

CONSIDERACIONES PARA LA CARACTERIZACIÓN EMPRESARIAL DEL CONSTRUCTOR INFORMAL

Grupo de Investigación: CENTRO DE INVESTIGACIONES EN COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL

*Tadeo Humberto Sanabria Artunduaga**

RESUMEN

Este trabajo basado en el seguimiento a la producción bibliográfica intenta hacer énfasis en la caracterización empresarial del constructor informal, particularmente de la denominada “autoconstrucción”, aunque de forma implícita aparecen otras modalidades de producción urbana informal. El documento persigue la identificación de elementos de la gestión del suelo, de la obra y financiera desarrollada de manera informal, que permitan potencialmente apoyar la gestión integral de la empresa constructora formal.

Palabras clave: empresa constructora informal, autoconstrucción empresarial, urbanismo ilegal.

ABSTRACT

This work is based on monitoring the reference literature production and tries to emphasize the characterization of the builder informal business, particularly the so-called “Auto construction”, although by implication, other forms of urban production. The document seeks to identify elements of land management and informal financial support, to potentially support the integral government of the formal construction company.

Keywords: informal building company, managerial autoconstruction, illegal urbanism.

INTRODUCCIÓN

Uno de los sectores más gravosos para el desarrollo, lo constituyen los procesos urbanos informales. Estos incorporan mecanismos de gestión del suelo, procedimientos técnicos y administrativos

Fecha de recibido: 28 de julio de 2010 Fecha de aprobación: 19 de octubre de 2010

* Arquitecto, investigador de la Universidad de América, con estudios de maestría en Ordenamiento Urbano y Regional de la Universidad Nacional de Colombia y especialización en Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional de la ESAP. Experto en sistemas de información geográficos. Autor de varios artículos y dos libros y consultor en varios proyectos de planificación urbana y regional. Correo electrónico: tadeo.sanabria@profesores.uamerica.edu.co

para la construcción de las obras y se apoyan en unos instrumentos de financiación. El hecho es que en buena parte de las ciudades, algunos o todos ellos son realizados al margen de las disposiciones legales y de la planificación urbanística.

El documento es un producto del proyecto de investigación “Consideraciones para la incorporación de prácticas directivas y operativas informales en la empresa constructora” el cual se inscribe en la línea de investigación desarrollada por la Universidad América “Competitividad de la Empresa Constructora en Colombia” y bajo esta orientación, trata el fenómeno de la urbanización informal pero orientado a la identificación de la estructura, las funciones y las condiciones que expresan una organización en la gestión del proyecto urbanístico. Por ello el documento se estructura en dos partes: la primera trata de la cuestión de la construcción informal de las ciudades que involucra la adquisición y parcelación ilegal del suelo, el financiamiento y la producción edilicia y, en una segunda parte, esboza las prácticas que se precisa identificar en este tipo de organización para evaluar su eficiencia en la gestión del proyecto urbano y algunas consideraciones para su traducción en la empresa formal. Finalmente, presenta algunas conclusiones.

REFLEXIONES EN TORNO A LA DEFINICIÓN DE LA INFORMALIDAD

Se considera que un porcentaje importante de viviendas que se construyen bajo la modalidad de la “autoconstrucción” responden a la calificación de viviendas informales. En el año 2004, según datos de la Contraloría Distrital de Bogotá, D. C., se contabilizaron 1.978 hectáreas con proyectos urbanísticos que violaban todas las normas, ascendiendo a 3.033 hectáreas en el 2007; las zonas más afectadas de acuerdo con el mismo informe son Usaquén, Suba, Ciudad Bolívar y Usme y un tercio de ellas se ubica en los cerros orientales.

La construcción en el mercado formal se realiza bajo las regulaciones gubernamentales, se adquiere la tierra, se instala la infraestructura y se proveen los servicios; construye y la vende a un comprador quien, a su vez, se apoya en créditos y subsidios para cancelarla. De esta manera, el predio sobre el que construye posee una titularidad, se registra en el catastro para efectos impositivos, se desarrolla bajo licencias urbanísticas en áreas previamente definidas como urbanizables; se garantiza con ello el ajuste a ciertas condiciones mínimas de habitabilidad, sismo resistencia y saneamiento, lo que implica el pago de derechos para la provisión de servicios públicos domiciliarios y comunales.

Existen dos condiciones que la literatura reseña como factores de informalidad: en primer lugar, cuando se ignoran las regulaciones y los trámites para el desarrollo de la actividad, lo cual coloca a las organizaciones e individuos que la ejercen en situación de ilegalidad y en segundo lugar, la ejecución en ausencia de la titularidad de la tierra, la falta de aprobaciones municipales constructivas y de la infraestructura de servicios necesaria, capaz de ofrecer condiciones dignas de hábitat. En suma, cuando se urbaniza y se construye por fuera de las disposiciones gubernamentales y administrativas, en cuanto a la propiedad del suelo y del cumplimiento de determinadas normas de calidad¹.

1 De acuerdo con las agremiaciones del sector de construcción de vivienda, las demoras y ambigüedades de la reglamentación en los trámites para la definición, áreas urbanizables, el licenciamiento del proyecto y la aplicación de cargas y beneficios, y de instrumentos como las plusvalías, elevan el riesgo de informalizar los proyectos.

La ocupación del suelo en estas condiciones está asociada a los procesos y dinámicas de crecimiento urbano; a la carencia de un desarrollo ordenado y planificado; a la permisividad y a limitaciones para el control urbanístico, por una parte, y a la enorme y creciente demanda de vivienda no atendida en los planes oficiales; estas razones explican la concentración de viviendas desarrolladas en las áreas periféricas de las ciudades y deriva implicaciones sobre el mercado del suelo y el ordenamiento urbano, ya que se intervienen áreas con limitaciones en términos de accesibilidad, servicios públicos y condiciones de riesgo potencial.

Los notables avances en materia constructiva como consecuencia de la apertura de la economía y de un mercado más globalizado se han concentrado en los estratos altos y medios. Las políticas de vivienda, para estratos menores, consistentes en el otorgamiento de subsidios a la demanda; en la reserva de suelo urbanizable y en regular el sistema, ejecutado en su totalidad por la empresa privada, se orienta a las poblaciones que poseen alguna capacidad de ahorro. Sin embargo, la demanda es superior a los esfuerzos para ofertarla, desatendiendo a los grupos familiares que no poseen la forma de demostrar su exigua capacidad de ahorro, los cuales sin más alternativa optan por la autoconstrucción, vinculada normalmente al mercado ilegal del suelo, de los insumos para la construcción y de servicios financieros como única posibilidad para el suministro de vivienda.

La autoconstrucción a pesar de bajar el costo monetario para obtener la vivienda, ya que hace uso de la propia fuerza de trabajo, no es una forma eficaz de producción, debido a que en el largo plazo hace un mal aprovechamiento de los recursos; imposibilita obtener créditos por falta de titularidad; no comprende economías de escala; los miembros del hogar utilizados como fuerza de trabajo no poseen la experiencia para construirla y porque utiliza una tierra que no tiene servicios urbanos. De otra parte, deriva presiones para la legalización barrial expost a un alto costo social que se explica por las dificultades de regularización y provisión de servicios, así como a la menor calidad de hábitat que ofrece.

Quizá, el mercado ilegal del suelo es en donde mejor se ilustra el proceso de informalidad y, por tanto, ha sido un tema profusamente investigado. De acuerdo con un informe del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito (DAP, 1998), Bogotá consumía, a finales de siglo, cuatro millones de metros cuadrados de terreno anualmente; pero no toda la tierra disponible está ofertada en el mercado y los precios a que se transa la tierra en el interior del perímetro de servicios son excesivamente altos para desarrollar viviendas para los estratos 1 y 2, que representan cerca del 40% del mercado según el mismo estudio. En buena parte, esto explica que tierras que antes eran rurales con rentas bajas, se incorporen a la ciudad donde las rentas son mayores.

Si consideramos que los precios del suelo responden en mayor medida a la localización que al uso del suelo y que un aumento en la demanda de vivienda se traduce en aumentos proporcionales en el valor de las zonas no consolidadas, al tener en cuenta los altos costos que demanda la provisión de servicios² se puede afirmar que este valor es alto para los desarrolladores ilegales e inaccesible para la población más pobre y, por tanto, se sitúa por fuera del mercado para este segmento de la población. En consecuencia, las áreas de protección y de reserva, así como las de bajo control de la propiedad, se convierten en zonas apetecibles para la urbanización ilegal y los urbanizadores piratas.

2 El Departamento Administrativo de Planeación del Distrito señala que el valor del suelo en estas zonas corresponde a casi una sexta parte del promedio de la ciudad (DAPD, 1998: 28).

Un segundo componente, vinculado a la vivienda informal, corresponde a quienes ejecutan la construcción. Usualmente la autoconstrucción en forma asociada es el mecanismo utilizado, caso en donde el constructor es el mismo residente aunque eventualmente contrate algunas obras con terceros. Sin embargo, es preciso diferenciar a quienes realizan esta operación una única vez para proveer su propia vivienda de quienes ofrecen sus oficios para gestionar proyectos de estas características. Igualmente, cabe señalar que el urbanizador pirata no interviene en la construcción, “ya que su único fin es el lucro a través del desenglobe o loteo de predios ubicados en zonas externas de la ciudad, sin contar con ninguna autorización legal” (Lemus, 2006), pero adquiere el terreno a diferencia del “invasor”.

Con respecto a los primeros, los procesos, orígenes y efectos de la autoconstrucción como modalidad de construcción de la vivienda informal han sido ampliamente estudiados (Hardoy, J. E. & Saterhwaite, 1987)³; se han ilustrado profusamente las carencias y limitaciones de la población que la habita; los servicios básicos; los espacios públicos y equipamientos deficitarios; la limitada accesibilidad; la adopción de formas de parcelación y tratamiento del entorno y sus efectos sobre la calidad de vida para sus habitantes, así como las dificultades para legitimar la propiedad. Existen numerosos estudios que describen el proceso y la gestión constructiva, incluyendo en algunos casos aportes al mismo, pero se han centrado en las técnicas y sistemas constructivos de la autoconstrucción individual y han dejado de lado la probable producción industrializada del mercado informal y la gestión del proyecto que incluye la estructura de negocio, las directivas de producción, las estrategias para la ejecución y los mecanismos de control de resultados; aspectos estos concernientes a las funciones de los promotores y urbanizadores.

Un tercer componente asociado a la informalidad, lo constituyen los mecanismos de financiación. Se reconoce comúnmente que la tasa de interés tiene un impacto significativo en las cuotas de los créditos hipotecarios y que aumentos en la tasa de interés restringen la demanda por créditos para vivienda; sin embargo, esto no parece influir de igual forma en las condiciones del mercado informal. La garantía del mercado bancario formal se fundamenta en las propiedades del solicitante, en tanto que ante la carencia de propiedades, en el mercado financiero informal, existen otros instrumentos y mecanismos de presión sobre los que se hacen exigibles y se garantizan los pagos.

No es usual que los componentes citados de la vivienda informal: suelo, construcción y financiación, sean vistos de manera integral sino que, por el contrario, debido a las especificidades propias de cada sector, se observen con independencia. Más numerosas, detalladas y diversas son aquellas propuestas que pretenden encontrar una solución adecuada a los asentamientos precarios, barracas, favelas y en términos generales a la vivienda informal, apoyados en políticas públicas, en el desarrollo de mecanismos de legalización de estas áreas, en la absorción de parte de esta demanda para incorporarla al mercado formal e incluso en el apoyo al sector informal como forma alternativa de resolver la situación (Caravaca, 1996).

Otras aproximaciones con sesgo propositivo, provenientes de la academia, del gremio y de las administraciones de Gobierno se han orientado a estudiar las determinantes de la oferta y la deman-

3 En ese sentido, los autores citados reflejan que cuando desarrollaron su estudio era común encontrar planos oficiales que mostraban vacíos urbanos cuando en realidad estaban habitados por una tercera o la mitad de la población local, pero en situación de ilegalidad.

da del mercado de la vivienda informal. En esta línea se destaca el estudio de Rocha, Jaramillo, et al. (2006) quienes avanzan en la identificación de los incentivos que tienen los hogares y promotores de vivienda para optar por el mercado formal o informal de suelo y de vivienda. Sin embargo, son contados los acercamientos que interpretan las estructuras de producción informal, en especial, las actividades irregulares del mercado de la construcción y los procesos de toma de decisiones inmersos, pues en esta esfera se han privilegiado los procesos de construcción empresarial formalizados.

Es precisamente este último campo temático donde se ubican necesidades de investigación orientadas a develar las formas de organización y los términos de la producción edilicia que eluden prácticas y regulaciones públicas, pero que, al mismo tiempo, aportan a la eficiencia del proyecto y hacen posible criterios para incorporarlas a las alternativas de producción del mercado formal.

INTERROGANTES QUE PLANTEA LA CONSTRUCCIÓN INFORMAL COMO EMPRESA

En 2003 se consideraba que existía un déficit nacional de unos 2,3 millones de viviendas (1,5 millones cuantitativo, 0,8 millones cualitativo); sin embargo, en el funcionamiento del mercado del suelo de la ciudad de Bogotá existe en el Distrito una reducida oferta de suelo para la construcción de vivienda en relación con la demanda, correspondiendo según, CEPAL-CNUAH (1987), a 15.000 viviendas/año, acompañada de un agotamiento del suelo urbanizable que condiciona la oferta de vivienda de interés social (VIS). A esto se suma la complicada tramitología para la gestión de cargas y beneficios y los altos costos del suelo.

Como resultado, los asentamientos informales alcanzan a representar un 25% del área urbanizada (DPU, 2006) con 590 barrios sin titulación sólo en Bogotá. La magnitud de la demanda de vivienda no atendida es un factor que motiva y facilita la acción de los urbanizadores y empresas de construcción informal cuyas organizaciones empresariales, en términos generales, se asimilan a empresas familiares cuyas prácticas de direccionamiento son de corto plazo, con una estructura organizacional que responde casi con exclusividad al mercadeo en condiciones de elusión y su horizonte empresarial se enfoca a un crecimiento de ventas en el presente, sin el respaldo de un plan que permita programar y garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.

Es conocida la informalidad en la comunicación con sus clientes ya que se flexibilizan las directrices de negociación. Sin embargo, en el plano administrativo, es preciso determinar cómo se estructura la línea de mando y su relación con las funciones y la forma como se aprovecha el conocimiento del sector frente a una escasa información de su clientela, que le permite operar con altos grados de seguridad.

De otra parte, hay un desconocimiento de los términos de aprendizaje del negocio, pues se supone un escaso interés en la capacitación del personal y en la actualización de herramientas administrativas, comerciales y financieras utilizadas por los niveles directivos de la organización. No obstante, en un medio de competencia y al margen de las regulaciones, para garantizar el éxito de su negocio debe apoyarse en la experimentación e innovación así como en las alianzas estratégicas con otras organizaciones y otros empresarios: proveedores y tramitadores.

En términos comerciales, la asimetría en el conocimiento del mercado indica una percepción adecuada del negocio, pero no sabemos hasta dónde está basado en datos, cuáles son sus fuentes y los

medios con los cuales afianza la clientela y bajo qué mecanismos realizan las adquisiciones del suelo: particularmente, cuando muchas de las tierras periféricas sin urbanizar están en poder de propietarios individuales que normalmente buscarán el mayor aprovechamiento económico.

En este ámbito, se requiere profundizar en las ventas, usualmente sin estudio financiero para la negociación de los pagos, y en los criterios para la fijación de precios, lo cual supone valorar la clasificación de clientes y la gestión de compras tanto de suelo, como de los insumos para la edificación en caso de realizarse y cómo aquellos son afectados por el mercado formal.

Para estas empresas, caracterizadas por la falta de manejo de provisiones, pues no hay planes, existen evidencias de un flujo indiscriminado de dineros entre varios proyectos sin seguimiento contable, indicativo del manejo de inversiones deficiente ya que aparentemente lo único que se desea ver en los resultados financieros es la presencia de utilidades. A pesar de ello, habría que preguntarse si la toma de decisiones también se basa en los comportamientos de los estados financieros.

De acuerdo con lo anterior y en atención a que cada directivo empresarial, así se movilice en los terrenos de la informalidad, tiene su propia característica, estilo y filosofía de cómo manejar un negocio y a sus empleados, un estudio de las estructuras organizacionales de la construcción informal posibilita la adaptación de algunos procesos probablemente exitosos en términos de las condiciones del mercado a las empresas que operan en la legalidad. En esa dirección, abusando del término informal que expone Sánchez (2006), aplicado a las estructuras formales de la organización empresarial:

La estructura informal o estructura social tiene que ver con las dinámicas y relaciones entre los individuos que habitan la organización, y sus interpelaciones [...] en la Estructura Organizacional. La estructura formal existe sobre el papel (procede de un diseño organizacional que le garantiza su enfoque de organización a construir), mientras que la estructura informal traduce la realidad de la vida en la empresa, imbuida de su cultura⁴. [Y por tanto] la explicación del comportamiento organizacional no reside principalmente en la estructura formal de la organización, ni en las proclamas para alcanzar los objetivos y fines organizacionales, ni en la forma de prestar los servicios. Reside, en gran medida, en la estructura informal.

El autor plantea cinco componentes que corresponden a esa informalidad: 1. Las relaciones de poder, 2. Los intereses individuales y colectivos en juego, 3. Los comportamientos en la interrelación, 4. La cultura organizacional y 5. Los grupos de interés. Allí podría estar la clave de la adaptación de procesos abiertamente ilegales a las estructuras empresarialmente informales.

UNAS REFLEXIONES FINALES

Dada la estructura demográfica en Bogotá donde los hogares crecen más rápido que la población, aspecto que se ve reflejado en mayor demanda por vivienda y, por tanto, en demanda por suelo como se ha indicado, el espacio dejado por la desatención a los sectores de más bajos recursos es llenado por los diferentes esquemas de urbanización informal. En las propuestas y alternativas de

4 Esta afirmación se apoya en (SALLENAVE).

solución al problema no sólo es importante avanzar en aquellos aspectos vinculados con el costo de construcción, materiales, sistemas constructivos y control de calidad de la vivienda, sino también en aquellos factores que tienen influencia en el costo de desarrollo total de la vivienda, tales como la tierra y sus regulaciones urbanísticas; la delimitación, reserva e incorporación de nuevas áreas destinadas al desarrollo futuro de viviendas; así como las acciones normativas que tiendan a una reducción de los costos de construcción y a un mejor funcionamiento del mercado de la vivienda, sin olvidar la gestión que corresponde a las propias comunidades de vecinos que deben hacer frente a las carencias de servicios públicos y de entorno adecuado, mediante la solidaridad entre los propios habitantes.

Sin embargo, la solución definitiva de los problemas de la vivienda informal corresponde a las políticas públicas. Lo expresado aquí se distancia de otras posiciones, en el sentido de que el abordaje de la totalidad del proceso urbanizador se asume de manera integrada y en sus diferentes niveles, a pesar del reconocimiento de que son varios los actores que desarrollan parcialmente el proyecto en la informalidad. Esto significa observar el proceso con un enfoque empresarial, ya que en esa medida se posibilita la identificación, las prácticas relativas a la gestión técnica y organizacional en torno a las decisiones, que generan unos resultados discutibles en términos de calidad urbana, pero que logran los objetivos de lucro en unos casos o de acceso a una propiedad, en otros. Su tránsito a la empresa formal requeriría, entonces, la adecuación de los instrumentos y mecanismos utilizados por ese tipo de gestión.

Existen experiencias como las del ICT, el BCH o el movimiento obrero, en la construcción de barrios enteros de gran calidad técnica y con posibilidades de financiación para sus adjudicatarios, pero estas quedaron en el pasado. Las actuales propuestas oficiales institucionalizan el hacinamiento y reducen la distancia con los pobres resultados urbanos y ambientales de la autoconstrucción, diferenciándose de los resultados informales únicamente en el hecho de estar ligadas oficialmente a los servicios públicos y de ajustarse a los trámites oficiales.

Las precisiones en torno a la informalidad empresarial, al ser definidas como las prácticas cotidianas de la organización, en adición a las orientaciones de la política de mejoramiento continuo, permiten establecer un enlace con las prácticas exitosas de gestión del proyecto desde la informalidad. Este punto, en particular, ofrece un gran potencial para que las empresas de construcción puedan considerar la adaptación de algunas de ellas y, recíprocamente, la autoconstrucción pueda tener posibilidades de ofrecerse como alternativa eficaz y legal. Esto, sin embargo, implica un largo proceso investigativo y de prueba por recorrer.

BIBLIOGRAFÍA

- Brand, P., Rueda, A. I., et al. (2006). DPU Development Planning Unit, University College London. *Colombia: housing and land for the urban poor*. Case studies of Bogotá-Soacha-Mosquera and Medellín.
- Caravaca, B. I. et al. (1993). *Crecimiento urbano y marginación social: Actuaciones espontáneas y políticas de intervención*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. Sevilla, España. Pp. 15-16.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH). (1987). *Asentamientos precarios y políticas de vivienda, infraestructura y servicios para los grupos de menores ingresos*. Eure. Pp. 39-40.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Coupé, F. (1993). *Las urbanizaciones piratas en Medellín: el caso de la familia Cock*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia (Centro de Estudios del Hábitat Popular).
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). (1998). *Precios del suelo urbano y formación de la renta en Santa Fe de Bogotá*. Subdirección Económica de Competitividad e Innovación Dinámica Urbana. Bogotá, D. C.: Económica Consultores.
- Figuerola, J. (1989). *El territorio baldío. Aproximación teórica a las políticas territoriales de Iberoamérica*. Ciudad y Territorio No. 39.
- Florián, A. (2004). *Lineamientos de política de hábitat regional del Departamento de Cundinamarca. Programa de gestión urbana de Naciones Unidas y de UNHabitat*. Fedevivienda, Gobernación de Cundinamarca.
- Hardoy, J., Satterhwaite, D. (enero-marzo, 1987). *La Ciudad Legal y la Ciudad ilegal*. Ciudad y Territorio. Bogotá, D. C.
- Jaramillo, S. (1980). *Las formas de producción del espacio construido en Bogotá*. Bogotá: Universidad de los Andes (CEDE).
- Lemus, V. D. (2006). *Planificación y control urbanístico en Bogotá*. Maestría de Derecho Administrativo. Textos de Jurisprudencia. Serie Maestría. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario.
- Muñoz, O. (2004). *Urbanizadores Piratas, Doctrina y Ley*. Bogotá, D. C.: Universidad del Valle, Publicación Colombia: Doctrina y Ley. Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) & Committee on Environment and Social Impact (CESI). (2005). *Observatorio de dinámica urbana*. Volumen III. Bogotá D. C. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Rocha, R., Jaramillo, S, et al. (2006). *Informalidad de la vivienda y el suelo en Bucaramanga y Cartagena*. Documento CEDE 2006-42. Bogotá D. C.: Universidad de Los Andes.
- Sánchez, C. A. (2006). *Análisis crítico de la estructura organizacional en las OFCC. Gestión económica, gestión financiera y enfoques de administración en las organizaciones de carácter social: Un estudio a la luz de la teoría de la organización (1980-2000)*. Tesis doctoral accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/tesis/2006/asc/>