

El Problema de la Vivienda y el Plan de Desarrollo

Rodrigo Losada Lora

A. Algunas características generales

Las principales ciudades colombianas están creciendo vertiginosamente. Bogotá puede tener hoy en día 3.7 millones de habitantes, pero abrigará cerca de 5.1 millones en 1980, y alrededor de 8.5 millones en 1990¹. Es uno de los ritmos de crecimiento urbano más acelerado entre las grandes ciudades del mundo.

Cerca de la mitad del crecimiento de los grandes centros urbanos del país se debe al aumento vegetativo de la población y la otra mitad, aproximadamente, a la afluencia de gente que viene del campo y de otros centros urbanos comparativamente menores.

Entre los muchos y complejos problemas que genera ese crecimiento urbano, interesa destacar aquí dos: el desequilibrio entre la demanda y la oferta en el mercado de la vivienda urbana, y el fenómeno de los barrios ilegales, sean éstos

los comúnmente llamados “barrios piratas” o “clandestinos”, sean los de invasión.

Es muy difícil hacer un balance preciso sobre el número de viviendas que hacen falta en el país. El DANE no ha dado a conocer la información completa del último censo al respecto. Los datos existentes son escasos y aproximativos, y los criterios para definir “déficit” y aún “vivienda”, muy diversos. Pero todos coinciden en señalar un fenómeno grave.

Siguiendo un estimativo conservador, el déficit acumulado cuantitativo de vivienda en 1975, puede ser del orden de 750.000. En 1964 el mismo déficit era de 332 mil viviendas. Es decir, el déficit no sólo no disminuye sino crece en forma impresionante. En sólo Bogotá, un cálculo igualmente conservador, utilizando los datos de una Encuesta de Hogares (2o. semestre, 1972), estima el déficit cuantitativo para ese año en 95 mil viviendas y el cualitativo en 116 mil².

¹ *Plan de Estructura para Bogotá*. Informe técnico sobre el desarrollo urbano de Bogotá, Fase II, (trad. del inglés, Departamento de Planeación Distrital, Bogotá, 1974), página 127.

² *Estudio de desarrollo urbano, Fase II* – Apéndices técnicos sobre demanda de vivienda, septiembre de 1973. Página 34 A.

Como cabe esperar, el déficit de vivienda se acentúa notablemente en los sectores de la población de bajos ingresos. Entre más bajo es el nivel del ingreso familiar, más alto es el déficit tanto cuantitativo como cualitativo de vivienda. El cuadro adjunto representa esta relación para el caso de Bogotá, en 1972 (ver gráfica XII.1).

El problema no es sencillamente de falta de vivienda. El costo de las casas o apartamentos ofrecidos en el mercado resulta fuera de toda posibilidad para un amplio sector de la población. Un reciente estudio del Banco Mundial calcula que en Bogotá, alrededor de un 47% de las familias que no poseen vivienda, carecen de los recursos necesarios para adquirir el tipo de vivienda más barato construido por entidades gubernamentales³. En cuanto a las construidas por el sector privado, ellas tienen un costo muy superior, salvo rarísimas excepciones, al costo de la vivienda más económica construida por el ICT y entidades similares. Por supuesto, el caso de Bogotá no parece ser muy diferente del de Medellín, Cali, Barranquilla y otras grandes ciudades del país.

El déficit habitacional y el costo de las casas o apartamentos ofrecidos en el mercado de vivienda actual, pública y privada, dados los bajos niveles del ingreso de muy amplios sectores de la población, crean condiciones muy propicias para el desarrollo de los barrios ilegales. Algunos de éstos son del tipo "invasión", es decir, nacen cuando un grupo de familias se apodera por la fuerza de un terreno público o privado. Pero la mayoría son del tipo "pirata" o clandestino. En estos, generalmente un individuo vende lotes sin el mínimo de los servicios (agua, luz, alcantarillado, etc.) exigidos por el gobierno municipal

y sin su autorización. Téngase presente, sin embargo, que es difícil generalizar sobre los barrios piratas, porque una de sus notas más sobresalientes es la extrema diversidad en sus formas de origen y en otras de sus características.

El desarrollo de los barrios ilegales es mucho más extendido de lo que comúnmente se cree. En Bogotá, la ciudad que empieza a ser más estudiada desde este punto de vista, cerca de un 45% de las familias vivían en 1970-1972 en barrios de origen pirata, y un 1% en barrios de invasión⁴.

Lo anterior equivale a decir que alrededor de 1.210.000 personas vivían en dichos años en barrios de origen ilegal, en la mayoría de los casos sin un mínimo adecuado de servicios públicos y con serios problemas en cuanto a los títulos legales de propiedad de la tierra.

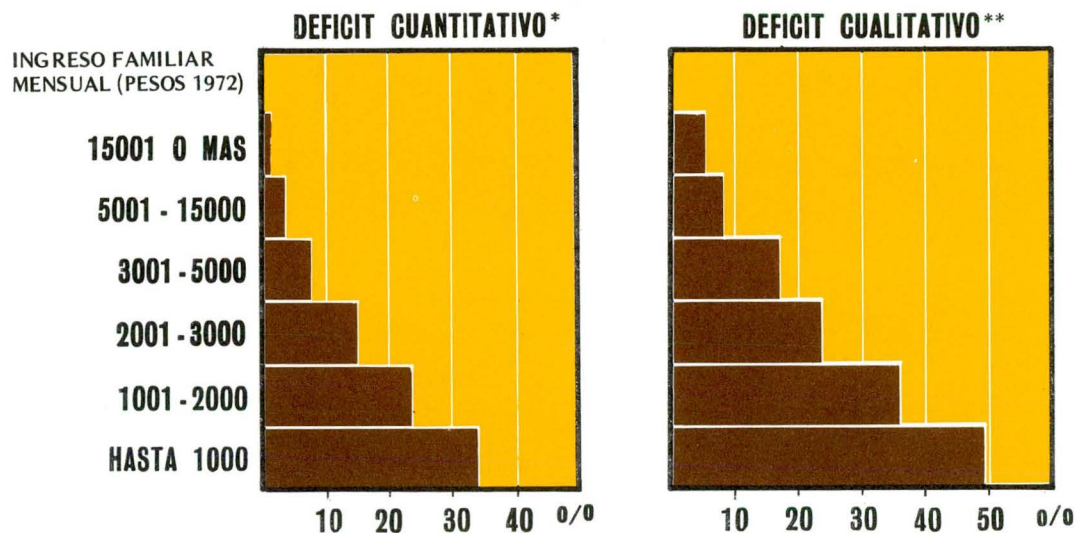
El desarrollo de los barrios ilegales no es exclusivo de Bogotá. Un Inventario de Zonas Subnormales, realizado por el ICT en 1972 y 1973, infortunadamente no publicado todavía, revela que los barrios piratas existen en 49 de las 69 ciudades inventariadas. El fenómeno era particularmente agudo en Barrancabermeja, Duitama, Ocaña, Sogamoso, Pamplona, Floridablanca (ciudad satélite de Bucaramanga) y Dosquebradas (satélite de Pereira). En dichos centros urbanos, en los años mencionados, entre el 21 y el 41% del área urbana fue catalogada como asentamiento pirata.

⁴ Georges Vernez, *Bogotá's Pirate Settlements: An Opportunity for Metropolitan Development* (Tesis de Ph. D., Universidad de California, Berkeley, 1973), páginas 189-191; Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá, *Mercadeo de Tierras en Barrios Clandestinos de Bogotá* (mimeo, abril de 1973), páginas 67-80. Con metodologías diferentes estos dos estudios coinciden muy de cerca en la cifra mencionada. Téngase presente que algunos barrios (no sabemos cuántos) inicialmente piratas han logrado, con el transcurso del tiempo y el mejoramiento de los servicios, ser legalizados por el Distrito.

³ World Bank, *Housing - Sector Policy Paper*, May 1975, página 14.

GRAFICA XII - 1

DEFICIT CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE VIVIENDA EN BOGOTA, SEGUN NIVELES DE INGRESOS, 1972



* Porcentaje de hogares sin vivienda en este nivel de ingresos.

** Porcentaje de viviendas sub-normales sobre el total de viviendas.

Fuente: Consultécnicos Ltda., Encuesta de Hogares, Bogotá, 1972, datos publicados por el *Estudio de Desarrollo Urbano, Fase II*, Apéndices técnicos sobre demanda de vivienda, septiembre 1973.

Las invasiones, según el mismo Inventario, se observaron en 46 de las ciudades estudiadas. Su extensión alcanza a ocupar de un 20 a un 39% del área urbana en ciudades como Cúcuta, Buenaventura, Magangué, Quibdó y Riohacha.

Aunque no se ha hecho el estudio riguroso del caso, se puede señalar la década de 1940 como época en la que el desarrollo de los barrios ilegales cobra un impulso notable. Lo han tenido en los últimos años y, ciertamente, lo conservan con vigor en 1975⁵. Ese fenómeno parece obedecer a una demanda por vivienda, muy apremiante y según parece cada año más extendida, que no puede satisfacerse en el mercado legal de vivienda, dada la relación, ya referida, entre los ingresos familiares y los costos y condiciones de financiación de las soluciones de vivienda ofrecidas hasta el presente.

B. La política oficial de vivienda y desarrollo urbano

Al parecer, la política del gobierno en el área del desarrollo regional y urbano está orientada principalmente hacia el logro de un desestímulo, al menos parcial, de la migración del campo a la ciudad (o de la ciudad pequeña hacia la ciudad grande), hacia un fortalecimiento de algunas ciudades pequeñas e intermedias, y hacia el desarrollo integrado de grandes complejos urbanos dentro de las ciudades de mayor población, complejos de alta densidad de habitantes, relativamente autosuficientes en cuanto a las

necesidades de su población. El modelo ideal de esta última concepción es el de las "ciudades dentro de la ciudad".

Los medios de lograr estas metas son muy variados y complementarios unos de otros. El desestímulo parcial de la migración del campo a la ciudad se busca con el fomento de la productividad agropecuaria utilizando tecnología intensiva en mano de obra particularmente en el sector tradicional, con el aumento de los ingresos de los grupos campesinos más desprotegidos, y con la mayor extensión de los servicios públicos al campo. El gobierno ha desarrollado todo un plan llamado de Desarrollo Rural Integrado que propicia el logro de este último objetivo. Aun presumiendo que esas medidas obtengan el éxito deseado, no parece probable que la migración hacia la ciudad se disminuya notablemente a corto o mediano plazo.

Para hacer más manejable ese flujo migratorio el gobierno quiere, al parecer, propiciar el desarrollo de suficientes ventajas y atractivos en los municipios pequeños y en las ciudades intermedias de mayor potencialidad económica, como para desviar hacia ellas parte de la migración o retener en las mismas a sus actuales residentes. Todo un conjunto de medidas de tipo tributario y crediticio, de inversión pública, de descentralización de servicios, etc. está orientado en esa dirección. Sin embargo, son tan arraigados los hábitos centralistas en la toma de decisiones gubernamentales, tan alta la concentración de recursos técnicos y económicos en las grandes urbes del país, y tan compleja la armonización de las medidas gubernamentales destinadas a hacer un número razonable de ciudades menores e intermedias atractivas, que el éxito de las medidas oficiales en esta dirección probablemente no podrá verse, en el mejor de los casos, sino a mediano plazo (5 ó 10 años). Aún

⁵ El dato más reciente (julio de 1975) para la capital del país, suministrado directamente por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá, indica que existen en el Distrito 320 barrios "subnormales", en su gran mayoría surgidos como piratas, de los cuales 154 todavía no han obtenido el reconocimiento oficial (no han sido "legalizados") por las autoridades distritales, primer paso para poder llegar a disfrutar de servicios públicos y comunitarios adecuados.

así, ello no implicará una mengua muy notable en el ritmo de crecimiento de los más grandes centros urbanos del país.

Las observaciones anteriores respecto a la política gubernamental no conllevan una crítica o subestimación. Esa política parece bien dirigida; pero su principal efecto no sería disminuir los problemas actuales de las grandes ciudades, sino impedir que se agraven todavía más.

No sorprende, por tanto, que el gobierno quiera darle un poderoso impulso al desarrollo ordenado de las grandes ciudades, a la renovación de sus zonas céntricas, y, naturalmente, a la construcción masiva de nuevas viviendas en las mismas.

Para lograr ese fin, el gobierno intenta apoyarse más en instrumentos que orienten la inversión pública e incentiven la privada hacia metas muy específicas, que en planes maestros de desarrollo urbano o en normas urbanísticas.

Como se dijo anteriormente, el objetivo de la acción oficial en las ciudades mayores parece ser la creación de grandes polos en el interior de las ciudades, con alta densidad demográfica (entre 200 y 500 mil habitantes en las urbes mayores), autosuficientes en cuanto a mercados, servicios requeridos por sus habitantes y oportunidades de empleo. Estos polos no tienen que surgir completamente de la nada; bien pueden partir de barrios o desarrollos urbanos ya existentes, buscando ampliarlos, densificarlos e integrarlos funcionalmente.

Para coordinar los planes, los recursos financieros y los trabajos de construcción de estos polos, el gobierno otorgará especiales poderes a alguno de los institutos descentralizados ya existentes, fomentará la constitución de entes administrativos supramunicipales del tipo llamado "áreas metropolitanas" y, en el

caso de las ciudades dentro de la ciudad, buscará erigir empresas autónomas de desarrollo urbano encargadas de su construcción y mantenimiento.

Un plan concreto de ciudades dentro de la ciudad, ya muy adelantado, es el de El Salitre, la ciudad de medio millón de habitantes, que se ha pensado erigir en la zona centro-occidental de Bogotá. En la zona escogida existen actualmente algunos barrios. A ellos se añadirían, durante 4 años, 54.000 nuevas unidades de vivienda, y las áreas comerciales y culturales del caso, a fin de lograr una ciudad completa, distribuida con un gran sentido de la economía del espacio y diseñada expresamente para reducir en su interior el uso de vehículos particulares. Barranquilla y Bucaramanga cuentan con planes similares pero en menor escala.

C. Consideraciones sobre la política oficial

Conviene poner la política oficial en perspectivas y no esperar de ella más de lo que es razonable, dadas las actuales circunstancias. Los párrafos que siguen pueden resumirse en cuatro proposiciones: si se ha captado correctamente las intenciones y posibilidades del gobierno actual, (1) el plan de desarrollo en materia de vivienda busca reducir el ritmo de crecimiento del déficit habitacional, pero no llegar a disminuir el ya acumulado; (2) El mayor número de viviendas construidas por el gobierno estará al alcance de aquellos sectores de la población que puedan disponer de un ingreso familiar mensual mínimo de aproximadamente \$ 2.500 y probablemente no mayor que \$ 14.000; (3) Las necesidades de vivienda y seguridad en la tenencia de la tierra, experimentadas por los habitantes de los barrios ilegales, parecen carecer de atención prioritaria oficial; (4) Por inacción gubernamental

puede continuar la expansión descontrolada de las grandes ciudades. A continuación, se intenta sustentar parcialmente cada una de estas proposiciones.

1. *El déficit de vivienda*

Se toma como ejemplo el caso de Bogotá, donde las pocas estadísticas existentes están más a la mano. Su población crecerá en cerca de 255 mil hogares de aquí a 1980⁶. Ello equivale a otras tantas viviendas (apartamentos o casas) que habrá que proporcionar. Adicionando a esta cifra el déficit cuantitativo de vivienda acumulado a diciembre de 1975, que puede llegar a 107 mil, se tiene una magnitud de aproximadamente 362 mil viviendas por construir⁷. Eso implica un promedio, en números redondos, de 72.000 viviendas nuevas en Bogotá, en cada uno de los próximos cinco años, si se quiere subsanar el déficit cuantitativo.

La actividad constructora en Bogotá, infiriéndola de las licencias de construcción aprobadas en los últimos tres años, llega en promedio a unas 14 mil unidades nuevas por año. A esta cifra habría que agregar el dato, tentativo, de las viviendas que se construyen sin licencia oficial en los barrios ilegales, y que, por consiguiente, no son incorporadas en las estadísticas oficiales sobre la construcción. Se calcula que ellas pueden ser unas 19 mil por año⁸. Sumando la construcción

legal con la ilegal resultan 33 mil nuevas viviendas por año. Lo cual viene a corresponder aproximadamente a la mitad de lo requerido.

Presuponiendo que el proyecto de El Salitre vaya a generar nuevos recursos para el sector de la vivienda, y no sencillamente a absorber y reorientar parte substancial de los ya existentes, posibilidad esta última que no parece improbable, se puede añadir un promedio de 13.250 nuevas viviendas en los próximos cuatro años al estimativo ya hecho. Es claro, pues, que aun en la más optimista de las hipótesis, y pese al ingente esfuerzo del gobierno, el déficit de vivienda va a seguir aumentando en los próximos años, aunque a un ritmo de crecimiento menor.

2. *Los ingresos familiares y la oferta gubernamental de vivienda*

Al escribir estos comentarios, no se conocen todavía los detalles de los programas gubernamentales de vivienda, pero atando cabos se delinear algunas tendencias profundas. La mayoría de las viviendas que ofrecerá el estado en el futuro inmediato parecen tener un costo mínimo por unidad de aproximadamente \$ 70-100 mil. En El Salitre, por ejemplo, se piensan construir unas 12 mil unidades de vivienda de calidad "aceptable", es decir, las más modestas de todas las 54.000 que se planean. Su costo total se calculaba en 1974 en \$ 1.233 millones. Ello quiere decir que, en promedio, cada vivienda del tipo "aceptable" resultaría costando \$ 103 mil⁹. Presumiendo que esa vivienda se

Vernez - J. Valenzuela, "La Estructura del Mercado de la Vivienda en Bogotá y la Magnitud de la Actividad Constructora Popular", *Economía Colombiana* 93 (junio, 1972) 8-21.

⁶ *Plan de Estructura para Bogotá*, op. cit., página 127.

⁷ La proyección del déficit acumulado de vivienda para 1975 se basa en datos sobre población del *Plan de Estructura para Bogotá*, ibid., en datos sobre construcción de CAMACOL, publicados por el GENAC, *Estadísticas Básicas de la Construcción en Colombia, 1948-1973* (Bogotá, 1974), boletines de CAMACOL, y en cálculos sobre la rata anual de construcción de viviendas en los barrios ilegales hechos por G. Vernez, *Bogotá's Pirate Settlements*, op. cit., página 61.

⁸ Cálculo basado en datos de G. Vernez, *Bogotá's Pirate Settlements*, op. cit., ibid. Ver también G.

⁹ Tómese este promedio como algo muy aproximado. Aun dentro de la categoría de vivienda de tipo "aceptable", habrá diferencias de precio según el número de cuartos, la ubicación, etc.

INVERSIONES DEL ICT EN CONSTRUCCION DE VIVIENDA

AÑO	Porcentaje de la inversión, según tipo de vivienda				Total de inversión en construcción de vivienda (millones de pesos corrientes)
	SMi	SB	SI	SMa	
1973 (a)	23.0 (11.002)	38.5 (6.591)	26.0 (5.230)	12.5 (1.064)	735.8
1974 (a)	22.2 (5.081)	34.0 (7.432)	26.7 (5.239)	17.1 (1.174)	1.047.2
1975 (b)	22.4 (*)	26.2 (*)	26.0 (*)	25.4 (*)	978.7

SMi = Solución mínima (hasta 40 mts² de construcción)
 SB = Solución básica (de 41 a 60 mts² de construcción)
 SI = Solución intermedia (de 61 a 90 mts² de construcción)
 SMa = Solución máxima (más de 90 mts² de construcción)

Entre paréntesis está el número de viviendas de cada tipo, entregadas en el correspondiente año.

- (a) Datos sobre inversión realizada
- (b) Datos sobre inversión presupuestada
- (*) No hay datos disponibles.

Fuente: ICT, Informe anual de gerencia, 1973, e Informe anual de gerencia, 1974. Para 1975, Oficina de Planeación del ICT.

venta sin cuota inicial y a un interés del 14% anual (lo que implica un fuerte subsidio estatal al beneficiario), con un plazo de 12 años, el comprador deberá tener un ingreso familiar mínimo cercano a los \$ 4.100 para hacer frente a una obligación hipotecaria de esa cuantía.

Este requisito de ingresos mínimos no parece que pudiera modificarse mucho si en lugar de vender las viviendas, se las alquila, conservando el gobierno su propiedad. Así lo preferirían algunos altos funcionarios del gobierno. Como hay que cubrir de todos modos los gastos de construcción, financiación y mantenimiento de las viviendas, el canon de su arrendamiento tendrá que ser muy cercano al de la amortización de la hipoteca en caso de compra, si no se quiere recargar al fisco con gravosos subsidios adicionales de carácter semi-permanente.

Conviene, a continuación, tomar una perspectiva más amplia, centrada en el organismo estatal que más se ocupa de la vivienda popular. Si los datos existentes sobre las inversiones (realizadas o proyectadas) por el ICT en los años 1973, 1974 y 1975 son una guía para predecir su actividad futura, obsérvese con atención los datos de la gráfica XII.2 que señalan la gran actividad constructora del ICT, la entidad gubernamental que mayores inversiones hace en viviendas de bajo costo, comparativamente con las otras que se ofrecen en el mercado —

Hay en el cuadro un aspecto que merece atención desde el punto de vista de las necesidades y capacidades del 50% más pobre de la población. Cerca de cuatro quintas partes del presupuesto del ICT destinado a la construcción de vivienda va orientado a producir casas o apartamentos del tipo "solución básica" o superior¹⁰.

¹⁰ No siempre todo el costo (valor del lote, dotación

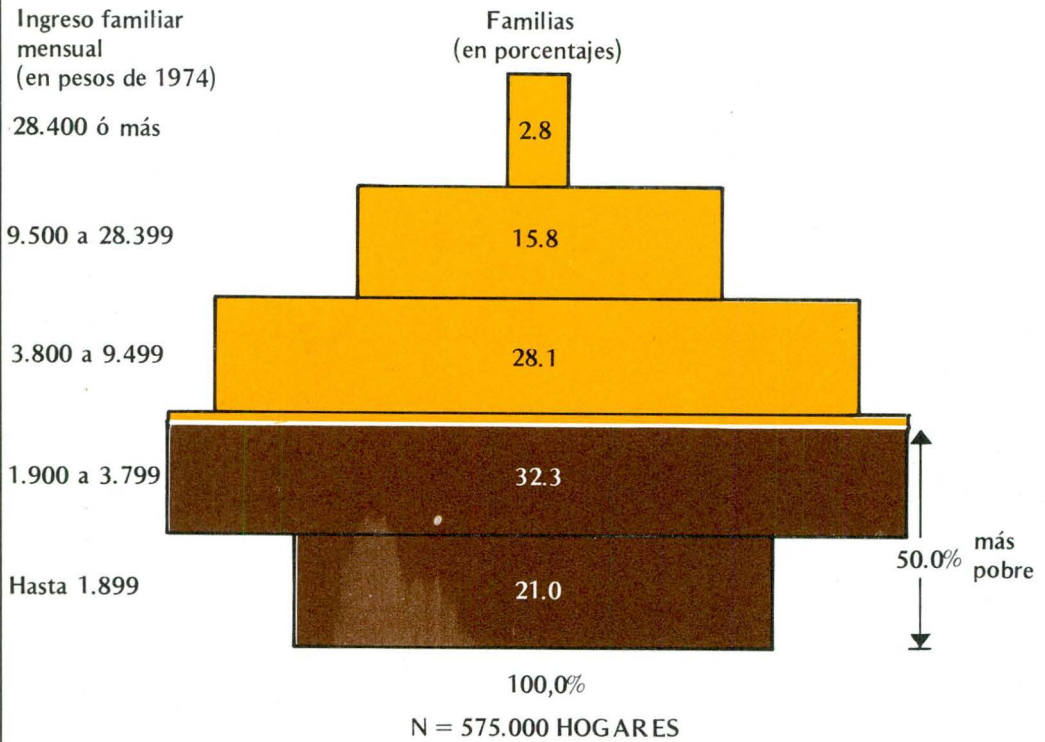
Ahora bien, el valor de las soluciones básicas en vivienda que ofreció el ICT en Bogotá de enero de 1974 a junio de 1975 osciló entre \$60.000 y \$87.000. El conjunto de soluciones puede ser caracterizado por el precio más frecuente: \$ 71.000. Ese es el costo por unidad de 260 viviendas que se construyeron en un barrio de Bogotá y que se entregaron en esa época. Para poder adquirirlas se exigió una cuota inicial de \$ 14.200; y se otorgó un crédito por el resto, para ser pagado en 11 años, con un interés del 14% anual, más el 2% de una póliza de seguros obligatoria. El ingreso familiar requerido para responder por ese crédito es de \$ 2.600.

Cabe preguntar, ¿qué porcentaje de familias de Bogotá puede beneficiarse de una oferta de viviendas como ésta? Para responder a ese interrogante se ha elaborado el siguiente gráfico indicando la distribución aproximada de la población de Bogotá según cinco niveles de ingreso (ver gráfica XII.3).

La gráfica indica que la vivienda arriba descrita está al alcance de las familias con ingresos mensuales entre \$ 1.900 y \$ 3.799 (pesos de 1974). Pero no todas ellas; sólo al alcance de las que se acercan al límite medio y superior de este nivel de ingreso. Simplificando la situación, se puede afirmar que dicho tipo de vivienda y los otros algo más costosos, que entrega el ICT, escapan a la capacidad de compra de un 30 a 35% de las familias de Bogotá. Recuérdese que el caso de Bogotá se tomó como un ejemplo; la situación es, poco más, poco menos, la misma en otros centros urbanos del país.

de servicios, material de construcción, mano de obra, asesoría técnica, etc.) de las soluciones que ofrece el ICT corre a cargo de este Instituto. Algunas modalidades permiten que el Instituto entre en asociación con terceros y / o con el mismo beneficiario para llevar a cabo la construcción de la vivienda con la cooperación de todas las partes.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS FAMILIAS DE BOGOTA, 1974 SEGUN CINCO NIVELES DEL INGRESO FAMILIAR MENSUAL



Fuentes: *Plan de Estructura para Bogotá* - Informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano de Bogotá, Fase 2 (trad. del inglés, Departamento de Planeación Distrital, Bogotá, 1974), página 129.

El porcentaje de familias se sacó por interpolación entre los datos para 1972 y 1980 allí presentados. Los niveles de ingreso, dados allí en pesos de 1970, fueron convertidos (y redondeados) en pesos de 1974 según el Índice de Precios al Consumidor Obrero de Bogotá (DANE).

¿Qué ofrece la política oficial en materia de vivienda, representada por su máximo organismo ejecutor, el ICT, al 30-35% de familias más pobres de Bogotá (o su equivalente en las otras ciudades)? El Plan de Desarrollo no parece darles mayor primacía. Sencillamente se continuará el ritmo de inversiones actual en dos programas particularmente apropiados para ellas: las "soluciones mínimas" (es decir, viviendas de máximo 40 metros cuadrados de construcción) y los "lotes con servicios"¹¹.

En cuanto a las primeras, cuyo valor promedio aproximado en Bogotá en 1975 es de \$ 51.000, estarían al alcance de la familia que dispusiera de un ingreso mensual mínimo de \$ 1.600. Sin duda, son soluciones de tipo realmente popular. Pero no gozan de carácter prioritario porque, como se pudo observar en el cuadro XII.2, el ICT sólo invirtió en ellas en 1974 el 22.2% de su inversión en vivienda, y en 1975 proyecta invertir otro tanto (el 22.4%). El ICT ofrecerá en Bogotá en 1975, año excepcionalmente rico en la oferta gubernamental de este tipo de soluciones, cerca de 1.000 viviendas del tipo "solución mínima". En 1974 entregó 195 y para 1976 los planes hasta ahora en marcha aparentemente sólo contemplan 702.

En cuanto a los "lotes con servicios", que es un programa orientado a proporcionar lotes urbanizados y con servicios públicos mínimos, para que las familias construyan progresivamente en ellos su vivienda, tiene aún menor prioridad. En todo el país el ICT entregó 1.345 lotes con servicios (ninguno en Bogotá) en 1974, y proyecta entregar 3.207 en 1975.

¹¹ Este panorama no se altera aún teniendo en cuenta las inversiones en viviendas de bajo costo hechas por la Caja de Vivienda Popular, el Banco Central Hipotecario, el Fondo Nacional del Ahorro y otras entidades gubernamentales que construyen o financian ese tipo de vivienda.

Todas estas observaciones no conllevan de por sí una crítica. Se pueden dar serias justificaciones para esta carencia de acción prioritaria gubernamental a favor de los más necesitados entre los necesitados. Aquí sólo se desea definir con alguna mayor precisión los sectores sociales hacia los cuales parecen dirigirse de hecho las prioridades oficiales.

3. Los barrios ilegales

Se dijo atrás que el Plan de Desarrollo no parece salir al encuentro de las necesidades de vivienda e inseguridad en la tenencia de la tierra de los habitantes de los barrios ilegales. Es útil ilustrar este punto con los datos de algunos barrios piratas de Bogotá que FEDESARROLLO ha estudiado¹², y a la luz de las estadísticas anteriormente mencionadas sobre la magnitud de este fenómeno.

La gran mayoría de los "propietarios" de lotes en los cinco barrios estudiados son personas venidas del campo o de otros centros urbanos. Sólo una cuarta parte de ellos ha nacido y vivido en Bogotá toda su vida. Entre quienes vinieron de otras partes, el 22% llegó a esta ciudad antes de 1956, el 14% arribó en los últimos tres años, y el resto vino entre esas dos épocas.

¹² Se seleccionaron en Bogotá cinco barrios de origen pirata, diversos en cuanto a su edad urbana, circunstancias jurídicas de origen como barrio pirata, grado de dotación de servicios públicos, localización geográfica y grado de reconocimiento legal ya obtenido. Los barrios escogidos son Monteblanco, Estrella del Sur, La Nueva Gloria, Los Naranjos y San Cipriano. En cada uno de ellos se tomó una muestra aleatoria de 20 "propietarios" (personas que habitan un lote con ánimo de posesión), y se les aplicó un cuestionario sobre 346 aspectos específicos relacionados con su condición de propietarios en barrios ilegales. Las entrevistas se llevaron a cabo en abril de 1975, a cargo de la Compañía Colombiana de Datos (Bogotá).

Los "propietarios" son gente madura. Treinta y ocho años es la edad promedio. El número de personas que componen su hogar es, igualmente en promedio, de 6.1 personas. En los barrios estudiados sólo un 10% de los hogares comparten su techo con otro u otros hogares (inquilinos). Según los cálculos de un estudio del tema, un 27% de las familias que habitan los barrios piratas vivían en 1970 en condición de inquilinos¹³.

La gran mayoría de las mujeres "propietarias" (lo son ellas solas o junto con el marido) se dedica a los oficios del hogar. Entre los hombres, las ocupaciones predominantes son la de empleado (50%) en una entidad particular o con el gobierno, y la de obrero o jornalero (32%).

Antes de pasarse a vivir al lote que compraron en un barrio pirata, 52% de los entrevistados tenían una casa o apartamento en arriendo, y 30% vivía en piezas arrendadas como inquilinos.

Los lotes que compran son relativamente grandes: dos terceras partes de ellos tienen lotes entre 120 y 180 metros cuadrados. Construyen sus casas por etapas, con sus propios recursos, empezando generalmente con uno o dos cuartos con su cocina. Con lapsos de uno o dos años de intervalo van añadiendo nuevas habitaciones y servicios, según se lo permitan sus posibilidades económicas.

Todos los entrevistados se sienten "dueños" del lote que ocupan. La mitad de ellos afirma haber pagado ya el valor total del lote; la otra mitad lo está pagando. Entre quienes ya lo pagaron, un 74% afirma tener escritura firmada ante notario y registrada. El registro de la escritura en la Oficina de Instrumentos Públicos es requisito indispensable para

realizar el traspaso legal de la propiedad. El restante 26% no la tiene, debido a que quien les vendió el lote (el llamado 'urbanizador pirata') tampoco la posee.

Entre quienes todavía están pagando el lote, el 50% cree que quien les vendió el terreno no tiene escritura; sin embargo, le sigue pagando.

Aún entre los que dicen tener escritura debidamente firmada y registrada la situación jurídica no parece tan clara. Cotejando los datos de las encuestas unos con otros se pudo observar un desconocimiento rampante de los requisitos legales para establecer la propiedad sobre un terreno. Para no pocos el tener una promesa de venta en papel sellado, con una estampilla y firmada ante un notario, equivale al documento final para demostrar su condición de propietarios. No parece aventurado afirmar que alrededor de un 50% de los habitantes de los barrios piratas están ocupando un lote sin que puedan exhibir título legalmente perfecto de propiedad del mismo.

Precisamente al respecto, no se ve en el Plan de Desarrollo la adopción de una política eficaz que atienda estas situaciones de inseguridad de títulos¹⁴. Es una inseguridad que afecta al patrimonio fundamental de muchas familias, carentes de la educación y los recursos necesarios para vindicar sus derechos. Les impide vender legalmente sus terrenos o dejarlos legalmente en herencia. Y les excluye del crédito hipotecario del ICT o de los bancos comerciales, con el que podrían ampliar o mejorar sus viviendas.

Parece que los habitantes de los barrios piratas y de invasión no le dan mayor trascendencia a la falta de servicios públicos. La mayoría llega a vivir en ellos

¹³ G. Vernez, *Bogotá's Pirate Settlements*, op. cit., página 195.

¹⁴ Lo que actualmente hacen la Superintendencia Bancaria y el ICT con el fin de legalizar o aclarar la posesión de la tierra en los barrios ilegales es insuficiente para la magnitud del problema.

cuando aún no existe agua domiciliar, ni alcantarillado, ni calles. El agua generalmente la recogen de una pila común. La luz la toman de contrabando hasta que la Empresa de Energía les instala un contador. Y suplen parcialmente la carencia de alcantarillado con letrinas (muchas de ellas comunes a varias familias) y pozos sépticos. Muy poco a poco, y después de un interminable papeleo burocrático, logran mejoras en estos servicios¹⁵.

Aunque hay grandes disparidades en los ingresos familiares de los barrios piratas, el 50% de las familias entrevistadas por FEDESARROLLO dijo tener un ingreso monetario por mes de \$ 1.071 o menos.

El 90% de los propietarios ha comprado su lote a plazos. Los vendedores de lotes o urbanizadores adoptan una gran flexibilidad con respecto a la cuota inicial. Predominan dos modalidades: una cuota inicial muy modesta, del orden de \$ 500, que se observa en un 20% de los casos; y una algo más frecuente, en 27% de los casos, del orden de \$ 5.000. Fuera de estos dos casos, se observa una gran diversidad de opciones. No se encontró ninguna correlación entre el valor de la cuota inicial y el valor total del lote. Se sabe que un cuello de botella de la demanda en el mercado legal de vivienda está constituido por el monto de la cuota inicial. En el mercado pirata de vivienda ese cuello se rompe y la demanda fluye y se satisface ampliamente.

En cuanto a los pagos de amortización de la deuda pendiente, la nota destacada

se halla en la extrema variedad de sus modalidades. Predominan, con todo, las cuotas mensuales, entre \$ 150 y \$ 400, con un plazo de tres a cinco años. Aproximadamente cuatro quintas partes de los compradores de terrenos en los barrios piratas cumple con sus obligaciones crediticias. En forma tal que los conflictos sobre pago de las mismas son poco frecuentes. Aún en los casos de mora, los vendedores de lotes manifiestan una notable flexibilidad en la búsqueda de soluciones aceptables para el deudor moroso.

Lo anterior sugiere dos reflexiones: existe un amplio mercado de terrenos para vivienda, pujante y lucrativo, al margen de la ley, que permite a las gentes de muy bajos recursos adquirir lotes y construir en forma progresiva sus viviendas. Las soluciones de vivienda ofrecidas por el gobierno están en la mayoría de los casos completamente fuera de las posibilidades económicas de la población de los barrios ilegales.

4. *La expansión urbana descontrolada*

El Plan de Desarrollo parece pasar por alto la necesidad de frenar la expansión urbana no controlada, producto de las urbanizaciones piratas y de las invasiones. Los costos sociales y en servicios públicos que ese "laissez-faire" trae consigo son en realidad ingentes. Hasta el momento, ninguna medida gubernamental ha tenido éxito en controlar el crecimiento de los desarrollos urbanos ilegales. Quizás ello se deba en buena parte a que no se ha empezado por aceptar con todas sus consecuencias el hecho de que los barrios ilegales van a ser parte integral de nuestras ciudades por muchos años. Otra razón parece encontrarse en la incapacidad de los instrumentos actuales del gobierno, tanto legales como administrativos, para obligar a los urbaniza-

¹⁵ El ICT tiene un programa específicamente dedicado a la dotación de servicios públicos y mejoramiento de viviendas en los asentamientos subnormales, la mayoría de ellos ilegales. Pero los recursos de que dispone este programa son muy inferiores a las necesidades. Aproximadamente 48.8 millones gastó el ICT en 1974 en todo el país en este programa.

dores piratas a que se sometan a un mínimo de normas sobre localización de los nuevos barrios y prestación de servicios públicos elementales. Ya que no se

puede eliminar a los barrios piratas, se debería planificar y encauzar su desarrollo, sin necesidad de propiciarlos activamente.