

Territorios 49 / Bogotá, 2023, pp. 1-19  
ISSN: 0123-8418  
ISSNc: 2215-7484

Sección general

# La informalidad urbana en los municipios circunvecinos de Bogotá medida a partir del Índice de informalidad

*Urban Informality in the Surrounding Municipalities of Bogotá Measured from the Index of Informality*

*A informalidade urbana nos municípios do entorno de Bogotá medidos a partir do índice de informalidade*

Walter López Borbón\*

Recibido: 6 de septiembre de 2022

Aprobado: 15 de febrero de 2023

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.12442>

Para citar este artículo

López Borbón, W. (2023). La informalidad urbana en los municipios circunvecinos de Bogotá medida a partir del Índice de informalidad. *Territorios*, (49), 1-19. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.12442>

\* Docente investigador en la Universidad Piloto de Colombia. Correo electrónico [wlopez@unipiloto.edu.co](mailto:wlopez@unipiloto.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5447-9588>.

**Palabras clave**  
*Informalidad urbana;*  
*índice; municipios;*  
*territorio.*

**Keywords**  
*Urban informality;*  
*index; municipalities;*  
*territory.*

**Palavras-chave**  
*Informalidade urbana;*  
*índice; municípios;*  
*território.*

#### RESUMEN

El modelo de producción del hábitat en los países capitalistas, en general, y en América Latina, en particular, surge de las dinámicas propiciadas por el consumo del suelo. En Colombia la vivienda mantiene una condición de mercancía y funciona bajo las leyes del mercado a pesar de que la Constitución de 1991 la estableció como un derecho. Dado el déficit cuantitativo y cualitativo actual, el desequilibrio producto de la inequidad y el estado de pobreza de amplios sectores de la población, se perpetúa la informalidad urbana como la única alternativa habitacional. Esta forma de construcción social del territorio no solo se da en ciudades como Bogotá, sino que se reproduce en municipios circunvecinos. Con información para caracterizar los municipios, es posible adelantar acciones preventivas que mitiguen el impacto de la informalidad, de ahí el Índice de informalidad, que mide y registra las condiciones en estos municipios.

#### ABSTRACT

The habitat production model in capitalist countries in general, and Latin America in particular, is based on the dynamics generated by land consumption. In Colombia, housing maintains a condition of merchandise and functions under the laws of the market even though the 1991 Constitution established it as a right. Given the current quantitative and qualitative deficit, and the imbalance resulting from inequity and the state of poverty of large sectors of the population, urban informality is perpetuated as the only housing alternative. This form of the social construction of the territory not only occurs in cities like Bogotá but is also reproduced in neighboring municipalities. If there is information to characterize the municipalities, it is possible to carry out preventive actions that mitigate the impact of informality; hence the Informality Index, which measures and records the conditions in these municipalities.

#### RESUMO

O modelo de produção de habitat nos países capitalistas em geral, e na América Latina em particular, parte da dinâmica gerada pelo consumo da terra. Na Colômbia, a moradia mantém a condição de mercadoria e funciona de acordo com as leis do mercado, apesar de a Constituição de 1991 tê-la consagrado como um direito. Diante do atual déficit quantitativo e qualitativo e do desequilíbrio decorrente da desigualdade e do estado de pobreza de amplos setores da população, a informalidade urbana se perpetua como única alternativa de moradia. Essa forma de construção social do território não ocorre apenas em cidades como Bogotá, mas também se reproduz em municípios vizinhos. Havendo informações para caracterizar os municípios, é possível realizar ações preventivas que mitiguem o impacto da informalidade; daí o Índice de Informalidade, que mede e registra as condições de moradia desses municípios.

## Introducción

Las ciudades en América Latina presentan un amplio crecimiento, una ocupación del suelo poco planificada y una alta presencia de informalidad urbana que, de acuerdo con el informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “llega, aproximadamente, al 40 % en muchas áreas urbanas” (Clichevsky, 2006, p. 9). Este modelo se ha propagado en las áreas metropolitanas y en los municipios circunvecinos (da Cunha & Vignoli, 2009). En Bogotá se han implementado iniciativas para controlar el crecimiento de la informalidad con el irrestricto apoyo a programas de vivienda nueva, seguimiento a los sectores de la ciudad más proclives a estos desarrollos y, en paralelo, con programas de mejoramiento, legalización y escrituración (Torres Tovar, 2007). Ni la actual oferta ni los controles establecidos han menguado este crecimiento urbano, que además recibe un número importante de migrantes producto de la violencia generalizada en el país y, ahora, de ciudadanos venezolanos. Esto ha determinado el crecimiento informal de los municipios circunvecinos de Bogotá (Lattes, 1995). Estudios recientes confirman la incidencia que tiene la ciudad sobre el crecimiento poblacional de estos. Según Buelvas (2014), en el 2005 más del 20 % de la población provenía de la capital (p. 7).

Pretender explicar las dinámicas de crecimiento urbano, en general, y las relacionadas con la informalidad urbana,

en particular, revisando únicamente el perímetro urbano de una ciudad como Bogotá es imposible. Hay que lograr una mirada regional que involucre el conjunto de municipios aledaños, tanto por su aporte de migración, como por su actual oferta de vivienda formal e informal (Cabrera, 2016). El crecimiento habitacional a nivel regional da cuenta del desequilibrio del desarrollo urbano y rural y llama a revisar la capacidad de respuesta de la ciudad y los municipios a las actuales demandas residenciales, sobre todo de los grupos socialmente más vulnerables, máxime si se logra una mirada integral de la informalidad no solo desde lo urbano, sino desde lo económico, lo social, lo cultural y lo político (López, 2017).

Después de varios años de trabajar la informalidad urbana en la ciudad de Bogotá (López, 2003; Camargo, 2005), su origen, consolidación, las políticas públicas y las posibles alternativas en el marco de la recomposición social y urbana del territorio y de la construcción social del territorio, se considera fundamental revisar la nueva generación de suelo urbano en Bogotá y los municipios circunvecinos si se quiere lograr una visión de conjunto. Más recientemente, en la conformación de un modelo de recuperación histórica de los asentamientos de origen informal, y al verificar la ausencia de estudios regionales sobre el tema, se considera pertinente adelantar investigaciones que den cuenta de una mirada metropolitana (y de esta forma generalizada) de la

urbanización, teniendo en cuenta avances como los aportes de los estudios de Dureau et al. (2002), Gouëset (2018) y Ward et al. (2016). Las relaciones establecidas entre los diferentes municipios y Bogotá de dependencia y complementación no están ausentes de la informalidad urbana.

### **Problema**

La informalidad, en general, es el resultado de la incapacidad del modelo capitalista, económico y social de integrar amplios sectores de la población a los circuitos de producción y consumo (Clichevsky, 2000). La informalidad urbana, en particular, responde a una oferta habitacional que no da cuenta de la capacidad económica de las familias de bajos ingresos y desconoce sus formas de vida, antecedentes culturales y particular manera de apropiación y construcción social del territorio (Saldarriaga, 2009; Fonseca & Roa, 1992). Es necesario reconocer que, a pesar de los costos económicos, sociales y hasta ambientales que genera esta particular forma de hacer ciudad y sociedad, se trata de soluciones recursivas, flexibles y adaptables, que aún el sector formal no entiende (López, 2014).

La visión convencional que parte de desconocer al “otro”, de invisibilizar la precariedad y negar una realidad que se evidencia no solo en las periferias de las ciudades, conduce al desconocimiento de la informalidad y sus asentamientos por parte de las instituciones, la academia y

un espectro considerable del sector público, lo cual se hace hoy más notorio en el marco de la pandemia de Sars-CoV-2 y obliga a repensar las actuales políticas y el quehacer de muchas entidades públicas y privadas (Pradilla, 1995). La presente investigación devela esta situación producto no solo de la escasa información del tema propuesto, sino la respuesta ofrecida por la mayoría de los entes municipales consultados. No estar informado evita actuar de manera preventiva y lleva a un “dejar hacer”, poco racional y políticamente inadecuado.

### **Hipótesis**

El crecimiento informal en los municipios circunvecinos a la capital es producto de una tendencia inercial poblacional y un descontrolado e inevitable proceso de empobrecimiento de amplios sectores de la población. Es necesario visibilizar esta situación para que a través de políticas públicas y de las actuaciones mancomunadas entre las comunidades y el sector privado se garantice su control y mitiguen sus consecuencias.

### **Objetivo**

Dimensionar el impacto de los asentamientos de origen informal en los municipios circunvecinos a la ciudad de Bogotá y las lógicas establecidas entre estas formas de producción de suelo y las dinámicas urbanas presentes en el crecimiento

de estos municipios. La revisión de las actuales tendencias demográficas y su composición socioeconómica permitirá establecer las posibles relaciones entre formas de ocupación del territorio y de acceso e integración a las áreas urbanas consolidadas a través de la aplicación de un índice de informalidad que permita medir el impacto y anticipar acciones, tanto en lo social, como en lo espacial.

### Marco teórico

La consideración de un área metropolitana es cada vez más importante para comprender las dinámicas territoriales en la actualidad. Además, tiene enormes implicaciones en muchos ámbitos de la gestión de las ciudades y en la comprensión y gestión de la informalidad urbana. De acuerdo con Garzón (2016), el proceso de metropolización consiste en una reconfiguración territorial contemporánea en el que la llamada “periferización de la pobreza” está estrechamente relacionada con esta tendencia de ocupar el suelo, en este caso la sabana de Bogotá. Esto puede entenderse como un fenómeno de interrelación e interdependencia entre dos jurisdicciones, aunque generalmente involucra una ciudad principal y unas menores (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2014). En términos generales, la existencia de estos fenómenos es difícil de gestionar dadas las estructuras político-administrativas existentes tendientes a ser municipalistas. Por lo tanto,

hay dificultades para coordinar acciones y gestionar las interacciones o asuntos comunes (Carrión, 2014).

Algunas de las condiciones que detonan estos comportamientos son la ocupación del territorio, el crecimiento y las dinámicas de funcionamiento de la ciudad, en este caso Bogotá, que empiezan a afectar a las ciudades circunvecinas. Así, el aumento de los precios del suelo en la ciudad núcleo presiona procesos migratorios hacia los municipios periféricos, mientras el centro principal de actividades económicas y servicios permanece y se consolida en la ciudad de mayor importancia. Esto genera movimientos diarios de población de los municipios aledaños a la capital por motivos laborales, de estudio y de acceso a servicios sociales. Para Alfonso (2015), la metropolización debe entenderse como una etapa en el proceso de urbanización de la población.

En Bogotá, el primer anillo de municipios ha mantenido, en los últimos años, una dinámica territorial expansiva, básicamente modulada por la competencia en la localización de actividades y la apropiación privada de rentas derivadas del desarrollo urbano. En un marco de baja regulación, donde las decisiones de ordenamiento no siempre responden a las necesidades de la colectividad, terminan por imponerse las dinámicas propias del mercado del suelo. Su ocupación en la zona metropolitana de Bogotá ha respondido, principalmente, a la lógica y los intereses del mercado inmobiliario. El

actual modelo de ocupación es denominado en un estudio de la SDP (2014) como de “conurbanización”. Al tiempo que se propician desarrollos de suburbanización—ocupación extensiva y dispersa—, en otros municipios se generan fuertes tendencias de conurbación.

El fenómeno de la informalidad urbana ha sido una parte estructural del crecimiento de la mayoría de las ciudades de América Latina y tiene un papel en los procesos de metropolización. Con el inicio del crecimiento metropolitano, se configuró igualmente un mercado de suelo y vivienda, tanto en el segmento formal como informal. De tal modo, no se puede tener una comprensión completa del funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda en un caso como el de Bogotá, si no se analiza desde esta dimensión.

Como se mencionaba anteriormente, el proceso de metropolización se asocia a fenómenos de suburbanización, consistente en la ocupación dispersa y de baja densidad, que responde, fundamentalmente, a la migración desde el núcleo o a la compra de segunda vivienda por la población de estratos medios y altos. Por otro lado, está la conurbación, que puede tomar diferentes modalidades. Una de ellas es de carácter residencial popular, cuando el funcionamiento de los mercados de suelo y las políticas públicas no logran articular las necesidades de vivienda con ofertas asequibles para la población de bajos ingresos. Esto se propicia en contextos de desigualdad socioeconómica, de

modo que algunos municipios tienden a albergar población de estratos altos y medios, mientras otros se configuran como municipios “monoclasistas de rango bajo” (Alfonso, 2019). Estos municipios circunvecinos al núcleo metropolitano terminan cumpliendo un rol de amortiguación social en tanto deben recibir a la población pobre del núcleo y la región, como es el caso de Soacha, en Bogotá, Soledad, en Barranquilla, y Bello, en Medellín (Alfonso & Alonso, 2015).

Esta forma de ocupación territorial termina, a su vez, reproduciendo el patrón de segregación a nivel de la metrópoli y profundizando los desequilibrios territoriales preexistentes en estos municipios: los más pobres continúan recibiendo población de bajos ingresos y los que ya albergaban estratos medios captan los de mayores ingresos desde la ciudad central. Esta dinámica aumenta las brechas territoriales con la ciudad central, lo que a la larga aumenta la pobreza y la desigualdad (Alfonso & Alonso, 2015).

A pesar de la importancia de la dependencia entre el fenómeno de crecimiento metropolitano y la informalidad urbana, hay pocos estudios orientados a comprender las relaciones, dinámicas e implicaciones. Uno de ellos es el de Di Virgilio (2015) en el que, para el caso de Buenos Aires, identifica cómo las diferentes tipologías de informalidad tienen diversas localizaciones en el contexto urbano y metropolitano. Por ejemplo, las villas y los nuevos asentamientos urbanos

tienden a presentar mejores localizaciones y estar más cerca de la Ciudad de Buenos Aires, en la ciudad misma o en el primer anillo o zonas de borde, mientras que los asentamientos y los loteos informales se localizan en la región metropolitana, en zonas más alejadas y menos consolidadas.<sup>1</sup> Esto da cuenta de un determinado funcionamiento del mercado del suelo también asociado a los regímenes de propiedad de la tierra, por ejemplo, las villas suelen ubicarse principalmente en tierras fiscales (Di Virgilio, 2015).

Para el caso de Bogotá, de acuerdo con Garzón (2016), las formas de gobierno metropolitano en las políticas públicas para abordar la informalidad, generalmente fragmentadas, han profundizado la segregación residencial y los problemas de acceso a bienes y servicios urbanos, así como su persistencia debido a que las acciones preventivas o de mejoramiento no han abordado un enfoque metropolitano acorde con las actuales dinámicas del mercado del suelo. Se evidencia luego un proceso de “metropolización de la pobreza”, dado que las intervenciones han sido fraccionadas y con poco impacto (Garzón, 2016, p. 7).

Las variables a ser consideradas en la conformación del índice de informalidad para dimensionar el actual estado de la informalidad urbana en los municipios circunvecinos son la demografía, en lo concerniente al crecimiento, la procedencia y las condiciones socioeconómicas de los diferentes grupos poblacionales que hacen

presencia, lo referente a la ocupación del suelo y, por ende, a la producción de las actuales áreas residenciales, incluida la antigüedad de los municipios, con particular atención en si se trata de áreas urbanas o rurales. De igual manera se tiene en cuenta la relación entre el déficit cuantitativo y cualitativo, su tamaño e incidencia en la presencia de áreas informales y, por último, lo concerniente a las actuales políticas públicas, su legislación y normativa.

Se considera un aporte la propuesta de establecer un Índice de informalidad con las variables anteriormente mencionadas dada la poca o nula información que se tiene de la presencia de la informalidad urbana en los municipios seleccionados. El resultado de la aplicación de los indicadores propuestos en el apartado de la metodología revelará los más propensos a esta forma de producción del territorio, lo que se verificará posteriormente con los avances de los registros establecidos a través de herramientas como Google Maps y de las ofertas encontradas por intermedio de Facebook.

## Metodología

La metodología de la investigación se adelantó mediante un proceso de recolección de información secundaria a partir de la revisión de los planes de ordenamiento territoriales, planes de desarrollo y diferentes estudios realizados por entidades públicas y universidades con la que se construyó una ficha por cada uno de los

<sup>1</sup> Las villas son ocupaciones irregulares de tierra originadas en los años 30 y 40, en zonas generalmente centrales. Los asentamientos y loteos, algunos originados como loteos piratas, surgieron hacia los años 80 y 60 respectivamente. Los nuevos asentamientos urbanos aparecen después de los 90.

diecisiete municipios estudiados. Se presenta una a manera de referencia. Se incluyeron los datos de año de fundación, área, densidad poblacional en zonas urbanas y rurales, así como la tasa de crecimiento, estratificación, déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y políticas públicas de mejoramiento integral (figura 2) con el fin de comparar las variables para identificar los municipios que tendrían mayores posibilidades de alojar en su territorio procesos de informalidad urbana.

El artículo verifica la presencia de la informalidad urbana en los municipios circunvecinos y su reconocimiento por parte de las entidades públicas, en este caso, alcaldías municipales y secretarías de planeación, presentando un instrumento de verificación que mide el Índice de informalidad y que, al cruzar las variables propuestas con los diferentes indicadores, permite, en el proceso de la toma de decisiones de los entes administrativos y aun de las comunidades, prever las posibilidades de acceder a suelos aptos para el desarrollo de proyectos de vivienda con grupos de escasos recursos.

Diferentes sectores, tanto públicos como privados, vienen considerando la necesidad de contar con un área metropolitana, máxime si un conjunto significativo de municipios circunvecinos depende del suministro de servicios públicos de la ciudad de Bogotá y, a su vez, le ofrece a la capital importantes áreas para usos residenciales, industriales y recreativos, que inevitablemente provocan el aumento

de áreas informales como única alternativa para amplios grupos de pobladores (Alfonso, 2001). La revisión concienzuda de los procesos históricos de crecimiento urbano simultáneo de la ciudad de Bogotá y los municipios circunvecinos (Soacha, Mosquera, Sibaté, Zipaquirá, Sopó, Bojacá, Facatativá, Cota, Tabio, Gachancipá, La Calera, Madrid, Funza, Cajicá, Chía, Tocancipá, y Tenjo), tanto a nivel demográfico como espacial, debe permitir explicar las actuales dinámicas de urbanización y su incidencia en la calidad de vida de los pobladores (figura 1).

Para el análisis se elaboró una ficha por cada uno de los diecisiete municipios que contiene: fecha de fundación, área, población (total, urbana y rural), densidad, crecimiento poblacional, estratificación 1 y 2, déficits cuantitativo y cualitativo y políticas de mejoramiento para comparar el comportamiento de cada una de las variables dentro del conjunto y generar una serie de gráficas que establecen tendencias y escenarios. Esta información alimentó una matriz valorativa que determina el Índice de informalidad que a su vez sirve para fijar los municipios con mayor propensión a esta condición.

Las valoraciones parten del cruce de las variables, la experiencia de los investigadores y las referencias bibliográficas bajo las siguientes consideraciones:

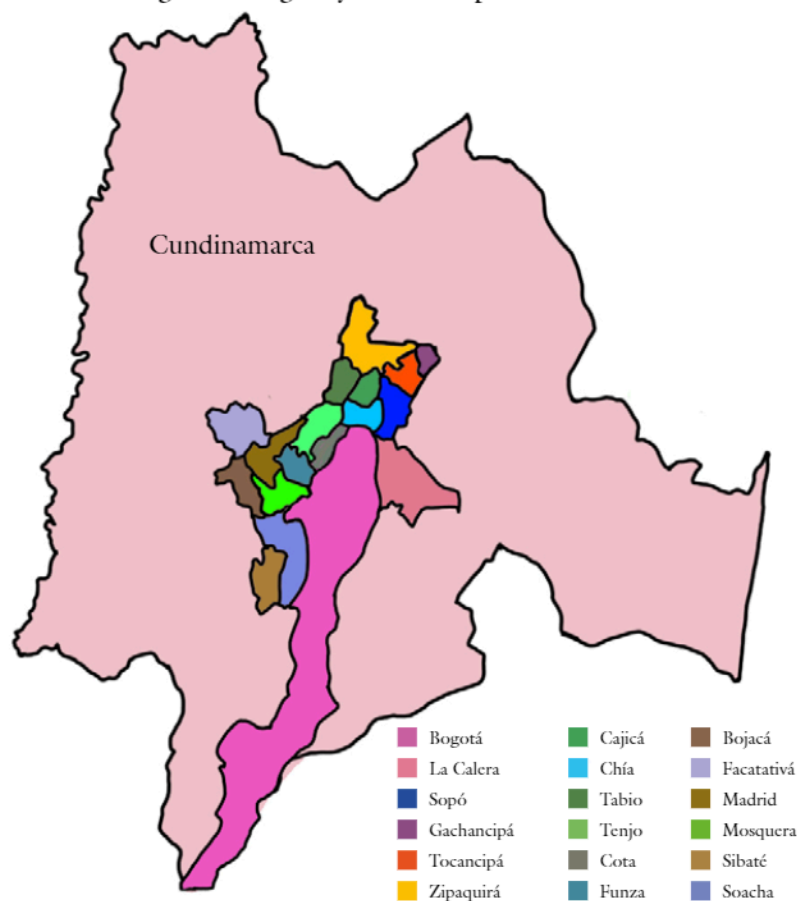
- Fundación: a mayor tiempo, más altas posibilidades de contar con áreas urbanas en deterioro y subdivisión

de predios producto de herencias y patrimonios.

- Área: a mayor área, aumentan las posibilidades de ocupaciones no legalizadas.
- Población: un número más alto de población implica un crecimiento de la demanda residencial.
- Densidad: el incremento en las densidades incide en las posibilidades de hacinamiento y de bajos estándares urbanos.
- Relación urbana/rural: poblaciones urbanas en aumento incrementan las tendencias de ocupación irregular del suelo.
- Tasa de crecimiento: a tasas más altas, mayor propensión al uso informal del suelo.
- Estratificación: estratos 1 y 2, mayor informalidad urbana.
- Déficit cuantitativo: relación demanda/oferta.
- Déficit cualitativo: condiciones de precariedad en cuanto a materiales, servicios públicos y hacinamiento.

Como se puede apreciar, se busca incluir un conjunto de variables que den cuenta de una mirada integral del desarrollo del territorio, unas históricas que deben poder establecer antecedentes y tendencias a futuro; otras geográficas con énfasis en temas de tamaño y conformación tanto de las áreas ocupadas, como por aquellas a desarrollar; es de particular atención la relación entre demografía y

Figura 1. Bogotá y los municipios circunvecinos

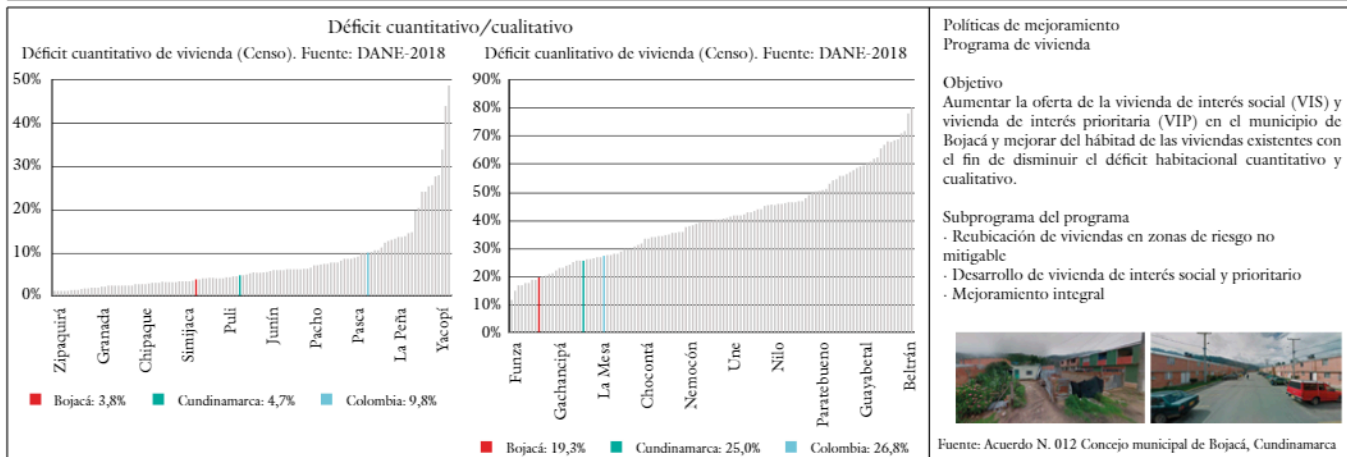
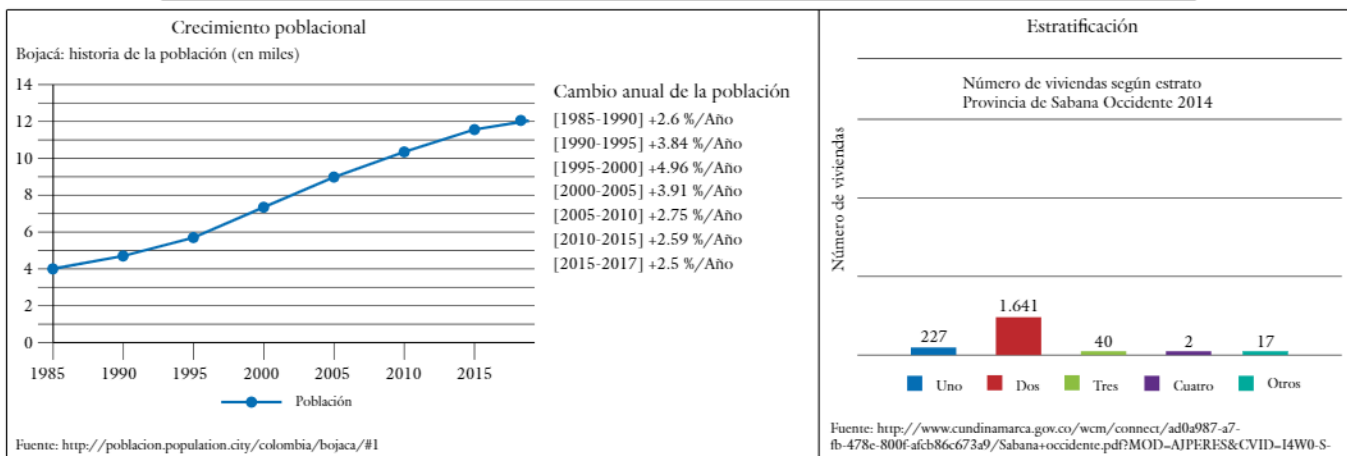
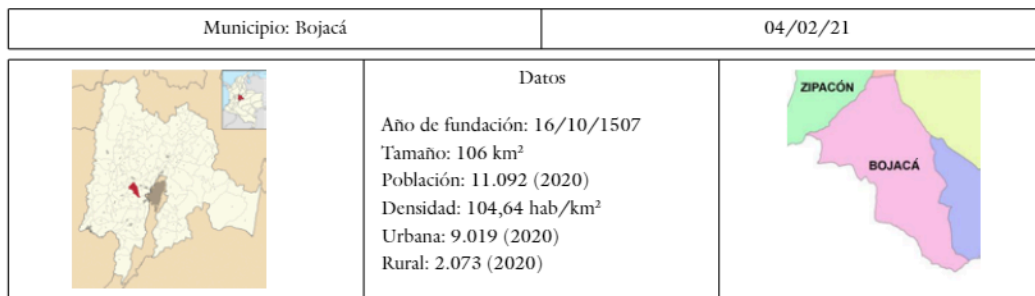


Fuente: elaboración propia.

área, que permite medir las densidades y su incidencia en la calidad del hábitat que se está generando; dado el tamaño de las áreas rurales y los procesos migratorios, se propone el tema de la relación de lo urbano con lo rural; las tasas de crecimiento en Bogotá tienden a disminuir en la medida que los municipios circunvecinos se vuelven receptores de población;

territorios 49

Figura 2. Ficha municipio de Bojacá



la georreferenciación de los diferentes estratos puede prever tendencias de ocupación, y una necesaria revisión de los déficit y las actuales ofertas del mercado formal e informal.

## Resultados

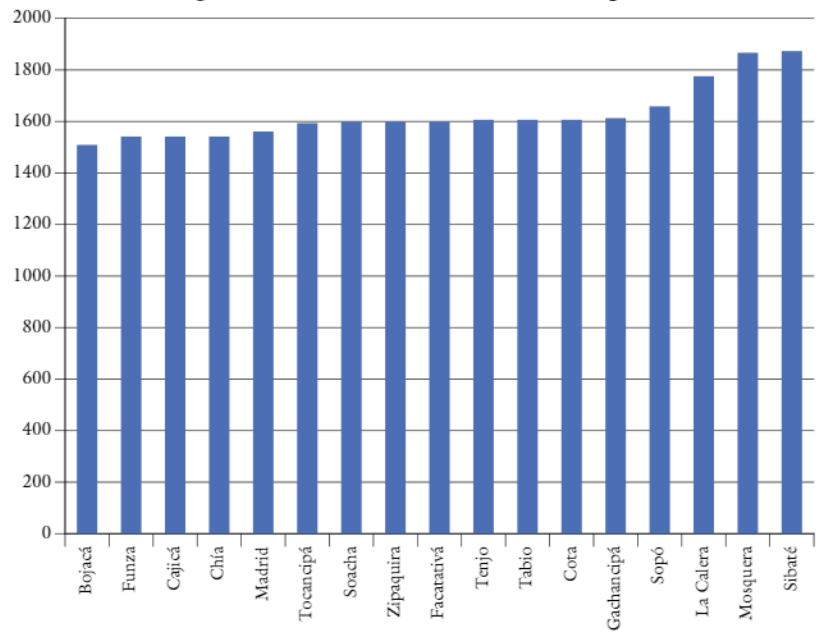
### Tiempo de origen de los municipios

Un primer dato corresponde al año de fundación de cada municipio. Si bien esta consideración es relativa, dado que se puede dar el caso de municipios con mayor antigüedad y bajo crecimiento o viceversa, se toma como un referente el momento de las comparaciones y ponderaciones bajo la premisa de que lapsos más extensos pueden reflejar una más alta ocupación del suelo (figura 3).

### Tamaño

Respecto al área total de los municipios, se pueden establecer, por lo menos, tres grupos: los menores a 76 km<sup>2</sup>, los ubicados entre 100 y 200 km<sup>2</sup>, y la Calera con más de 400 km<sup>2</sup>. Al igual que la variable de tiempo de origen, es pertinente tener en cuenta que un municipio puede ser pequeño y presentar una dinámica alta de urbanización o viceversa, pero el contar con mayores áreas puede incentivar los procesos de ocupación del suelo (figura 4). Una vez verificados en cada municipio los usos del suelo, las áreas urbanas son muy similares, a excepción de La Calera, donde

Figura 3. Año de fundación de municipios



Nota: Municipios de 1500 (6): Bojacá (1507), Funza (1537), Cajicá (1537), Chía (1537), Madrid (1559) y Tocancipá (1593); de 1600 (8): Soacha (1600), Zipaquirá (1600), Facatativá (1600), Tenjo (1603), Tabio (1603), Cota (1604), Gachancipá (1612) y Sopó (1653); de 1700 (1): La Calera (1772), y de 1800 (2): Mosquera (1861) y Sibaté (1868). Se reconocen tres grupos, cinco municipios de la primera mitad del siglo xvi, un conjunto de ocho municipios de finales de 1500 y principios de 1600 y tres municipios posteriores a 1750.

Fuente: elaboración propia.

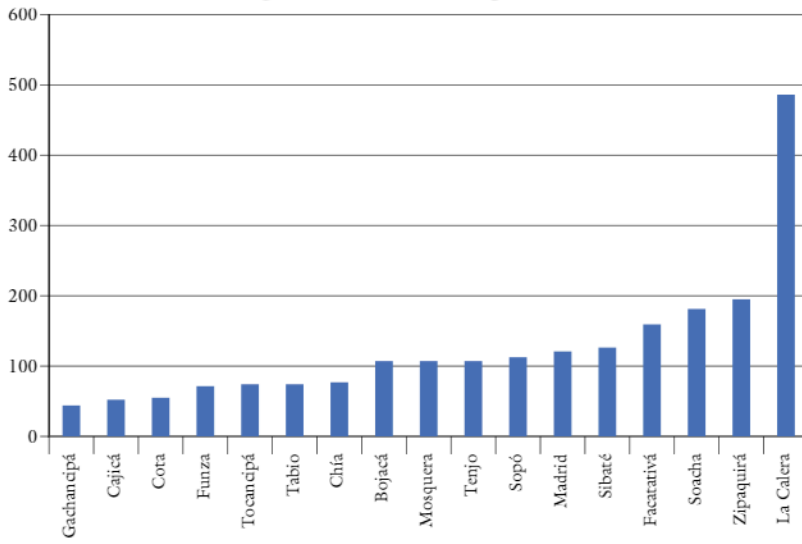
se presenta una permanente ampliación de los perímetros ocupando por lo general suelo de vocación agrícola. Lo ideal es obtener la información del tamaño de los asentamientos informales por hectáreas, no por barrios, lo que debe construirse a futuro porque en la actualidad no existe.

### Población por municipio

En cuanto al tamaño poblacional, se puede esperar un mayor uso o demanda del suelo

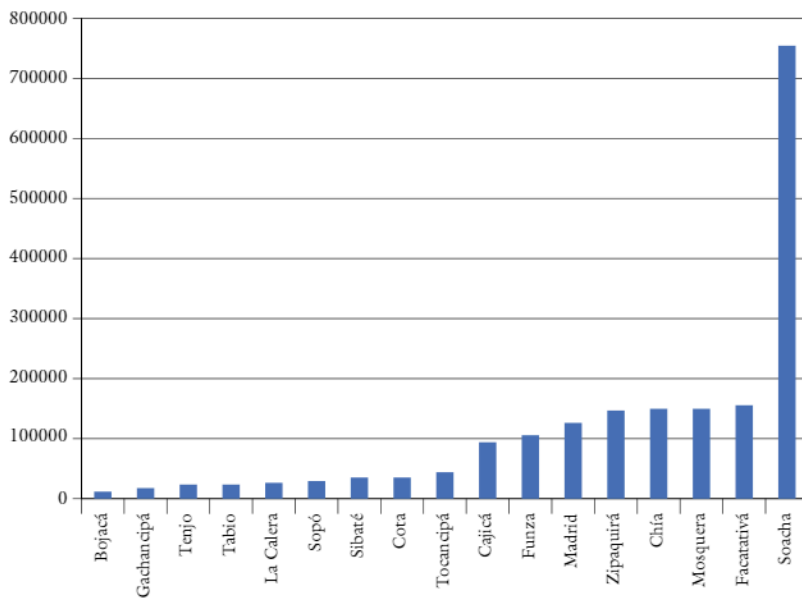
*territorios 49*

Figura 4. Área municipal km<sup>2</sup>



Fuente: con base en Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Figura 5. Tamaño poblacional (2020)



Fuente: con base en Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

en aquellos municipios que presentan un número importante de habitantes y densidades más altas (figura 5). Si bien se debe tener en cuenta la diferenciación entre población urbana y rural, es importante considerar que la presencia de la informalidad es muy alta en las áreas rurales pobres.

### Densidad por municipio

La densidad poblacional es un dato muy significativo para tener una idea de la probabilidad de informalidad, pues cruza las variables de población y área, por lo que es necesario desagregar lo rural de lo urbano (figura 6). En las ciudades de América Latina, las zonas más densas suelen ser las periferias populares, de tal modo que aquellos municipios con mayor densidad suelen tener una informalidad más alta. Dado el proceso de urbanización del municipio de Soacha, que recibe un número importante de familias de estratos 1 y 2 y población vulnerable, este presenta el más alto índice de densidad. A pesar de la distancia, le sigue Chía en términos socioeconómicos y de informalidad.

El tema de la densidad desde lo urbano se complementa con el dato del número de viviendas por kilómetro cuadrado (figura 7), el cual aporta en lo relacionado a personas por vivienda y evidencias problemáticas como la del hacinamiento crítico.

## Población urbana y rural por municipios

Es importante verificar el componente rural de los municipios para que no solo sea una mirada desde lo urbano, dado que en este sector las familias de bajos ingresos presentan una informalidad igual o mayor que en el sector urbano (figura 8). Sobre el tema de la incidencia de las formas de producción y ocupación informal del suelo ver Cristancho (2010).

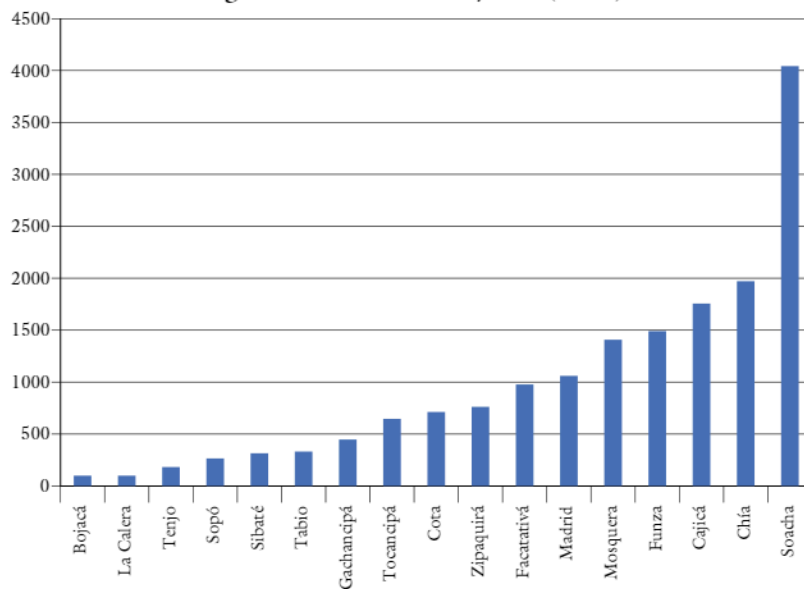
## Crecimiento poblacional por municipios

Se asocian las altas tasas de crecimiento de los sectores más pobres de la población con una propensión a la informalidad urbana en el marco de una oferta convencional de vivienda de interés social y prioritaria que, por sus costos y requerimientos, deja descubiertos amplios sectores, por lo general los más vulnerables (figura 9).

## Estratificación por municipios

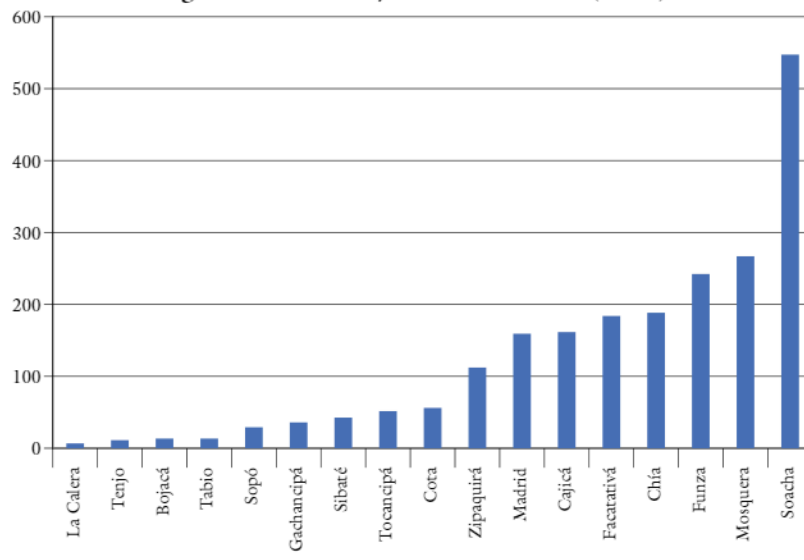
Todos los municipios tienen predios localizados en estratos 1 y 2, lo que indica la presencia de población de bajos ingresos y la existencia de asentamientos de origen informal, además de familias en arriendo y vivienda compartida (figura 10).

Figura 6. Densidad Hab/km<sup>2</sup> (2020)



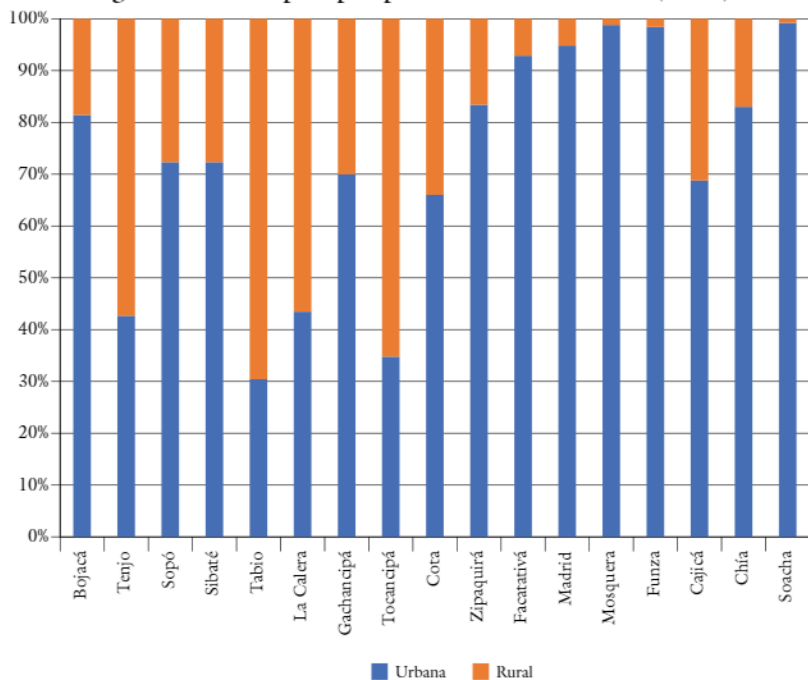
Fuente: con base en Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Figura 7. Viviendas/km<sup>2</sup> área urbana (2020)



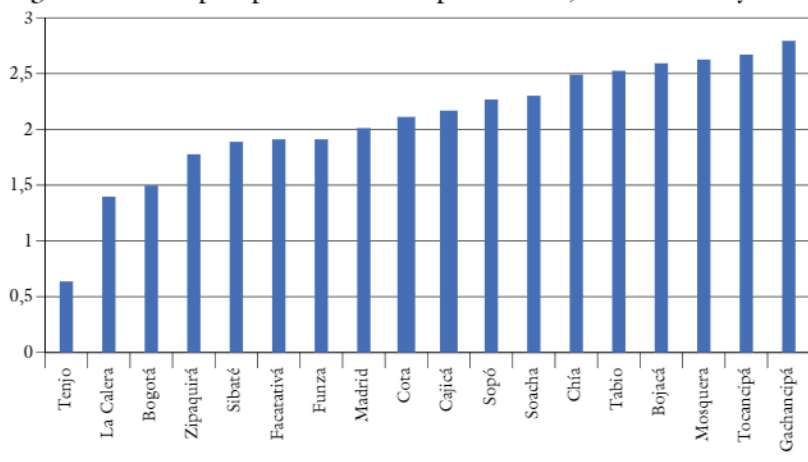
Fuente: con base en Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Figura 8. Municipios por población urbana rural (2020)



Fuente: con base en Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Figura 9. Municipios por crecimiento poblacional, entre el 2010 y 2015



Fuente: con base en Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

## Déficit cuantitativo y cualitativo por municipio

El déficit cuantitativo muestra una cantidad de familias que potencialmente acudirán a la informalidad ante la imposibilidad de acceder a la oferta convencional de vivienda de interés social. El cualitativo se puede presentar tanto en áreas formales como informales, estas últimas son las de mayor prevalencia (figura 11).

A continuación, se presenta la aplicación del Índice de informalidad (tabla 1). Si bien se recoge el conjunto de los 17 municipios y las 9 variables definidas desde el principio de la investigación, se le dio el mismo valor a cada una de ellas. Dada la particularidad que se puede presentar en cada municipio, se establece una valoración general. Cada una de las variables se consideró con un valor de 1 y color verde cuando su incidencia era menor en el municipio, con un valor de 2 y color amarillo cuando esta era neutra y con un valor de 3 y color rojo cuando era alta. Los valores propuestos se deben revisar para cada uno de los municipios de tal forma que se puedan cuantificar de acuerdo al contexto y los antecedentes.

Si bien el número actual de asentamientos informales en los municipios circunvecinos analizados puede ser relativamente bajo, las actuales condiciones de los sectores de pocos ingresos prevén un aumento permanente de esta modalidad de acceso al suelo urbano y aun en algunos casos de afectación de suelo rural.

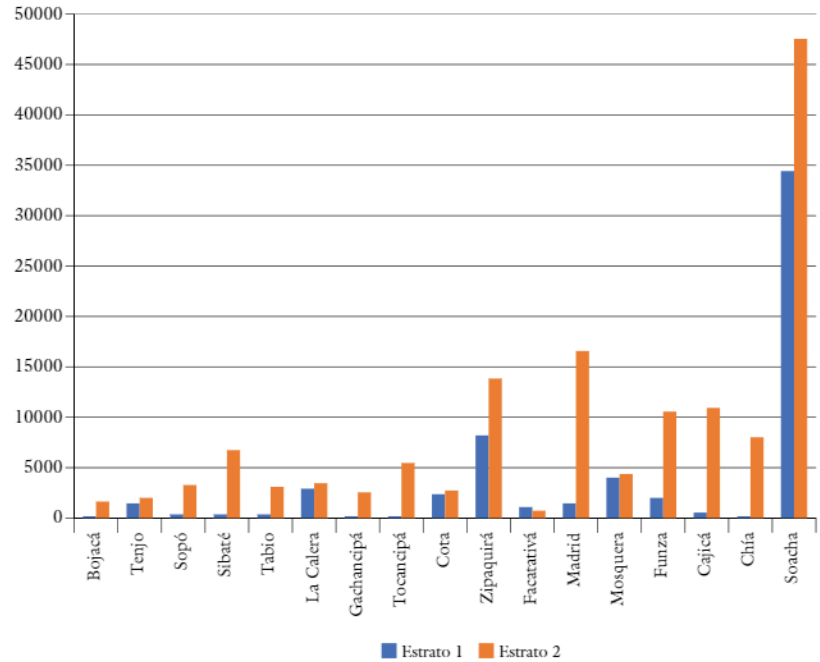
Esto contrasta con el número de barrios de origen informal que hacen presencia en las localidades de periferia que están directamente conectados con los municipios. El dato inicial es que 1 532 barrios de los 2 344 de la ciudad son informales, el 65,4%, de los cuales 293 están en Bosa, 65 en Fontibón, 98 en Engativá, 297 en Suba y 96 en Usaquén para un total de 849 barrios, el 55,4% del total registrado en toda la ciudad (SDP, 2014).

## Conclusiones

Lejos aún de encontrar una salida consecuente, clara y sostenible al actual déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, Bogotá y la Sabana suman cada vez más áreas de informalidad urbana. La relación entre la actual oferta y la demanda perfila un futuro de informalidad que debe ser reconocido a tiempo y de manera preventiva. Esto implica contar con una adecuada y actualizada información de los procesos de ocupación del territorio, que a manera de observatorios urbanos posibilitem la actuación de las entidades públicas correspondientes.

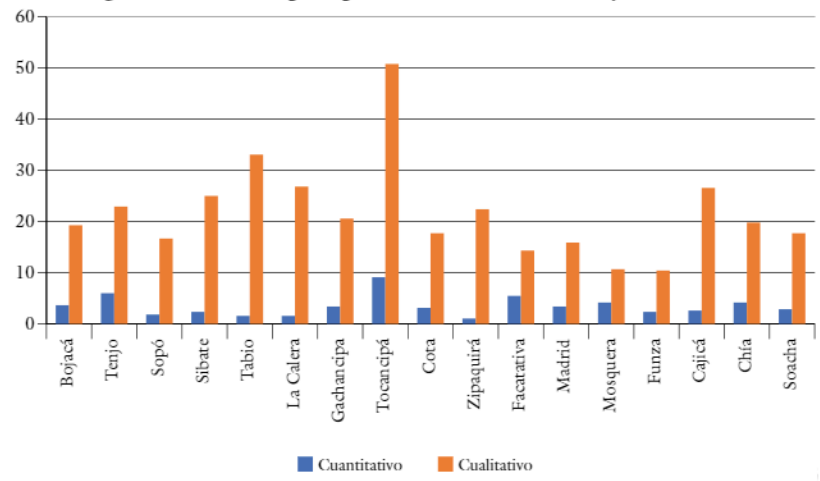
La falta de información por parte de las entidades públicas, en general, y los entes de control, en particular, de los procesos de informalidad urbana es uno de los temas a resolver. Llama especialmente la atención cómo a través de las redes sociales se ofertan predios sin servicios, por lo general en áreas rurales, contiguas a los bordes urbanos. Una actuación previsiva

Figura 10. Municipios por estratificación (habitantes por estrato)



Fuente: con base en Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Figura 11. Municipios por déficit cuantitativo y cualitativo



Fuente: con base en Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Tabla 1. Índice de informalidad

	Fundación	Área	Población	Densidad	Urb/ Rural	Tasa Crea.	Traficación	Déficit Cuan.	Déficit Cual.	
Bojacá	3	2	1	1	3	3	1	1	1	16
Tenjo	2	2	1	1	1	1	1	1	2	12
Sopó	2	3	1	1	1	2	1	1	1	13
Sibaté	1	3	1	1	1	1	2	3	1	14
Tabio	2	1	1	1	2	2	1	3	1	14
La Calera	1	3	1	1	2	2	1	3	1	15
Gachancipá	2	1	1	1	1	3	1	1	1	12
Tocancipá	3	1	1	2	2	3	1	3	3	19
Cota	2	1	1	2	1	2	1	1	1	12
Zipaquirá	2	3	3	2	1	1	3	2	1	18
Facatativá	2	3	3	2	3	1	1	1	2	18
Madrid	3	3	3	2	3	2	3	1	1	21
Mosquera	1	2	3	3	3	3	1	1	1	18
Funza	3	1	2	3	3	1	2	1	1	17
Cajicá	3	1	2	3	1	2	2	3	1	18
Chía	3	1	3	3	3	2	1	2	1	19
Soacha	2	3	3	3	3	3	3	2	1	23
	37	34	31	32	34	34	26	30	21	16,41

Nota: Se tiene como resultado que las variables más presentes en la conformación de este índice de informalidad son fundación, área, población, densidad, urbano/rural y tasa de crecimiento, entendiéndose las últimas tres más como resultado que como causa. Los siguientes municipios son los más propensos: Funza (17), Zipaquirá (18), Facatativá (18), Mosquera (18), Cajicá (18), Tocancipá (19), Chía (19), Madrid (21) y Soacha (23).

Fuente: elaboración propia a partir de los datos recolectados en la investigación.

y un control permanente es apenas un factor decisivo en miras a un desarrollo adecuado del territorio, pero sin una oferta de vivienda nueva y de programas de mejoramiento al alcance de los sectores más vulnerables, esto solo logrará disipar

parte del problema, se atenderán solo sus consecuencias y no sus causas.

El índice de informalidad propuesto es una herramienta en construcción que debe ser aplicada en diversos contextos, complementada y ajustada, puesto que la

ponderación de las variables no debería ser igual para todos los casos, y el cruce de estas debería poder reflejar las variaciones en el tiempo. Su implementación debería ser el resultado de talleres participativos con los diferentes agentes que hacen presencia en el territorio para a futuro contar con un abanico de posibles escenarios de acuerdo a los resultados obtenidos en cada aplicación.

Una atención preventiva hace referencia a una presencia integral y permanente del Estado en el territorio, de tal forma que en los asentamientos ya existentes se evite la ocupación de áreas de alto riesgo o de reservas naturales. Si hay obras adelantadas por los pobladores, ofrecer un oportuno acompañamiento técnico que garantice condiciones habitacionales adecuadas. En cuanto a los asentamientos más consolidados, tener en cuenta que el crecimiento de las viviendas por medio del desarrollo progresivo debe estar acompañado de la previsión de áreas de espacio público y los respectivos equipamientos.

Los desarrollos informales han hecho un significativo aporte en los procesos de urbanización en lo que tiene que ver con el desarrollo progresivo, el uso flexible y adaptable de los espacios de vivienda, el carácter del espacio público y el uso intensivo y mezclado que da cuenta del carácter productivo de los barrios populares. Estas enseñanzas deberían ser recogidas por los promotores inmobiliarios públicos y privados y tenidas en cuenta al momento

de diseñar la vivienda de interés social y prioritaria.

Contar con políticas públicas unificadas y certeras que muestren el corto, mediano y largo plazo en lo referente a la ocupación del suelo y el desarrollo urbano es más que necesario. Esta condición de urbanización trae consigo un modelo de organización social, política y cultural, que puede ser de gran utilidad y una oportunidad para implementar planes, programas y proyectos que hagan de la corresponsabilidad y gobernanza una opción en el mejoramiento de vida y habitabilidad de amplios sectores de la población más vulnerables y propongan alternativas para un real acceso al hábitat digno de estas comunidades.

## Referencias

- Alfonso, O. A. (2001). Metropolización y descentralización: antagonismos y complementariedades. El espacio y la política en el caso de Bogotá y la Sabana. *Opera*, 1(1), 173-196. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oper/article/view/1273>
- Alfonso, O. A., & Alonso, C. E. (2015). *Análisis de la convergencia regional desde el espacio geográfico y el gasto de los hogares. Una medición para Bogotá y su zona metropolitana*. Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/analisis\\_de\\_la\\_convergencia\\_regional\\_desde\\_el\\_espacio.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/analisis_de_la_convergencia_regional_desde_el_espacio.pdf)

- Alfonso, O. A. (2019) *Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana*. Ponencia presentada en el VIII Seminario de Investigación Urbana y Regional. Gobierno de municipios y aglomeraciones urbanas, ACIUR. [https://aciur.net/images/documentos/2009/Profundizacion\\_Relaciones\\_Metropolizacion\\_Bogota-Alfonso\\_Oscar-Documento.pdf](https://aciur.net/images/documentos/2009/Profundizacion_Relaciones_Metropolizacion_Bogota-Alfonso_Oscar-Documento.pdf)
- Buelvas Ramírez, D. L. (junio 2014). *Gobernanza metropolitana: urbanización y organización territorial en la Sabana de Bogotá*. In VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori, Universitat Politècnica de Catalunya. <https://doi.org/10.5821/siiu.6058>
- Cabrera Chaparro, A. C. (2016). *Suelo urbano en Bogotá: vivienda para población de bajos ingresos* (Tesis de maestría, Universitat Politècnica de València, Valencia). <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/60452/Memoria.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Camargo Sierra, A. P. (2005). *Perfil de informalidad urbana: principales características de los asentamientos de origen informal*. [http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/8499/Perfil\\_informalidad-PapelesCoyuntura15.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/8499/Perfil_informalidad-PapelesCoyuntura15.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Carrión, F. (2014). *La ciudad y su gobierno en América Latina*. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. Cepal. <https://hdl.handle.net/11362/5712>
- Clichevsky, N. (2006). *Previendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe*. Cepal. <https://hdl.handle.net/11362/5663>
- Cristancho Garrido, H. C. (2010). *Transformación de los espacios rurales en el eje norte de la Sabana Centro de Bogotá (Cota, Chía, Cajicá), por procesos de terciarización (1985-2007)* (Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá). <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/10056?show=full>
- da Cunha, J. M. P., & Vignoli, J. R. (2009). Crecimiento urbano y movilidad en América Latina. *Revista Latinoamericana de Población*, 3(4), 27-64. <https://doi.org/10.31406/relap2009.v3.il.n4-5.1>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s. f.). *Terridata*. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>
- Dureau, F., Dupont, V., Lelièvre, É., Lévy, J. P., Lulle, T., Silva, M., & Lizoir, G. (Trads.). (2002). *Metrópolis en movimiento: una comparación internacional*. IRD Éditions y Economica – Alfaomega Colombiana s. A.

- Fonseca, L., & Roa, A. S. (1992). *Arquitectura popular en Colombia: herencias y tradiciones*. Altamir Ediciones.
- Garzón Rodríguez, N. (noviembre 2016). *Gestión de asentamientos urbanos informales en contextos de metropolización: un análisis comparado de Bogotá, Buenos Aires y Santiago de Chile*. Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Gouëset, V. (2018). *Bogotá: Nacimiento de una metrópoli: la originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Institut Français d'études Andines.
- Lattes, A. E. (1995). Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina. *Notas de población*, (62). <https://hdl.handle.net/11362/38594>
- López, W. (2003). *Origen de la informalidad urbana en Bogotá, años cincuenta*. Universidad Piloto de Colombia.
- López, W. Autor y Compilador. (2014). *“Palimpsesto Urbano. De la Formalidad a la Informalidad. Procesos de Informalidad Urbana en Barrios de Origen Formal”*. ISBN – 978-958-8537-77-1. Bogotá.
- López Borbón, W. (2017). *La recomposición social y urbana del territorio como alternativa a los programas de mejoramiento barrial. Caso de estudio: Bogotá* (Tesis de doctorado, Universidad Piloto de Colombia, Bogotá). <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/6306>
- Pradilla, E. (1995). El mito neoliberal de la “informalidad” urbana. En J. L. Coraggio, E. Pradilla, L. Ruiz, & M. Unda (eds.), *Más allá de la informalidad* (29-52). Ciudad, Centro de Investigaciones.
- Saldarriaga, A. (2009). *Pasados presentes: la vivienda en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Secretaría Distrital de Planeación [SDP]. (2014) Región Metropolitana, una visión de la Ocupación del Territorio.
- Torres Tovar, C. A. (2007). Ciudad informal colombiana. *Bitácora Urbano Territorial*, 11(1), 53-93. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18631>
- Di Virgilio, M. M. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(3-90), 651-69. <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1496/1489>
- Ward, P. M., Huerta, E. R. J., Di Virgilio, M., & Sierra, A. C. (2016). *Políticas de vivienda en ciudades latinoamericanas*. Editorial Universidad del Rosario.