



Proceso de urbanización y agentes urbanos en Pereira, Colombia

Desigualdad social, fragmentación espacial y conflicto ambiental, 1990-2012

Jorge Andrés Rivera Pabón

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

PROCESO DE URBANIZACIÓN Y AGENTES URBANOS EN PEREIRA, COLOMBIA

Desigualdad social, fragmentación espacial y conflicto ambiental,
1990-2012.

Tesis Doctoral presentada por:
JORGE ANDRÉS RIVERA PABÓN

Doctorado en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental

Directores: Dr. Horacio Capel Sáez

Dr. Isabel Pujadas Rúbies

Universidad de Barcelona

30 Septiembre de 2013

Tercera parte

**Agentes sociales, morfología urbana
y conflicto ambiental**

Capítulo 5.

AGENTES Y ACTORES URBANOS EN LA PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD LATINOAMERICANA.

En el desarrollo de este capítulo se examina una categoría de análisis decisiva en la comprensión del proceso de urbanización, como es el papel de los agentes y actores urbanos en la producción de la ciudad. Con esta finalidad, a partir de las explicaciones realizadas por algunos académicos e intelectuales asociados a diversas perspectivas teóricas en las ciencias sociales, la arquitectura, el urbanismo y la planificación urbana, hasta aquellas originadas en las organizaciones o movimientos sociales de base, se espera desvelar los giros, vueltas y revueltas operados en las estrategias utilizadas por los grupos de poder y/o resistencia en la configuración urbana durante los últimos dos decenios, de modo que se abonen nuevos caminos de conocimiento sobre la dinámica del mercado formal e informal del suelo, la vivienda y el hábitat, o en términos generales, de la construcción contradictoria, conflictiva y dinámica que es la ciudad.

A su vez, la incorporación de estos elementos teóricos e interpretativos permite entender la materialización de los territorios y paisajes urbanos de la desigualdad como producto de la lucha que viven los sectores populares por el derecho a la ciudad, los cuales entran en disputa con las iniciativas, proyectos e intereses particulares o gremiales de los propietarios de los medios de producción de la maquinaria rentista y especulativa que constituye la urbanización moderna. Así pues, con base en el siguiente enunciado de Horacio Capel (2005) se identifica como objetivo de este apartado, el tratamiento de un enfoque analítico que atienda la complejidad de los diferentes paradigmas, motivaciones y estrategias que sustentan la práctica de los agentes urbanos, como también la necesidad de animar e inspirar un cambio en la ciudadanía para que pase de ser, de un actor o espectador en el escenario urbano, a un agente y sujeto de su transformación:

“ La atención a los agentes urbanos permite, efectivamente, entender la forma como la ciudad se construye, cuáles son los factores esenciales de la organización del espacio, de la creación del paisaje urbano, y avanzar hacia la comprensión y explicación de los mecanismos y las lógicas de la actuación. También permite pensar en alternativas. Por ejemplo, la posibilidad de que los ciudadanos que son simples actores, que se mueven en el teatro urbano construido por otros, se conviertan también en agentes; es decir, que puedan intervenir en las operaciones diseñadas por los agentes que habitualmente actúan, y consigan imponer otra forma de construir la ciudad. La historia del movimiento vecinal nos permite ser optimista y tener enseñanzas que pueden ser de utilidad en ese sentido de la conversión de los actores en agentes; y para la redefinición de las políticas sobre la ciudad”.

De este modo, se hace imperativo adelantar el examen de las políticas públicas y el marco jurídico que determinan, limitan o permiten acciones particulares en el desarrollo urbano, en otras palabras, es menester afrontar el análisis de las instituciones estatales en sus diversas facetas de planificador, regulador y gestor de las contradicciones o conflictos entre los diferentes agentes y actores urbanos, y más tarde, como agente que actúa directamente o como mediador en la producción de la vivienda y la ciudad. Por otra parte, se aboga por la inclusión de un análisis específico sobre las formas de producción y mercado de la vivienda, su dinámica y evolución:

“Es preciso prestar atención especial a la dinámica de la construcción, la preocupación por la maximización de los beneficios empresariales en la producción de la vivienda; la industria de la promoción urbana; los ciclos en la industria de la construcción; las estrategias de los constructores para el abaratamiento de la vivienda y maximización de las ganancias; o las que existen para la retención de suelo urbano y apropiación futura de las plusvalías; el papel de los impuestos sobre el valor del suelo urbano; la presión de propietarios y constructores sobre los ayuntamientos”¹.

Adicionalmente, este estudio de los mercados de la vivienda y las diversas formas de acceder a ella debe considerar la posición de los partidos políticos y las asociaciones obreras ante este problema, por ejemplo, la indagación de la politización obrera frente a la lucha por la vivienda y el hábitat barrial, comunitario o colectivo; el papel que ha jugado la mujer y el movimiento feminista en estas dinámicas sociales urbanas; la respuesta estatal a situaciones críticas como los desahucios, la toma de tierras y la autoconstrucción; el sentido de las leyes y las ordenanzas municipales (las leyes de inquilinato, vivienda popular, etc.), su nivel de diálogo y sintonía con las demandas o necesidades de los grupos sociales, entre otros aspectos.

1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS DEL ESTUDIO SOBRE LOS AGENTES Y ACTORES URBANOS.

Entre los diferentes enfoques teóricos y metodológicos que atienden el estudio de la configuración social del espacio urbano, se destaca el análisis de los agentes que participan en el mercado formal de la tierra, la vivienda y el urbanismo, como son, entre otros, los propietarios del suelo y de los medios de producción; los constructores, las empresas inmobiliarias, los promotores, comerciantes y el sector financiero; los partidos políticos, El Estado; y para el mercado informal, además de los agentes coincidentes (propietarios, promotores, partidos políticos, el Estado), se identifican las organizaciones no gubernamentales (ONG's) o tercer sector, la (s) iglesia (s), las asociaciones de vecinos, organizaciones comunitarias y las cooperativas de viviendistas, etc.

Al respecto, el geógrafo colombiano Jhon Williams Montoya (2006, 74) haciendo mención de algunos enunciados realizados por Paul Knox (1995, 115) define como principales agentes y actores de las transformaciones del espacio urbano en América Latina a los propietarios de la tierra, financistas, especuladores, constructores, promotores, agentes inmobiliarios, planificadores, políticos y consumidores.

A ellos, añade a los diferentes niveles de gobierno y los hogares mismos, mientras que Hubert (1994) adiciona las organizaciones corporativas que representan los sectores gremiales (Cámara de Comercio, Asociación Nacional de Industriales, etc.) y los ciudadanos organizados en asociaciones, o aquellos que participan en movimientos sociales relacionados con la reivindicación por el derecho a la vivienda y la ciudad. Decisivamente, tal como lo formula la experta en el mercado del suelo y políticas públicas de tierra, ambiente, pobreza urbana y configuración de ciudades latinoamericanas, la arquitecta argentina Nora Clichevsky (2000, 2):

“Los agentes que producen la ciudad son múltiples, perteneciendo a los sectores más polarizados de la sociedad, pudiendo identificarse desde las grandes corporaciones internacionales que comienzan a actuar, fundamentalmente, en los años ochenta y acentúan sus inversiones en la década del noventa hasta los autoconstructores, los agentes “informales” del sector construcción y mercado de tierras, los ocupantes de casas”.

En este sentido, entre los aspectos que se van a considerar subsiguientemente, se señala en primer término, tanto para la ciudad formal e informal, el desarrollo del mercado de la construcción o producción de la vivienda, su promoción y distribución; en segundo lugar, el análisis de los intereses y estrategias desplegados por los protagonistas del hecho urbano, y en especial, el estudio sobre el papel creciente del sistema financiero y la privatización en la configuración de la ciudad (vivienda, hábitat y urbanismo, equipamientos colectivos, infraestructuras y servicios domiciliarios, etc.). Por último, con relación a la producción de la ciudad informal, se tienen en cuenta sus diversas formas de producción y organización popular, colectiva o comunitaria, al igual que la respuesta del Estado desde las políticas de planeamiento urbano y los programas de vivienda social, legalización de predios, mejoramiento o reubicación de viviendas.

2. LOS AGENTES Y ACTORES URBANOS EN EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.

Como se indico en el capítulo anterior, el proceso de urbanización en la región latinoamericana continua su tendencia de crecimiento, principalmente en los extensos espacios conurbados o áreas metropolitanas de las grandes ciudades (por lo general, las capitales) pero también de manera progresiva en las ciudades intermedias².

Con todo, esta situación se hace más compleja y problemática al reconocer el aumento constante de la desigualdad e injusticia social, fenómeno que desde la década de los setenta se ha agudizado producto de la imposición y adopción del modelo neoliberal en la región. Es así como se evidencia en Latinoamérica, un mayor ritmo de crecimiento de la población que se encuentra en situación de pobreza, en comparación con el porcentaje minoritario de la elite que concentra cada vez más la riqueza producida en cada país. En este sentido, de acuerdo a lo expuesto por Nora Clichevsky (2000, 3):

“Una considerable población urbana vive en condiciones de pobreza e indigencia y en la mayoría de los países la proporción de hogares pobres es aún más alta que en los años setenta. La magnitud de pobres urbanos pasó de 63 millones en 1980 a 122 millones en 1990 (CEPAL, 1999). Por otro lado, la polarización se ha acrecentado a causa de una distribución del ingreso que es hoy más concentrada e inequitativa que a fines de los años setenta. (CEPAL, 1996a)”.

En consecuencia, en este contexto imperante de iniquidad, el crecimiento de las ciudades latinoamericanas ha significado una mayor presión para los respectivos Estados, debido al ascenso y acumulación del déficit histórico de provisión de vivienda y hábitat adecuado para los sectores más pobres. Por eso, en la mayoría de ciudades de la región, la evolución de la magnitud de población que ocupa alguna forma de hábitat informal³ con respecto al total de habitantes ha sido importante en las últimas décadas⁴, tal como se muestra en el cuadro 5.1.

Cuadro 5.1. Características y magnitud de la informalidad, por regiones y ciudades, en porcentajes de población.

Región, ciudades	países	y	% de población viviendo informalidad	Características de la informalidad en la urbanización
Región Austral Suramérica:	Argentina	-	10	En la ciudad de Buenos Aires los datos oficiales definen 80.000 personas habitando en villas ⁵ en 1993, mientras que en 1991 los "villeros" eran 50.058 habitantes. Se estima en 145.000 la población que habita en inquilinatos y hoteles-pensión y en 150.000 los que ocupan inmuebles, en más de diez mil propiedades. En los partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires-AMBA-, estimaciones de organizaciones sociales indican que la población viviendo en aproximadamente 140 asentamientos es de 250.000 habitantes. A esta población hay que agregarle la que no tiene regularizada su situación dominial (por compra de lotes a mensualidades, de manera legal o clandestina) y la población de las villas; se calcula que hay más de medio millón de personas que viven en estas condiciones (Clichevsky, 1999).
Región Lusitana:	Brasil			En Brasil, la situación de ilegalidad asume magnitudes importantes en las ciudades más grandes y regiones metropolitanas, de maneras diversas. En Río de Janeiro,

Belo Horizonte	20 (solo en favela)	<p>la población favelada, al igual que en Belo Horizonte, es del 20%; en San Pablo, el 22%, en Salvador y Fortaleza alrededor del 21% y en Recife el 46%. (Mello Bueno, 1999). En San Pablo, el loteamiento ilegal y la autoconstrucción fue la principal alternativa de acceso al suelo⁶. Para 1980, el número de loteamientos oscilaba entre 3560⁷ y 5000, según diversas fuentes, y su población entre 2,5 y 4 millones de personas: alrededor del 50 % de la población de la ciudad. En 1990, en 2600 loteos vivían 2,4 millones de personas, dado que se había regularizado (Maricato, 1996). Paralelamente, la población en favelas creció a alto ritmo. Mientras que la tasa de crecimiento de la población entre 1980 y 1991 es de 1.04, la de la población viviendo en villas es de 6,17. En el total de la Región Metropolitana, las cifras indican 1,59 y 7,46, respectivamente⁸. En 1993, cerca del 19,3% eran favelados (La/hab/FAU-USP, 1999). Existe relación directa entre disminución de lotes ilegales y crecimiento en favelas⁹. En Recife, alrededor de 50% de la población vive en mocambos a lo largo de este siglo. En Santos, el 12% de la población vive en corticos.</p>
Fortaleza	21 (solo en favela)	
Recife	46	
Río de Janeiro	20 (solo en favela)	
Sao Paulo	22 (solo en favela)	
Salvador de Bahía	35,5 (solo en favela)	
Santos	12 (solo en corticos)	

Países del Interior de Sudamérica y los del norte del área Andina: Perú, Ecuador, **Colombia**, Venezuela.

Lima	40	<p>La proporción de personas que vivía en los distintos tipos de ilegalidad en Lima y Caracas tendió a aumentar, pasando aproximadamente del 15 y el 20%, en los años cincuenta y principios de los sesenta, al 35 y 50%, en los años setenta y principios de los noventa, respectivamente¹⁰. A fines de la década de esta década, estimaciones dan cuenta que en Lima más del 40% de la población vive en hábitat informal (RíoRIO, 1999); según otras estimaciones, la misma llega al 50% (Mello Bueno, 1999). En Bogotá, la producción de loteos clandestinos data de los años cincuenta; en los setenta habitaban en ellos el 54% de la población; en la última década, la población viviendo en algún tipo de informalidad ha llegado al 59%¹¹. (Clichevsky, 1991; Mello Bueno, 1999).</p>
Quito	50	
Bogotá	59	
Caracas	50	

En Quito, aproximadamente el 50% de los asentamientos son ilegales; en 1992, había 214 barrios populares¹² con una superficie de 4035 Ha; la ocupación informal se realiza a través de cooperativas de vivienda¹³ o de cooperativas agrícolas, ilegalmente transformadas en urbanas (Clichevsky, 1998c).

América Central y el Caribe: Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Salvador, México.

Ciudad de México	40%	<p>En México ha llegado al 40%. De todas las formas de informalidad, la adquisición ilegal¹⁴ es la forma más extendida de hábitat popular, llegando al 50% de las viviendas edificadas en ciudades de Nicaragua y El Salvador, entre otras. En San José de Costa Rica y San Salvador en los años ochenta, predominaban los inquilinatos centrales; esta situación cambió en San Salvador¹⁵, a raíz del sismo de 1986 y también como consecuencia del conflicto bélico; allí también el submercado ilegal existía desde la década de 1950 y hacia 1975 era el submercado de mayor crecimiento.</p> <p>En 1971, en el AMSS (Área Metropolitana de San Salvador) la incidencia de tugurios y mesones era de</p>
San Salvador	35,5% (solo en mesones)	

40,6% del total de viviendas, predominando el vivienda mesón (31,7) frente a la del tugurio (8,9%). Las viviendas en mesones bajó al 8,6% al final de 1986 por el terremoto y la no reconstrucción de una gran cantidad de los mismos. La disminución "estadística" de la vivienda popular o informal va desde el 52,68% en 1976-1977 a alrededor del 35% en 1992-1993. Esto no significa una disminución real de la informalidad, sino que posiblemente los pobres han optado por el allegamiento de hogares (Fundasal, 1993).

Para Guatemala y Managua no existe información reciente, pero en la primera de ellas el desarrollo de los asentamientos periféricos parece haber comenzado ya en los años cuarenta, mientras que en la segunda, con el sismo de 1972 y las grandes migraciones y tomas de terrenos periféricos ocurridas en los últimos años, han aumentado considerablemente los asentamientos irregulares (Clichevsky, 1998c).

Fuente: Clichevsky, N. 2000. p. 5-7.

Formas de producción y mercado de la vivienda

La organización del mercado de tierras y la vivienda en América Latina está regulada por los códigos civiles y penales, siendo las imputaciones de incumplimiento e infracciones dirimidas con base en ellos. Asimismo, se reconoce que predomina casi exclusivamente el crédito privado como forma de financiación para la compra de tierra, por lo tanto, el acceso es restringido a la capacidad adquisitiva y no a una política de acceso igualitario establecida, gestionada y operada por el Estado.

Por otro lado, a partir de los estudios realizados sobre el mercado formal de tierras en Latinoamérica se identifica que éste no es independiente del informal, es decir, que no son dicotómicos, sino complementarios y hasta yuxtapuestos, y con límites escasamente definidos en algunas situaciones; los agentes que actúan en uno y otro, son diferentes, o parcial o totalmente iguales, dependiendo del país y del momentos histórico. Esta situación estructural define, en parte, la imposibilidad de acceso a una importante cantidad de población urbana. Entre las principales características del mercado formal e informal citadas por Clichevsky (2000) se pueden señalar:

- Relación con la dinámica económica: Inflación, funcionamiento del sector financiero (alternativas para captación de mayores ganancias), intereses, entrada de capitales, comercio exterior, etc.

- Relación directa con los mercados de vivienda, industria, comercio y servicios, generándose submercados en función de las demandas específicas de las actividades urbanas. En las últimas décadas, en especial, ha cambiado el submercado residencial; en paralelo a la polarización mayor de la sociedad, el mercado residencial ha respondido con nuevas "mercaderías": viviendas lujosas, para los sectores de más altos ingresos, clubes de campo, barrios cerrados, hasta "ciudades cerradas"; los cambios en el sector industrial, comercial, hotelero y de recreación privada en la ciudad, ha significado demandas de tierra diferentes.
- Funciona según la oferta y la demanda sólo solvente (según las rentas que los propietarios quieran obtener).
- Es imperfecto y, según los diferentes países y ciudades, monopolístico u oligopólico.
- Posee escasa transparencia; es difícil conocer quienes son los propietarios, por el uso de "testaferros", los precios reales de las transacciones; las inversiones que se realizan para "urbanizar" la tierra rural. No existe transparencia de la información, por ejemplo, de catastros de tierras privadas y fiscales actualizados, y en algunas ciudades, no existen registros.
- Ha estado condicionado por la estructura de propiedad, históricamente dada, más o menos atomizada o concentrada dependiendo de los países y ciudades, en especial en la periferia de las mismas.
- En muchos países, se genera un submercado particular para la población de bajos ingresos (Vivienda de Interés Social-VIS), por el tipo de tierra ofertada (en cuanto a superficie, servicios, etc.) precios y en especial, sus formas de financiamiento.

Por lo enunciado con anterioridad, es pertinente reiterar que no se puede entender el funcionamiento del mercado de tierras sin comprender la influencia directa que tienen, tanto las políticas económicas en su evolución, como el desarrollo de la economía en la ciudad, con sus múltiples relaciones y necesidades de soporte de suelo para realizar sus actividades; por ejemplo, en los años noventa, en un contexto de estabilidad y necesidad del capital internacional de realizar acciones en Latinoamérica, la construcción de la ciudad se convirtió en un sector de inversión rentable, y por lo tanto, se adelantaron un sin fin de inversiones en ella¹⁶.

Del mismo modo, los cambios en la política macroeconómica de las últimas décadas, que ha posicionado a los inversionistas privados como principales operadores del mercado formal de la vivienda, ha contribuido para que exista una necesidad de modernizar los catastros y registros inmobiliarios, lo que ha beneficiado, en primer término, al sistema financiero por el dinamismo de los créditos hipotecarios, y en segundo lugar, al Estado, que ha encontrado en la

recaudación y captación fiscal una nueva fuente de recursos e ingresos, después del cierre, venta y privatización de las empresas públicas.

Estos aspectos han incidido también en el hábitat popular e informal, ya que los agentes urbanos privados se han interesado en algunas ocasiones por la tierra que está ocupada por población de bajos ingresos (operándose con celeridad los desahucios e iniciando procesos de renovación urbana inconsultos y antidemocráticos, favoreciendo dinámicas de gentrificación, etc.). Asimismo, el Estado como gestor urbano ha vendido las tierras de su propiedad en períodos de ajuste fiscal y de reformas, privilegiando como compradores a grupos o consorcios económicos que han invertido en el sector inmobiliario y de la construcción, en detrimento de usarlas para suplir la demanda de los sectores de menores ingresos.

Ahora bien, estos factores y procesos urbanos, se ven expresados en la evolución de las formas de producción y mercado de la vivienda en latinoamérica. Como caso típico, se sabe que en Colombia, por ejemplo, las diversas modalidades de construcción legal (entre públicas y privadas) no llegan al 50% del total, y que las ilegales, con frecuencia superan el 60% de la actividad edificadora de la vivienda. Estas cifras válidas en 1960, seguían vigentes después de 1980 (Aprile, 1992, 608) e incluso al sobrepasar el final del siglo¹⁷.

Este dato es relevante, debido a que pone en evidencia la incapacidad del Estado en dar respuesta efectiva a las necesidades de vivienda, y muestra al mismo tiempo, la magnitud de la actividad edificadora informal, situación que ha llevado a investigadores como Gilbert y Ward (1987, 123) a afirmar que en Colombia “más y más personas están siendo excluidas del mercado de la vivienda”, pero también a reconocer el peso que tiene el incumplimiento de las responsabilidades del Estado, suplido con la autogestión comunitaria y la construcción informal, en los problemas del hábitat y la salud pública, el detrimento en la calidad de vida y bienestar social de la población de menores o escasos recursos económicos, y paralelamente, la generación de conflictos ambientales que impiden la sustentabilidad urbana por falta de una cobertura total de infraestructuras sanitarias, entre otros aspectos.

En efecto, para realizar una caracterización inicial de las dos formas predominantes de producción de vivienda, se enuncia la cita de Gilbert y Ward (1987) con base en Pradilla (1976) y Burgess (1978):

“La producción “industrializada” (empresarial) que domina, se caracteriza por grandes empresas que utilizan alta tecnología de producción de vivienda vendida a través del intercambio. La intervención de numerosos actores (financieros, urbanizadores, agentes de bienes raíces) en el proceso de producción y venta convierten la vivienda en un producto caro. La pequeña producción subordinada asume dos subformas: la manera “manufacturada”, que se organiza en pequeñas empresas con pocos trabajadores pagados, usa métodos de producción de trabajo intensivo y emplea materias primas locales no estandarizadas; y la “autoconstrucción” en la que el productor y el consumidor son uno y las materias primas son compradas al sector manufacturero o son desechos reciclados” (Gilbert y Ward, 1987, 20).

Por añadidura, a partir de la revisión conceptual efectuada por el docente de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, el arquitecto Luis Fernando Figue Pinto (2006, 74) la producción llamada “industrializada” y la “manufacturada” serían las formas legales de construcción, constituyendo la modalidad en la cual se ha hecho la producción de la Vivienda de Interés Social en Colombia (VIS)¹⁸.

Según este autor, es de mayor relevancia en el estudio de la producción urbana, el conocer la manera como los habitantes obtienen los recursos, y las condiciones o procedimientos que utilizan para suministrarse su alojamiento, además de las diversas maneras en que los agentes urbanos los ponen en juego para producirlo, que si la construcción de la vivienda es legal o no, en términos jurídicos.

De otro lado, en cuanto a los recursos de subsidio destinados para la política de vivienda social en Colombia desde los años noventa, el autor sostiene que éstos se han aplicado a viviendas de ambos orígenes (en la informal, para su mejoramiento y el de su entorno); sin embargo, advierte que la cobertura y cuantía han sido mayores para la producción formal de vivienda nueva, en diferentes formas de gestión: individual, comunitaria, municipal o privada, con el predominio prácticamente total de esta última. Considerando este aspecto, interesa revisar las condiciones de la producción privada:

“El sistema formal provee viviendas privadas y terrenos a aquellos que puedan pagar el precio del mercado legal; también provee una cierta cantidad de viviendas de interés social a un grupo limitado de ingresos medios bajos. La *vivienda de interés social* es escasa [...] y su costo es mayor de lo que los pobres pueden pagar. Como resultado, los gobiernos se ven frecuentemente orillados a una difícil situación. Proporcionan subsidios en beneficio de un pequeño grupo de la sociedad o las viviendas no son subsidiadas y pocas personas de bajos recursos pueden comprarlas o alquilarlas.

Generalmente la vivienda de interés social no llega a los más pobres y parece tener tres funciones dentro de la sociedad. Tiene un propósito ideológico al demostrar que el Estado intenta construir casas para los pobres. Ayuda a crear trabajos y, más importante aún, ayuda a sostener la industria privada de la construcción. Finalmente, proporciona vivienda a los partidarios del gobierno miembros de la clase obrera en industrias estratégicas (por ejemplo transporte, armamento, etc.) y a funcionarios del gobierno. En resumen, ayuda al crecimiento y a la legitimación de objetivos” (Laun, 1976 y Malloy, 1979, citados por Gilbert y Ward, 1987: 16-7).

Los aspectos esbozados previamente, ponen de manifiesto como principales motivaciones de la actuación del Estado en el sector de la producción de vivienda, el hecho de garantizar la reproducción del capital, y por otra parte, el conservar la necesaria legitimidad del ejercicio de su poder. Así, esta temática, requiere de un estudio que de cuenta de los mecanismos, estrategias e intereses que tienen los agentes y actores urbanos en la dinámica del mercado de la vivienda, la tierra y la construcción de infraestructuras, elementos de análisis que se tratarán a continuación.

Agentes y actores urbanos del mercado formal

Los agentes de la producción urbana que actúan en el mercado formal de la tierra, la vivienda, el hábitat y el urbanismo, están constituidos por el sector público, empresas privadas y personas naturales. Otro aspecto que es importante destacar es el dinamismo que han tenido en las últimas décadas, tanto en el papel o función que desempeñan, como en su participación temporal, de modo que se puede distinguir entre aquellos que actúan en una fase del proceso, en varios momentos o en la totalidad del mismo. En el siguiente cuadro se presentan los agentes urbanos que sobresalen en la actualidad (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2. Agentes que intervienen en la producción de la ciudad latinoamericana

Personas naturales	Privados	Público
<p><i>Propietarios de tierra:</i> Titulaciones de tenencia de carácter personal o familiar, por compra o herencia. En algunas oportunidades es preciso reconocer la figura del testaferrato o registro dominial encubierto.</p> <p>La estructura de la propiedad, su configuración histórica y la evolución parcelaria, definen los precios de la tierra y por ende, de la producción de vivienda.</p>	<p><i>Sector financiero:</i> Proporciona créditos hipotecarios para vivienda o compra de tierras.</p> <p>En algunas ocasiones actúa como propietario, por la cantidad de bienes raíces recibidos por impago de hipotecas e insolvencia de las personas que han asumido préstamos con las entidades financieras.</p>	<p><i>El Estado:</i> Según los países, puede existir un ente nacional de tierras fiscales, o varios organismos según los niveles de gobierno y las empresas autárquicas.</p> <p>Como gestor urbano, el Estado a través de demandas ha comprado, en muchas ocasiones tierra a precios monopólicos, para conjuntos habitacionales o para programas de banco de tierra o regularización.</p>
	<p><i>Incorporadores o promotores:</i> Son estos los que ven el negocio y plantean el mismo a los propietarios de tierra, financieras, etc.</p>	<p>Así, en cuanto a la comercialización, el mismo ha vendido tierras para diferentes sectores de la sociedad, según las coyunturas políticas y económicas, en algunos países desde hace décadas. Como productor, ha entregado tierra para los sectores pobres urbanos de manera asistemática, y sólo en escasos períodos en las últimas décadas, dependiendo de los objetivos de los gobiernos en cada uno de los países.</p>
	<p><i>Empresas inmobiliarias:</i> Tradicionalmente dedicadas a la oferta de inmuebles para compra-venta y alquiler o arrendamiento; en la actualidad incursionan en toda la cadena productiva, es decir, desde el inicio del "negocio" hasta su comercialización.</p>	
	<p><i>Empresas constructoras:</i> Desarrollan la actividad de la construcción de bienes inmuebles e infraestructuras.</p>	<p>A partir de los años noventa, debido a las reformas del Estado y las políticas de ajuste, las tierras fiscales han sido vendidas en la mayoría de los países para mejorar sus déficits; las ofertas han sido distintas: desde la venta de tierras sin infraestructura, inundables, etc.,</p>
	<p><i>Equipos de profesionales:</i> Asociaciones o colegios por rama de actividad asociada a la producción</p>	

urbana, entre ellos se destacan: Arquitectos; Ingenieros civiles, catastrales y geodestas, topógrafos, ambientales y sanitarios, etc; economistas, geógrafos, cartógrafos, abogados, entre otros.	para los pobres urbanos, hasta las tierras para los sectores de altos ingresos, vinculado a la revitalización de áreas degradadas (mecanismos de recualificación para operaciones de gentrificación).
---	---

Fuente: Clichevsky, N. 2000. p. 12, 13.

De la diversidad de participantes en el mercado formal se reconoce la amplia presencia de los agentes privados, los cuales se pueden clasificar según su capacidad económica e incidencia directa en la producción urbana, en locales o barriales, en nacionales e internacionales, siendo estos últimos los que están vinculados con capitales extranjeros, o propiamente son empresas multinacionales de bienes raíces y de la construcción. De igual manera, se pueden distinguir por su nivel de sujeción, subordinación y relación con sectores económicos y políticos, en pequeños, medianos y grandes agentes.

Su importancia jerárquica se define en función de su dependencia a la demanda más o menos mediata de los movimientos del mercado, y a los beneficios que puedan conseguir del Estado a partir de su capacidad de lobby o negociación. Otro elemento que diferencia a los agentes privados, es el capital cultural del que se hacen representantes, al ofrecer en el mercado desde bienes inmuebles y espacios estandarizados para segmentos sociales de ingresos medios-bajos hasta aquellos que poseen un valor o factor de distinción para las élites, las cuales son objeto de emulación social.

De ahí que, como lo identifica Clichevsky (2000, 13) la multiplicidad de agentes que actúan, sus diferencias en términos de capacidad económica (además de preferencias o aspectos socio-culturales) y las lógicas que emplean en la producción y comercialización de la tierra explican, por un lado, las formas de expansión territorial, como el acceso que tienen los diferentes sectores sociales a estos desarrollos urbanos, y las nuevas formas de segregación residencial¹⁹. En esta dinámica están involucradas también numerosas operaciones, como son la subdivisión del suelo, las obras de urbanización, el diseño arquitectónico, los estudios de mercado, la definición de una estrategia de marketing y el diseño publicitario, la comercialización de las viviendas y el financiamiento de la inversión.

En concreto, se pueden definir tres formas principales en el sector inmobiliario, asociadas a otras tantas racionalidades empresariales: La utilidad del capital que se invierte en la edificación, que tiene derroteros similares al capital productivo; el interés financiero, que juega un papel central porque las edificaciones urbanas son bienes muy costosos de construir y de comercializar; y las rentas de la tierra, que es la forma de ganancia propia de los mercados de bienes inmuebles. Históricamente, es posible distinguir formas específicas de combinación de estas operaciones, agentes y formas de ganancia. La tendencia más representativa va desde las formas desintegradas de realización de estas operaciones hasta llegar al predominio del

actual sistema de promoción inmobiliaria, en que el promotor y la forma de ganancia que representa su objetivo básico, la maximización de las rentas de la tierra, adquiere predominio sobre el conjunto de operaciones y agentes, y también sobre la dinámica económica agregada del sector inmobiliario.

Los sistemas de producción de viviendas han pasado de un sistema rentista al actual de promoción inmobiliaria. El primero cobra importancia cuando crece la demanda por viviendas en los estratos obreros o populares debido a la inmigración y el crecimiento poblacional en las primeras décadas del siglo XX. Esta demanda hace surgir un mercado del suelo antes que un mercado de la vivienda. Se arriendan lotes urbanos sin edificación en la forma de pequeños fraccionamientos ilegales en áreas centrales o pericentrales, lo mismo que cuartos en viejas casonas deterioradas en barrios cercanos al centro que las elites irían abandonando cuando inicia su largo traslado hacia nuevos barrios suburbanos.

De este modo, surgió luego un mercado formal de la vivienda, incentivando la construcción de ellas para la venta. La construcción de hileras de piezas para ser arrendadas por separado, cada una como una vivienda, constituye uno de los primeros negocios inmobiliarios en que se integran las tres formas de ganancia señaladas, aunque el surgimiento de un mercado financiero especializado será muy posterior.

En estas etapas las ciudades crecen fundamentalmente a través de la integración posterior efectuada por los consumidores de operaciones empresariales focalizadas a parte del proceso, como los loteos, tanto legales como ilegales, la construcción habitacional y la comercialización. En términos generales, las figuras del propietario y del loteador de tierras son vistas con cierto recelo por su manejo del recurso indispensable del suelo, de ahí que, las políticas de vivienda y la acción de los constructores buscan defenderse de la acción económica que practican esos agentes, el cual se resume en precios del suelo en permanente alza.

En consecuencia, la producción residencial a través de sistemas legales e ilegales de loteos, en que la renta de la tierra conseguida con la conversión rural-urbana del suelo captura los afanes de los empresarios, y la construcción de viviendas para la venta en pequeños conjuntos a cargo de empresas constructoras privadas, representan dos sistemas de especial gravitación durante varias décadas del siglo XX.

Al mismo tiempo, los programas de construcción de vivienda social que en algunas ciudades han tenido mucha importancia en períodos determinados, merecen especial consideración. La existencia de dichos programas, realizados a través de la licitación de contratos de edificación a favor de empresas constructoras, significaba el fortalecimiento de este sector empresarial industrial y de su racionalidad productiva, junto al beneficio rentista de propietarios y loteadores. Esto indica, que no haya sido raro que los gremios empresariales de la construcción promovieran y exigieran de las autoridades gubernamentales medidas de control de la acción de los agentes rentistas, e incluso, fomentaran medidas de expropiación más amplias y fáciles de implementar. La idea de que la acción de especulación de los propietarios del suelo y de los

loteadores ilegales debe ser controlada con el fin de defender la actividad de la construcción y los bolsillos de los compradores de viviendas, se hace popular.

Aún así, las mayoría de las ciudades latinoamericanas han incorporado tierra con la lógica especulativa de la producción de loteos salteados, teniendo por finalidad dejar la tierra intermedia entre ellos para “engorde” o como reserva de valor²⁰, hasta que se ocupen las tierras más lejanas y aumente la demanda, y por lo tanto, los precios de dichas tierras intermedias. Esta es una de las causas de la cantidad de grandes vacíos urbanos que poseen las ciudades, así como las formas de segregación que se producen.

Los vacíos menores son producto de varios factores, entre las que se encuentran la población que compró un lote pero no pudo ocuparlo por cuestiones económicas o pequeños inversionistas; las empresas inmobiliarias menores, que especulan aunque en escala pequeña (Clichevsky, 1999 a; Lungo y Oporto, 1999, Carrión y Carrión, 1999; Furtado y Oliveira, 1999, Calderón, 1999). Por lo que sigue, la ocupación del suelo urbano legal en la mayoría de los países se ha caracterizado por una muy baja densidad, además de la presencia de numerosos espacios vacíos al interior del perímetro urbano, en gran medida determinado por la especulación inmobiliaria y diferentes accesibilidades según zonas de la ciudad.

De cualquier modo, dependiendo de las regulaciones estatales, la tierra urbana ha poseído más o menos servicios, y por lo tanto, un precio de producción diferente; así, las regulaciones estatales han encarecido el precio de producción de la tierra. De la misma manera, los loteos se han efectuado según submercados definidos por la accesibilidad relativa, el tipo de medio natural, la superficie de lotes y las normas de zonificación (gran instrumento de segregación urbana), entre otros aspectos. Las diferencias son muy grandes entre ciudades, dependiendo justamente del medio natural, en una gran parte, así como de la concentración de la propiedad, el tipo de agente (Clichevsky, 1990) y las inversiones estatales, que alientan el uso de uno u otro espacio (a partir del sistema de transporte e inversiones en autopistas e infraestructura básica). También son grandes las diferencias en relación a la existencia o no de un submercado residencial para sectores de bajos ingresos entre los países de la región, dependiendo básicamente de las normas estatales.

Pero los submercados son dinámicos y cambiantes en relación a la demanda de espacio, definida por el tipo de actividad que se realiza en las áreas urbanas y la magnitud de las mismas. Así, en la época de industrialización fue importante el submercado industrial (que competía a veces con el residencial de bajos ingresos) y actualmente los son el residencial exclusivo para ingresos altos y medios altos, y el comercial, hotelero y de entretenimientos, que demandan grandes espacios. Son incorporados grandes áreas, en muchos casos con escasas condiciones ambientales, en la periferia más o menos rururbana, según las ciudades, así como en los centros urbanos²¹.

Por supuesto que el precio y financiamiento, elementos determinantes de la posibilidad de acceder al mercado han cambiado, en mayor o menor medida, a lo largo de las últimas

décadas. La lógica en la comercialización está asimismo condicionada por las acciones estatales. Dado que no se reguló la misma, los agentes privados fijan los precios en función de una cierta tasa de ganancia que desean obtener, trabajando con la demanda solvente.

El precio de la tierra tiene poco que ver con el precio de producción y la ganancia media del mercado, sino con las rentas o beneficios extraordinarios que los agentes quieren obtener (en principio, los propietarios originales del suelo; con la incorporación de otros actores se complejiza el funcionamiento del mercado, y ya la renta generada por el mismo, no sólo es apropiada por el propietario, sino por el urbanizador, promotor, etc.). En este sentido, los agentes tratan de obtener los mayores beneficios con las menores inversiones posibles, lo que ha definido en parte su actuación frente al Estado, es decir, consiguiendo ser favorecidos en cuanto a las normas regulatorias, o presionado, según sus objetivos, para urbanizar determinadas tierras, obtener ciertos factores de ocupación y determinados usos en lugares prohibidos.

En suma, una serie de factores inciden en los precios del suelo; no es fácil definir la magnitud que cada factor en su determinación, pues están multideterminados por factores del propio mercado. Por ejemplo, los tipos de demanda y su dinámica en cada momento, preferencias, posibilidades de pago y financiamiento. Cada segmento de la demanda posee sus propios elementos de elección de un sitio urbano donde vivir o desarrollar sus actividades, y esto influye en la definición de los precios.

De esta forma, han ido cambiando a través del tiempo y del desarrollo de las ciudades; los sectores sociales que han podido elegir, han pasado, por ejemplo, de vivir en el centro de las áreas urbanas, en un primer anillo de la periferia, a habitar en barrios cerrados alejados del área urbana. Ello ha sido posibilitado por el sistema viario, privilegiando el automóvil individual y por lo tanto la construcción de vías rápidas en la mayoría de ciudades latinoamericanas. También la cuestión ambiental ha definido en parte, las preferencias de localización. Es decir que una primera "estructura" de precios está dado por estos factores. Por consiguiente, a ésta, que se podría definir de la demanda solvente, se le superpone, desde la oferta, los diferentes agentes y sus lógicas. Pues si bien todos pretenden obtener el máximo de beneficios, algunos pueden esperar años hasta conseguirlos (los grandes agentes mientras que los pequeños deben rotar el capital más rápidamente). Por otro lado, posee influencia la situación del mercado inmobiliario internacional, así como el mercado de capitales.

Incluso, es conocido la valorización que puede existir en un área urbana frente a cambios en la zonificación o expansión urbana. Por ejemplo, a principios de la década de 1990, dos ciudades colombianas, como Bogotá y Cali, adoptaron reglamentos del uso de la tierra orientados a la expansión de la oferta de tierras para el uso residencial. El anuncio de que los respectivos Concejos deliberantes estaban a punto de promover desarrollos aumentó significativamente los precios de las tierras. En el caso de Cali, las transacciones registradas en la Ciudadela Desepaz reflejaron aumentos de los precios de más del 300 por ciento, aun antes de que el Concejo Municipal tomara una decisión formal²² (Rojas y Smolka, 1998).

En este sentido, las ganancias que quieren obtener son tan extraordinarias que la población de bajos ingresos no puede acceder, así como no puede acceder a otros bienes y servicios. Pero, si bien no puede adquirir en mercados formales y excluyentes elementos básicos para la vida como ciertos alimentos, han encontrado formas de alimentación más económicas (por supuesto, de menor calidad). Con el hábitat sucede lo mismo; históricamente, los pobres no han podido vivir legalmente, no podían pagarlo, pero siempre han encontrado alternativas a lo legal o formal. Para concluir, los agentes del mercado formal no han estado presionados por la población pobre de bajar su tasa de ganancia, de manera que la retención del suelo puede continuar con esta lógica por mucho más tiempo.

Agentes y actores urbanos del mercado informal

La ilegalidad como proceso de consolidación de espacios, también ha servido a los que realizan el control estatal sobre las normas urbanas, pues en muchos casos cobran a los agentes informales del mercado, o a los ocupantes, para que puedan seguir haciéndolo. Existen una cantidad de “informalidades” y escasa transparencias, que posibilitan que siga coexistiendo la legalidad e ilegalidad. Los límites no están tan precisos. Por ejemplo, entre la ilegalidad de la construcción y la legalidad dominial, entrando en esta dinámica las amnistías para legalizar las construcciones. O entre la legalidad de la urbanización y la ilegalidad dominial (aunque ésta es menos común). En todos estos procesos, el precio y el financiamiento, obviamente, son elementos importantes, pero no los únicos. Por ejemplo, en muchos casos, villeros prefieren seguir viviendo allí por la localización más central, los costos de transporte son menores o inexistentes, no pagan impuestos, etc.

La existencia del mercado ilegal de tierra para la población de menores ingresos se relaciona con las restricciones de acceso a la tierra legal. En algunos países, como Perú y Brasil, este mercado existe desde larga data, mientras que en otros, como Argentina, comenzó en la década del treinta y luego tendió a desaparecer hasta que ha resurgido a fines de los setenta.

Las normas más estrictas implementadas en los últimos años sobre la producción del suelo, han tenido como una de sus consecuencias el aumento del mercado informal. Incluso, el Estado ha “dejado hacer” a los actores clandestinos o irregulares de la tierra, siendo más o menos permisivo, según las coyunturas políticas, económicas y sociales en cada uno de los países de la región; es decir que ha tenido un comportamiento ambiguo. A veces reciben sanciones, como muestra cabe citar que en Brasil la actividad se encuentra penalizada y en Nicaragua fueron sancionados con el despojo de tierras que vendían a plazos mediante repartos ilegales. Pero, por otro lado, en México, por razones políticas e históricas, los ejidatarios habilitadores permanecen en la zona, reciben por razones legales una “segunda paga” que se suma al entregado por colonos durante el acceso inicial. En la Argentina, son penalizados los ocupantes directos, pero no los loteadores clandestinos.

Igualmente, hay que señalar que la producción clandestina de suelo se ha realizado en forma dispersa a través de loteos, ubicadas en la periferia urbana, en general en sectores de fuerte fragilidad ambiental; su grado de consolidación es bajo en general y requieren largos períodos de tiempo para su ocupación. Este proceso asume una cantidad importante de formas, que es difícil conocer en su integridad. Ello se debe a varias causas, por ejemplo, la complejidad de los procesos y agentes que intervienen en ellos, la ilegalidad de la mayoría de los mismos, por lo menos en parte de dichos procesos, y la no actualización catastral, debido a la situación de ilegalidad como también a la dinámica misma de los procesos existentes. Dado que es un mercado clandestino, no se puede cuantificar el capital que gira a su alrededor.

La escasa transparencia del mercado de tierras en su totalidad se exagera en este mercado particular. El papel del Estado asume primordial importancia, por la permisividad o no, según las coyunturas políticas y la mayor o menor organización social. Los agentes principales son: el propietario original del suelo, tanto rural como urbano, privado como público; los loteadores clandestinos, “traficantes o piratas”; las cooperativas de vivienda; los comuneros, los ejidatarios; las precooperativas; las cooperativas agrícolas; los partidos políticos; la Iglesia; las ONGs de diferente tipo; los organismos internacionales; los propietarios individuales; los profesionales que asesoran a los grupos de población; las asociaciones de vecinos; las directivas barriales. La articulación entre los mismos es muy compleja, y posee especificidades en diferentes países. Algunas figuras, como la del promotor asumen, en el mercado informal, ciertas particularidades ligadas al clientelismo o al poder político que puedan tener.

Según los países y las coyunturas políticas, los fraccionadores clandestinos han actuado abiertamente; por ejemplo, en Brasil hasta 1979 y a través de mecanismos que podrían caracterizarse como típicamente empresariales, como los loteadores “piratas” de Bogotá. Existe una amplia variedad de situaciones intermedias que no pueden clasificarse con claridad. En muchos casos los pobladores tienen que pagar por el acceso al suelo pero quien recibe ese pago no es el propietario sino un líder o promotor que actúa como intermediario entre el poblador y las autoridades pues posee la capacidad de obtener la tolerancia gubernamental. Para la demanda popular, la ilegalidad de la operación inmobiliaria y a veces la dudosa propiedad de quien lo vende, no representa un obstáculo mayor para adquirir el bien. El mercado irregular, desde el comportamiento económico de quienes viven en la ciudad, es parte del mercado más amplio de tierras y responde a una lógica general del sistema.

Finalmente, la oferta y venta de lotes irregulares o clandestinos la realizan los propios propietarios (o promotores a ellos vinculados), así como intermediarios, urbanizadores clandestinos, e, incluso, agentes que trabajan tanto en este mercado como en el formal. Las ventas son al contado o a plazos a precios relativamente menores que en el mercado formal, cuyo menor costo guarda relación con la ausencia de las obras de urbanización formalmente requeridas, la calidad de la tierra, ubicación periférica, etc; y fundamentalmente, la falta de seguridad jurídica, aunque muchos compradores son engañados y no conocen que están comprando una tierra ilegal.

NOTAS AL CAPÍTULO 5

¹ Capel H. 2005.

² En efecto, la urbanización y extensión espacial de las grandes aglomeraciones ha continuado a un ritmo sostenido durante las tres últimas décadas, con tasas de crecimiento superiores al período 1965-1980 en los países más pobres. Y si bien se ha producido un descenso importante del ritmo de crecimiento de la población en estas décadas, el ritmo anual de crecimiento de los hogares se ha mantenido en un nivel alto y en varios países se ha acelerado (CEPAL, 1996b). Citado por: Clichevsky N. 2000. P. 2, 3.

³ Es de mencionar que existe dificultad en determinar la magnitud de la informalidad, según tipos, debido a que: los censos no lo registran como unidad de análisis; por las características mismas de la informalidad (cómo cuantificar los loteos clandestinos, por ejemplo); porque desde la investigación urbana, sólo se han realizado estudios "de caso" (Manzanal y Clichevsky, 1990; Herzer y Clichevsky, 1992). Citado por: *Ibíd.* P. 5.

⁴ La población involucrada no se refiere siempre a universos comparables, ya que para algunas ciudades la información hallada incluye todo el hábitat popular (inquilinato central y asentamientos irregulares) y para otras los asentamientos de un solo tipo (como las favelas o las villas). *Ibíd.* P. 5.

⁵ Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), 1998. *Ibíd.* P. 6.

⁶ Hasta el año 1970, la favela era más importante en Río que en San Pablo; luego se hace más importantes en San Pablo y los loteos ilegales de Río. *Ibíd.* P. 6.

⁷ Representaban el 35 % de la superficie del municipio. *Ibíd.* P. 6.

⁸ Aunque no existen levantamientos precisos para las favelas en todos los municipios de la región, los datos del IBGE para las viviendas rústicas en aglomerados con más de 50 unidades dan una idea aproximada. Aunque los mismos están subestimados, se percibe que el crecimiento de las favelas fue muy superior al conjunto de la población de cada municipio (La/hab/FAU-USP, 1999). *Ibíd.* P. 7.

⁹ También es cierto que se había agotado la tierra barata en San Pablo, para realizar loteos. *Ibíd.* P. 7.

¹⁰ En Lima, en 1979 existían 432 pueblos jóvenes; en 1985 la cifra había ascendido a 691. *Ibíd.* P. 5.

¹¹ En términos de áreas, los loteos clandestinos crecen el 10,8% entre 1959 y 1963; el 16,4% entre 1964 y 1967 y el 22,4% entre 1968 y 1972. *Ibíd.* P. 5.

¹² La proporción de los barrios que surgieron ilegalmente, con relación a la superficie de Quito es importante, en especial las urbanizaciones ilegales existentes en 1985, antes de la puesta en vigencia de la Ordenanza de legalización. El número y tamaño de este tipo de barrios fue aumentando rápidamente: mientras en 1981 existían 87 asentamientos de hecho, instalados en 2498 Ha, en 1985, eran 134 (4575 Ha) y en 1991, 202 (3979). *Ibíd.* P. 7.

¹³ Constituidas jurídicamente de manera legal. *Ibíd.* P. 7.

¹⁴ De lotes irregulares o clandestinos a cargo de los propios propietarios o promotores. *Ibíd.* P. 6.

¹⁵ Todavía en 1975 el 58% de la población de esta ciudad habitada en los llamados "mesones" o vecindades (Lungo, 1996).

¹⁶ En estos últimos años con estabilidad económica la tierra no estaba utilizada como reserva de valor, con en etapas de economía inflacionaria, sino como soporte de rentables inversiones urbanas. *Ibíd.* P. 12.

¹⁷ Figue P. 2006. P. 74.

¹⁸ La llamada "autoconstrucción" sería la ilegal (por lo general lo es, aun cuando también lo es, en ocasiones la manufacturada. *Ibíd.* P. 74.

¹⁹ Ver Jaramillo (1996).

²⁰ Obviamente, que esta no es la única explicación a los loteos salteados; también dependía de quien eran las tierras y las lógicas de cada uno de los propietarios (Clichevsky, 1975).

²¹ Aquí es importante mencionar que uno de los grandes "productores" de tierra es el estado que, a partir de las reformas del mismo, la privatización de empresas, y la desactivación de áreas por cambios del tipo de actividad (portuaria, por ejemplo) ha declarado innecesarias muchas de sus propiedades, colocando en el mercado una gran cantidad de tierra para estos nuevos usos urbanos.

²² La tierra pasó rápidamente de manos de un grupo disperso de hacendados de ganado relativamente desconocidos (y según fue documentado posteriormente, algunos traficantes de drogas extranjeros y locales) a manos de especuladores y promotores urbanos.