urbano actual sea de una importancia crítica. Sin embargo, la experiencia en Medellín y su área metropolitana de la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo (Ley 388/97) ha sido variable. Un problema de fondo consiste en la inexistencia de un sistema integral de reparto de cargas y beneficios, lo que dificulta la aplicación del eje central de los planes parciales, especialmente aquellos de mayor complejidad como los de renovación y conservación. En este sentido, surgen las siguientes áreas claves de intervención:

- Aumentar la capacidad técnica del municipio para gestionar los planes parciales mediante el fortalecimiento del grupo informal actual dentro del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín y la creación de un grupo especial en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá para apoyar a los demás municipios. Estos grupos de soporte administrativo deben concretar cambios en la cultura institucional hacia estilos más proactivos con capacidad de negociación y concertación. Para la consolidación de estos grupos y de la política nacional, deben contar con programas de capacitación técnica y talleres nacionales donde se intercambien ideas y se aprovechen de las prácticas más exitosas en el país, fomentados por el gobierno central.
- Instrumentos financieros: En general, los municipios del área metropolitana no están aplicando los instrumentos financieros de gestión urbana ni existen propuestas claras al respecto, y hasta el mecanismo de valorización ha caído en desuso en los últimos años después de la liquidación del Instituto de Valorización del municipio de Medellín, Inval.

<sup>41</sup> En el numeral 8.3 (Relaciones Metropolitanas) se sugieren mecanismos para adelantar la concertación.



Por los efectos negativos sobre la capacidad de actuación de las administraciones locales, será importante que se examinen sistemática y urgentemente las conveniencias tanto técnicas como políticas de las opciones disponibles.

- La gestión del suelo está estrechamente relacionada con el modelo de ‘crecimiento hacia adentro’ adoptado por el municipio de Medellín. La gestión del suelo se vuelve un asunto crítico para que este modelo no redunde en un simple proceso de densificación sin el acompañamiento de una mayor provisión de espacio público y equipamientos que requerirá la nueva población, y una mejor calidad urbana que necesita la ciudad competitiva. Para guiar este proceso, hace falta la definición de estándares de calidad y habitabilidad aplicables no sólo a Medellín sino también a los demás municipios del área metropolitana en relación con espacios tanto públicos como privados.

## 8.2 GESTIÓN DEL SUELO Y LA VIVIENDA INFORMAL

### 8.2.1 Contexto General

A pesar de los grandes avances en materia de planeación y ordenamiento territorial en los últimos años, todavía se presentan amplios procesos de urbanización que se escapan del alcance de las autoridades locales en las dos ciudades estudiadas.

Durante las décadas de crecimiento urbano acelerado en Bogotá, el mercado de vivienda presentó un marcado desequilibrio. En 1970, solamente el 10.7% de las familias habitaba en urbanizaciones construidas por las entidades estatales del ramo, mientras que el 45.3% lo hacía en urbanizaciones piratas (Valenzuela y Vernez, 1974; Vernez, 1975). A pesar de los costos que esta modalidad de urbanización le ha generado a la ciudad, debe reconocerse que el mercado informal atendió la creciente demanda por vivienda, proveniente en gran proporción de la población inmigrante, que no podía ser atendida por la oferta formal en razón de la limitada capacidad operativa del Instituto de Crédito Territorial y de la Caja de la Vivienda Popular.

***Actualmente, como se verá más adelante, persiste el desequilibrio en el mercado de la vivienda social, lo que amerita revisar algunas de las características del proceso de construcción informal de viviendas con el objetivo de evaluar si algunas de ellas pueden ser adaptadas a la situación presente e incluidas en la política de vivienda.***

En el caso de Medellín y su área metropolitana, las invasiones de tierra continúan en la periferia en zonas poco aptas para la urbanización, y los sectores informales existentes siguen creciendo y densificándose fuertemente. La respuesta hasta ahora ha consistido principalmente en la prestación provisional de servicios públicos domiciliarios, y programas apenas ocasionales de regularización y mejoramiento barrial. La violencia, el desplazamiento forzado de poblaciones y la presencia de grupos armados ilegales al margen de la ley han complicado aún más el panorama.

Por otro lado, los programas de mejoramiento barrial fueron interrumpidos a comienzos del siglo y apenas ahora se están desarrollando nuevos estudios al respecto, que de todas maneras abordan un porcentaje menor de la totalidad de los barrios informales. Sin tales programas de mejoramiento integral, la inversión estatal se hace principalmente a través de las Empresas Públicas de Medellín, inversión que se recupera directamente y en su totalidad a través de las cuentas de servicios públicos; no hay subvención pública de

importancia en este caso. Es el sector social, formal e informal, el que invierte de verdad en los barrios informales. En términos generales el problema es de tal magnitud que se necesitan programas renovados, creativos y masivos para enfrentarla.

## **8.2.2 Elementos Principales de una Política**

### **8.2.2.1 En relación con la demanda**

- Es bien conocido que quienes hoy conforman la mayor parte de la demanda por vivienda social forman parte del sector informal de la economía, situación que los excluye de los programas estatales de vivienda por no tener acceso al crédito hipotecario requerido.
- Además, las características arquitectónicas de las viviendas ofrecidas por los constructores privados no responden a las necesidades de la mayoría de los demandantes. El caso de Bogotá demuestra que, en general, son viviendas terminadas, con espacios de dimensiones muy reducidas y una distribución arquitectónica convencional, que no ofrece la flexibilidad en el uso de los espacios, requerida por los hogares que presentan las características sociales y económicas propias del sector informal.
- Para este segmento de la población, que en Bogotá y Soacha representa más del 70% de los hogares con ingresos entre 1 y 4 salarios mínimos legales, la compra de un lote en un barrio pirata, para construir progresivamente una vivienda, constituye la mejor y a veces la única alternativa para alcanzar alguna consolidación económica en una situación que ofrece pocas oportunidades de empleo estable y ascenso socioeconómico real (Valenzuela y Verez, 1974).
- La importancia relativa de los trabajadores del sector informal en la demanda por vivienda social sugiere la necesidad de revisar los procesos informales de urbanización y construcción de viviendas de las últimas décadas, tanto en las características socioeconómicas de los actores, como en los patrones de ocupación del territorio y de construcción progresiva de las viviendas.

### **8.2.2.2 En relación con los procesos de construcción de vivienda**

- Se ha demostrado que la construcción de vivienda por desarrollo progresivo se ha constituido en la modalidad económicamente más racional para los hogares del sector informal que obtienen ingresos inestables.
- Esta modalidad de construcción permite a quienes la utilizan, decidir libremente sobre el ritmo de la inversión, según los recursos disponibles y las necesidades familiares prioritarias en los diferentes momentos del proceso, y sobre la organización y destinación de los espacios de la vivienda, siendo posible contar con espacios productivos que incrementan y dan mayor estabilidad al ingreso familiar. (arrendamiento de cuartos a inquilinos, instalación de tiendas o talleres, etc.)

## **8.2.3 Recomendaciones Generales**

### **8.2.3.1 A nivel nacional**

Se sugiere explorar mecanismos jurídicos y normativos que permitan actuar con más oportunidad, celeridad y eficacia en los sectores informales. La condición 'ilegal' e 'irregular' de distintos aspectos de la urbanización informal prohíbe el reconocimiento y la actuación de las administraciones locales, sin que por esta vía de la parálisis institucional el problema se solucione; al contrario, se agudiza en el tiempo. El 'Estatuto de la Ciudad' de Brasil (Ley 10.257 de 2001) constituye una referencia interesante en cuanto a un manejo normativo más flexible sobre temas relacionados con la propiedad, los derechos ciudadanos y la actuación pública.

- Implícito en el pleno reconocimiento del sector informal sería la aceptación del desarrollo progresivo como característica constitutiva de la ciudad, con todas sus implicaciones para la gestión urbana: la readecuación del sistema crediticio y de préstamos familiares, la reanimación del sector solidario (OPVs, acción comunitaria, fundaciones), y la ampliación masiva de los programas de mejoramiento integral de barrios. Es importante que el gobierno continúe buscando la forma de hacer más eficientes a las empresas de servicios públicos en aquellas ciudades en donde la regularización de barrios piratas y de invasión es poco ágil.
- El tema de la financiación es especialmente sensible, ya que las familias más pobres únicamente logran construir vivienda al evitar los costos financieros asociados con la formalidad. Eso sugiere la creación de una línea de micro-créditos blandos y flexibles para el mejoramiento de viviendas individuales en función de las opciones de desarrollo progresivo. A su vez, el subsidio familiar debe extenderse al sector informal mediante micro-créditos, y seguir subvencionando la prestación de servicios públicos e infraestructura.
- Formalizar mecanismos de asesoría técnica para acompañar los procesos de construcción progresiva, con énfasis en los requisitos de sismorresistencia. El SENA, las OPV y las universidades pueden hacer un valioso aporte en este campo.
- Impulsar la innovación tecnológica en la construcción progresiva de vivienda social, a través de la creación de una línea de crédito de preinversión del Fonade, dirigida a las firmas privadas de construcción y producción de insumos.
- Revisar el estudio de Normas Mínimas de Urbanización<sup>42</sup>, cuyas propuestas de desarrollo progresivo para las obras de urbanismo y la vivienda presentan elementos adaptables a las circunstancias presentes, y susceptibles de ser incorporados a la política de vivienda social. Este estudio analizó las condiciones de urbanización y vivienda en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Cali y Cartagena.

### 8.2.3.2 Bogotá-Soacha-Mosquera

Mientras la política de vivienda no permita incluir a los hogares del sector informal, será muy difícil contrarrestar la oferta de lotes en urbanizaciones piratas. La escasez progresiva de suelo de expansión que presenta Bogotá ha conducido a los urbanizadores informales a actuar también en los municipios vecinos. Los casos de Soacha, Funza y otros municipios de la Sabana permiten constatar esta tendencia. Es evidente que esta modalidad de urbanización genera expansión urbana, con los costos económicos y sociales que esta conlleva.

<sup>42</sup> Instituto de Crédito Territorial, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Departamento Nacional de Planeación (1971) *Estudio de Normas Mínimas de Urbanización, Servicios Públicos y Servicios Comunitarios*. Consultéctnicos Ltda., Bogotá D.E.

En el caso de Bogotá, cabe señalar que las intervenciones de los estratos más altos han sido y todavía son, causantes del crecimiento expansivo de la ciudad. A manera de ejemplo, los colegios privados, con el aval del DAPD y las empresas de servicios, han salido progresivamente de la ciudad central para ubicarse en la periferia norte, lo cual, como era de esperarse, ha dado lugar en su entorno al surgimiento de conjuntos cerrados de vivienda, centros comerciales y variados servicios urbanos. Además de los inconvenientes del crecimiento expansivo, y las negativas consecuencias para la sostenibilidad urbana y el uso ineficiente e inequitativo de recursos naturales no renovables (como el suelo y el agua que se contamina) los patrones de asentamiento de estos desarrollos y las bajas densidades resultantes producen un crecimiento urbano ineficiente y costoso.

La escasez gradual del suelo de expansión ya mencionada, y sus efectos en los municipios vecinos, indica la importancia de identificar mecanismos de concertación entre estos y Bogotá que permitan adelantar conjuntamente la planificación con perspectiva regional, de tal manera que pueda alcanzarse el desarrollo equilibrado que garantice la provisión de suelo para vivienda social y la sostenibilidad de los recursos naturales.

### **8.2.3.3 Medellín y el área metropolitana**

Es muy poco probable que se pueda frenar significativamente el desarrollo informal, característica constitutiva del proceso de urbanización de la ciudad en los últimos 50 años. Ni la capacidad de producción de vivienda de interés social (del sector formal) ni el desarrollo económico (superación de la pobreza) lo permitirán. A su vez, es pertinente señalar que la expansión urbana no se debe exclusivamente al sector informal.

El sector formal, y especialmente los estratos más altos, presionan continuamente hacia la periferia en el sector de El Poblado en Medellín y otros municipios del área metropolitana como Envigado y La Estrella; en Medellín, el área ocupada por fuera del perímetro urbano entre 1998 y 2005 fue mayor en el sector formal que el informal. En el sector informal, los crecimientos dendríticos por las quebradas ni siquiera aparecen en los mapas de planificación de la ciudad por quedar fuera del límite urbano; solamente se revelan en los mapas de las Empresas Públicas de Medellín.

En otras palabras, el modelo de la ciudad compacta propuesto dentro de la política nacional urbana y en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín es apenas una parte – la parte formalizada – de una dinámica de crecimiento expansivo. Históricamente, esta dinámica no ha seguido la prestación de infraestructura (vías y servicios públicos); más bien la dotación de infraestructura sigue y refuerza un patrón que obedece a una lógica político-económica y no técnico-funcional. Por esta razón, la capacidad de control del proceso de urbanización sigue siendo débil, aunque existen algunas medidas que podrían mejorar tal situación:

- Fortalecer el control preventivo, lo que implica concebir el problema en su integralidad y atender los requerimientos legítimos de hábitat de la población urbana, y robustecer mecanismos de veeduría y control ciudadano.
- Resaltar el papel de las Secretarías de Gobierno municipales para que contribuyan con una mayor orientación, dotación y reconocimiento a la labor del control urbanístico, y la formulación e implementación de un sistema municipal integral.
- Hacer más pequeñas las jurisdicciones de las Inspecciones de Policía para acercar las autoridades policivas a las comunidades locales, fortaleciendo el control preventivo y facilitando la operación más inmediata de los mecanismos legales de control.

### **8.3 Relaciones Metropolitanas y Gobernabilidad**

Este tema no fue estudiado en profundidad por no formar parte específica de los Términos de Referencia. Sin embargo, el equipo consultor consideró pertinente presentar las siguientes consideraciones.

#### **8.3.1 Bogotá-Soacha-Mosquera**

##### **8.3.1.1 Contexto general**

En términos funcionales, la zona metropolitana de Bogotá está conformada por 17 municipios (Cuervo y Alfonso, 2001). Sin embargo, por el hecho de no existir un área metropolitana jurídicamente constituida se ha imposibilitado la definición y concertación de iniciativas de planificación regional y de construcción de proyectos de desarrollo de interés plurimunicipal. Con posterioridad a la expedición de las leyes de descentralización de 1986 y a la promulgación de la Constitución Política de 1991, la figura del Área Metropolitana, como opción para el manejo regional, ha tenido clara oposición de los municipios que formarían parte de la misma, pues temen perder autonomía y quedar supeditados a esta figura jurídico-administrativa. Por esta razón, hoy no parece la más adecuada para integrar, concertar y coordinar la planificación regional y la definición de los proyectos estratégicos requeridos. De otra parte, la orientación municipalista de la Ley de Desarrollo Territorial tiene el efecto negativo de inducir el ordenamiento fraccionado del territorio, a través de los planes y esquemas de ordenamiento territorial obligatorios que han formulado de manera autónoma y no coordinada los diferentes municipios.

Debe considerarse que el crecimiento demográfico, el abaratamiento de la movilidad motorizada y diversos procesos que algunos resumen en el concepto de 'globalización económica y cultural' han transformado los patrones de ocupación y organización espacial del territorio, cambios éstos que demandan nuevas formas de gobierno para dirigir y administrar estructuras territoriales más complejas, al tiempo que revalorizan la importancia política de regiones y grandes ciudades (Borja, 2003, citado en Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, 2005). La construcción de la necesaria visión regional que exigen estos cambios ha encontrado dificultades de orígenes diversos. De una parte, el modelo de ordenamiento propuesto en el POT del Distrito Capital "buscó armonizar el desarrollo urbano y la preservación del soporte natural en el contexto Bogotá-Sabana. Sin embargo, resultó evidente, como ocurrió en el resto del país, que el POT de Bogotá, debido a su alcance distrital, no se ocupó de competencias más amplias de ordenamiento territorial, especialmente el de su articulación con el entorno regional" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, DNP, 2003, Documento CONPES 3256, p 15). De otra parte, la gran mayoría de los municipios de Cundinamarca adoptaron los planes o esquemas de ordenamiento territorial, pero en razón del alcance municipal de cada uno de ellos no se logró su integración a partir de una visión regional.

A pesar de la autonomía que el marco constitucional y legal otorga a los distritos y municipios, así como a las administraciones departamentales y a las autoridades de manejo ambiental, debe considerarse que son entidades que comparten problemas e intervienen el mismo territorio (Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, 2005). Esto resalta la importancia de encontrar los mecanismos de concertación que permitan conciliar los intereses regionales de desarrollo en el contexto de la globalización económica, con la necesidad urgente de atender adecuadamente los evidentes problemas de pobreza, carencia de vivienda y

desatención institucional que afectan al Distrito Capital y, en especial, a la mayoría de los municipios de la región.

Simultáneamente, existe una realidad innegable y es que las empresas de servicios públicos, como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, tradicionalmente ha servido a los municipios vecinos. A pesar de que sus acciones no obedecen a planes de desarrollo regional o de integración de zonas, esto abre la posibilidad de que con sus altas capacidades técnicas y financieras, estas empresas de servicios sean llamadas a contribuir en forma más activa a la planificación, coordinación y ordenación de un amplio territorio urbanizado y urbanizable que se extiende más allá de los límites administrativos del Distrito Capital.

### 8.3.1.2 Avances recientes

La situación descrita motivó el interés de la Nación, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y la CAR, de crear un espacio de concertación para abordar conjuntamente la problemática regional. A partir de un acuerdo de voluntades, suscrito en febrero de 2001, se creó la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca que en su inicio estableció las bases operativas y económicas para iniciar el proyecto *Construcción de capacidad técnica e institucional para el planeamiento y gestión del desarrollo integrado de la región* (Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, 2005).

Con base en el consenso alcanzado por sus integrantes, “el foco conceptual de la Mesa es el ordenamiento territorial a partir de la productividad, la competitividad y su relación con el entorno territorial en términos ambientales, sociales e institucionales” (op. cit., Vol.1, p.29). Cabe transcribir además las siguientes partes del acuerdo:

“La dimensión social del entorno se aborda a través del concepto de seguridad humana y del tema de calidad de vida en los asentamientos humanos, focalizando la atención en los segmentos más pobres y vulnerables del sector rural y de las ciudades. La prioridad es lograr asentamientos humanos más equitativos, en los que existan más y mejores oportunidades de acceso a la vivienda, la infraestructura, los servicios de salud y educación, el espacio público, el trabajo y los recursos económicos (...).”

“...la dimensión institucional del entorno tiene como prioridad establecer mecanismos e instrumentos para manejar asuntos comunes en la región. Su propósito central es fortalecer la capacidad institucional y organizacional para coordinar la acción gubernamental en los distintos niveles territoriales –municipal, provincial, distrital, departamental y nacional (...). Asimismo, el mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos humanos y la sostenibilidad del desarrollo requieren de soporte institucional y coordinación, para que las acciones de desarrollo económico guarden armonía con las orientadas al desarrollo social y a la protección del medio ambiente” (ibid.).

### 8.3.1.3 Recomendaciones Generales

En las circunstancias actuales, la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca puede jugar un papel relevante en los procesos de concertación entre Bogotá y los municipios de la zona metropolitana, así como los que tendrán lugar entre éstos. Puede afirmarse, que La Mesa, como resultado del acuerdo de voluntades ya mencionado, representa los intereses de la región, entendida en el sentido más amplio. Es decir, que su eventual intervención en asuntos que competen a varios municipios sería vista como la de una entidad que vela por el interés

general de la región, distanciándose de los intereses particulares de las diferentes entidades territoriales que la conforman.

En razón de lo anterior, proponemos las siguientes acciones iniciales:

- Consolidar la iniciativa de considerar a la Mesa como la entidad que puede propiciar y asegurar los acuerdos entre diferentes municipios en torno a proyectos de interés común, prestándoles además la asesoría que corresponda.
- En el corto plazo, la Mesa puede asesorar a los municipios de Mosquera y Funza en la tarea de concertar la provisión de suelo para vivienda de interés social. En el PBOT de Mosquera se expresa la decisión de destinar primordialmente el suelo urbano para el uso industrial y el desinterés en los proyectos de VIS, argumentando que Funza puede dar cabida a las viviendas que requerirán los trabajadores de la industria. Salta a la vista la necesidad de iniciar un proceso de concertación entre los dos municipios, que permita evaluar la situación con una perspectiva regional y llegar a acuerdos para la solución. Es evidente que, en procesos como éste y otros similares, la Mesa puede jugar un papel fundamental.
- La decisión del gobierno nacional de intervenir las instalaciones del aeropuerto Eldorado para adecuarlo al entorno económico global, es una decisión que trasciende el ámbito del aeropuerto mismo y aún el del Distrito Capital. El impacto que genera una intervención de esta naturaleza debe considerar la adecuación de extensas áreas circundantes, tanto de Bogotá como de los municipios cercanos. Para garantizar el funcionamiento adecuado del aeropuerto y de su área de influencia se requiere acometer obras importantes de infraestructura vial y de servicios, además de intervenciones de renovación urbana –en los costados norte y sur de las pistas- , y obras de articulación regional que comprometen a varios municipios. En este caso, convergen intereses de la Nación, el Distrito Capital y los municipios cercanos. Es por esto, que recomendamos la participación de la Mesa, que puede facilitar la concertación entre las partes para llegar a acuerdos sobre la priorización y ejecución de los diferentes proyectos.

### **8.3.2 Medellín y el área metropolitana**

#### **8.3.2.1 La figura administrativa del Área Metropolitana**

Medellín y los municipios adyacentes cuentan desde 1980 con la figura administrativa del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que en principio debe facilitar la gestión planificada y coordinada del suelo y la vivienda a este nivel espacial. Aunque opera con efectividad en algunos campos (infraestructura y medio ambiente, por ejemplo), el Área Metropolitana ha sido incapaz de incidir significativamente en la asignación de usos del suelo en los Planes de Ordenamiento Territorial municipales, y el tema de la vivienda de interés social es un asunto efectivamente vetado por algunos municipios. Frente a lo que es evidentemente un problema metropolitano (intermunicipal), se destacan dos opciones estratégicas para asegurar la debida coordinación del problema:

- De orden legislativo: modificar la ley para que la figura administrativa del Área Metropolitana tenga incidencia obligatoria en la asignación de usos del suelo, las normas de urbanismo y las políticas de vivienda. Esta opción sería bastante demorada y poco viable políticamente, ya que afecta a uno de los principios básicos del ordenamiento territorial en Colombia – la autonomía municipal – y podría provocar el desmantelamiento del Área Metropolitana. El municipio de Envigado nunca quiso formar parte del Área

Metropolitana y todavía no lo es; otros municipios, precisamente los más relevantes en cuanto a la solución metropolitana del problema de la vivienda - podrían seguir el mismo camino y retirarse.

- De orden político-administrativo: actuar en consecuencia con el establecimiento de la vivienda de interés social como un 'hecho metropolitano', lo que obligaría por lo menos a su inserción real en la agenda metropolitana, con la posibilidad de la negociación de medidas en relación con la asignación de suelo y diseño de normas urbanísticas que faciliten soluciones parciales en el contexto particular de cada municipio. La creación de una subdirección o sección de vivienda dentro de la estructura administrativa del Área Metropolitana podría ser importante en la promoción del tema y su discusión técnica y sistemática. Aun así, no es de subestimar los obstáculos, teniendo en cuenta las diferencias socio-espaciales y los intereses políticos de cada municipio.

### **8.3.2.2 La institucionalidad**

Las amplias reformas institucionales han tenido efectos negativos en los últimos años. No existe ninguna estructura institucional para coordinar el diseño y la implementación de políticas de vivienda. A nivel nacional se liquidó el Inurbe y la vivienda se metió en el polimorfo e inocuo Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. A nivel local, ya se comentó la debilidad del tema en el Área Metropolitana; en Medellín, se liquidó Corvide, se dispersaron funciones y funcionarios competentes, se interrumpieron programas; la Ley 617 de 2000 y las crisis fiscales de algunos municipios debilitaron seriamente la capacidad administrativa de los municipios por falta de personal y presupuestos.

En el caso de Medellín, se puede argumentar que no existe una política integral de vivienda sino más bien una política de desarrollo urbano mediante 'macro-proyectos', en los cuales la vivienda se incluye ocasionalmente; en los otros municipios del Área Metropolitana hay resignación pasiva u oposición feroz a la vivienda de interés social. En general, como no existe una política de vivienda de interés social, tampoco existe una estructura institucional para promoverla. Es un tema institucionalmente huérfano.

## **8.4 Recomendaciones para una Política de Vivienda de Alquiler**

La información presentada en este y otros estudios demuestra que el alojamiento en vivienda de alquiler se incrementó durante la década de 1990, en términos tanto relativos como absolutos. Según el DANE, la proporción sobre el total nacional de las existencias de vivienda en alquiler aumentó del 23.7% en 1988 al 29.8% en 2001. El número absoluto de viviendas en alquiler se elevó de 1.4 millones a 2.5 millones. Esta es un área que ha recibido atención por parte del actual gobierno nacional, como lo demuestran las declaraciones del Presidente Uribe.<sup>43</sup>

La tendencia al aumento de la vivienda en alquiler se acentuó probablemente a finales de los años 1990 por una combinación de la recesión económica desde 1997, la escasez de suelo barato con servicios (y aún sin ellos) en algunas ciudades, la escasez de subsidios y/o de crédito para vivienda de interés social desde 1998 y la crisis del sector de financiamiento de vivienda.

<sup>43</sup> *El Tiempo*, 2005, "Más de 300 inmobiliarios se reunieron para hablar de vivienda", 19 de agosto.



El arrendamiento no parece ser un negocio muy rentable; los niveles reales del arriendo parecen haber decrecido durante las dos décadas pasadas. Los estudios en otros países latinoamericanos e incluso en Gran Bretaña han encontrado un patrón similar. La evidencia sugiere que por lo general los propietarios no explotan económicamente a sus arrendatarios, aunque sin duda existen excepciones, y la característica más importante de los propietarios es que no son muy distintos en términos de clase social e ingreso a sus arrendatarios. De ahí se deduce que, si los propietarios y los arrendatarios son muy similares entre sí, un estímulo a los propietarios no sería fácilmente criticable esgrimiendo argumentos relacionados con la equidad en el uso de recursos públicos.

Como se dijo atrás, los subsidios son un instrumento controvertido en las discusiones sobre vivienda. Por lo general, los subsidios se han orientado hacia aquéllos que desean comprar su propia vivienda. Se puede igualmente argumentar plausiblemente que aquéllos propietarios de ingresos bajos que crean espacios para alquilarlos a otros también reciban subsidios. Los incentivos financieros a los propietarios pueden ser considerados si el gobierno adopta una posición seria de estimular la oferta de vivienda en arriendo.

La Ley de Arrendamientos de 2003 [Ley 820, 'Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones'] permite que los municipios reduzcan los impuestos prediales a las viviendas con inquilinos. No hay que ignorar el hecho de que el ofrecer subsidios a los propietarios puede ser problemático: primero que todo, porque el impuesto predial es una importante fuente de ingresos para los municipios y, como en muchas ciudades existe una proporción elevada de arrendadores propietarios de vivienda, esto podría redundar en una caída importante en los ingresos municipales. Segundo, no todos los arrendadores son pobres y, por lo tanto, no calificarían para un tratamiento fiscal especial. Un descuento fiscal de este tipo debería asignarse a los arrendadores más pobres en aquellos municipios cuyos gobiernos tengan la capacidad de identificarlos. Dichos descuentos podrían ofrecerse a cambio de mejoras en la calidad de la vivienda, mas no simplemente en términos del número de habitaciones disponibles para alquiler (ya que esto invitaría al uso de mamparas temporales que se eliminan a la llegada del inspector de turno); más conveniente sería un incentivo fiscal calculado con base en el área construida.

No obstante, reducir el impuesto predial para estimular la inversión en arrendamiento probablemente no resultaría ni equitativa ni eficaz. Sería más deseable dirigir subsidios y/o préstamos baratos a los propietarios pobres, tanto a los que necesitan reparar sus inmuebles como a los que desean ampliar para alojar a un número mayor de arrendatarios.

Los programas de desmarginalización y mejoramiento de barrios han adquirido cierta importancia en Colombia y en otros países de América Latina. Desafortunadamente, pocos funcionarios públicos están suficientemente enterados de la importancia de la vivienda en alquiler en sectores de bajos ingresos e inconscientemente pueden desalentar el arrendamiento. Una política estatal podría incluir campañas de concientización de la importancia de la vivienda de alquiler como solución habitacional entre los funcionarios locales a cargo de tales programas, así como la posibilidad de aumentar las existencias de vivienda al estimular a los propietarios a ampliar sus inmuebles.

Cualquier iniciativa destinada a remediar la mala calidad del alojamiento corre el riesgo de ser contraproducente. Las sanciones a los propietarios por arrendar alojamientos inseguros o antihigiénicos no parecen ser apropiadas. Si las normas de construcción se fijan a un nivel demasiado alto, el impacto de las sanciones aplicadas con eficacia obligaría a los propietarios a retirar del mercado las viviendas inseguras o antihigiénicas. Esto corre el riesgo de convertir a las familias con problemas de alojamiento en familias sin hogar. En opinión del equipo consultor, las sanciones en un país como Colombia deben aplicarse solamente a la vivienda en peores condiciones y los estándares aplicados deben ser, por lo general, relativamente bajos.

Podría considerarse la opción de ofrecer alguna forma de subvención a los propietarios de viviendas informales para mejorar su vivienda (por ejemplo mejorando o adicionando un baño para los inquilinos) por ejemplo mediante sistemas parecidos al Plan Terrazas del difunto BCH.

Un aumento en la oferta de vivienda de alquiler formal requeriría una serie de medidas radicales en cuanto a reposición de viviendas en alquiler, ya que los propietarios temen ante todo las consecuencias de no poder expulsar a sus arrendatarios. El gobierno británico ha logrado remediar muchos de los problemas en esta área y se recomienda una lectura de su procedimiento acelerado de reposición. Bajo este procedimiento la propiedad se puede recobrar normalmente entre 4 y 6 semanas.

Actualmente, la información sobre cuánto pagan los inquilinos en alojamiento en las ciudades colombianas es escasa e inconsistente, por lo que el gobierno nacional debería intentar obtener información más confiable. Hacer más asequibles los arriendos otorgando subsidios a los arrendatarios es una posibilidad debatible mas no descartable, pero que probablemente resulte muy costosa. Esta sólo debería contemplarse si la eficacia de los mecanismos actuales para identificar a los más pobres (como el SISBEN) se aumenta y la ayuda se otorga únicamente a éstos.

Lo que se sabe acerca de los propietarios en Colombia es que pocos poseen más de un puñado de inmuebles y que muchos operan al margen de la ley. Los contratos orales son comunes en los asentamientos de bajos ingresos, por lo que los esfuerzos deberían concentrarse en animar a más propietarios a que empleen contratos escritos simples. La aplicación de tales contratos podría contribuir a reducir el número de conflictos entre propietarios y arrendatarios.

Finalmente, dado el costo y la lentitud de las cortes judiciales en Colombia, se debe hacer un esfuerzo por alcanzar otras formas de resolver los conflictos de arrendamiento. Los intentos actuales por establecer procedimientos de arbitraje en Colombia deben ser apoyados e incluso subvencionados por el gobierno. Y, debido a que los tribunales se están ocupando de una gran cantidad de conflictos de alquiler, se les debe dar a los conciliadores una capacitación y orientación especial en esta área.

## BIBLIOGRAFÍA

Agudelo, Jorge, 1985, *Asentamientos subnormales en Medellín*, Municipio de Medellín, Medellín.

Alcaldía de Envigado, 2006, "Informe interno del balance de gestión en vivienda", Secretaría de Obras públicas (sin publicar).

Alcaldía de Medellín, 2004, *Encuesta calidad de vida 2004*, [www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co) (acceso hecho noviembre 2005).

Alcaldía de Mosquera, 2006, Planeación Municipal [[http://www.alcaldiamosquera.gov.co/orga\\_plan.asp](http://www.alcaldiamosquera.gov.co/orga_plan.asp)], (acceso hecho el 22 de enero de 2006).

Alcaldía de Soacha, Secretaría de Planeación, 2005, *Plano digital del municipio de Soacha*.

- Alcaldía de Soacha, Secretaría de Planeación, 2005, *Crecimiento*, presentación realizada por la Secretaría de Planeación de Soacha para el presente estudio, (sin publicar).
- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, Documento de Política Habitacional, Bogotá D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, *Informe de Gestión: Bogotá sin fronteras, La Bogotá del Tercer Milenio. Historia de una revolución urbana*, Bogotá, pg 135.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005. "Pacto por el Hábitat digno en Bogotá D.C.", [[http://www.fedevivienda.org.co/aa/img\\_upload/646f63756d656e746f732e2e2e2e2e2e/Pacto\\_firmado\\_23\\_de\\_junio\\_2.pdf](http://www.fedevivienda.org.co/aa/img_upload/646f63756d656e746f732e2e2e2e2e2e/Pacto_firmado_23_de_junio_2.pdf)]
- Ángel, Martha Lucía, 2001, *El curador urbano*, Señal Editora, Medellín.
- Arango, Gilberto, et al., 1985, *Mejoramiento barrial en Medellín 1964 - 1984*, Universidad Nacional de Colombia (CEHAP), Medellín.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 1999, *Inventario patrimonial urbanístico y arquitectónico del Valle del Aburrá*, ÁMVA, Medellín.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Camacol Antioquia, 2001, *Informe de lotes en el Valle de Aburrá*, AMVA, Medellín.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2003, *Programas estratégicos: centralidades, vivienda y movilidad, Plan Integral de Desarrollo Metropolitano - "Metrópoli 2002-2020"*, AMVA, Medellín.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2005, *Diagnóstico para la formulación de los lineamientos de ordenamiento territorial del valle de Aburrá*, AMVA, Medellín.
- Asociación de Vivienda Nueva Ciudad, 2004, *Manual del usuario, Proyecto Ciudad Etapa 1 Manzana SM1 y 2, MetroVivienda*, Bogotá.
- Baquero, Raúl, 2005. *Entrevista a Raúl Baquero, gerente especial de Amarillo*, realizada por Paula Quiñones el 28 de noviembre de 2005.
- Blaesser Brian W., 1981, *Clandestine development in Colombia : the pirate housing market of Medellín*, Agency for International Development, Chicago.
- Botero, Fabio, 1996, "La Planeación del Desarrollo Urbano de Medellín, 1955 – 1994", en *Historia de Medellín*, (Tomo II), Compañía Suramericana de Seguros, Bogotá.
- Bustamante, John Jaime, 2003, *La captura de plusvalías en el ordenamiento Urbano: caso de Medellín*, (tesis de maestría), Escuela de Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Camacol Antioquia y Universidad de Medellín, 2004, *Demanda de vivienda en el Valle de Aburrá*, Universidad de Medellín, Medellín.
- Camacol, 2005, *Estudios del mercado de edificaciones: área metropolitana y oriente cercano*, Camacol Antioquia, Medellín.
- Cardona, Ramiro, 1982, *Los barrios de normas mínimas: un intento de aplicar las enseñanzas de los asentamientos clandestinos de vivienda*, (fotocopia sin más detalles).
- CEDE, 1999, *Tendencias recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región*. Informe Final del estudio realizado por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá, (sin publicar).
- Caja de Vivienda Popular, 2006, "Estructura organizacional", <http://www.cvp.gov.co>, (último acceso hecho el 16 de marzo de 2006).

- CEMEX, 2006, "Patrimonio Hoy", <http://www.ficem.org/site/media/mf15.pdf>, (último acceso hecho el 16 de marzo de 2006)
- Centro de Estudios del Hábitat Popular, CEHAP, 1991, *En torno al hábitat*, Serie Escritos No. 6, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Centro de Estudios del Hábitat Popular- CEHAP, 1996, *Estado, ciudad y vivienda: vivienda estatal y desarrollo urbano en Colombia*, Inurbe, Bogotá.
- Centro de Estudios del Hábitat Popular- CEHAP, 2001, *Criterios ambientales para la vivienda y el hábitat en el valle de Aburrá*, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, 2004, *La equidad en las tarifas de los servicios públicos y su impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá*, DAPD, Bogotá.
- Cerón, H.A. 2005, *Análisis a proyectos de vivienda de interés social*, Universidad de Los Andes, Facultad de Ingeniería, (mimeo).
- Clichevsky, Nora, 2000, *Informalidad y segregación urbana en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Conavi, 2006, *Simulador de créditos de vivienda*, [www.conavi.com.co/content/simuladores/credito\\_vivienda/form\\_calculadora.asp](http://www.conavi.com.co/content/simuladores/credito_vivienda/form_calculadora.asp) (acceso hecho febrero 2006)
- Concejo de Mosquera, 2000. *Acuerdo 01 de 2000 "Por el cual se adopta el Plan Básico de ordenamiento territorial del Municipio de Mosquera"*.
- Concejo de Soacha, 2000. *Acuerdo 47 de 2000 "Por el cual se adopta el Plan de ordenamiento territorial del Municipio de Soacha"*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, DNP, 2003, Documento CONPES 3256, Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca, Bogotá D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2004, "Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano", Documento CONPES 3305, Bogotá D.C.
- Convenio UAM – FONDE Sectorial CONAFOVI – CONACYT, 2005, *Dimensión e impactos macro y microeconómico de la producción social de vivienda*, Ciudad de México.
- Coupé, Françoise, 1984, *Formas de producción del hábitat popular*, Universidad Nacional de Colombia (CEHAP), Medellín.
- Coupé Françoise, 1993, *Las urbanizaciones piratas en Medellín: el caso de la familia Cock*, Universidad Nacional de Colombia (Centro de Estudios del Hábitat Popular), Medellín.
- Coupé, Françoise (coord.), 1993, *Sistematización de la intervención de la Administración Municipal de Medellín en dos barrios localizados en zonas de alto riesgo*, PNUD/Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Coupé Françoise, 1996, " Migración y urbanización 1930 -1980", en *Historia de Medellín*, (Tomo II), Compañía Suramericana de Seguros, Bogotá.
- CPU, 1982, *Alternativas para la construcción y el mejoramiento de vivienda en barrios de desarrollo progresivo en relación con las pautas de doblamiento y morfología de los asentamientos*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Crear Cooperativa, 2004, Presentación en el "Encuentro departamental de organizaciones populares de vivienda" (mimeo)

Cuervo, L.M. y Oscar Alfonso, 2001, "Localización de la actividad económica y el empleo", en Alfonso, Oscar (editor), *Ciudad y Región en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 35-191.

DAAC, 1999, "Britalia, un legado de historia", en *Bogotá, historia común*, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Bogotá.

DAAC, 2003, "Memoria descriptiva del Departamento Administrativo de Acción Comunal, documento elaborado en el marco del contrato de prestación de servicios No 00355 de 2002 suscrito entre el DAAC y Maria Isabel García" (sin publicar).

DADEP, 2006, "Funciones con relación a las zonas de cesión" [<http://www.dadep.gov.co>], (acceso hecho el 22 de enero de 2006).

DAMA, 2005, Documento preparado por Cesar Moreno de la subdirección de control de vivienda del Departamento Administrativo Técnico del Medio Ambiente como respuesta al cuestionario entregado por la consultoría en el taller de inicio llevado a cabo el 13 de septiembre de 2005 en las instalaciones del Departamento Nacional de Planeación.

DAMA, 2006, "Subsecretaría de Control de Vivienda, preguntas frecuentes" [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/vivienda/preguntas.htm>], (acceso hecho el 21 de enero de 2006).

DANE, varios años, *Anuario Estadístico de Antioquia*, Bogotá.

DANE, varios años, "Tasas de inflación", *Banco de datos SENA-DANE*, Medellín, 2005.

DANE, varios años, "Actividad edificadora para Medellín", *Boletines mensuales de estadística, Dane, Bogotá*.

DANE, varios años, *Censos de población 1985 – 1993 y proyecciones*, [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) Bogotá, 2005.

DANE, 1954, *Censo de población de 1951*, Bogotá.

DANE, 1969, *XIII Censo Nacional de población y II de Edificios y Viviendas de 1964*, Imprenta Nacional, Bogotá.

DANE, 1980, *XIV Censo Nacional de población y III de Edificios y Viviendas de 1973*, Ediciones DANE, Bogotá.

DANE, 1986, *XV Censo Nacional de población y IV de Viviendas de 1985*, Editorial Printer Colombiana, Bogotá.

DANE, 1993, *XVI Censo Nacional de población y V de Viviendas de 1993*, Ediciones DANE, Bogotá.

DANE, 2003, *Censo experimental de población y vivienda de Soacha 2003* [[http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/población/censo\\_soacha/grama2.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/población/censo_soacha/grama2.pdf)], (acceso hecho el 22 de noviembre de 2005).

DAPD, 2000, Decreto 619-2000, Plan de Ordenamiento Territorial-POT, Bogotá D.C.

DAPD, 2000, *Estadísticas Históricas, Santa Fe de Bogotá D.C. 1950-1999*, Alcaldía Mayor de Bogotá, DAPD, Subdirección de Competitividad e innovación, Gerencia de Dinámica urbana, Bogotá.

DAPD, 2002, *Asentamientos de Origen Ilegal*, cobertura digital georreferenciada (sin publicar).

DAPD, 2003, *Decreto 469 de 2003 "Por el cual se revísale plan de ordenamiento territorial"*

DAPD, 2005, *La Estratificación en Bogotá D.C. y Estudios Relacionados 1983-2004*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.

DAPD, 2005a, *Mejoramiento integral*. Presentación en powerpoint realizada por Carolina Carmona, gerente de mejoramiento integral del DAPD, en el taller de inicio llevado a cabo el 13 de septiembre de 2005 en las instalaciones del Departamento Nacional de Planeación.

DAPD, 2005b, *Gestión de suelos*. Presentación en powerpoint suministrada por Ignacio Gallo

DAPD, 2005c, *Barrios legalizados.xls* de la Subdirección de Gestión Urbanística.

DAPD, 2006, *¿Cómo y con que planeamos?* Instrumentos de planeación y de gestión - planes parciales [<http://www.dapd.gov.co/www/section-2024.jsp>], (acceso hecho el 19 de enero de 2006)

DAPD - Sub. Económica, Observatorio del suelo, 2006.

Decreto 975 de Marzo de 2004

Decreto 1052 de 1998 de la Presidencia de la Republica, *Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas*. [[http://www.dafp.gov.co/leyes/D1052\\_98.HTM](http://www.dafp.gov.co/leyes/D1052_98.HTM)],(acceso hecho el 21 de enero de 2006)

Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, 1963, *Descripción general de barrios piratas*, Municipio de Medellín, Medellín.

Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, 1985, *Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá: para la consolidación de la metrópoli*, Municipio de Medellín.

Departamento Administrativo de Planeación, 1999, "Documento técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín", Alcaldía de Medellín (sin publicar).

Departamento Administrativo de Planeación, 2005, *Cartografía temática para la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial*, Subdirección de Metroinformación, Alcaldía de Medellín, Medellín.

Departamento Administrativo de Planeación, 2005, *Plan especial de ordenamiento territorial para El Poblado*, Alcaldía de Medellín.

Departamento Administrativo de Planeación, 2006, *Estudio para el cobro de valorización para la construcción de la Avenida 34 en El Poblado*, Municipio de Medellín, Medellín.

Departamento Administrativo de Planeación, 2006, *Informe grupo de planes parciales*. Municipio de Medellín, Medellín.

Departamento de Planeación Nacional – Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Banco Mundial, 2005, Términos de referencia para la consultoría *Colombia: Suelo y vivienda para la población de ingresos bajos*, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación, 2006, COLOMBIA 2019-CIUDADES AMABLES, Documento Borrador, Bogotá D.C.

Durán Bernal, L.M.M., 2005, *Construcción de vivienda en Bogotá, su evolución después de la crisis* (Tesis de grado), Universidad de Los Andes, Bogotá.

Econometría consultores, 2004, *Análisis global sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá*, estudio para DAPD, Bogotá.

*El Tiempo*, 2005, "Más de 300 inmobiliarios se reunieron para hablar de vivienda", 19 de agosto.

Empresas Públicas de Medellín, s.f., *Evolución de la cobertura de saneamiento básico*, Medellín.

Escallón, Clemencia, 2005a "De periferia informal a sector residencial, los inicios de un cambio de enfoque. – El caso del programa de mejoramiento de barrios en Bogotá," *para Revista U. Nacional*, sin publicar.

Escallón, Clemencia, 2005b. *Entrevista a Clemencia Escallón*, realizada por Paula Quiñones el 14 de diciembre de 2005

Fenavip, 2006, [http://www.fenavipvalle.com/razon\\_ser.html](http://www.fenavipvalle.com/razon_ser.html), "¿Quiénes somos?" (último acceso hecho el 16 de marzo de 2006)

Gallo, Ignacio, 2005. *Entrevista a Ignacio Gallo*, realizada por Paula Quiñones el 13 de diciembre de 2005

Gilbert, Alan, 1981, *Pirates and invaders: land acquisition in urban Colombia and Venezuela*, World Development, Vol. 9. No.7.

Gilbert, Alan, 1997, *Estudio La Gran Britalia*, University College London, London.

Gilbert, Alan, 1998. *A home is for ever? Residential mobility and home ownership in self-help settlements*, ESCOR. (mimeo)

Gilbert, Alan, 2001, *El futuro de la vivienda en Colombia, hacia la construcción de una política habitacional. El mercado de arrendamientos en la política urbana y de vivienda en Colombia*, 20° Congreso Nacional de Fedelonjas. (mimeo)

Gilbert, Alan. 2002, *Rental Housing in Colombia: Some Initial Reflections*, University College London. (mimeo)

Gilbert, Alan, 2005, *Entrevistas a: Carmenza Saldías, Luís Ignacio Gallo, Germán Ávila, María Virginia Casas Franco, Humberto Molina, Juan Carlos Flores y Clemencia Escallón*, Bogotá.

Gobernación de Antioquia, 2006, *Informe de gestión y proyectos por la equidad y la vida*, Medellín.

Gómez, Beatriz, 1996, *Construcción de las diferentes expresiones evolutivas del barrio en Medellín*, (Tomo II), Universidad Nacional de Colombia (Facultad de Arquitectura) y Universidad de Antioquia (Centro de Investigaciones Sociales), Medellín.

Gómez, Pedro y otros (editores), 2004, *Edición conmemorativa de los 25 años de la Fundación Compartir 25*, Fundación Compartir, Bogotá.

Granahorrar, 2006, *Simulador de créditos de vivienda*, <http://www.granahorrar.com/simula.html> (acceso hecho febrero 2006)

Gutiérrez, Alfredo, 2003, *Financiamiento de vivienda de interés social: Posibilidades y Limitaciones de acceso a Crédito*, Presentación ante la Mesa VIS de la Universidad de Los Andes. (mimeo)

Habitat International Coalition (HIC), 2006, "Declaración del Segundo Encuentro Latinoamericano de Mujeres Líderes Barriales realizado en La Paz, Bolivia", <http://www.hic-net.org/articles.asp?pid=294>, (último acceso hecho el 16 de marzo de 2006)

Icav, 2006, *Simulador de créditos de vivienda*, <http://www.icav.com/secciones/simulador/simulador.htm> (acceso hecho febrero 2006)

IDCT, Museo de Desarrollo Urbano, 1999, "Crecimiento", *Bogotá CD: instante memoria espacio*. Dirección de investigación: Alberto Saldarriaga Roa, Bogotá.

Ingenieros, Proyectos y Consultorías (IPC), 2005, *Revisión y reformulación del macroproceso de vivienda de interés social en todos sus aspectos*; Secretaria de Desarrollo Social, Municipio de Medellín (sin publicar).

Instituto de Crédito Territorial, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Departamento Nacional de Planeación (1971) *Estudio de Normas Mínimas de Urbanización, Servicios Públicos y Servicios Comunitarios*. Consultécnicos Ltda., Bogotá D.E.

Krueger, Richard y Mary Anne Casey, 2000, *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*, Sage Publications, Londres.

Jaramillo, Samuel, 1980, *Las formas de producción del espacio construido en Bogotá*, Universidad de los Andes (CEDE), Bogotá.

Lonja de Propiedad Raíz de Medellín, (varios años), *Estudios del valor del suelo en Medellín y el Área Metropolitana, Medellín, 2005*.

Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, 2005. *El Valor del Suelo Urbano en Bogotá*. Santa Fe de Bogotá.

Lora, Eduardo, 1991, *Técnicas de medición económica*, Tercer Mundo, Bogotá.

MAVDT, 2005. *Asignación de subsidios Bogotá, Soacha y Mosquera 2002-2005.xls*

Maldonado, María Mercedes (ed.), 2003, *Reforma urbana y desarrollo territorial*, Alcaldía de Bogotá/Universidad de los Andes/Lincoln Institute of Land Policy/Fedevivienda, Bogotá.

Mesa de Planificación Regional de Cundinamarca, 2005, *De las ciudades a las regiones, Desarrollo regional integral en Bogotá-Cundinamarca*, Volumen 2. Bogotá.

Metrovivienda, 2002, *Ciudadela el Recreo: Memoria del modelo de gestión de MetroVivienda*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Metrovivienda Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, Bogotá.

Metrovivienda, 2002, *Ciudadela El Recreo, memoria del modelo de gestión de Metrovivienda*.

Metrovivienda, 2006, <http://www.metrovivienda.gov.co/flash/vivienda.htm>, último acceso el 28 de febrero de 2006.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto 1600 de mayo de 2005, en [<http://www.fedevivienda.org.co/documentos.htm?x=52247>], (último acceso enero 30 de 2006)

Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 1997, *Presentación General-Ley de desarrollo Territorial*, Ministerio de Desarrollo Económico, Santafé de Bogotá D.C.

Molina, Luis Eduardo y Arias, Juan Antonio, 1976, *Estudio sobre infraestructura financiera del submercado de vivienda*, EAFIT, Medellín.

Molina, Humberto, 2003, *Potencial de desarrollo socioeconómico del área de operación estructurante de Usme*, DAPD, Subdirección de Gestión Urbanística.

Mosquera, Gilma e Hinestrosa, William, 1976, *Diagnóstico general sobre el problema de la vivienda en Medellín*, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Municipio de Medellín, Medellín

Muñoz, Orlando, 2004, *Urbanizadores Piratas*, Doctrina y Ley, Bogotá.

Pizano, Lariza, 2003, *Bogotá y el cambio: Percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*, universidad Nacional de Colombia, IEPRI; Universidad de Los Andes, CESO, Bogotá.



- Municipio de Bello, 2000, Plan de Ordenamiento Territorial, Bello.
- Municipio de Envigado, 2000, Plan de Ordenamiento Territorial, Envigado.
- Municipio de Itagüí, 2000, Plan de Ordenamiento Territorial, Itagüí.
- Municipio de Medellín, 2000, Plan de Ordenamiento Territorial, Medellín
- Naranjo, Gloria, 1992, *Medellín en Zonas*, Corporación Región, Medellín.
- Payne, Geoffrey, 2005, "Getting ahead of the game: a twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums", *Environment and Urbanization*, Vol. 17, No. 1 (abril).
- Presidencia de la Republica, Decreto 2150 de 1995, *Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*,  
[<http://www.minproteccionsocial.gov.co/MseContent/images/news/DocNewsNo292511.pdf>], (acceso hecho el 20 de enero de 2006).
- Presidencia de la Republica, Decreto 992 de 1996, *Por el cual se reglamenta el capítulo IV del decreto extraordinario 2150 de 1995*.
- Prodesa, 2006, Presentación: "Plan de manejo de comunidades, programa calidad de vida", (mimeo)
- Ramírez, Ricardo, 2004, *Programa de reconocimiento de vivienda en areas de mejoramiento integral*, DAPD, Subdirección de gestión urbanística.
- Reina Martha y Humberto Rojas, 2004(1). "Protocolo Distrital de pacto de bordes", Anexo 2 información secundaria consultada. Departamento Administrativo Técnico del Medio Ambiente
- Reina Martha y Humberto Rojas, 2004. *Protocolo Distrital de pacto de bordes*, documento síntesis de la consultoría. Departamento Administrativo Técnico del Medio Ambiente
- Rincón, Análida (ed.), 2005, *Espacios urbanos no-consentidos: legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad*, Universidad Nacional de Colombia/Alcaldía de Medellín/Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Medellín.
- Romero, Gustavo, Mesías, Rosendo y otros. *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social de hábitat*, CYTED, México, 2004
- Rueda, Nicolas y Diego Rueda, 2005, *Desarrollo Urbano y Pobreza en Bogotá D.C.*, Universidad de los Andes, Departamento de Arquitectura, Bogotá.
- Salas, Pedro A y otros (comp.), s.f. "Britalia un legado de historia" en *Bogotá, historia común*, Departamento de Acción Comunal, Bogotá, 1998.
- Schnitter, Patricia, 2005, "Construcción fragmentaria, característica del crecimiento metropolitano de la ciudad de Medellín – Colombia: lectura cartográfica de tres momentos significativos", *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. IX, No. 194.
- Secretaría de Desarrollo Social, (varios años) *Historias de Barrios*, (documentos producidos en el marco de concursos), Municipio de Medellín, Medellín.
- Subsecretaria de Control de Vivienda, 2004, *Boletín consolidado del mercado de vivienda*, DAPD, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.
- Superintendencia Bancaria de Colombia (2005), *Tasa de interés nominal activa*, <http://www.superbancaria.gov.co> ( acceso hecho febrero 2006).

Superintendencia solidaria, 2006, [http:// www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co) ultimo acceso el 21 de febrero de 2006.

Tarchópulos, Doris y Ceballos, Olga Lucía, 2005, *Patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos en Bogotá*, Universidad Javeriana, Bogotá.

UAM, Fondo Sectorial CONAFOVI, CONACYT, 2005. *Dimensión e impactos macro y microeconómicos de la Producción Social de Vivienda en México*. (mimeo).

Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, 2005. Plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá – plan en proceso de reglamentación.

Universidad de Los Andes – CEDE, 2003, *Estimación del efecto de Metrovivienda sobre el bienestar de la población de Bogotá*, Ediciones Uniandes, Bogotá.

Universidad de Los Andes - Metrovivienda, 2003, *Vivienda social: antecedentes y propuestas de desarrollo progresivo*, Metrovivienda – Universidad de Los Andes, Bogotá.

Uribe, María Teresa y Bustamante, Alfonso, 1978, *Mecanismos de control urbano y su incidencia en el crecimiento del valle de Aburrá*, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Valenzuela, J. y G. Vernez, 1974, “Construcción popular y estructura del mercado de vivienda: el caso de Bogotá”, *Revista Interamericana de Planificación* 31, pp. 88-140.

Vernez, G., 1975, “Bogotá’s Pirate Settlements: An Opportunity for Metropolitan Development”, PhD Dissertation, University of California, Berkeley (mimeo).

VIVA, 2005, “Publicación institucional, Empresa de Vivienda de Antioquia”, Empresa de Vivienda de Antioquia, Gobernación de Antioquia.