



HAL
open science

¿Sembrar el petróleo para producir la ciudad?

Françoise Dureau, Vincent Gouëset

► **To cite this version:**

Françoise Dureau, Vincent Gouëset. ¿Sembrar el petróleo para producir la ciudad?: Unas enseñanzas del caso de las ciudades petroleras de Casanare, Colombia. Scripta Nova. Revista Electronica de Geographia y Ciencias Sociales, 2001, V (95), pp.25. halshs-00291320

HAL Id: halshs-00291320

<https://shs.hal.science/halshs-00291320>

Submitted on 27 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Scripta Nova
REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES
Universidad de Barcelona
ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98
Nº 95, 15 de agosto de 2001

**¿SEMBRAR EL PETRÓLEO PARA PRODUCIR LA CIUDAD?
UNAS ENSEÑANZAS DEL CASO DE LAS CIUDADES PETROLERAS DE CASANARE, COLOMBIA[1]**

Françoise Dureau
IRD - Mobilités et Recompositions Urbaines, UMR Regards

Vincent Gouëset
Université de Rennes II, UMR ESO - CNRS

¿Sembrar el petróleo para producir la ciudad ? Unas enseñanzas del caso de las ciudades petroleras de Casanare, Colombia (Resumen)

El auge petrolero en Yopal, Aguazul y Tauramena, ciudades de los Llanos orientales de Colombia, ha provocado, en los años noventa, una serie de cambios demográficos acelerados, cuya complejidad, mal conocida por los gobiernos locales, ha sido analizada en un texto anterior.

El propósito aquí es de indagar detalladamente el impacto urbano del petróleo en las ciudades consideradas. Se plantearon problemas de control del crecimiento urbano, de provisión de los servicios públicos, y de producción de vivienda adecuada a una población fluctuante, en un contexto -nacional- de descentralización político-administrativa, y una coyuntura -local- de bonanza financiera para los gobiernos locales. Frente a la debilidad del sector público en materia residencial, la población, acudiendo al sector privado o a la autoprovisión de vivienda, actuó según estrategias y patrones flexibles, que están expuestos en el texto. Pese al auge económico derivado del petróleo, las condiciones generales de hábitat se han degradado netamente en las ciudades estudiadas, aunque la cobertura en servicios públicos -un sector en el cual los gobiernos locales empeñaron muchos esfuerzos- mejoró de manera significativa.

Palabras clave Gobiernos locales/ Urbanización/ Mercado de la vivienda/ Servicios públicos/ Prácticas residenciales/ Colombia

To sow petroleum to produce the city? Some lessons around the case of petroleum-producers cities of Casanare, Colombia (Summary)

Yopal, Aguazul and Tauramena, cities lying in the eastern colombian *Llanos*, have experienced over the nineties a petroleum boom causing in little time a number of demographic changes whose complexity, largely ignored by the local authorities, has been examined in a former paper.

The object of this paper is to consider in detail the urban impact of petroleum in these cities. The major problems involve the control of urban expansion, public services efficiency and housing projects suited to a population with a high residential mobility, in a national setting of political and administrative decentralization, and a local situation affected by a rapid increase of community financial resources. Because of a lack of public action in favour of housing, the population has turned either to private sector or to self-made constructions, and has taken up flexible residential strategies and patterns, exposed in the present paper. In spite of the economic boom related to petroleum, the general housing conditions in the examined cities have clearly deteriorated, ever if public services coverage -a sector which the local authorities have greatly favoured- has been significantly improved.

Key words Local authorities/ Urbanization/ Housing market/ Public services/ Residential patterns/ Colombia

El presente estudio considera el impacto del boom petrolero ocurrido en Aguazul, Tauramena y Yopal, tres ciudades de los Llanos orientales de Colombia, en el piedemonte de la cordillera andina[2] En el texto anterior[3], se vio como el auge petrolero generó, en una región marginada y poco poblada, una agudización y una complejización de los flujos migratorios, lo cual tuvo un impacto fuerte sobre el volumen y la composición de la población urbana, según modalidades mal conocidas por los actores locales, que suelen tener del fenómeno una visión muy distinta a lo que es su realidad.

Veremos a continuación el rol de los gobiernos locales en la gestión del boom petrolero y migratorio (¿cómo manejar el flujo migratorio? ¿Cómo ordenar unas ciudades en proceso de crecimiento muy rápido? ¿Qué hacer con el dinero del petróleo?); las prácticas residenciales en las ciudades petroleras (¿cómo se adaptan los habitantes al contexto de déficit y de inadaptación de la oferta de la vivienda a la demanda real?), y el papel de la población en la dinámica del mercado de la vivienda: condiciones de hábitat, de oferta de servicios públicos y de alojamiento en las ciudades petroleras al momento del estudio (1996-1999).

"Sembrar el petróleo", o sea, convertir una coyuntura de bonanza minera (y una "economía de enclave") en desarrollo duradero y equilibrado siempre ha sido una meta difícil de alcanzar en Colombia y en el resto de América latina. El ejemplo de las ciudades casanareñas muestra que este reto sigue siendo un problema de actualidad, a pesar de toda la riqueza inyectada por el petróleo, y a pesar de la descentralización y del fortalecimiento, innegable, de los gobiernos locales.

1. La intervención de los gobiernos locales en el proceso de urbanización : el reto de convertir la bonanza petrolera en desarrollo duradero

Frente a la complejidad de los flujos migratorios, de las prácticas residenciales de los habitantes y de las dinámicas demográficas, la tarea de los gobiernos locales (en este caso el Departamento y los Municipios de Yopal, Aguazul y Tauramena) constituye en sí todo un reto. Además el Casanare es, históricamente, una región periférica, pobre en recursos financieros y humanos.

El poder municipal, en particular en materia de planificación urbana y de construcción de vivienda era, por lo menos hasta los años 80, limitado. Afortunadamente, la política de descentralización de los años 80, la nueva Constitución de 1991, y las reformas posteriores a la nueva Carta magna reforzaron de manera sustancial las prerrogativas y los recursos financieros de los gobiernos locales.

Si bien es cierto que la bonanza petrolera echó las bases financieras para permitir a los municipios afectados por el flujo migratorio de enfrentar los numerosos problemas sociales y urbanísticos derivados del auge petrolero, en la práctica la gestión del ciclo petrolero resultó ser muy delicada. Varios factores contribuyeron a limitar el margen de maniobra de los gobiernos locales: la brevedad de los mandatos electorales (3 años), el nivel a veces insuficiente de capacitación de los equipos municipales y departamentales, su conocimiento incompleto de la realidad del fenómeno migratorio (sin hablar de su temor hacia una hipotética "invasión" de inmigrantes atraídos por "el olor a bonanza", y más aun, de que la intervención pública pudiera convertirse en factor de atracción adicional), y el carácter limitado de su poder de intervención real (en particular en el mercado de la vivienda).

El contexto institucional : descentralización, reforma del poder local y ampliación de las prerrogativas en materia de ordenamiento territorial

Hasta finales de los años 80, los municipios colombianos en su conjunto padecían de una fuerte dependencia frente al Estado central y a sus funcionarios territoriales. Los alcaldes eran nombrados por los gobernadores departamentales, que a su vez eran nombrados por el ejecutivo nacional. El territorio del departamento actual de Casanare tardó mucho en adquirir su autonomía. Perteneció primero al departamento vecino de Boyacá, y cuando se separó definitivamente de él, en 1973, fue erigido en simple 'Intendencia', una entidad que gozaba de un menor grado de autonomía que los departamentos, y que era controlada por una administración central, el DAINCO (Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías), que manejaba su desarrollo desde Bogotá. La Constitución de 1991 convirtió las intendencias y comisarías en departamentos ordinarios, y liberó sus municipios del control del DAINCO, al convertirlos en entes autónomos.

La onda descentralizadora de los años 80 y 90 también consagró los siguientes principios, en todo el país : elección popular de los alcaldes municipales (1986) y de los gobernadores departamentales (1991), nuevo régimen municipal (1986) y departamental (1987), Ley de reforma urbana (1989) que amplió las prerrogativas municipales en materia de gestión urbana, transferencia de competencias y recursos centrales hacia los gobiernos locales (1993 y 1999), cuyas reglas de funcionamiento se definen con precisión (Ley 136 de 1994), e integran medidas anticorrupción y un código de disciplina (Leyes 190 y 200 de 1995), legislación ambiental (1993), que obliga entre otros las empresas mineras a preocuparse del bienestar de las comunidades afectadas por sus proyectos, legislación sobre los planes de desarrollo municipal (1997).

Estos cambios institucionales (que no respondían solamente a un afán descentralizador, sino también a una voluntad de racionalizar un sistema burocrático cuyo funcionamiento se degradaba en una situación de centralismo extremo, y de fortalecer un sistema político en déficit de legitimidad democrática (Blanquer y Fajardo, 1991)), contribuyeron a complicar el juego de los actores locales, sobre todo en las zonas como Casanare, poco pobladas, alejadas de los mayores centros urbanos, y marginadas en términos de recursos financieros y humanos.

El ejercicio del poder departamental y municipal en Casanare se complicó aun más con la aparición del petróleo, y luego con las aspiraciones participativas de la ‘sociedad civil’, que aumentaron notoriamente en la última década. Más exigentes con sus representantes políticos, menos dóciles en el campo electoral, los ciudadanos se mostraron más atentos al manejo de los recursos público (aunque los canales institucionales que permiten la participación ciudadana, como las ‘Juntas de Acción Comunal’, o la nueva figura jurídica de la ‘veeduría’, todavía son escasos y poco eficientes). El florecimiento reciente de asociaciones vecinales, de tipo ONG, constituyó la principal ilustración de este fenómeno[4].

Así, a medida que el poder de los gobiernos locales ha venido creciendo y que sus recursos financieros han aumentado, la ‘governabilidad’ (*governance*) local se ha vuelto cada vez más compleja, y más dependiente del petróleo (a través del empleo directo e indirecto y de las regalías generadas por la actividad extractiva).

El incremento de los recursos municipales y departamentales generados por el petróleo

La Ley de regalías mineras, aprobada en 1994, pretendía devolverles a los municipios y departamentos afectados por la actividad minera (extracción, transporte, transformación o exportación) parte de la plusvalía económica. El 20 por ciento de los beneficios realizados por las empresas mineras (públicas o privadas; nacionales o extranjeras) era devuelto a los gobiernos locales, en prioridad a los departamentos (cerca de la mitad del valor total de las regalías); luego a un ‘Fondo nacional de regalías’ (más o menos la tercera parte) que los redistribuía a los municipios para financiar proyectos locales de desarrollo; el resto se repartía entre los municipios mineros y diversos fondos públicos de financiación del desarrollo.

El piedemonte casanareño se benefició ampliamente de las bondades de esta ley: en el período 1993-97, el departamento de Casanare recibió por sí solo el 23 por ciento del monto nacional de las regalías; el municipio de Tauramena (que representaba menos del 0,01% de la población colombiana) captó el 11 por ciento; Aguazul el 6 por ciento; y Yopal, donde en este entonces no se había perforado ningún pozo, sólo el 0,15 por ciento. Además, los beneficios de la bonanza no se limitaron a las regalías petroleras. Según una estimación de las propias empresas petroleras[5], que corre sobre el período 1996-97, las regalías no representaron sino el 40 por ciento del aporte total del petróleo a la economía local. El resto del aporte petrolero se repartía entre salarios y gastos laborales (31%), gastos no laborales ligados a la explotación petrolera (26%), y gastos sociales varios (3%). Estos aportes indirectos también generaron nuevos ingresos (a través de impuestos y tasas) para los gobiernos locales, y estimularon la actividad económica local.

De modo que el presupuesto de los gobiernos locales creció de manera desmedida en los años 90. Entre 1987 y 1995, los ingresos reales del departamento de Casanare aumentaron en más de 4 veces, los del municipio de Tauramena en 65 veces, en Aguazul 22 veces, y en Yopal en 3,5 veces. Semejante inflación del presupuesto público conlleva en sí varios inconvenientes (Cuadro 1.1) : a nivel financiero, el departamento y los municipios considerados se han vuelto ‘petro-dependientes’; se han endeudado fuertemente; el desequilibrio entre municipios petroleros y no petroleros en el departamento alcanzó un nivel preocupante, en términos de solidaridad territorial[6]; finalmente el conjunto de los municipios casanareños vieron aumentar su dependencia financiera acerca del gobierno departamental.

Cuadro 1.1
El presupuesto de los municipios de Casanare en 1997
(Presupuestos proyectados en millones de pesos corrientes)

| | Aguazul | % | Tauramena | % | Yopal | % | Otros municipios petroleros de Casanare | % | Municipios no petroleros de Casanare | % |
|-----------------------------|---------|-------|-----------|------|--------|------|---|------|--------------------------------------|------|
| Ingresos corrientes | 17.412 | 99,96 | 19.696 | 78,2 | 7.808 | 99,4 | 10.216 | 99,5 | 8.904 | 94,6 |
| Ingresos tributarios | 2.319 | 13,3 | 2.662 | 10,6 | 3.567 | 45,4 | 550 | 5,4 | 1.704 | 18,1 |
| Ingresos no tributarios | 15.093 | 86,6 | 17.033 | 67,6 | 4.242 | 54,0 | 9.866 | 96,1 | 7.2 | 76,5 |
| Regalías petroleras | 13.55 | 77,5 | 16 | 63,5 | 771 | 9,8 | 4.509 | 43,9 | -- | -- |
| Transferencias nacionales | 1.324 | 7,6 | 871 | 3,5 | 2.335 | 29,7 | 4.246 | 41,4 | 5.684 | 60,4 |
| Recursos de capital | 7 | 0,0 | 5,5 | 21,8 | 46 | 0,6 | 51 | 0,5 | 504 | 5,4 |
| Total ingresos | 17.419 | 100 | 25.196 | 100 | 7.854 | 100 | 10.266 | 100 | 9.408 | 100 |
| Gastos de funcionamiento | 2.803 | 16,1 | 3.303 | 13,1 | 4.01 | 49,2 | 1.985 | 19,3 | 3.133 | 32,3 |
| Deuda Pública | 6,5 | 37,3 | 1,6 | 6,4 | 1.996 | 24,5 | 1.079 | 10,5 | 260 | 2,7 |
| Gastos de inversión | 8.117 | 46,6 | 20.293 | 80,5 | 2.136 | 26,2 | 7.203 | 70,2 | 6.314 | 65,0 |
| Total Gastos | 17.419 | 100 | 25.196 | 100 | 8.142 | 100 | 10.266 | 100 | 9.708 | 100 |
| Población 1993 (con ajuste) | 13.449 | | 6.095 | | 47.461 | | 42.136 | | 44.346 | |

| | | | | | |
|---------------------------|-----------|-----------|---------|---------|---------|
| Presupuesto/hab (en \$) | 1.295.203 | 4.134.104 | 171.551 | 243.643 | 218.346 |
| Inversión/hab. (en \$) | 603.518 | 3.329.668 | 45.005 | 170.939 | 142.387 |
| Endeudamiento/hab (en \$) | 483.301 | 262.529 | 42.06 | 25.601 | 5.865 |

Fuente: Gobernación de Casanare - Ordenación territorial (1998)

El manejo del recurso petrolero: convertir el boom en desarrollo urbano

¿Qué hacer con tanto dinero? ¿Cuales serían las prioridades de inversión : infraestructuras básicas (carreteras, agua, energía eléctrica...), vivienda (para atender mejor los inmigrantes), inversión social (educación, salud, desempleo...)? ¿Como aprovechar la oportunidad de la bonanza para convertir el petróleo en 'desarrollo duradero'?

Varios factores, en el contexto local, en la dinámica propia del ciclo petrolero, y en la coyuntura política, influyeron de manera significativa en el manejo de los recursos públicos. La administración local, poco numerosa, con una capacidad técnica y humana limitada, se encontró sumergida por la irrupción de este flujo financiero, que no siempre supo manejar. La incertidumbre acerca de la perennidad del petróleo llevó las administraciones locales a oscilar entre dos extremos (a veces de manera simultanea) : apostar sobre un ciclo duradero, e implementar políticas costosas de crecimiento a largo plazo, mediante un fuerte endeudamiento público; o considerarlo de corto plazo, e invertir en infraestructuras pesadas que pudieran sustentar el desarrollo 'postpetrolero' (sin hacer gran caso de las necesidades de la población inmigrante, que supuestamente tendría que marcharse en un plazo mas o menos largo). Las contingencias del calendario electoral colombiano (los cargos electivos se renovan cada tres años) contribuyeron a aumentar más todavía esta confusión y el ambiente de 'fiebre petrolera', incitando los gobiernos locales a escoger opciones 'cortoplacistas', sencillas, populares y rápidamente palpables. A su vez, el crecimiento demográfico obligó el sector publico a atender con urgencia las necesidades en materia de servicios básicos (agua, luz, recolección de basura...), y a preocuparse del problema de la vivienda (aunque fuera en el simple manejo de las vías y del suelo urbano), so pena de ver el espacio urbano congestionarse. En cambio muchas necesidades culturales y sociales (en particular los campos de la educación y la salud, cuyas debilidades, tanto cuantitativas como cualitativas eran notorias) no fueron atendidas con la misma diligencia.

El examen de los egresos municipales y departamentales revela un aumento general de los gastos : nómina, funcionamiento e inversión. Fuera de Yopal, la capital departamental, donde el costo administrativo es alto, los municipios petroleros favorecieron los gastos de inversión, y en particular las obras públicas : vías y carreteras, espacios públicos, infraestructuras deportivas, redes y conexiones varias (energía, teléfono, agua, saneamiento...), etc. Desde luego, esta "infraestructuromania" no es ajena al funcionamiento ordinario de las redes locales de clientelismo, que suelen funcionar sobre los mercados públicos (sin hablar de los fondos que pudieron ser "extraviados").

Quizá el caso más espectacular sea el de Tauramena, que gracias al pozo de Cusiana conoció el mayor auge económico y demográfico, pero también una inflación del gasto público proporcional a este auge, y con opciones a veces sobredimensionadas (como un estadio polideportivo cubierto, una estación de transporte suntuaria, una casa municipal desmedida...) o inadaptadas a las necesidades locales (arreglo de un número sobrevaluado de lotes con servicios, según estandares urbanos poco conforme a las características de la población residente, arreglo de parques y espacios públicos de buena factura en zonas todavía sin urbanizar...), muchas veces fuera del casco urbano, sin estudio previo de mercadeo o de rentabilidad económica. La mayoría de estas infraestructuras están, años después, sin terminar o sin funcionar; en cambio sí tienen que ser pagados, pues han sido construidas à crédito.

Edificar la ciudad por encima del petróleo: las políticas locales en materia de servicios públicos, urbanización y vivienda

No obstante las dificultades y las incertidumbres expuestas arriba, le podía constar a cualquier observador que volviera en las ciudades petroleras a finales de los años 90, después de haberlas conocidas antes del ciclo petrolero, cuanto habían cambiado a nivel urbanístico. Las ciudades han crecido, obviamente con dificultades y con su esperada cuota de barrios marginados y de pobreza, pero han adquirido, pese a su tamaño, 'cara de ciudad' (sobre todo Yopal), con una notoria expansión del espacio urbano y de la oferta en servicios públicos.

Urbanización y manejo del suelo urbano

Excepto tal vez en Yopal, cuyas funciones capitalinas le confirieron, a partir de los años 70, una mayor dinámica urbana, la producción del espacio urbano ha sido relativamente modesta hasta la víspera del ciclo petrolero, en la segunda mitad de los años 80, y las ciudades crecieron más bien como un aglomerado de barrios con bases muy precarias en la estructuración del espacio urbano (Cuadro1. 2).

Cuadro 1.2
Evolución del área urbanizada

| Aguazul | | Tauramena | | Yopal | |
|---------|------------|-----------|------------|-------|------------|
| Fecha | Superficie | Fecha | Superficie | Fecha | Superficie |
| 1970 | 29 Has | 1970 | 4 Has | 1955 | 30 Has |
| 1989 | 85 Has | 1976 | 10 Has | 1979 | 107 Has |
| 1996 | 223 Has | 1992 | 26 Has | 1988 | 194 Has |
| | | 1994 | 40 Has | 1993 | 478 Has |
| | | | | 1996 | 620 Has |

Fuente: Florez C.E., Dureau F. y Maldonado M.M.,1998.

Aunque Aguazul, Tauramena y Yopal se caracterizan por diferencias significativas en cuanto a su tamaño, su estatuto político-administrativo, y su rol en la actividad petrolera, se observan similitudes en el proceso de urbanización, siguiendo unos patrones que se pueden resumir así.

Siendo el piedemonte llanero una zona de colonización reciente, el estatuto de la tierra, a menudo confuso, se caracterizaba por la importancia de los terrenos baldíos y públicos, y por la importancia de la gran propiedad agraria privada y extensiva. Estas condiciones, que hubieran podido favorecer la iniciativa pública en el proceso y el control de la urbanización (y lo han hecho de cierta manera en los años 90), permitieron que el perímetro urbanizado se expandiera sin mayores limitaciones, salvo en las zonas de explotación agrícola más intensiva, como en Aguazul, una ciudad rodeada por la gran propiedad arrocera, donde los conflictos acerca de la propiedad del suelo han sido tradicionalmente fuertes.

Debido a la incipiente del poder municipal hasta 1991, y en ausencia de una presión urbanística fuerte antes de los años 80, el sector público no ha ejercido un control muy voluntarista del loteamiento y de la construcción del suelo no urbanizado. En los años 90, y aunque las reformas descentralizadoras les otorgaron a los municipios varias herramientas de control del suelo urbano (otorgación de licencias de construcción, posibilidad de expropiación de terrenos privados y/o usurpados, facultad de delimitar un 'perímetro urbano',...), la presión sobre el suelo fue tal que el control de la expansión urbana fue poco eficiente, como lo muestra la evolución de las superficies urbanizadas (Cuadro 1.2).

Precisamente, con el auge petrolero y el aumento de la presión urbana, se diversificaron los actores involucrados en el proceso de urbanización. Antes del petróleo, la iniciativa era por lo general privada e individual, y muchas veces clandestina. La iniciativa pública no era ausente, y paulatinamente el Estado ha intervenido en el ámbito de la vivienda social (mediante políticas de crédito fundamentalmente, manejadas por los entes habilitados-Banco Central Hipotecario, Instituto de Crédito Territorial...- en colaboración con constructores privados). Con el boom petrolero, se afirmó el protagonismo cada vez más fuerte de promotores privados, legales y clandestinos. En estas condiciones, la presión sobre el suelo urbano, y los conflictos entre sus dueños, sus usuarios potenciales y el sector público han aumentado de manera considerable.

Las administraciones municipales, aun muy jóvenes e inexpertas, asistieron impotentes al *boom* urbanístico derivado del petróleo sin ejercer políticas fuertes y voluntaristas de urbanización. Aunque se fomentaron obras públicas de envergadura en materia de infraestructuras colectivas (carreteras, puestos de salud, aeropuerto...) y de servicios públicos (agua y energía sobre todo), y aunque la Ley permitía expandir Códigos de urbanismo y Planes de desarrollo (primero facultativos, y luego obligatorios a partir de 1997), ninguna de las administraciones municipales que se sucedieron durante los años 90 estuvo en condiciones o voluntad de llevar a cabo una política de urbanismo fuerte e integrada. Como lo señalan Dureau y Florez (2000 : 49), « ...buena parte del área urbana ha sido construida sin servicios, sin red vial ni infraestructuras previas : la ciudad actual es un agregado de redes y construcciones que hasta la fecha no corresponden a la idea de producción del espacio urbano ».

La producción de vivienda de interés social

Tres factores por lo menos hubieran tenido que estimular el protagonismo del sector público en la producción de vivienda en los años 90 : el aumento de la autonomía y de las prerrogativas municipales (la ley 3a de 1991 redefinía el papel de los municipios en materia de programas de vivienda de interés social), el aumento de los recursos municipales y departamentales a través de las regalías petroleras, y la llegada de una abundante población inmigrante. De hecho no se puede negar que en las tres ciudades, las administraciones intentaron implementar programas de vivienda social; pero el impacto de dichos programas quedó prácticamente insignificante.

La intervención municipal en materia de vivienda ha girado alrededor de las siguientes modalidades : legalización de terrenos apropiados o edificados clandestinamente (caso muy frecuente y relativamente cómodo en Tauramena y en Yopal, donde muchos terrenos eran baldíos o públicos; caso más conflictivo en Aguazul, donde la propiedad del suelo era básicamente privada), concesión de lotes sin edificar (generalmente con servicios; una modalidad muy frecuente en Tauramena), y construcción de vivienda de interés social.

La reglamentación vigente en los años 90 sobre la producción de vivienda social preveía una colaboración entre varios actores : el sector privado por supuesto, porque la construcción de vivienda opera de acuerdo con las condiciones del mercado, y las obras de urbanización están realizadas por constructores privados; pero también los tres niveles del sector público, que son el Estado (que atribuye ayudas directas a la demanda, a través de organismos de crédito social), el Departamento (que puede transferir terrenos al municipio, como sucedió en unos contados casos en Yopal, o que puede aportar financiación y/o ayuda técnica), y el Municipio, a quién le corresponde la mayor iniciativa. El Municipio decide de la oportunidad de realizar o no proyectos de vivienda, tramita y colecta los fondos y las ayudas de las administraciones centrales, contrata las empresas privadas, controla el conjunto del proceso, define los criterios de construcción y de venta de los predios o de la viviendas, y al final los atribuye a sus destinatarios finales.

Los programas de construcción de vivienda de interés social, casi inexistentes en Aguazul, han sido mayores en Yopal (aunque modestos en comparación con los programas del sector privado y la autoconstrucción), y sobre todo en Tauramena donde la municipalidad, apostando sobre unas perspectivas de expansión urbana sobrestimadas, tenía proyectado un ambicioso programa de lotes con servicios y de viviendas sociales que hubiera duplicado el área urbanizada del municipio. Estos proyectos, muy loables si se considera el déficit real de vivienda en las ciudades petroleras y la degradación general de las condiciones de alojamiento, cumularon varios inconvenientes :

-Eran muy insuficientes en comparación con la inflación de la demanda (salvo en Tauramena, donde al revés hubo una sobreoferta de lotes y viviendas, la cual hoy sigue pesando sobre el presupuesto municipal).

-Algunos programas se concibieron en condiciones de habitabilidad límites en relación con las normas mínimas de vivienda social vigentes en Colombia. El problema se dió un poco en Yopal (con el caso de unidades residenciales de 31 m²), y mucho más en Tauramena donde se diseñaron unidades básicas de 20 m² y unidades mínimas de 40 m². Es paradójico que en un contexto de déficit marcado de vivienda, pero de gran disponibilidad de tierras y de recursos financieros, la administración de Tauramena se haya convertido en el promotor de semejante deterioro en las condiciones de vivienda.

-Eran poco adaptados a la peculiaridad de la demanda residencial de la población inmigrante, en particular los trabajadores del petróleo, que por lo general no pensaban radicarse de manera duradera en Casanare, y no querían adquirir una vivienda conforme a los estándares familiares comunes, pues buscaban más bien minimizar sus costos de alojamiento *in situ* para remitir la mayor parte de sus ingresos fuera de estas ciudades.

-Muy a menudo, los programas de vivienda social eran inaccesibles al segmento de la población al cual se destinaba. En un programa social de Yopal estudiado en 1996, el costo del m² ascendía a 64 000 pesos, cuando el precio del m² en los dos mayores barrios de invasión de la ciudad oscilaba entre 3 900 y 6 500 pesos.

-Para terminar, en muchos casos las viviendas se concedieron con preferencia a personas ya bien establecidas en la región; de hecho, estos programas no contribuyeron a estabilizar ni a mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes recién llegados: « El municipio tiene un programa de vivienda de interés social, que son alrededor de 700 viviendas. (...) La idea es darle prioridad a la gente que es de acá y que garantiza la ausencia de vivienda, y después ya vemos la posibilidad de involucrar gente que no tiene ningún recurso y que pues lleve un tiempo de estadía en Yopal ».

La oferta de servicios públicos

Si bien las autoridades locales no atendieron en forma adecuada la demanda en materia de vivienda antes y durante el ciclo petrolero, sí enfrentaron el fuerte aumento de la demanda en servicios básicos, concentrando particularmente sus esfuerzos en la provisión de los servicios de agua y alcantarillado. Gracias a la abundancia de los recursos hídricos en el piedemonte y a la creación de varios complejos hidroeléctricos de envergadura en la vertiente oriental de los Andes, también se pudo mejorar la conexión a la red eléctrica. Aprovechando las regalías petroleras, se logró mejorar las tasas de cobertura de los servicios públicos domiciliarios, como lo mostrará más en detalle la sección 3.

Sin embargo, las formas de gestión de los servicios municipales quedan problemáticas. Las dificultades en la producción y la gestión de los servicios públicos son más un problema de gestión que un problema financiero (siendo alta la capacidad de inversión los municipios). La administración de los servicios públicos, asumida directamente por la municipalidad (a través de una División de servicios públicos, como en Aguazul), o a cargo de unas empresas 'autónomas' - que en realidad no lo son -, como la Empresa de Agua y Alcantarillado de Yopal, muestra dos prácticas corrientes, que generan deficiencias en la calidad de la prestación de los servicios urbanos : una falta de diseño integrado del servicio, y la prioridad que a menudo se le da a la expansión de la red, más que al mantenimiento de las infraestructuras existentes y a su mejoramiento. Otro punto crítico para el agua, sobre todo en Yopal y Aguazul, reside en el agotamiento de las fuentes y de las posibilidades de aprovisionamiento en el futuro (un problema que no solamente deriva del crecimiento demográfico, sino también de los procesos de ocupación y explotación de las cuencas hidrográficas que alimentan los centros urbanos).

Adaptarse a los cambios institucionales que afectaron los municipios colombianos, y más específicamente los municipios del Casanare; asumir el reto que constituyó la llegada de unas actividades y de unas empresas totalmente ajenas al contexto regional, y cuyo protagonismo sobrepasaba la mera escala local; atender en muy poco tiempo a unos inmigrantes muy numerosos, cuyo anclaje en el espacio municipal era muy tenue; hacerse cargo de unos presupuestos y de una suma de responsabilidades que de un día al otro se inflaron en unas proporciones casi nunca vistos en los municipios colombianos de este tamaño; todos estos acontecimientos constituyeron una hazaña para los gobiernos locales, que no estaban preparados para recibir tantas responsabilidades al mismo tiempo. La cuestión de la vivienda, y la intervención modesta -o torpe- de los gobiernos locales en este sector, constituyen una clara ilustración del problema.

2. La población, actor de la dinámica del mercado de la vivienda

Yopal, Aguazul y Tauramena son ciudades jóvenes, donde la construcción de vivienda sigue muy activa : en las tres ciudades, en 1996, más de la tercera parte de los hogares habitan en viviendas que tienen menos de 5 años de construidas. En Tauramena, ciudad que sufrió las transformaciones más rápidas, más de la mitad de los hogares están en esta situación, y en Puente Cusiana, es el 70 por ciento de los hogares que residen en viviendas de menos de 5 años. La producción de vivienda nueva desempeña todavía un papel importante en las dinámicas urbanas. Pero el análisis del mercado de la vivienda no puede por lo tanto limitarse a las formas de producción de viviendas nuevas. Tiene que integrar otros factores : por un lado los que se refieren a las prácticas residenciales, es decir el uso del parque de viviendas (sistemas residenciales de las familias, composición de los hogares, albergue de población no permanente, cohabitación de varios hogares); y por otro, los que corresponden a la producción de viviendas a través unos mecanismos de transformación del parque existente (subdivisión de viviendas, uso de locales no dedicados al hábitat).

Analizar el mercado de la vivienda supone considerar de que manera la población se organiza para la residencia. ¿Cómo los individuos se reagrupan en las unidades de vivienda ? Pasar del individuo - unidad de análisis empleada para la descripción de los flujos migratorios - al hogar, tal como se define en el cuadro 2.1, no se reduce a un simple ejercicio estadístico : los arreglos residenciales de la población tienen un papel clave en la dinámica del mercado de la vivienda de estas ciudades petroleras. Por lo tanto, empezaremos con esta cuestión el análisis del rol de la población en la dinámica del mercado de la vivienda.

Cuadro 2.1

Los conceptos de hogar y familia en la estadística colombiana

El DANE (instituto colombiano de estadística) define un hogar en estos términos: “*persona o grupo de personas, con o sin lazos familiares, que viven bajo el mismo techo y comparten habitualmente los alimentos. Una vivienda puede albergar uno o varios hogares*” (1996). Con base en el estado civil de los miembros del hogar y su parentesco con el jefe del hogar, se pueden identificar los diferentes núcleos familiares y establecer tipologías de hogares. La familia se define entonces como “*un grupo social conformado por los miembros del hogar emparentados entre sí por una relación de sangre, adopción, matrimonio, incluyendo las uniones consensuales estables*” (Flórez y Méndez, 1994). Según estas tipologías, se distinguen los hogares nucleares (padres e hijos), extensos (que incluyen otros familiares) y compuestos (que incluyen además otras personas no familiares). Los trabajos pioneros de Gutiérrez de Pineda pusieron de manifiesto en los años 1960 la variedad de modelos familiares en Colombia: las formas, las funciones de la familia y los códigos que la rigen varían fuertemente de una región a otra. Las tipologías de los demógrafos sólo restituyen de manera imperfecta la diversidad de la familia colombiana en el sentido antropológico del término (red de relaciones). Sin embargo, los cálculos establecidos con base en los censos y las encuestas de hogares bastan para mostrar un hecho importante: el modelo de familia nuclear gana terreno en los hogares urbanos en Colombia, pero no está tan generalizado como a menudo se piensa. Así, en 1992, sólo algo más del 60 por ciento de los hogares urbanos de Colombia son del tipo nuclear y el 23 por ciento corresponden a una familia extensa (Flórez y Méndez, 1994 : 21).

Unos arreglos residenciales específicos

En las tres ciudades, la tendencia colombiana a la nuclearización de los hogares se verifica en el período 1973-1996 : es menos frecuente que en las otras ciudades del país en 1993, e inclusive mucho menor en esta misma época en Tauramena (39%). El modelo de familia nuclear está presente en más del 60 por ciento de los hogares en las tres ciudades tres años más tarde, en 1996 (Cuadro 2.2). Simultáneamente, son los hogares compuestos los que más disminuyen durante este período. En cambio, la cohabitación intergeneracional o entre colaterales dentro de la vivienda, que fundamenta el modelo de familia extensa, sigue siendo una práctica frecuente que abarca casi la quinta parte de los hogares en 1996 : en Yopal y Aguazul, las familias extensas son inclusive más numerosas en 1996 que en 1973.

Paralelamente a la evolución de los modelos familiares, el tamaño de los hogares ha cambiado de manera sensible en las tres ciudades (Cuadro 2.2) : en 1973, un hogar tenía en promedio 5 personas, mientras que en 1996 tiene entre 3.3 y 3.7 personas. Sin embargo, los hogares de gran tamaño siguen siendo frecuentes : los hogares de 6 personas o más representan entre el 10 y el 15 por ciento de los hogares en 1996. En cuanto a los hogares unipersonales, son particularmente frecuentes en Tauramena (15%) y aún más en Puente Cusiana, en cercanías del CPF, donde cerca de la tercera parte de los hogares se compone de un solo individuo.

Cuadro 2.2**Tamaño y composición de los hogares en viviendas particulares. (1973 - 1993 - 1996)**

| | | Yopal | | | Aguazul | | | Tauramena | | |
|-------------------------------|-------------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-----------|-------|-------|
| | | 1973 | 1993 | 1996 | 1973 | 1993 | 1996 | 1973 | 1993 | 1996 |
| Tipo de hogar | Nuclear | 45.3 | 53.1 | 61 | 45.6 | 51.6 | 66.7 | 33 | 38.7 | 60.3 |
| | Extenso | 16.4 | 23.2 | 20.7 | 14.8 | 24.6 | 18.6 | 23.6 | 18.2 | 17.5 |
| | Compuesto | 19.6 | 8.6 | 4.2 | 16.5 | 7.5 | 2.1 | 21.7 | 10.9 | 3.6 |
| | No familiar | 18.7 | 15.1 | 14.1 | 23.1 | 16.3 | 12.6 | 21.7 | 32.2 | 18.6 |
| | Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Número de personas por hogar* | 1 | 7.7 | 7.9 | 11.0 | 10.2 | 9.1 | 9.3 | 8.5 | 18.6 | 14.6 |
| | 2 - 3 | 23.2 | 31.1 | 39.2 | 24.4 | 33.0 | 34.4 | 25.5 | 34.2 | 43.8 |
| | 4 - 5 | 26.4 | 37.0 | 34.3 | 28.0 | 35.0 | 43.7 | 26.4 | 26.4 | 31.2 |
| | 6 + | 42.7 | 24.0 | 15.5 | 37.4 | 22.9 | 12.6 | 39.6 | 20.8 | 10.4 |
| | Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| | Promedio | 5.4 | 4.2 | 3.7 | 4.9 | 4.2 | 3.8 | 5.3 | 3.8 | 3.3 |

Fuentes : Cálculos con base en los Censos de Población de 1973 y 1993, DANE. Encuesta Movilidad espacial en Casanare, 1996, CEDE-ORSTOM.

Nota : En 1996, la distribución se refiere a residentes permanentes. Tauramena no incluye a Puente Cusiana.

Producto de observaciones de naturaleza transversal, la frecuencia de la familia extensa puede reflejar distintas situaciones y debe interpretarse con prudencia. Puede corresponder a familias para las cuales este modelo familiar refleja una práctica estable en la que varias generaciones o colaterales cohabitan de manera duradera.

También se puede encontrar varios hogares emparentados entre sí que comparten una misma vivienda. Más allá de compartir una misma vivienda, la proximidad residencial de varios hogares emparentados en un mismo barrio, frecuentemente observada, da fe de la permanencia, e incluso de la consolidación de las redes de parentesco en situaciones de movilidad espacial.

La frecuencia de la familia extensa, y más generalmente de los modelos familiares no nucleares, también puede reflejar una situación producida por el albergue temporal repetido de personas que no forman parte del núcleo familiar principal : las prácticas de albergue cíclico contribuyen a aumentar el porcentaje de familias extensas o compuestas. En las ciudades del Casanare, igual que “en Bogotá, es en el contexto de las movilidades temporales y circulares en el que hay que interpretar la importancia de la familia extensa, y no mediante una lectura que supone una coresidencia permanente y estable” (Dureau, 1999). En efecto, la presencia de población no permanente constituye una dimensión esencial de la dinámica de las tres ciudades estudiadas : más del 15 por ciento de los hogares de Yopal, Aguazul y Puente Cusiana albergan individuos que no residen de manera permanente en estas ciudades (Cuadro 2.3). Las formas de inserción residencial de dicha población necesariamente tienen implicaciones en las condiciones de alojamiento de los individuos residentes en forma permanente en estas ciudades : la presencia de población no permanente contribuye a incrementar el número de personas por hogar y la frecuencia de hogares de gran tamaño. En Yopal, mientras mayor sea el número de permanentes en un hogar, menor es la tendencia a albergar individuos no permanentes : parecería pues que en esta ciudad se ejerce cierto mecanismo de autorregulación, siendo el albergue la característica de hogares de pequeño tamaño, que se puede suponer tienen cierta disponibilidad de espacio para alojar a otras personas. En Tauramena, en cambio, los hogares que proporcionalmente albergan más población no permanente son los hogares permanentes de mayor tamaño, y en Aguazul son los de tamaño mediano. Como se ve, las formas de inserción residencial de la población no permanente, diferenciadas según las ciudades, modulan los efectos de la presencia de dicha población : aun cuando Tauramena y Yopal contabilizan aproximadamente el mismo porcentaje de individuos no permanentes (alrededor del 8.5% de la población total), las especificidades de su distribución en el parque de viviendas de cada una de estas tres ciudades hacen que su presencia necesariamente ejerza un impacto en las condiciones de hábitat de la población permanente mucho mayor en Tauramena que en Yopal.

Cuadro 2.3**Tamaño de los hogares en viviendas particulares según tipo de residentes (1996)**

| | Yopal | Aguazul | Tauramena | Puente Cusiana |
|--|-------|---------|-----------|----------------|
| Tamaño promedio de los hogares | | | | |
| Todas las personas | 3.9 | 3.9 | 3.4 | 3.2 |
| Solo las personas permanentes | 3.7 | 3.8 | 3.3 | 3.1 |
| Proporción de hogares con 6 personas o más (%) | | | | |
| Todos los hogares | 18.1 | 15.9 | 11.9 | 15.0 |
| Hogares con residentes permanentes | 15.5 | 12.6 | 10.4 | 14.3 |
| Proporción de hogares con residentes no permanentes (%) | | | | |
| Total | 18.1 | 16.0 | 13.0 | 19.0 |
| <i>Según número de residentes permanentes del hogar</i> | | | | |
| <i>Dos</i> | 22.9 | 10.7 | 3.8 | 7.7 |
| <i>Tres</i> | 17.6 | 18.5 | 4.9 | 6.7 |
| <i>Cuatro</i> | 15.1 | 15.9 | 5.6 | 10.5 |
| <i>Cinco</i> | 13.6 | 12.7 | 14.7 | 0.0 |
| <i>Seis</i> | 9.5 | 0.0 | 5.8 | 0.0 |

| | | | | |
|-------------|------|------|------|-----|
| Siete o más | 11.7 | 15.5 | 24.8 | 0.0 |
|-------------|------|------|------|-----|

Fuente : Encuesta Movilidad espacial en Casanare, 1996, CEDE-ORSTOM.

La cohabitación de varios hogares en la vivienda

Ya en 1993, compartir una vivienda entre varios hogares era más frecuente en las tres ciudades petroleras que en las demás ciudades del Casanare[7]. Entre 1993 y 1996, compartir una vivienda entre varios hogares es una práctica que se extiende aún más (Cuadro 2.4): el porcentaje de hogares que comparten su vivienda con por lo menos otro hogar se triplica en Yopal y Tauramena, alcanzando respectivamente el 20 por ciento y el 6 por ciento de los hogares en 1996. En Aguazul, la evolución es aún más drástica: la proporción pasa del 3 por ciento en 1993 al 18 por ciento en apenas tres años. Frente al déficit de vivienda que afecta a estas ciudades, compartir una vivienda entre varios hogares es una práctica que toma una dimensión considerable en relación con lo que se observa en otras ciudades colombianas y que, como lo veremos en la sección 3, afecta seriamente las condiciones de vida de las poblaciones por el hacinamiento que genera.

Cuadro 2.4
Cohabitación y hacinamiento en viviendas particulares (1973 - 1993 - 1996)

| | Yopal | | | Aguazul | | | Tauramena | | | |
|------------------------------|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 1973 | 1993 | 1996 | 1973 | 1993 | 1996 | 1973 | 1993 | 1996 | |
| Número hogares por vivienda: | Uno | 86.4 | 93.8 | 80.4 | 98.0 | 97.0 | 81.9 | 99.0 | 93.9 | 84.1 |
| | Dos | 10.5 | 4.4 | 15.1 | 0.9 | 2.4 | 16.4 | 1.0 | 4.4 | 13.1 |
| | Tres | 2.3 | 1.1 | 3.1 | 0.9 | 0.3 | 1.7 | 0.0 | 0.7 | 2.4 |
| | Cuatro o más | 0.8 | 0.7 | 1.5 | 0.2 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 1.0 | 0.4 |
| | Total | 100.0 | 100.0 | 100.1 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| <i>Promedio</i> | <i>1.2</i> | <i>1.1</i> | <i>1.3</i> | <i>1.0</i> | <i>1.1</i> | <i>1.2</i> | <i>1.0</i> | <i>1.1</i> | <i>1.2</i> | |
| Número personas por cuarto: | < 2 | 44.4 | 53.7 | 46.9 | 51.5 | 53.7 | 40.1 | 48.2 | 57.6 | 31.1 |
| | 2 - 3.99 | 35.8 | 32.8 | 39.0 | 33.4 | 32.4 | 38.8 | 42.5 | 29.3 | 50.3 |
| | 4 + | 19.8 | 13.5 | 14.1 | 15.1 | 13.9 | 21.1 | 9.3 | 13.1 | 18.6 |
| | Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| | <i>Promedio</i> | <i>2.5</i> | <i>2.0</i> | <i>2.2</i> | <i>2.2</i> | <i>2.0</i> | <i>2.5</i> | <i>2.1</i> | <i>1.9</i> | <i>2.5</i> |

Fuentes : Cálculos con base en los Censos de Población de 1973 y 1993, DANE. Encuesta Movilidad espacial en Casanare, 1996, CEDE-ORSTOM.

Nota : En 1996, la distribución se refiere a residentes permanentes. Tauramena no incluye a Puente Cusiana.

Este hecho de compartir una vivienda afecta sobre todo a los migrantes recientes, particularmente en Tauramena. Con la duración de la presencia en la ciudad, la diferencia entre migrantes y nativos se reduce: en las tres ciudades, los migrantes comparten viviendas recién llegados, y con el tiempo, escapan progresivamente a esta situación. En las tres ciudades, compartir una vivienda entre varios hogares es una práctica más común en las clases medias que en la población más desfavorecida: los sectores más pobres son más afectados por la aparición de las viviendas tipo 'cuarto', que sólo pueden albergar un hogar. Esta situación genera condiciones de hábitat bien distintas para estos dos segmentos de la población: mientras que la clase media se ve más afectada por el hecho de compartir la vivienda, la clase popular debe afrontar ante todo mayores carencias en materia de servicios y de infraestructura.

La subdivisión de viviendas y el uso de locales de uso no residencial (hoteles)

Tradicionalmente, las tres aglomeraciones eran ciudades de casas: en 1993, más de las tres cuartas partes de las viviendas eran de este tipo. Recientemente, la composición del parque de viviendas registra un cambio importante: en respuesta a las estrategias residenciales particulares de la población de estas ciudades y a un fuerte aumento de la demanda de vivienda, las viviendas del tipo 'apartamento' y 'cuarto' adquieren una creciente importancia, particularmente en Tauramena (Cuadro 2.5). Una de las estrategias adoptadas por las familias consiste en dividir sus casas y crear así espacios residenciales independientes más pequeños, del tipo 'cuarto' o 'apartamento'.

Cuadro 2.5
Características de las viviendas particulares (1973 - 1993 - 1996)

| Tipo de vivienda | Yopal | | | Aguazul | | | Tauramena | | |
|------------------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-----------|-------|-------|
| | 1973 | 1993 | 1996 | 1973 | 1993 | 1996 | 1973 | 1993 | 1996 |
| Casa | 94.6 | 80.1 | 56.9 | 96.3 | 74.8 | 63.1 | 99.2 | 85.6 | 34.0 |
| Apartamento | 2.4 | 7.1 | 15.6 | 2.7 | 5.4 | 10.8 | 0.0 | 0.5 | 18.4 |
| Tipo cuarto | 1.7 | 12.1 | 26.5 | 0.6 | 16.6 | 25.7 | 0.8 | 10.4 | 47.5 |
| Otro tipo | 1.3 | 0.7 | 1.0 | 0.4 | 3.2 | 0.4 | 0.0 | 3.5 | 0.1 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuentes : Cálculos con base en los Censos de Población de 1973 y 1993, DANE. Encuesta Movilidad espacial en Casanare, 1996, CEDE-ORSTOM.

Nota : En 1996, la distribución se refiere a hogares y no a viviendas. Tauramena no incluye a Puente Cusiana.

El carácter temporal de las migraciones asociadas con la actividad petrolera desempeña un papel primordial en la presencia creciente de viviendas del tipo 'cuarto': una población móvil que no proyecta instalarse de manera definitiva genera una demanda de vivienda con características específicas. Entre los migrantes recientes, predomina la vivienda de tipo 'apartamento' o 'cuarto'. En Tauramena, por ejemplo, más del 70 por ciento de los migrantes llegados a la ciudad desde hace de un año, y casi la mitad de los migrantes con uno a cuatro años de presencia, vive en cuartos. Menos marcado en Yopal y Aguazul, este fenómeno es sin embargo

significativo : la modalidad ‘cuarto’ es mayoritaria entre los migrantes recientes.

La subdivisión de espacios habitables como mecanismo de oferta de vivienda no es una práctica exclusiva de los sectores populares : las clases medias de las tres ciudades han adoptado igualmente esta estrategia. En efecto, si el carácter temporal de la inserción residencial de los migrantes determina la naturaleza de su demanda de vivienda, también incide en el comportamiento de los agentes susceptibles de producir vivienda. Esta percepción generalizada del carácter temporal de la fuerte demanda de vivienda motiva así a los habitantes de Tauramena, incluida la clase media, a dividir temporalmente las viviendas existentes, más bien que a construir viviendas nuevas : sin proyección hacia el futuro, una inversión inmobiliaria no tiene sentido.

El carácter particularmente acentuado del déficit de vivienda en Tauramena se traduce también en el uso de los hoteles y de las pensiones para el alojamiento de la población. En Tauramena, y en menor grado en Aguazul, la habitación de hotel constituye una solución de sustitución de la vivienda particular en un mercado en el que la oferta es muy insuficiente : los hoteles albergan un porcentaje de población para quien la habitación de hotel constituye su única vivienda o su vivienda principal. La tercera parte de los ocupantes de los hoteles de Tauramena viven allí durante todo el año; el 49 por ciento de los ocupantes de los hoteles de Aguazul habitan allí la mayor parte del año (35%) o durante todo el año (14%). La presión ejercida sobre el mercado de la vivienda por la presencia de migrantes vinculados a las actividades petroleras conlleva a utilizar en forma permanente una modalidad de vivienda teóricamente diseñada para permanencias periódicas. En cambio, en Yopal, los hoteles cumplen con la función ‘normal’ de este tipo de alojamiento, es decir el alojamiento temporal de personas que residen en otro lugar durante la mayor parte del año : en la capital departamental, las varias formas de producción de la vivienda, legales o ilegales, logran responder a la demanda de vivienda.

El acceso a la vivienda : entre el arriendo y la propiedad por autoconstrucción en terrenos ocupados ilegalmente o alquilados

Entre 1973 y 1993, de manera opuesta a la evolución a nivel nacional, el arriendo gana importancia en las tres ciudades casanareñas, pero es en Tauramena donde aumenta más fuertemente durante este período el número de viviendas tipo ‘cuarto’ y donde el cambio es más radical (Cuadro 2.6): el porcentaje de hogares que viven en arriendo pasa del 22 al 54 por ciento, lo que convierte a Tauramena en la ciudad de Casanare con el mayor porcentaje de arrendatarios en 1993. En Yopal y sobre todo en Aguazul, la propiedad sigue siendo en 1993 el principal tipo de ocupación de vivienda, aunque el porcentaje de hogares es menor que en las otras ciudades del departamento : el 50 por ciento de los hogares de Yopal y el 55 por ciento en Aguazul.

Cuadro 2.6

Tenencia de la vivienda. Viviendas particulares. (1973 - 1993 - 1996)

| | Yopal | | | Aguazul | | | Tauramena | | |
|------------------------------------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-----------|-------|-------|
| | 1973 | 1993 | 1996 | 1973 | 1993 | 1996 | 1973 | 1993 | 1996 |
| Vivienda propia | 47.5 | 50.2 | 44.7 | 54.1 | 54.6 | 48.5 | 67.0 | 43.4 | 29.6 |
| Arriendo o subarriendo | 44.1 | 47.7 | 50.5 | 40.4 | 42.9 | 43.2 | 21.7 | 54.4 | 56.1 |
| Usufructo, de hecho otra condición | 8.4 | 2.1 | 4.7 | 5.5 | 2.5 | 8.3 | 11.3 | 2.2 | 14.4 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuentes : Cálculos con base en los Censos de Población de 1973 y 1993, DANE. Encuesta Movilidad espacial en Casanare, 1996, CEDE-ORSTOM.

Notas : En 1996, la distribución se refiere a residentes permanentes. Tauramenano incluye a Puente Cusiana.

En el transcurso de los años siguientes, entre 1993 y 1996, la modalidad de propiedad sigue perdiendo terreno : este tipo de ocupación de la vivienda ya no es mayoritario en ninguna de las tres ciudades. El arriendo acentúa su posición en Tauramena (56%) y se vuelve mayoritario en Yopal (51%). La novedad reside en el aumento sensible del porcentaje de hogares que ocupan su vivienda con un tipo distinto del de propietario o arrendatario, cuando esta modalidad había retrocedido netamente entre 1973 y 1993. En tres años, el porcentaje de hogares que no son ni propietarios ni arrendatarios se multiplica por 2 en Yopal, por 4 en Aguazul y por 7 en Tauramena. La ocupación de hecho se convierte en una modalidad frecuente en Tauramena (14%) y en Aguazul (8%). Cerca del 20 por ciento de los hogares de Puente Cusiana están en esta misma situación; y el 87 por ciento de los hogares de El Porvenir en Aguazul construyeron su vivienda en un terreno invadido.

De igual manera que la vivienda tipo ‘cuarto’ se asocia con la migración reciente, el arriendo constituye la forma predominante de acceso a la vivienda entre la población recién llegada : en las tres ciudades, cerca de dos tercios de los migrantes recientes viven en arriendo. La propiedad, sin embargo, no está totalmente ausente : el 14 por ciento de los migrantes recientes de Yopal se declaran propietarios de su vivienda y entre la población no nativa de la ciudad, la propiedad crece de manera importante con la duración de residencia en la ciudad. Es interesante anotar que en las tres ciudades, entre los nativos de la ciudad se cuentan proporcionalmente menos propietarios que entre los migrantes con más de 10 años de residencia.

Respecto a las relaciones entre inmigración y tipo de ocupación de la vivienda, un último fenómeno específico en Yopal merece ser señalado : un porcentaje significativo (46%) de los hogares compuestos únicamente por residentes no permanentes es propietario de su vivienda. Esta situación corresponde probablemente a hogares del Casanare que residen la mayor parte del año en otra vivienda y que poseen una vivienda en Yopal, la cual utilizan en sus estadias en esta ciudad; la perspectiva de rentabilidad de una inversión inmobiliaria de este tipo probablemente interviene también en esta práctica.

¿Cual es el significado de la propiedad de la vivienda para los habitantes de estas tres ciudades del Casanare ¿ En Bogotá y en otras ciudades colombianas, las tensiones en las relaciones entre vecinos en los inquilinatos alimentan el deseo de acceder a la vivienda propia, aun sí eso implica perder tanto en el plano de las características físicas de la vivienda, como en el del acceso a los servicios públicos y del transporte hasta el lugar de trabajo : la promiscuidad en las viviendas en arriendo lleva a muchos de ellos a preferir instalarse en su propia casa en barrios periféricos subequipados en servicios. En las tres ciudades del Casanare, ninguna de las personas interrogadas plantea un argumento de esta naturaleza para explicar su paso del arriendo a la propiedad; al contrario, todos señalan las razones financieras que los hicieron optar por la propiedad. En Yopal como en Aguazul y Tauramena, la propiedad es ante todo la forma más económica de acceso a la vivienda para las familias que pueden reunir el capital necesario para adquirir el terreno y construir una casa, incluso en materiales precarios.

En efecto, si se tiene en cuenta el costo de los arriendos (y el hecho que la oferta en alquiler es limitada y puede ser muy inferior a la demanda), la solución se justifica totalmente desde un estricto punto de vista económico : las cuotas mensuales para pagar el terreno a menudo son inferiores al costo de los arriendos en esas ciudades. Un entrevistado, hoy en día instalado en el barrio San Mateo de Yopal, después de haber sido arrendatario en esa misma ciudad, decía lo siguiente a propósito de su terreno "(...) En un año lo pagamos. Cuotas mensuales de 50.000. Pagábamos 80 de arriendo, por qué no íbamos a pagar 50 de una cuota de un lote que nos va a quedar para nosotros". Un habitante del mismo barrio de Yopal, celador en una empresa, declara por su parte: "Este lotecito no me valió sino \$ 630.000 (...). El año pasado no ganaba ni \$ 150.000 y de ahí pagaba el arriendo \$ 50.000". Los salarios petroleros produjeron un efecto de atracción de las corrientes migratorias recientes; igualmente provocan un efecto directo sobre el precio de la vivienda en estas tres ciudades. En ellas, los arriendos son particularmente costosos : en los sectores populares, el arriendo de una vivienda cuesta en promedio \$ 120.000 mensuales en Tauramena, \$ 97.000 en Yopal (con una variación muy grande en esta ciudad) y \$ 60.000 en Aguazul. Por esta razón, el precio de un terreno con frecuencia es menor que un año de arriendo : en estas condiciones, convertirse en propietario no implica necesariamente un compromiso a largo plazo. Muchos habitantes de estas ciudades se proyectan con dificultad en el futuro, más allá de simples visiones a muy corto plazo : para muchos, la actitud "yo no pienso en el mañana" es la regla, y la supervivencia y el futuro dependen en buena medida de la voluntad divina. Es en este contexto temporal en el que hay que interpretar los comportamientos residenciales de las poblaciones : la relación de las poblaciones con el espacio, que se expresan en las escogencias y los comportamientos residenciales, está claramente marcada por la temporalidad específica que rige estas ciudades petroleras. Así, además de los procesos 'clásicos' de invasión y de urbanización pirata, ha surgido en Tauramena una nueva modalidad de ocupación de la vivienda -muy original en el contexto colombiano-, indicio suplementario de este proceso de precarización generalizada : el arrendamiento de un lote en el que el hogar arrendatario construye su propia vivienda en materiales precarios. Esta situación resulta de una estrategia que corresponde a la temporalidad particular predominante en esta ciudad : los propietarios rentabilizan la situación presente, que saben efímera, sin invertir nada en la construcción de una vivienda y ponen en arriendo un terreno vacío. Este proceso desempeña un papel importante en el aumento de las viviendas en material precario.

Cada una de las tres ciudades juega un rol específico en las trayectorias residenciales de las poblaciones que inmigran o permanecen por una temporada en la zona de explotación petrolera del Casanare : este rol está determinado por la distancia hasta el lugar de trabajo, los recursos urbanos de la ciudad, y también por la dinámica del parque de viviendas existentes. En cada ciudad, las características del parque de viviendas y los comportamientos de los agentes involucrados en el mercado de la vivienda determinan el campo de las posibilidades en materia de producción de vivienda nueva, de producción de vivienda en alquiler por subdivisión de viviendas existentes, de cohabitación de varios hogares al interior de una misma vivienda o de albergue de personas al interior del hogar. En este juego que, debido a la cercanía de las tres ciudades, se ejerce en interacción entre ellas, es claro que Yopal, Aguazul y Tauramena desempeñan papeles bien diferentes, que necesariamente, como lo vamos a ver en la próxima sección, generan condiciones de hábitat distintas. Esta situación de integración de hecho de las tres ciudades en un mismo mercado local del hábitat es un factor adicional de complejidad para unos gobiernos municipales sin ninguna forma de cooperación intermunicipal.

3. Un balance contrastado de la evolución de las condiciones de hábitat

Los capítulos anteriores han mostrado el papel jugado respectivamente por los gobiernos locales (sección 1) y por la población, como productor y como consumidor de vivienda (sección 2), en la dinámica del mercado de la vivienda. ¿Cuales condiciones habitacionales produce este juego de actores? Tal es la cuestión en que se centra esta última sección.

Se consideran sucesivamente tres dimensiones des las condiciones de hábitat : el acceso a los servicios públicos domiciliarios, el tamaño de la vivienda y la densidad domiciliaria[8] . Este enfoque, que solo considera características referidas a la vivienda misma, tiene unas limitaciones que nos se pueden negar. No toma en cuenta componentes esenciales de la calidad del hábitat que se consideran muy a menudo como bienes colectivos, comunes a las poblaciones ciudadanas : la calidad del espacio en donde se sitúa la vivienda y su entorno inmediato (presencia de riesgos naturales, de fuentes de contaminación, iluminación solar, etc.), el acceso a los servicios públicos no domiciliarios y a los equipamientos desde la vivienda (red de transporte, centros de educación y de salud,

parques, etc.). A partir del momento en que el tamaño de la ciudad llega a ser importante (como ya es el caso de Yopal), el criterio de accesibilidad se convierte en un parámetro esencial, que introduce fuertes discriminaciones entre los hogares de acuerdo con su localización en la ciudad : las características de la vivienda no bastan por sí solas para analizar las condiciones de vida de los hogares urbanos.

Con el análisis desarrollado a continuación, no escapamos tampoco a otra crítica que se puede hacer a las mediciones censales de las condiciones habitacionales, que tienen como postulado implícito la unicidad de la residencia, y hacen de la vivienda particular la norma, exclusiva, de hábitat. Hemos visto a lo largo de las secciones anteriores que estas dos condiciones no se cumplen en absoluto en las ciudades petroleras del Casanare : por un lado, un porcentaje importante de los hogares es bipolar; y por el otro, una parte importante de la población que no reside de manera permanente en estas ciudades, utiliza los hoteles como vivienda. Una parte de la población desfavorecida escapa a la medición porque, justamente, su estrategia de sobrevivencia se basa en una práctica residencial que la excluye del campo de observación[9] ; por lo tanto, el balance expuesto a continuación tiene un cierto sesgo, que no se puede negar.

Un mejoramiento sensible en la cobertura de los servicios públicos

En 1993, salvo los problemas del agua potable en Aguazul y de la recolección de basuras en Tauramena, la cobertura en servicios públicos básicos era relativamente buena en estas tres ciudades, mejor que la situación promedio en las ciudades del departamento del Casanare y de los departamentos de la región Orinoquia.

Cuadro 3.1

Evolución de la cobertura de conexión de los servicios públicos (1973 – 1996)

| | 1973 | 1993 | 1996 | 1996 | |
|--------------------------------|-------------|-------------|-----------|--------------------|------------------|
| | % viviendas | % viviendas | % hogares | % hogares | % hogares |
| YOPAL | | | | Estrato 1 | Estrato 5 |
| Acueducto (red municipal) | 94.0 | 94.6 | 95.5 | 75 (18) | 100 (29) |
| Alcantarillado (red municipal) | 40.9 | 55.3 | 68.3 | 86 (8) | 100 (6) |
| Energía | 33.3 | 84.8 | 98.4 | 84 | 100 |
| Los 3 servicios | 26.0 | 52.0 | 66.6 | 8 | 6 |
| Ninguno de los servicios | 5.2 | 4.7 | 1.3 | 16 | 0 |
| AGUAZUL | | | | El Porvenir | Estrato 4 |
| Acueducto (red municipal) | 84.7 | 95.2 | 97.4 | 61 (0) | 100 (99) |
| Alcantarillado (red municipal) | 31.0 | 32.7 | 59.0 | 75 (0) | 100 (88) |
| Energía | 13.4 | 76.0 | 91.4 | 0 | 99 |
| Los 3 servicios | 8.0 | 30.8 | 58.0 | 0 | 88 |
| Ninguno de los servicios | 11.9 | 4.4 | 2.4 | 39 | 0 |
| TAURAMENA | | | | Pte Cusiana | Estrato 3 |
| Acueducto (red municipal) | 92.4 | 96.2 | 93.3 | 96 (5) | 99 (97) |
| Alcantarillado (red municipal) | 2.9 | 56.1 | 51.8 | 75 (0) | 100 (52) |
| Energía | 1.9 | 81.6 | 87.8 | 96 | 100 |
| Los 3 servicios | 1.9 | 55.4 | 50.0 | 0 | 74 |
| Ninguno de los servicios | 7.6 | 3.4 | 4.3 | 1 | 0 |

Fuentes : Censo 1973 y 1993, DANE. Encuesta Movilidad espacial en Casanare, 1996, CEDE-ORSTOM

En efecto, globalmente se produjo un aumento importante de la cobertura de los servicios públicos domiciliarios en el transcurso de los últimos veinte años, e incluso en Yopal y Aguazul en los tres años entre el censo de 1993 y las encuestas de 1996 (Cuadro 3.1). El porcentaje de viviendas con acceso a los tres servicios básicos (agua potable, energía y alcantarillado) pasó en Yopal del 26 por ciento en 1973 al 52 en 1993 y al 67 en 1996; este aumento es tanto más excepcional si se considera que, en el mismo período, la población se multiplicó por diez. En Aguazul, este porcentaje pasó del 8 por ciento en 1973 al 31 en 1993, y al 58 en 1996, mientras que el crecimiento demográfico fue menor.

En el curso de los años 1990, el mejoramiento más notorio en la tasa de cobertura se registró en materia de acceso a la energía y a la red de alcantarillado; la conexión a la red de acueducto se había iniciado anteriormente. La progresión más espectacular es la conexión eléctrica: mientras solamente el 33 por ciento, el 13 por ciento y el 2 por ciento de la población de Yopal, Aguazul y Tauramena eran conectadas al servicio en 1973, la cobertura había ascendido al 98 por ciento, 91 por ciento y 88 por ciento respectivamente en 1996. En materia de conexión a la red de alcantarillado, los aumentos son igualmente importantes : en el lapso de tres años, la tasa pasa del 55 al 68 por ciento en Yopal y del 33 al 59 por ciento en Aguazul. En cuanto al aparente deterioro del acceso a las redes de acueducto y alcantarillado entre 1993 y 1996 en Tauramena, éste debe analizarse con prudencia : puede estar relacionado con el muy fuerte aumento del número de hogares por vivienda que registró la ciudad durante este período[10] .

Así las tres ciudades comparten una misma evolución general en el transcurso de los últimos años : incluso durante el *boom* petrolero de los años 90, se produjo un aumento importante en la cobertura de conexión de los servicios, especialmente de agua y energía, pero con una gran desigualdad en el acceso a los servicios públicos domiciliarios en los diferentes segmentos de la población. En las

tres ciudades, se observa una segregación socioeconómica más fuerte para los servicios de agua y de saneamiento (que requieren un sistema de conexión individual costoso) que para la energía eléctrica o la recolección de basuras. Pero en las tres ciudades, y para cualquier servicio, el déficit de cobertura se concentra en los barrios más periféricos (excepto cuando son de estrato alto), los barrios mas informales, y los estratos socioeconómicos más populares. Tal vez esta situación, muy común en América latina, sea amplificada en Colombia por el sistema de tarificación de los servicios públicos : las viviendas están clasificadas en varios estratos socioeconómicos, y las tarifas varían de acuerdo al estrato. En estas condiciones, resulta poco rentable invertir en redes de conexión en los barrios populares, que pagan unas tarifas muy inferiores al costo real del servicio.

Además, la calidad de los servicios sigue siendo muy deficiente. Las tasas de cobertura de los servicios, que reflejan el estado de las redes físicas de conexión al servicio (salvo para la recolección de basuras), son muy altas (agua, energía y basura) o relativamente altas (alcantarillado); en cambio, la realidad de la prestación de los servicios es otra. Una encuesta realizada en las tres ciudades en 1996 permitió mostrar que si la calidad y la continuidad del servicio eléctrico era satisfactoria en todos los barrios y en todos los estratos económicos, en cambio, la calidad de los servicios de alcantarillado, de recolección de basura, y sobre todo de agua era muy deficiente. El ritmo real de la colecta de basuras era inferior al ritmo previsto (dos veces por semana) en la gran mayoría de las zonas residenciales (independientemente de su estrato socioeconómico), y sobre todo, las interrupciones en la distribución del agua eran el pan de cada día. En la encuesta (realizada en verano, periodo de aguas bajas), sólo el 12 por ciento de los hogares de Yopal, el 35 por ciento en Aguazul, y el 25 por ciento en Tauramena declararon haber recibido un servicio continuo.

En un plano cuantitativo, gracias a la abundancia de recursos petroleros, las ciudades pudieron responder mal que bien a la demanda creciente en materia de servicios públicos que generó el flujo migratorio, pero con unas importantes deficiencias y desigualdades en la prestación del servicio, que tienen sus orígenes en las formas de gestión de los servicios municipales, mencionados en la sección 1.

Una reducción importante del tamaño de las viviendas y de las áreas habitables

Primera característica de las condiciones de hábitat directamente relacionada con las formas de producción de la vivienda expuestas en las secciones 2 y 3, es el número reducido de cuartos para realizar las distintas actividades domésticas : en 1996, el 45 por ciento de los hogares de Yopal viven en un solo cuarto, el 20 por ciento en dos cuartos, el 14 por ciento en tres y el 11 por ciento en cuatro o más. En Aguazul, la situación es muy similar. La situación de Tauramena, en cambio, es mucho más precaria : el 70 por ciento de los hogares disponen de un solo cuarto y el 16 por ciento de dos cuartos. El número de hogares que disponen de 3 ó 4 cuartos solo alcanza el 13 por ciento.

En efecto, al dividir su vivienda, las familias de Tauramena operaron una reducción importante de su espacio de uso exclusivo : en 1996, la tercera parte de los hogares de Tauramena disponen de menos de 12 m², y otra tercera de entre 12 y 25 m². Se observa la misma situación en Puente Cusiana : el 29 por ciento de los hogares tienen menos de 12 m², y el 50 por ciento entre 12 y 25 m². Sólo el 6 por ciento de los hogares en Tauramena, y el 1 por ciento en Puente Cusiana, disponen de por lo menos 80 m² para su uso exclusivo. En Yopal y Aguazul, donde la práctica de división de la vivienda es menos común, en promedio los hogares gozan de espacios más amplios; sin embargo, una alta proporción de los hogares sólo dispone de áreas muy reducidas. En estas dos ciudades, aproximadamente la mitad de los hogares viven en menos de 25 m²; inclusive el 20 por ciento de los hogares en Yopal y el 14 por ciento en Aguazul tienen menos de 12 m². Sólo el 14 por ciento en Yopal y el 7 por ciento en Aguazul tienen un espacio habitable superior a 80 m².

Finalmente, otro efecto de la subdivisión de vivienda se manifiesta en lo heterogéneo de las áreas habitables según el número de cuartos : cerca de la mitad de los hogares de Tauramena que disponen de un cuarto tienen menos de 12 m² para su uso exclusivo, mientras que el 10 por ciento de ellos disponen de más de 25 m². En Aguazul, el 27 por ciento de los hogares que habitan un solo cuarto tienen menos de 12 m², y el 60 por ciento tiene entre 25 y 50 m².

Un aumento del hacinamiento en las viviendas particulares

En las tres ciudades, después de registrar un mejoramiento entre 1973 y 1993, la situación se deteriora entre 1993 y 1996. Que se considere la proporción de hogares en situación de hacinamiento crítico o el nivel promedio de hacinamiento, la tendencia es la misma. El aumento simultáneo de las viviendas del tipo 'cuarto', a menudo creadas por subdivisión de viviendas existentes, del número de hogares por vivienda y de la población no permanente albergada en el seno de los hogares, todos estos factores concurren a un agravamiento serio del nivel de densidad domiciliaria, con situaciones de hacinamiento crítico en los espacios habitables.

El deterioro es particularmente sensible en Tauramena donde el promedio pasa de 1.9 a 2.5 personas por cuarto. En Aguazul y Tauramena, el porcentaje de hogares con más de 4 personas por cuarto aumenta en proporción considerable durante este mismo período, pasando del 14 al 21 por ciento y del 13 al 19 por ciento respectivamente. Incluso si se considera sólo a los residentes permanentes, el aumento del hacinamiento se volvió una realidad para los habitantes de las tres ciudades estudiadas.

El análisis de la densidad domiciliaria se puede afinar mediante otro indicador, que tome en cuenta el área habitable de uso

exclusivo del hogar : el número de metros cuadrados por persona. Este indicador, que desafortunadamente sólo está disponible en la encuesta de 1996, muestra mejor las desigualdades entre los hogares que el indicador clásico calculado con base en el número de cuartos. Las desigualdades son mucho más marcadas en Yopal que en Aguazul o Tauramena (Cuadro 3.2). Clásicamente, el abanico de diferencias entre grupos sociales se amplía con el tamaño de la ciudad. Además, interviene directamente la práctica de subdivisión de las viviendas. La generalización de esta práctica en Tauramena contribuye a anular las desigualdades sociales en materia de espacio habitable, desembocando en una situación paradójica : los habitantes de Puente Cusiana disponen del mismo área habitable que las familias de clase media que residen en la cabeza del municipio! Otro elemento que merece subrayarse son las diferencias entre las ciudades para un mismo estrato socioeconómico : de manera general, los habitantes de la capital departamental, Yopal, están en una situación más favorable que los de Aguazul y Tauramena.

Cuadro 3.2
Indicadores de hacinamiento por estrato. Residentes permanentes (1996)

| | | Porvenir/Pte Cus. | Bajo-Bajo | Bajo | Medio-Bajo | Medio | Medio-Alto |
|---|-----------|-------------------|-----------|------|------------|-------|------------|
| Promedio de residentes permanentes por cuarto | Yopal | - | 2,9 | 2,4 | 2 | 1,5 | 0,6 |
| | Aguazul | 3,5 | 3,3 | 2,7 | 2,3 | 2,2 | - |
| | Tauramena | 2,4 | 2,6 | 2,6 | 2,3 | - | - |
| Promedio de m ² por residente permanente | Yopal | | 9 | 10,1 | 14 | 18 | 30 |
| | Aguazul | 6,1 | 6,7 | 9,8 | 11,3 | 11,6 | - |
| | Tauramena | 9,4 | 7,5 | 8,4 | 10,9 | - | - |

Fuente : Encuesta Movilidad espacial en Casanare, 1996, CEDE-ORSTOM.

Estas observaciones destacan la complejidad de la noción de densidad domiciliaria : la independencia de los hogares y de los individuos al interior de los hogares resultante del acceso a piezas particulares y el espacio del que disponen son precisamente dos componentes que deben tomarse en cuenta para analizar las situaciones vividas por la población y sus eventuales impactos sobre la modalidad residencial o sobre la percepción del proceso migratorio por parte de la población.

La realidad de la densidad domiciliaria no puede por supuesto limitarse a una observación de los individuos que residen de manera permanente en estas ciudades. La práctica del albergue de la población no permanente, diferencial según las ciudades y las clases sociales, modula las situaciones que acaban de describirse, al tiempo que, de manera general, aumenta ligeramente el nivel de hacinamiento de la población en las viviendas (Cuadro 3.3). El efecto de la inclusión de la población no permanente en los indicadores globales de cada una de las ciudades es notablemente bajo : menos de una décima de punto sobre el número promedio de personas por cuarto, y menos de un m² sobre el área promedio por persona.

Cuadro 3.3
Indicadores de hacinamiento por estrato. Residentes permanentes y no permanentes en viviendas particulares (1996)

| | Hogares con solo residentes permanentes | Hogares con permanentes y no permanentes | Hogares con solo no permanentes | Total Hogares | Total Hogares |
|---|---|--|---------------------------------|---------------|-------------------|
| Promedio person./cuarto | | permanentes o no | | | solo perm. |
| Yopal | 2.3 | 2,2 | 1.5 | 2.3 | 2,2 |
| Aguazul | 2,5 | 2,7 | 1,6 | 2,5 | 2,5 |
| Tauramena | 2,6 | 2,7 | 2,6 | 2,6 | 2,5 |
| Puente Cusiana | 2,4 | 2,75 | 1,0 | 2,4 | 2,4 |
| Promedio de m²/ persona | | permanentes o no | | | solo perm. |
| Yopal | 10.8 | 12.7 | 17.1 | 11.3 | 12,5 |
| Aguazul | 10.0 | 9.8 | 18.1 | 10.3 | 10,7 |
| Tauramena | 8.1 | 12,5 | 9.3 | 8.5 | 9.2 |
| Puente Cusiana | 9.4 | 5,1 | 8.0 | 9.0 | 9.4 |

Fuente : Encuesta Movilidad espacial en Casanare, 1996, CEDE-ORSTOM.

El examen de la densidad domiciliaria en función de la composición de los hogares (presencia de residentes permanentes o no) permite profundizar la comprensión del proceso de albergue. En Tauramena, el albergue de personas no permanentes se traduce a la vez en un aumento del número de personas por cuarto y una mayor área disponible por persona (Cuadro 3.3). Parecería pues que en Tauramena los residentes no permanentes fuesen albergados en hogares que disponen de un espacio habitable suficiente para hacerlo, aun cuando estos hogares no disponen de piezas independientes para recibirlos; así mismo en Yopal, el albergue parece darse en hogares que tienen viviendas con áreas grandes. En cambio, en Aguazul, la presencia de población no permanente se traduce a la vez en un aumento del número de personas por pieza y una disminución del área por persona. La especificidad de Aguazul en relación con las otras dos ciudades se ha mostrado en varias ocasiones en las páginas anteriores : las características del parque de viviendas existente en Aguazul, la dinámica particular de la ciudad 'contenida' en su perímetro actual y el carácter más familiar y más estable de la migración reciente se conjugaron, explicando la singularidad de esta ciudad respecto de las otras dos en materia de evolución de las densidades domiciliarias. Puente Cusiana constituye el arquetipo de esta situación observada en Aguazul : la recepción de población no permanente tiene un efecto muy marcado en el hacinamiento de la población en las viviendas, tanto en el número de personas por cuarto (de 2.4 a 2.7) como en el espacio disponible por persona (9.4 a 5.1 m²). Contrariamente a lo que sucede en Tauramena y Yopal, no son sólo los hogares que cuentan con viviendas de tamaño suficiente los que albergan residentes no permanentes en Puente Cusiana, y en menor grado en Aguazul : en estas dos localidades, el fenómeno de

albergue de individuos residentes no permanentes en el seno del hogar (y la consecución de ingresos complementarios que puede generar, cuando se enmarca en una lógica especulativa) se realiza a costa de una degradación sensible de sus propias condiciones de vivienda.

Consideradas a través de uno de sus componentes importantes, es decir, la vivienda, las condiciones de vida en las tres ciudades se han deteriorado notablemente en el transcurso del último cuarto de siglo. Las páginas anteriores han puesto de relieve graves deficiencias en materia de vivienda, aún más acentuadas en Tauramena que en las otras dos ciudades: ¿en qué medida pueden atribuirse estas deficiencias al crecimiento repentino de la población, principalmente ligado al inicio de la explotación petrolera en la región? La simple comparación de un indicador de calidad de la vivienda en estas tres ciudades con el de las otras ciudades del Casanare y de los otros departamentos de la región Orinoquia en 1993 es reveladora : si se considera el sitio donde se preparan los alimentos, la situación de las tres ciudades petroleras está por debajo de los promedios departamental y regional (Fournier y Gouëset, 1999 : 1.2). Ya en 1993, es decir antes de la fase más reciente de deterioro más sensible de las condiciones de vivienda, las condiciones de hábitat ya eran peores en estas ciudades que en las otras ciudades de la región.

El problema de la vivienda en las ciudades petroleras ya era manifiesto en 1993 y se empeoró en los años siguientes. La presión sobre la demanda de vivienda producida por la llegada abrupta y masiva de inmigrantes creó una situación difícil de sanear en un plazo muy corto. Todavía en proceso de consolidación, las instituciones públicas locales no fueron capaces de definir proyectos colectivos, ni de crear condiciones de apropiación del territorio. Tampoco hubo respuesta importante por parte de los actores privados del mercado de la vivienda, quienes también tienen su responsabilidad en materia de inversión en la producción de vivienda : frente al carácter temporal de la migración, estos actores desarrollaron estrategias que resolvieron parcialmente el déficit cuantitativo de vivienda, pero condujeron también a la multiplicación de viviendas inadecuadas y sobreocupadas. Las viviendas existentes se dividieron o generaron nuevos tipos de hábitat como los cuartos, ocasionando un mayor hacinamiento y la utilización de material precario para las paredes y los pisos. En cambio, esta situación no afecta ni el acceso a los servicios de acueducto ni a los servicios sanitarios que las viviendas tenían antes de sufrir sus transformaciones; y las inversiones hechas por los municipios en materia de infraestructuras permitieron conectar rápidamente las viviendas nuevas a la red de acueducto. Involucrando actores distintos, la producción de servicios públicos y aquella de vivienda han experimentado, lógicamente, evoluciones opuestas, que contribuyen en la ambivalencia de la percepción del proceso migratorio.

El petróleo y las regalías asociadas pudieron sembrar tuberías y alambres, pero no pudieron regular los comportamientos rentistas reforzados por la voluntad de aprovechar el cuarto de hora : en forma paradójica, la explosión de riqueza en la región casanareña ligada a la actividad petrolera generó una producción importante de pobreza en estas ciudades, con una amplificación importante de las desigualdades sociales.

Conclusión

El presente estudio mostró, en el contexto muy específico de bonanza petrolera que afectó el piedemonte casanareño en los años 90, el papel de un fuerte flujo de inmigración sobre la evolución del espacio urbano y el deterioro de las condiciones habitacionales de los diferentes segmentos de la población de las ciudades de Aguazul, Tauramena y Yopal.

Sin embargo no se puede atribuir el conjunto de los cambios recientes en los procesos migratorios y en las dinámicas urbanas a la actividad petrolera por sí sola. Tal vez un análisis general de los patrones de movilidad espacial y de mutaciones urbanas en Colombia durante las últimas décadas aportarían elementos para concluir sobre el papel específico de la actividad petrolera en las ciudades del piedemonte llanero. Pero, como concluye Prévôt-Schapira a propósito de México, es muy difícil « diferenciar lo que compete a unos procesos banales que afectan con unos grados variables el conjunto de México (...), y lo que es el impacto propio del polo industrial » (1982: 175). Difícil, el ejercicio nos parece también relativamente vano. Por lo tanto, más que intentar elucidar el papel de la actividad petrolera y el de los cambios que afectan al conjunto del sistema migratorio colombiano, nos parece importante destacar algunas enseñanzas particularmente importantes sacadas del análisis de la evolución del proceso migratorio durante el período reciente en el piedemonte casanareño.

En particular las encuestas y las entrevistas realizadas en las ciudades del estudio permitieron mostrar el papel de cada uno de los actores en el proceso de urbanización, y no solamente los actores institucionales. Debido al déficit de intervención pública en la producción de espacio urbano y de vivienda (un problema común en Colombia, que no es específico de las ciudades petroleras), el juego de oferta y demanda se dio fundamentalmente entre actores privados : población nativa (o de radicación antigua) y empresas constructoras como productoras de vivienda; población nativa o inmigrante como consumidora de este bien. Los habitantes, desde luego, no fueron agentes pasivos sino actores esenciales de las dinámicas urbanas : por sus prácticas residenciales, intervinieron directamente en el mercado de la vivienda y sobre las características del parque de vivienda y las condiciones de hábitat. Por supuesto, la intensidad y las modalidades de la inmigración son esenciales en la producción del espacio urbano, pero su impacto no se redujo a un mero aumento de la demanda de vivienda : también emergieron nuevas formas de producción y de uso de la vivienda.

Otra enseñanza importante de las ciudades petroleras es que cualquier acción pública debe fundamentarse sobre un conocimiento sólido de las realidades y de las prácticas sobre las cuales se pretende intervenir, en este caso la función residencial. No es suficiente producir viviendas (o incitar su producción) si no se han aclarado las reglas precisas de funcionamiento del mercado local de la

vivienda. Aún en ciudades jóvenes, en fase de crecimiento acelerado, la comprensión de la dinámica real del mercado de la vivienda no se puede limitar al estudio de los mecanismos de producción de viviendas nuevas : requiere un análisis a profundidad de las prácticas espaciales de la población.

Notas

[1]Este artículo fue redactado a partir de una ponencia en el *III Coloquio Internacional de Geocrítica, Migración y cambio social*, Barcelona, 28-30 de mayo de 2001. La primera parte de la ponencia fue publicada en la revista *Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, Nº 94 (76), Agosto de 2001, bajo el título siguiente: El proceso migratorio y sus consecuencias sobre el poblamiento de las ciudades petroleras : realidades y representaciones colectivas en el caso de las ciudades de Casanare, Colombia.

[2] Sobre la coyuntura petrolera casanareña, y el contexto general del estudio, repórtese a Dureau F. & Gouëset V. El proceso migratorio y sus consecuencias sobre el poblamiento de las ciudades petroleras : realidades y representaciones colectivas en el caso de las ciudades de Casanare, Colombia. *Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, Nº 94 (76), Agosto de 2001.

[3]*Ibidem*.

[4] En los últimos años han surgido muchas ONG en las ciudades petroleras, algunas sobre una base social y participativa, como *CEMILLA* en Yopal (que era la más activa del departamento, y que tenía un campo de intervención amplio amplio), y otras (la mayoría), con preocupaciones ambientales.

[5]Fuente: Asociación Santiago de las Atalayas, 1998. Esta asociación agrupa las principales empresas a cargo de la explotación de los pozos de Cusiana et Cupiagua : ECOPETROL, British Petroleum, Total y Triton.

[6] En 1997, el presupuesto Tauramena era 26 veces más alto que el de Pore (uno de los más bajos de Casanare), mientras el número de habitantes de ambos municipios era similar

[7] En 1993, el porcentaje de viviendas ocupadas por un solo hogar era : 73.6 por ciento en Yopal, 76.4 por ciento en Aguazul, 66.6 por ciento en Tauramena, 79.1 por ciento para el Casanare urbano (Fuente: sistema de información urbano, DNP, con base en el censo de 1993).

[8] Densidad demográfica en la vivienda, captada por dos indicadores: el número de personas por cuarto y el área habitable disponible por persona.

[9] Herpin N. & Verger D. constatan lo mismo a propósito de la observación de la pobreza en las fuentes francesas de información estadística: “*El presente análisis de las poblaciones desfavorecidas reposa en encuestas que se hacen con viviendas particulares, lo cual excluye del campo contabilizado y estudiado, de una parte a las personas sin domicilio (...), de otra parte a los individuos que residen en viviendas colectivas. (...) El enfoque de la pobreza utilizado aquí, que excluye de entrada lugares que reúnen a una parte de los más desfavorecidos, no puede pretender establecer el número de pobres*” (1997 : 4).

[10]Las tasas de cobertura están calculadas : por vivienda en 1973 y 1993, y por hogar en 1996.

Bibliografía

BLANQUER, J.M. & FAJARDO, D. *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*. Bogotá: IFEA – CES, 1991, 170 p.

DANE. 1986. *XV Censo nacional de población y IV de vivienda. Metodología. Vol. II*. Bogotá: DANE, 220 p.

DUREAU, F. Les mobilités à géométrie variable des habitants de Bogota. *Espace, Population Sociétés*, 1999, n° 2, p. 329-344.

DUREAU, F. & FLÓREZ, C.E. El sueño petrolero. Movilidad espacial y dinámicas urbanas en Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare). *Territorios*, 1998, n° 1, p. 119-138.

DUREAU, F. & FLÓREZ, C.E. *Aguaitacamínos. Las transformaciones de las ciudades de Yopal, Aguazul y Tauramena durante la explotación petrolera de Cusiana-Cupiagua*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – Ediciones Uniandes, Colección Ciudades y ciudadanía, 2000, 343 p.

FLÓREZ, C.E., DUREAU, F. & MALDONADO, M.M. *Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión : los casos de Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare), Documento n° 6, Informe final*. Bordeaux: CEDE-ORSTOM, 1997, 278 p.

FLÓREZ, C.E. & MENDEZ, R. *Boletín de estadísticas sobre hogar y familia en Colombia, 1972-92*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1994, 43 p.

FOURNIER, J.-M. & GOUËSSET, V. *Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión : los casos de Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare). Documento n° 9. Petróleo y desarrollo regional en el Casanare: un enfoque geográfico*. Bogotá: CEDE-ORSTOM, Documento CEDE n° 2000-05, 2000, 144 p.

GUTIERREZ de PINEDA V. *Familia y cultura en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad de Antioquia, Col. Antropología, 1994, 528 p.

HERPIN, N. & VERGER, D. La pauvreté une et multiple. in : *Mesurer la pauvreté aujourd’hui. Economie et Statistique*, INSEE, 1997, n° 308-309-310, p. 3-22.

HOYOS, M.C. & SALAZAR, O.I. 1997. *Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión: los casos de Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare). Documento No. 3. El eterno*

cuarto de hora. Estudio cualitativo. Informe final. Bogotá: CEDE-ORSTOM, 127 p.

LE BRIS, E., MARIE, A., OSMONT, A. & SINOU, A. *Famille et résidence dans les villes africaines. Dakar, Bamako, Saint-Louis, Lomé.* Paris: L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises, 1987, 268 p.

PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.F. Pétrole et nouvel espace industriel au Mexique. Coatzacoalcos-Minatitlán. *Cahiers des Amériques Latines*, 1982, n° 25, p. 175-187.

© Copyright Françoise Dureau y Vincent Gouësset, 2001

© Copyright Scripta Nova, 2001

[Volver al principio de la página](#)



[Menú principal](#)