

Marco Conceptual para el Análisis de la Gestión de los Asentamientos Urbanos Informales en Colombia

Patricia Acosta

Maria Helena Botero

Paula Salazar

Documento de Trabajo

Alianza EFI - Colombia Científica

Julio 2020

Número de serie: WP4-2020-001



ALIANZAEFI
economía formal e inclusiva

MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANALISIS DE LA GESTION DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS INFORMALES EN COLOMBIA

Contexto del Proyecto de Investigación: Programa Alianza EFI - Economía Formal Inclusiva. Colciencias 2018-2022

La Alianza EFI, Economía Formal Inclusiva es un programa científico conformado por diecinueve instituciones de los sectores académico, social y económico; que “busca indagar causas y consecuencias de la informalidad, de cara a mejorar la comprensión del fenómeno, formular, diseñar e implementar programas que ayuden a mejorar recomendaciones de política dirigidas a enfrentarla” (Alianza EFI, 2018). El programa está conformado por siete proyectos, desde los cuáles se busca diseñar las posibles intervenciones que se pueden realizar para promover un país bajo un escenario de inclusión económica, social y productiva. Estos siete proyectos son: (1) Emprendimiento, desarrollo de capacidades empresariales e inclusión productiva, (2) Hacia mercados laborales inclusivos, (3) Barreras y retos a la formalización económica y social en el sector rural: diseño y evaluación de políticas, (4) Las ciudades como escenarios para la inclusión social, (5) Aspectos macro sobre las causas y consecuencias de la informalidad, (6) La mente del agente económico formal, y, (7) Laboratorio Social: estrategias de innovación social, tecnologías experimentales y apropiación social del conocimiento para la promoción de la formalización e inclusión social y productiva de diferentes agentes económicos.

En este marco, la línea de trabajo *Proyecto 7. Las Ciudades como Escenarios para la Inclusión Social*, tiene como objeto “Comprender y caracterizar las dinámicas de crecimiento urbano y el papel de los asentamientos urbanos informales, enfatizando en los factores que determinan inclusión social y económica de agentes que se desarrollan en contextos de informalidad” (Alianza EFI, 2018). A partir de este propósito, el equipo de investigación de la Universidad del Rosario – Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, tiene a su cargo trabajar sobre el objetivo específico número uno de ésta línea de investigación, cual es : *Estudiar el efecto de las lógicas de oferta y demanda, y los factores que influyen las decisiones de los actores en relación con las políticas públicas, los*

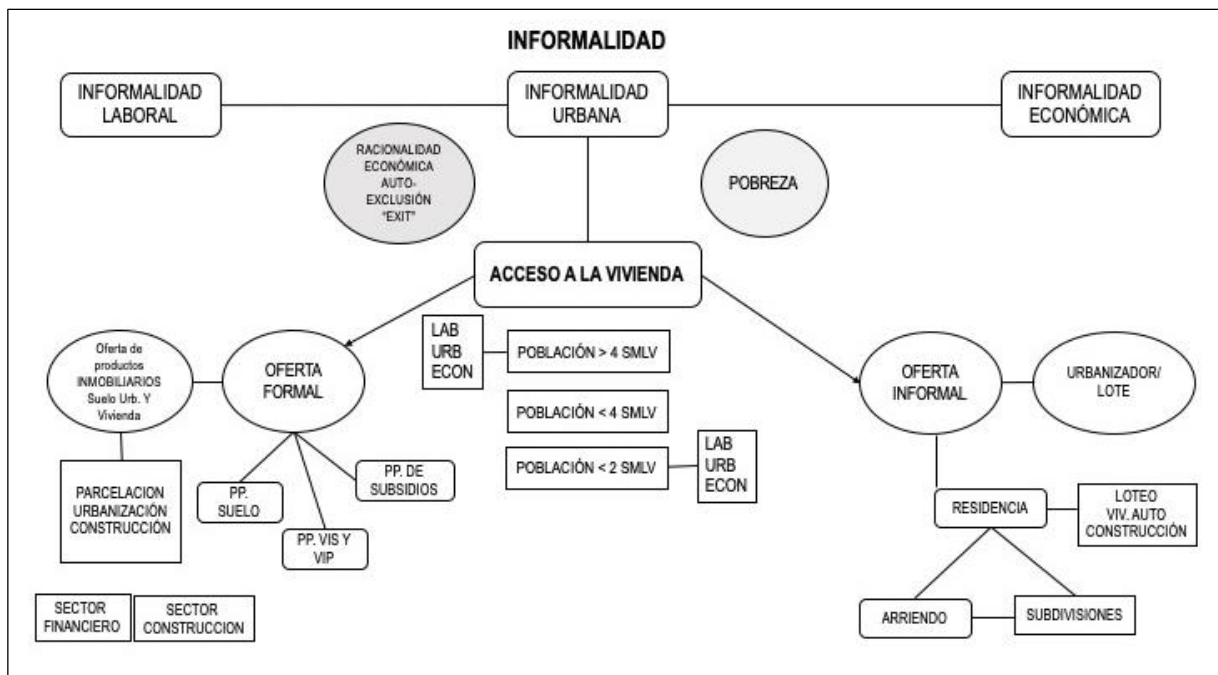
mercados de suelo y los efectos de la migración, en la persistencia y magnitud de los Asentamientos Urbanos Informales.

En este contexto institucional y del marco de la estructura del programa de investigación a cuatro años de Alianza EFI, se presenta este primer *documento de trabajo*, como resultado de la primera etapa de avance en la consolidación de uno de los frentes de trabajo necesarios para abarcar ese objetivo específico del proyecto. Tal etapa, adelantada durante 2019, consiste en la delimitación y formulación detallada del **subproyecto de investigación** denominado: **ESTUDIO DE CASOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE ASENTAMIENTO INFORMAL EN CUATRO CIUDADES DE COLOMBIA 1985-2019**, a cargo del equipo de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario. El documento tiene como propósito comenzar a compartir los avances en el diseño detallado de este componente de la investigación, en la construcción del marco conceptual que la definirá, y en el planteamiento de las hipótesis de trabajo a partir de las cuales se están comenzando a establecer las metodologías para el desarrollo del estudio de casos.

Como puntos de partida, que articulan el enfoque general del programa y del proyecto 4 del cual se desprende este subproyecto, se plantearon desde el documento de formulación del Programa, por lo menos dos que es importante resaltar aquí: por un lado, una postura de reconocimiento de los procesos de urbanización informales o no-formales (que por el momento se denominan así, justamente en virtud de la inconformidad que genera en la comunidad científica la ausencia de una definición precisa de lo que ya reconocemos físicamente como *asentamientos urbanos informales*), y de su condición demostrada como fenómeno estrechamente ligado a la economía y el mercado laboral informales. Por otro lado, una aproximación a la misma, inspirado en el trabajo de Perry y Malloney, *Informality: Exit or Exclusion*, el cual resalta la importancia de comprender las lógicas de los agentes y los factores de distinto orden que moldean no solamente los comportamientos de agentes económicos en condición exclusión de los sistemas formales, sino también su relación con los comportamientos de auto-exclusión (*exit*) de actores hacia los sistemas informales. La revisión preliminar de literatura y entrevistas con expertos desde este subproyecto, sugiere que no se conocen bien aún desde esta perspectiva, los detalles sobre las condiciones

específicas que sostienen el sistema de gestión urbana informal en Colombia, ni sus particularidades locales a nivel ciudad. Estudios a nivel país como el del Grupo de Investigación de Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e informalidad de la UNAL (Torres C. , 2009), que apunten a comprender el panorama nacional han sido escasos. Ese trabajo en particular aportó no solamente a la identificación de rasgos comunes en la configuración de los mismos, a partir de la caracterización multidimensional de una selección de asentamientos, en diez ciudades del país, sino que dejó planteada la necesidad de profundizar en la caracterización de la ciudad informal colombiana con nuevas lógicas de análisis que permitan, entre otros, comprender mejor a los agentes sociales que la construyen. En este sentido, es evidente que los estudios sobre los procesos de asentamiento urbano informal tienen un importante sesgo hacia la comprensión de los procesos comunitarios que impulsan la gestión colectiva de mejoramiento progresivo del entorno, pero menos centrados en establecer la manera en que la superposición de lógicas de diversos sistemas de gestión de la urbanización, como el público, el de los promotores y el de los individuos, y las interacciones entre estos agentes, pueden estar influenciando la persistencia y magnitud del fenómeno del desarrollo urbano informal.

Gráfico 1. Grandes temas del Programa AEFI - Marco de referencia del objeto de estudio del Subproyecto



Fuente: elaboración Propia Autores

El trabajo del equipo de UR-FEIPU parte de esa base y durante los siguientes tres años, buscará desarrollar un conocimiento profundo de procesos de oferta no planificada de suelo en asentamientos específicos de ciudades intermedias de rápido crecimiento, su encadenamiento con los procesos de auto-gestión de la vivienda popular y con la consolidación progresiva de asentamientos de urbanización incompleta que se densifican, guardando presente no solamente su efecto agregado como factor de crecimiento de las ciudades, sino los costos económicos y sociales asociados a sus deficiencias. En este sentido, si bien es claro que las consecuencias socio-económicas del desarrollo urbano informal han sido en general caracterizadas por la literatura académica y la institucional; y que muchas de sus causas profundas se han logrado explicar, es evidente que la comprensión sobre las prácticas que impulsan y sostienen el sistema informal de producción de suelo y vivienda en Colombia, es limitada. Considerando que esta comprensión puede ser fundamental para revisar políticas públicas directa o indirectamente asociadas a la tendencia sostenida de desarrollo urbano informal, se espera aportar desde este trabajo a la caracterización de los esquemas operativos utilizados, incluyendo las racionalidades de sus agentes, sus roles, transacciones, comportamientos, reglas de interacción, tanto como factores institucionales que puedan explicar las lógicas subyacentes a los procesos que continúan impulsando un crecimiento significativamente informal de las ciudades intermedias en Colombia.

I. Introducción

La Informalidad: una primera delimitación.

En su extensivo estudio de la literatura internacional sobre la *informalidad* como fenómeno urbano, Harris (2018) sugiere su indefinición conceptual persistente, tanto como a la ubicuidad del mismo. Sostiene que aunque tradicionalmente se haya reconocido en la literatura como un rasgo singular del desarrollo urbano sur global, con los atributos físicos y sociales reconocibles en los asentamientos humanos precarios que la literatura anglosajona denomina como *slums*, son identificadas también modalidades diversas de informalidad, y en distintos grados, incluso en las ciudades del norte global. Desde su perspectiva, aunque la literatura internacional haya dado poca importancia a que se trata de un asunto mas amplio,

que concierne al campo de los estudios urbanos aún elaborar más, sugiere que potencialmente genera nuevos entendimientos verlo como fenómeno común, y explorarlo desde los comportamientos de individuos, colectivos, y de las instituciones. En este sentido, Roy (2005) sugiere la informalidad como condición *que existe en relación con el Estado*, así como *políticamente construida* (Harris, 2018), (Roy, 2003), (Roy, 2009), (Roy, 2011) basado en que es el Estado mismo quien define según el contexto, lo que es *irregular* o *informal*, y lo que no lo es.

Desde este punto de vista, y como tendencia global, el aporte de Harris (2018) a nuestra discusión es que también en nuestro contexto específico, hay variadas expresiones de informalidad urbana, incluyendo algunas formas de desarrollo impulsadas desde los intereses territoriales de la actividad productiva y la residencia de lujo, especialmente en zonas periurbanas. Harris (2018) nos ayuda a precisar que esas prácticas, tanto como las que subyacen el desarrollo de asentamientos precarios, se observan globalmente - en mayor o menor grado - embebidas cultural y políticamente en contextos específicos, gozan de diversos niveles de legitimidad social, y señala además que dependiendo del nivel relativo de visibilidad y tensión que generen, se convierten políticamente viables y convenientes - o no - en asuntos que ameritan la intervención pública. Dicho eso, vale la pena recordar que incluso los procesos reglados, en ocasiones enmarcados por sistemas de planificación sofisticados, también se han determinado según contextos culturales, políticos y jurídicos que legitiman las *reglas de juego* que cada sociedad en particular adopta sobre el uso, desarrollo y transformación de los territorios que ocupa (Friedman, 1987). Para Harris (2018) , la informalidad emerge como fenómeno urbano, derivado del juego entre la incapacidad y la renuencia de la ciudadanía a respetar las regulaciones, con la incapacidad y la renuencia del estado a hacerlas cumplir.

Al hacer referencia a la *informalidad* como fenómeno urbano, no obstante, predomina en la literatura y los imaginarios el referente a los asentamientos humanos precarios. Estos asentamientos denominados coloquialmente favelas, villas, tugurios, chabolas, y en la literatura anglosajona como *slums*, producto de una diversidad de procesos no autorizados de producción de suelo para vivienda orientados a atender a la demanda de las poblaciones excluidas de los mercados formales de vivienda, constituyen un tipo de territorialidad urbana

reconocible en todo el continente, carente de soportes urbanos, configurado por vivienda autoconstruída y habitado por poblaciones en condiciones de exclusión económica y social, vulnerabilidad al riesgo climático y ambiental, así como al conflicto, la inseguridad y la violencia urbana. (Perez, Mora, & Lora, 2005), (Polyzos & Minetos, 2009), (Monayar, 2011), (UN Habitat, 2017). Se manifiestan en estos territorios, condiciones de *extramuros* que contrastan con las de la ciudad *formal*, en donde el *imperio de la ley*, no es siempre evidente en materia de seguridad humana, ni de propiedad o tenencia, ni en lo concerniente con la garantía plena de los derechos ciudadanos fundamentales. Esta correlación entre *contenedor* (la materialidad) y *contenido* (las dinámicas e interacciones), como la explicaría Milton Santos (2000), configura a grandes rasgos el *espacio geográfico* o territorio del *asentamiento urbano informal*, sobre el cual se desarrolla este trabajo, desde su lectura de las interacciones entre actores en relación con tales procesos de asentamiento.

Interesa particularmente desde nuestro trabajo, este tipo de manifestación de *informalidad urbana* por su magnitud, persistencia e impacto socio-económico en Colombia y la región de América Latina, en tanto que es a partir de este modo de desarrollo urbano *de hecho* que prácticamente se viene supliendo históricamente la mayor parte de la demanda de vivienda de las poblaciones de menores ingresos, además de parte significativa del suelo sobre el cual se ha dado la expansión de las ciudades. Los estudios globales encuentran esto mismo en los países del sur global, en donde el desarrollo urbano de algunas ciudades se explica incluso principalmente a partir de formas de asentamiento informal. Por lo cual además de reconocer esta dinámica como un desafío mayor del mundo frente a los modelos capitalistas de producción del espacio urbano (UN-Habitat, 2020), (Roy, 2005), (Harris, 2018), interesa comprenderlo mejor, también desde las prácticas en diversos contextos específicos.

En ese orden de ideas, conviene también distinguir el asentamiento urbano informal como unidad geográfica a la cual apuntamos, de lecturas de informalidad urbana como condición de ilegalidad urbanística. Aunque no pueden del todo separarse, entendido que las condiciones básicas necesarias para que el suelo soporte adecuadamente los usos y formas de vida urbana, definen las características físicas de referencia a partir de las cuales se construyen acuerdos y regulaciones para ello, es evidente que surgen varianzas significativas respecto a los mínimos aceptables para que un asentamiento humano garantice condiciones

dignas de vida a sus habitantes, según los contextos culturales y económicos. Por esa razón queda claro que por lo menos desde la perspectiva del desarrollo humano en la que se enmarca este trabajo, al referirnos a la *informalidad* de los asentamientos, interesa sobre todo reconocer que carecen de condiciones básicas que han variado en el tiempo, y en menor grado el hecho de sus condiciones de legalidad urbanística.

Otras aproximaciones, incluyendo algunas perspectivas de la gobernanza y administración pública del desarrollo urbano, subrayan la condición de ilegalidad o no reconocimiento frente a las normas de un asentamiento y la configuración por la vía del hecho, como los factores que definen principalmente su condición de *informalidad*. (Fernandes E. , 2011). Así, “*La informalidad urbana sería un conjunto de irregularidades —o (a) regularidades— en materia de derechos: irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en relación con el derecho de propiedad de la tierra*” (Alegría & Ordoñez, 2005) Y, por tanto, resulta en una expresión espacial de los procesos económicos irregulares que suceden en las ciudades. De tales enfoques derivan especialmente las reflexiones centradas en el problema del tránsito hacia la formalidad jurídica, en una búsqueda de legitimidad de papel que sin duda puede derivar de ella, pero que a nuestro juicio deja en un segundo plano su condición territorial de aptitud para la vida, y la realidad económica del mercado informal en el cual las transacciones se dan, a pesar de ello.

Es así como, el *desarrollo urbano informal* entendido como proceso nos permite en este trabajo referirnos en forma genérica al conjunto de esquemas mediante los cuales se dá origen a los asentamientos en condiciones de precariedad, en contraposición a los modos *formales* o enmarcados por procesos institucionalizados y por tanto reglados de producción de suelo, los cuales tienen como marco condiciones previas de adecuación para la ocupación en condiciones de habitabilidad aceptables. Esta denominación acoge por defecto, una diversidad de prácticas mediante las cuales, se gestionan y agencian formas de desarrollo urbano que si se estudian en detalle, revelan también *reglas de juego* consistentes y racionales, sobre las cuales se centra este proyecto.

De otra parte, es de gran importancia evidenciar la renuncia a otras denominaciones y conceptos. Gouverneur (2016) subraya la significancia del lenguaje en los estudios sobre informalidad, resaltando que términos locales, coloquiales como *favelas*, *villas*, *barriadas*,

tugurios, e incluso *slums*, son todos términos cargados de prejuicio. Es cierto que traducen de inmediato los paisajes urbanos de pobreza, vivienda auto construida precaria, vulnerabilidades sanitarias derivadas de ausencia de infraestructura, aislamiento y difícil acceso, deterioro con riesgos ambientales irrefutables. Pero a su vez, esas mismas denominaciones locales, que se han utilizado tradicionalmente para denominar a los *asentamientos urbanos informales* - término que utilizaremos en el presente trabajo - han sido profundamente cuestionados y han venido perdiendo legitimidad en la literatura académica e institucional, porque recogen a su vez la connotación peyorativa y el efecto de exclusión que socialmente se ha atribuido por defecto a sus habitantes y a todas las dinámicas sociales que alojan (Gouverneur, 2016) (Perlman, 1976). Tal lenguaje y los prejuicios asociados, ha sido más y más revaluados, al reconocerse también que a pesar de los profundos desafíos que derivan de las concentraciones de pobreza y condiciones cuestionables que se viven en estos asentamientos, se ha observado también la manera en que a lo largo del tiempo sufren progresivamente de cambios, a menudo increíbles, de transformación física derivados de esfuerzos individuales y colectivos, acompañados del surgimiento de dinámicas de emprendimiento, expresiones culturales y complejas estructuras sociales, que enriquecen a su vez a las dinámicas del contexto urbano más amplio (Gouverneur, 2016) (Roy, 2005)

Ahora bien, dada la naturaleza de nuestro proyecto, es también importante tomar distancia prudente de otras lecturas del asentamiento urbano informal, en particular aquellas que entienden el fenómeno como producto neto de procesos de producción social de la vivienda y el espacio urbano. Esta postura no busca desconocer los procesos comunitarios y los esfuerzos familiares a menudo inter-generacionales que subyacen los procesos de construcción progresiva, adecuación de entornos y consolidación urbana de muchos asentamientos urbanos informales. No obstante, sí busca subrayar que limitar la comprensión de los factores que impulsan el mercado de suelo informal en las ciudades de nuestro contexto, como expresión de ordenamiento territorial de la base hacia arriba y como producción social de vivienda, contribuyen a disimular el papel preponderante de agentes económicos, políticos y promotores que se lucran y benefician de explotar las condiciones de vulnerabilidad y de exclusión de las poblaciones más pobres. Igualmente, son lecturas que pierden de vista la relación perversa que diversas modalidades de gestión del desarrollo urbano informal tienen con las medidas de protección social y política públicas enfocadas a

atender a las mismas poblaciones. En este sentido, es crucial reconocer que en varias, si no todas las variaciones de los esquemas de gestión del desarrollo urbano informal que conocemos hoy en Colombia, parecen estar interviniendo agentes que median entre las expectativas de auxilio estatal para las poblaciones vulnerables y formas de *emprendimiento* paralegal, sistemáticamente estructurados, cuidadosamente planificados y muy lucrativos. Como se estableció en los estudios de caso abordados en el trabajo hecho para la Corporación Andina de Fomento, CAF, en casos de Ciudad Bolívar en Bogotá, cuanto mayor ha sido el despliegue de capacidad institucional de la administración pública de la ciudad para atender a la población de los AUI, mayores han sido tanto la rentabilidad de los “emprendedores” paralegales, como la propensión de los habitantes de los AUI a pensar que la legalización e incorporación de sus barrios a la ciudad formal es “cuestión de tiempo” (Botero, Escallón, Hernández, & Gómez, 2016). La persistencia y magnitud de los procesos de urbanización precaria en los que se manifiestan modalidades de producción de asentamientos para la población sin acceso al suelo ni la vivienda ofertada por los sectores formales, son de gran interés, en tanto que sugieren que factores que perpetúan condiciones que reafirman estados de pobreza y exclusión socio-económica de miles de millones de habitantes urbanos del mundo operan inadvertidos, o con complacencia (UN Habitat, 2017). En consecuencia, el *asentamiento urbano informal*, como fenómeno y como modo de desarrollo urbano del cual derivan condiciones inaceptables de vida para la gente, ha entrado a la agenda de política urbana internacional (NUA) y a la de desarrollo sustentable (SDG), como noción que permite de manera amplia poner la lupa sobre la manera en que los sistemas de gestión informales, se articulan a procesos político-económicos que promueven condiciones de vida indigna de las personas más vulnerables y agotan a su vez los sistemas de apoyo que se implementan para paliar sus repercusiones.

El Fenómeno del Asentamiento Informal Urbano – Tendencias globales

UN-Habitat en 2013 reportó que cerca de 800 millones de personas en el mundo habitaban en asentamientos urbanos precarios y se calcula que “para el 2030, cerca de 3,000 millones de personas o el 40% de la población del mundo necesitarán tener acceso a viviendas, infraestructura básica y a otros servicios tales como sistemas de acueducto y saneamiento”

(UN-Habitat, 2020). De estas, la mayor parte en países en desarrollo, por ejemplo en África Subsahariana el 67% de la población urbana habita en zonas densamente ocupadas, mal dotadas y en condiciones de hacinamiento. En Asia, incluso en ciudades de economías prósperas las áreas ya consolidadas en forma precaria continúan densificándose y creciendo. (Florida, 2017). En América Latina, la región más inequitativa y urbanizada del mundo (aunque en términos porcentuales la proporción es relativamente menor, cerca al 30%), a pesar de que se ha logrado estabilizar, en términos absolutos continúa aumentando. (Acioly, La vivienda en el centro de la Nueva Agenda Urbana Mundial (Presentación), 2018) Se estima que en este continente 113.4 millones de habitantes urbanos (en Colombia el 13,1% del total de la población en 2014) (Ritchie & Roser, 2020) viven actualmente en condiciones de exclusión, y la tendencia a 2050 indica que a pesar de los avances en materia de políticas públicas, programas y estrategias innovadoras emblemáticas de mejoramiento urbano y barrial, hoy replicadas en el resto del mundo, el desafío persiste y crece (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2019).

El fenómeno del asentamiento informal urbano es una dinámica que define aún en gran parte, la manera en que la ciudad es construida en Latinoamérica. Su persistencia es un factor que además continúa determinando en buena medida la forma del conjunto urbano y los modos de consolidación de áreas muy significativas de las grandes aglomeraciones que caracterizan la región. Para Harris (2018) la informalidad urbana, desde el punto de vista de la gobernanza, se manifiesta en diversos grados. En las ciudades latinoamericanas, pueden observarse que predominan las dos de mayor grado: la informalidad *evidente* (overt) y la informalidad *dominante*. Desde esa perspectiva, contextos socioeconómicos y políticos específicos enmarcan las maneras en que los agentes individuales y colectivos que impulsan esas dinámicas configuran transformaciones territoriales muy visibles, o incluso principales de los procesos de desarrollo urbano. En esa medida, se configuran como comportamientos parcial o totalmente legítimos socialmente, limitando aún más las posibilidades de intervención pública sobre los mismos. Harris (2018) describe estas varianzas entre modos como expresión de la relación entre i) la renuencia o incapacidad de la población a acatar, ii) con la renuencia o incapacidad del Estado para actuar frente a la no-observancia de parámetros de ocupación territorial definidos mediante regulaciones.

Esta relación que se resalta, en parte describe el marco que desde la gobernanza urbana permite interpretar la predominancia de las posturas pragmáticas que impulsan la preferencia por actuaciones de mejoramiento urbano de las administraciones locales que ha tomado fuerza en Latinoamérica en las últimas décadas. La magnitud y proliferación del fenómeno, desde el punto de vista político y de políticas públicas tiene implicaciones tan profundas, que ha llevado al reconocimiento tácito de que la contención de la aparición, expansión y densificación de asentamientos urbanos informales puede considerarse impracticable.

El Asentamiento urbano informal en Colombia

En Colombia, las dinámicas migratorias, económicas, políticas y culturales, siguen impulsando el crecimiento de ciudades principales, pero también en las intermedias. De hecho, las entrevistas con expertos sugiere que se ha observado transferencias de prácticas de gestión de asentamientos informales desde las ciudades grandes hacia las menores. A diferencia de otros sistemas urbanos de la región, a pesar de una tendencia a la primacía de la capital, persiste una configuración polinuclear del sistema de ciudades colombiano en la cual se observan diversas dinámicas de desarrollo y crecimiento urbano, en las cuales el rol y presión del asentamiento informal, podría tener variaciones. Esto por el momento es difícil de establecer debido a que muy pocas ciudades tienen cartografía histórica, ni inventarios georeferenciados de los barrios de origen informal que existen en sus territorios. Con pocas excepciones, tampoco se evidencia en los POTs disponibles diagnósticos que hayan integrado la evaluación de esta dinámica a los análisis realizados.

Por esta razón, en parte, las instituciones del gobierno nacional, no han consolidado datos que permitan comprender el fenómeno a nivel nacional. De acuerdo con los documentos técnicos que soportan el PND actual, la carencia de lineamientos que estandaricen las variables y categorías necesarias que promuevan que los municipios identifiquen, caractericen y conozcan este fenómeno, lo ha impedido (Departamento Nacional de Planeación, 2018). El principal esfuerzo, no obstante se ha dirigido a apoyar la identificación e incorporación en los POT las zonas de alto riesgo no mitigable, en donde muy a menudo se encuentran localizados parte de estos asentamiento y sus poblaciones más vulnerables. De igual manera, aunque se ha evidenciado que los gobiernos locales se resisten a hacerlo, se ha enfatizado la incorporación de programas de reasentamiento, justamente como mecanismo

preventivo focalizado de posibles pérdidas de vidas humanas de las poblaciones que ocupan tales zonas. Entretanto, el gobierno nacional y las administraciones locales han vivido contextos de economía política poco favorables para la implementación de las políticas públicas de prevención, necesarias para producir las alternativas de vivienda asequible y el suelo dotado requeridos efectivamente dirigidas a la atención de la población más pobre, y en volúmen representativo.

Por lo tanto, es difícil e impreciso definir la magnitud del asentamiento urbano informal en Colombia. No obstante, aunque no existen cálculos específicamente dirigidos a medirlo de manera que sea posible distinguir entre la población que allí habita por pobreza, ni comparar la proporción área que ocupan los asentamientos precarios en las diferentes ciudades de Colombia, se vienen utilizando como proxy el cálculo del déficit cualitativo habitacional, como base para acercarse a ello. El déficit cualitativo habitacional en Colombia mide: tipo de vivienda, material de paredes, cohabitación, hacinamiento no mitigable, hacinamiento mitigable, pisos, cocina, acueducto, alcantarillado, energía y recolección de basuras. Estas condiciones físicas, tanto de la vivienda como de los soportes urbanísticos que implícitamente permiten inferir respecto al entorno, permite establecer la proporción de los hogares que efectivamente viven en condiciones de precariedad. Dado que nuestro estudio se centra en estas condiciones como base de la condición de informalidad, nos acerca bastante bien a poder visualizar el desafío.

Cerca de 2.100.000 de los hogares urbanos que viven en las cabeceras municipales se encuentran en condición de déficit cualitativo habitacional (DANE, 2018). Esto indica que el 18,72% del total los hogares en los principales centros urbanos de Colombia viven en condiciones precarias de vivienda y entorno. Al observar la tendencia, los censos de 1993 y de 2005 indican que esta condición afectaba al 25% y 14,4% respectivamente. De ello puede inferirse que la proporción ha sido fluctuante, posiblemente por efectos positivos de una mejor efectividad de las administraciones en la cobertura de servicios, que podrían hacer estado acompañados durante el periodo intercensal, por nuevos crecimientos.

En comparación con otros países de América Latina, se puede observar que a pesar de la persistencia del desafío de los asentamientos precarios, la tendencia en Colombia hasta 2007, fue de una reducción del porcentaje de población urbana que habitaba en áreas precarias en

1990 de 31,2% a 16,1%. (UN-Habitat, 2013). Si se compara esta tendencia en Colombia con otros países, en la tabla siguiente, no solamente puede inferirse que ha habido esfuerzos importantes en mejorar algunas deficiencias, sino que comparativamente evidencia mayores logros en su disminución porcentual que los de países similares como México, Brasil y Argentina. No obstante, en términos absolutos, según Torres (2016) el asentamiento urbano informal como fenómeno ha continuado aumentando, de diferentes formas, incluyendo la densificación.

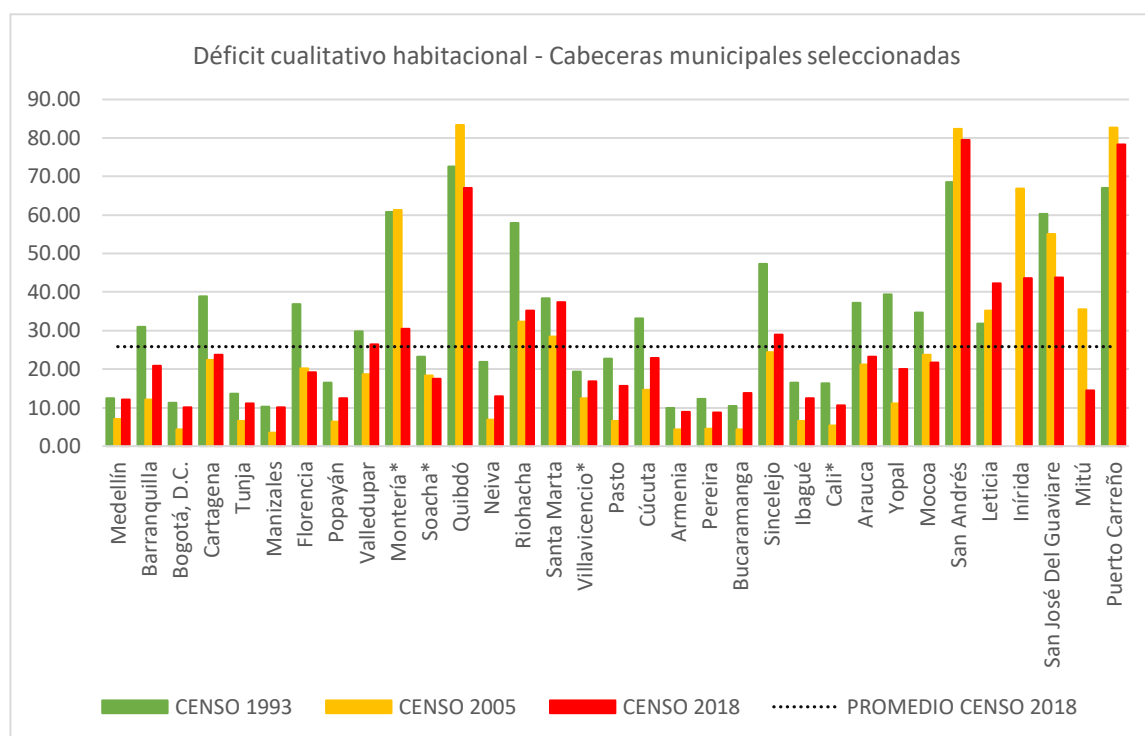
Gráfico 2. Población urbana total y relativa en áreas precarias en América Latina

Países	Población urbana en áreas precarias (Miles)					Población urbana en áreas precarias (%)				
	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007
Argentina	8.644	9.790	10.940	9.278	8.530	30,5	31,7	32,9	26,2	23,5
Belice				65					47,3	
Bolivia (Est. Plu.)	2.304	2.589	2.794	2.972	3.030	62,2	58,2	54,3	50,4	48,8
Brasil	40.998	42.856	44.601	45.613	45.708	36,7	34,1	31,5	29,0	28,0
Chile				1.285					9,0	
Colombia	7.433	7.224	6.711	5.920	5.520	31,2	26,8	22,3	17,9	16,1
Costa Rica				291					10,9	
República Dominicana	1.123	1.131	1.146	1.110	1.079	27,9	24,4	21,0	17,6	16,2
Ecuador				1.786					21,5	
El Salvador				1.152					28,9	
Guyana francesa				15					10,5	
Grenada				2					6,0	
Guadalupe				23					5,4	
Guatemala	2.145	2.300	2.438	2.572	2.619	58,6	53,3	48,1	42,9	40,8
Guyana				70					33,7	
Haití	1.893	2.385	2.851	2.786	3.065	93,4	93,4	93,4	70,1	70,1
Honduras				1.109					34,9	
Jamaica				855					60,5	
México	13.859	14.484	14.830	11.457	11.801	23,1	21,5	19,9	14,4	14,4
Nicaragua	1.931	1.861	1.678	1.390	1.439	89,1	74,5	60,0	45,5	45,5
Panamá				526					23,0	
Paraguay				608					17,6	
Perú	9.958	9.439	8.382	7.001	7.180	66,4	56,3	46,2	36,1	36,1
Santa Lucía				5					11,9	
Suriname				13					3,9	
Trinidad y Tobago				40					24,7	
Venezuela (Rep. Bol.)				7896					32,0	

Fuente: ONU-Habitat (2012) Datos Hogares viviendo en condiciones de ausencia de agua mejorada, saneamiento mejorado, vivienda duradera y suficiente espacio para vivir.

Como dinámica urbana, no obstante, interesa más que las cifras globales, reconocer que la proporción de la población urbana que habita en las ciudades cabeceras, en condiciones de déficit habitacional cualitativo, es bien significativa. El gráfico siguiente, permite observar que actualmente Montería, Quibdó, Rioacha, Santa Marta, Sincelejo, San Andrés, Leticia, Inírida, San José del Guaviare y Puerto Carreño superan el promedio nacional del 25,83% a nivel nacional. Varias de estas, son importantes ciudades intermedias y nodos regionales con dinámicas de crecimiento urbano y poblacional significativas para las cuales este modelo de consolidación territorial define a futuro una plataforma de desarrollo humano y económico precario.

Gráfico 3. Déficit cualitativo habitacional - Cabeceras municipales seleccionadas).



Fuente: Elaboración propia Datos Censo DANE

Evidentemente, las restricciones del uso de este indicador para medir la magnitud del asentamiento urbano informal se hacen más evidentes al tener en cuenta que en las ciudades de mayor población y con mayor capacidad institucional, tiene amplias coberturas de servicios públicos, pero subsisten en amplios sectores los rasgos territoriales que configuran

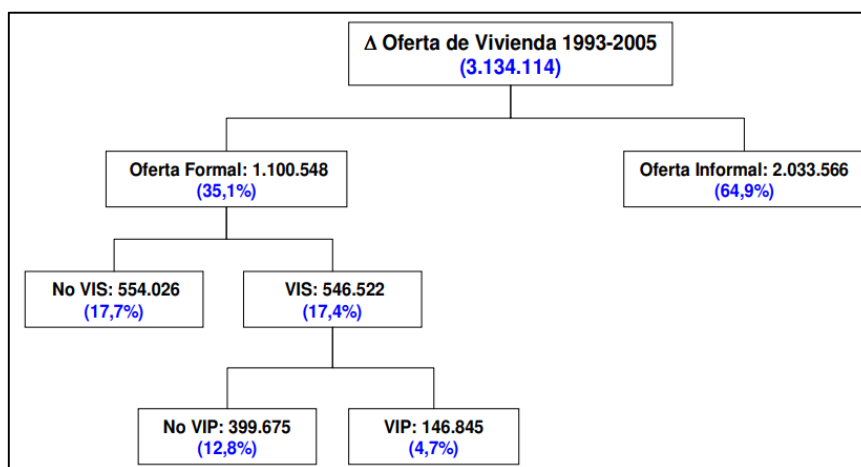
la exclusión social y económica que incorpora la condición de asentamiento informal. (ver Gráfico X)

¿De qué magnitud territorial estamos hablando entonces cuando estamos intentando acercarnos a comprender este desafío? Considerar todas las varianzas urbanísticas que pueden existir entre barrios específicos y ciudades, resultantes de la diversidad de esquemas de gestión del desarrollo urbano informal que conocemos, es imposible. Además, están los centenares de estándares de loteo y de proporción de espacios libres residuales y de calles que resultan de cada operación, sin contar con las densidades resultantes de sus procesos de consolidación. A pesar de ello, si se considera por un momento, la posibilidad de visualizar el desafío a partir de un ejercicio básico de estimación.¹, estaríamos contemplando que a nivel nacional, puede haber del orden de 23.173 has. de territorio en condiciones de urbanización precaria, distribuido en el sistema de ciudades. Esa área es equivalente al área urbana total de las ciudades de Cartagena, Pereira, Montería y Cúcuta sumadas.

No obstante, hay más consideraciones a tener presente de cara a la magnitud del desafío. Por un lado, en las ciudades principales, se observa el fenómeno de densificación muy fuerte de áreas de urbanización precarias, lo cual implica que las densidades poblacionales están aumentando sobre los sectores sub-dotados de espacio público, equipamientos y servicios públicos (Torres J. , 2016) Además de que este crecimiento interno, se está dando en condiciones de construcción progresiva, llegando a edificaciones de hasta 5 pisos, sin parámetros de sismo-resistencia, lo cual suma otro factor más de vulnerabilidad a la población residente. ¿ Cumplen un papel en Colombia los asentamientos urbanos informales actualmente? De acuerdo con diversos análisis realizados sobre los déficit de vivienda y los mercados de arriendo de habitaciones y apartamentos derivados de subdivisiones y ampliaciones mencionadas, los sectores resultantes de procesos de asentamiento urbano informal están absorbiendo la demanda de vivienda en propiedad y en arriendo, aportando mas del 50% del stock habitacional que se configura cada año en el país. (Torres J. , 2016) (CENAC, 2007)

¹ Basado en los datos recogidos en campo de un barrio típico de 90,6 lotes por ha. Datos del Barrio La Esperanza en la ciudad de Bogotá Tomados de Estudio de Caso. (Osorio, 2006)

Gráfico 4. Producción de Vivienda en Colombia 1993 – 2005



Fuente: (Torres J. , 2016) Datos DANE. Elaborado por Economía Urbana

Por el momento, pareciera que el asentamiento urbano informal es parte intrínseca y tan significativa en escala de los procesos de desarrollo urbano en el contexto del país, que por eso mismo conviene dejar a un lado nociones dicotómicas (formal o informal, legal o ilegal) y transitar hacia nociones dialécticas del asunto, que permitan explorar las relaciones y sinergias entre los sistemas formales e informales que interactúan sobre la oferta y la calidad de la vivienda y el hábitat que efectivamente se está generando para las poblaciones urbanas, particularmente las de menores ingresos.

Aproximación al Problema de Investigación

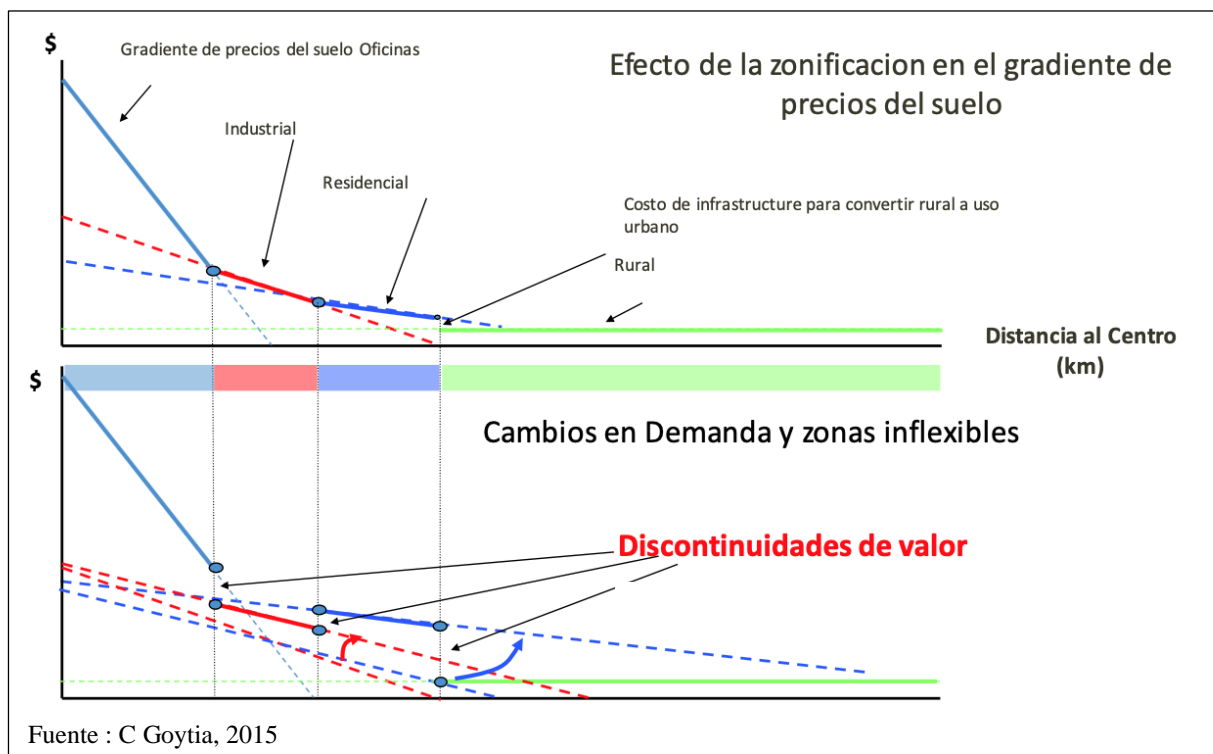
En Colombia, la situación general del desarrollo urbano no es muy distinta en cifras, aunque son notables varios factores diferenciales en la historia de su urbanización, incluyendo su geografía y el prolongado conflicto armado, que han marcado patrones singulares de desplazamiento, asentamiento y urbanización. También influye, como se detallará en el estado del arte, factores como la marcada y persistente tradición de concentración en la propiedad de la tierra y la singular casi inexistencia de “*ejidos*” y suelos públicos. De allí que, aunque es útil conocer los análisis que han ayudado a comprender los procesos de asentamiento informal urbano en otras regiones e incluso de países de la misma región, es necesario desarrollar una comprensión propia de los factores que impulsan, consolidan y perpetúan el sistema de producción informal de suelo y vivienda en las ciudades del país. En

este sentido, nutre y enriquece de manera única este trabajo, el hecho de estar enmarcado en el programa de Alianza EFI que permitirá la sinergia con los trabajos que exploran la informalidad económica y laboral ligada a este fenómeno territorial.

Como marco general, el cual se profundiza en el estado del arte del presente proyecto, es claro que después de varias décadas de investigación académica e institucional a nivel internacional, se conocen ya varios factores que explican el fenómeno comunes en diversos contextos, así como algunos de sus rasgos en este país.

i) Existe una relación entre los mercados de suelo formal e informal en las ciudades de latinoamérica. La literatura se nutre de estudios que demuestran que los mercados informales del suelo tienen un efecto significativo sobre los costos del suelo urbanizable y por ende, de la vivienda de todos los tipos, elevando el precio del suelo con servicios y acceso en todas las demás zonas de la ciudad. Esto genera un efecto dominó que encarece todo el suelo urbano y periurbano, dificultando indirectamente a todos los segmentos socioeconómicos, el acceso a la vivienda con entornos dotados y accesibilidad razonable. (Goytia, 2015), (Lincoln Institute of Land Policy, 2010). Parte de este efecto deriva de la incapacidad de las autoridades locales de garantizar el imperio de la ley respecto de las regulaciones urbanas y cumplimiento de los requisitos para el desarrollo de actividades sobre suelo apto. En Colombia, estudios realizados para Bogotá, (Maldonado, 2012) (Jaramillo & Cuervo, 2009), por ejemplo, señalan que los mercados del suelo de las principales ciudades están profundamente marcados tanto por la escasez de suelo bien dotado y accesible, tanto como por la oferta paralela de suelo sin dotar, incluso de productos inmobiliarios para segmentos socioeconómicos medios y altos, en los suelos no urbanizables de las ciudades grandes, a menudo ampliada por la oferta indiscriminada de suelos sin dotar en los municipios de sus entornos regionales inmediatos. (Jaramillo & Camargo, Intervención estatal en el mercado del suelo urbano. La reconstrucción del Eje Cafetero: el caso de Armenia, 2013) (Jaramillo S. , 2009)

Gráfico 5.
Articulación de los precios de los Mercados de Suelo Formales e Informales



- ii) **El mercado informal de suelo y vivienda suple actualmente hasta el 50 % de la producción de vivienda y de arriendo en las ciudades principales de Colombia.** Los estudios institucionales y académicos señalan consistentemente que actualmente, en ausencia de políticas públicas efectivas para atender la demanda de vivienda de los grupos poblacionales de menores ingresos (menores a 2 SMLV), los asentamientos informales proporcionan para la mayor parte de ellos la única opción de vivienda asequible en muchas ciudades de Colombia. En Bogotá, suple x% de la oferta de suelo para vivienda propia, consolidada por vía de autoconstrucción y x% de la vivienda en arriendo. En xxxx, xx% y x%, en xxxxxx, x% y x%, para mencionar apenas algunas. En este sentido, el mercado formal de suelo y vivienda, así como las políticas públicas en sitio para apoyar la producción de opciones a las que ofrece el mercado informal, son claramente tímidas e insuficientes. De allí que

algunos expertos sostengan que sin este mercado paralelo, sería imposible atender las necesidades derivadas del crecimiento poblacional y migración que viven las ciudades de medio y rápido crecimiento en Colombia. (Ref. xxxxx Parias?, ref xxxxx Brandt? J. Torres?, ref. xxxx Camargo?Jaramillo?) El sector formal, a su vez, es conservador en sus proyecciones generales de oferta, sugiriendo que las señales que recibe desde las políticas públicas de subsidio a la demanda, y de experimentaciones con el arriendo social, no parecen ser suficientes para incentivar su interés en ampliar sus portafolios tradicionales, ni ampliar su capacidad y dirigirla a atender la demanda de los grupos de ingresos inferiores a 4 SMLV Ref. xxxxx J. Torres?, ref. xxxx Camacol?.

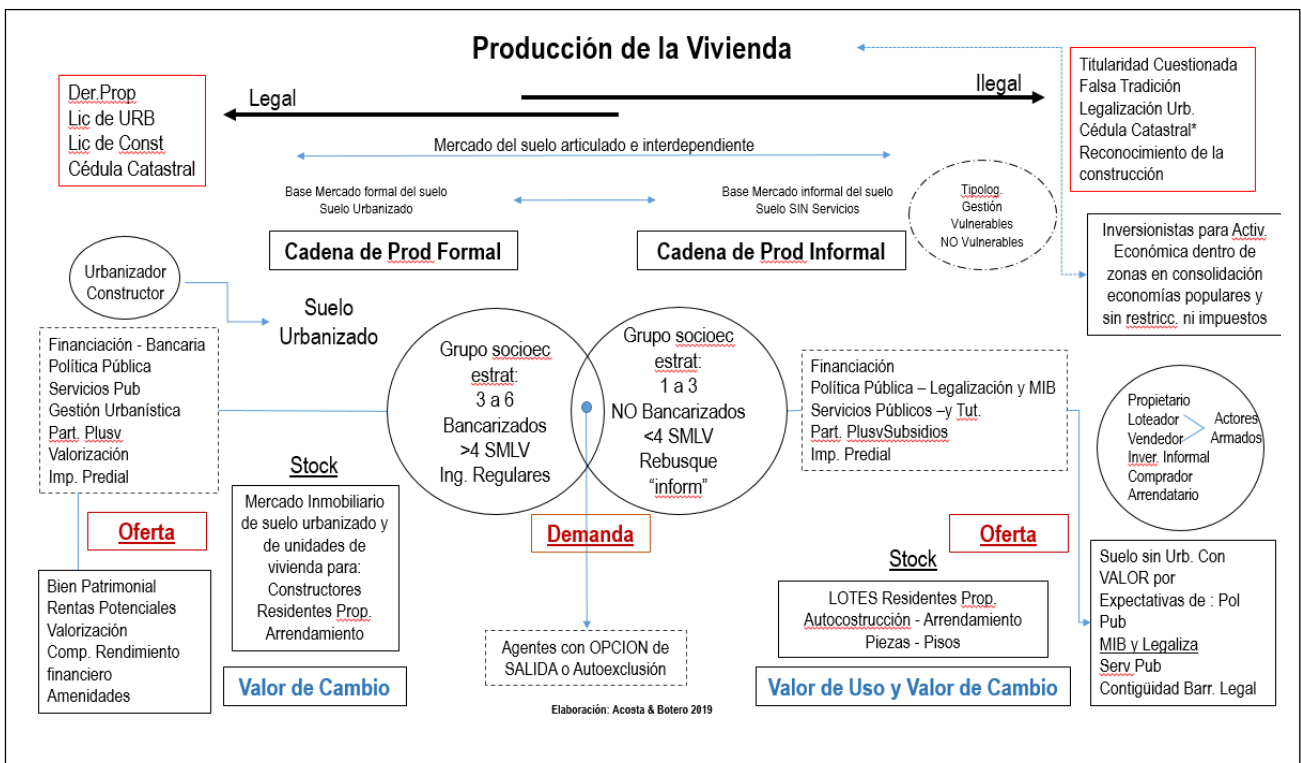
iii) La evolución de las políticas públicas de vivienda, gestión de suelo y mejoramiento integral en Colombia han sido consistentemente orientadas a apoyar el desarrollo del sistema financiero y de la construcción, a pesar de las posibilidades que abrió la Reforma Urbana para la gestión de vivienda asequible desde el Ordenamiento Territorial y la gestión del suelo. La literatura sobre las políticas públicas directamente relacionadas con la prevención y paliamiento de las condiciones de precariedad de las áreas de desarrollo urbano informal, demuestra que en términos de políticas públicas, el énfasis legislativo, programático y financiero a nivel nacional, ha estado históricamente centrado en mecanismos de mercado. Durante 30 años en subsidios a la demanda, y más recientemente en políticas de habilitación de suelo e incentivos a la producción de vivienda nueva sin gestión urbanística para hacer efectivos instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés prioritario. Lo anterior, a pesar de las experiencias positivas de Bogotá al combinar estrategias de ordenamiento territorial y gestión de suelo apoyados por la creación de instituciones operadoras como Metrovivienda, en donde se comprobaron los potenciales y beneficios de la gestión inmobiliaria pública con subsidios a la oferta desde la financiación de bienes públicos como la infraestructura, para apalancar la gestión de la vivienda asequible y dirigirla por fin a los grupos mas vulnerables (Acosta, Learning from the Botton Up, 2016).

- iv) **Los costos de las políticas de Mejoramiento Urbano, son hasta tres veces mas altos que el desarrollo urbano con urbanismo subsidiado, previo al asentamiento humano.** Las ciudades con experiencia en la implementación de los grandes programas de MIU y MIB coinciden que las inversiones necesarias para la extensión de redes matrices y sistemas de transporte, realización de obras mitigación de riesgo, relocalización de familias en alto riesgo no mitigable, y adecuación de entornos de barrios con espacio público, equipamientos y conectividad vial, reportan costos de adecuación por hectárea, trecientos por ciento mayores que los derivados de proyectos de desarrollo con gestión de suelo, como los adelantados en Bogotá y Medellín durante la década de los 70s a 2000. (Jaramillo & Cuervo, 2009) (Cuenin, 2009). En este sentido, es ampliamente cuestionado el énfasis en las políticas públicas que continúan impulsando la tendencia natural del mercado a atender los segmentos en el cual no se concentra la demanda sin atención.
- v) **Continúan existiendo sistemas de clientela y políticas públicas de atención a la población vulnerable que incentivan acciones estatales de priorización de inversiones en infraestructura acelerando la incorporación de las expectativas de futuro mejoramiento, al precio del suelo rural próximo a las ciudades, acelerando la configuración de las rentas de suelo no apto para ser urbanizado y promoviendo la aparición de agentes inversionistas.** A pesar de que muchos de los factores que se conoce que promueven directamente la existencia de un mercado informal del suelo paralelo e interconectado con el mercado formal, han sido documentados, la revisión de literatura sugiere que en la práctica, operan diversas *modalidades informales de producción de suelo para vivienda*, las cuales no se conocen todas en detalle aún. Tal es el caso del uso de instrumentos de legalización y tutela como mecanismos *ad hoc* de expansión urbana. Estas posibilidades están distorsionando aceleradamente los mercados del suelo, generando en varios casos en el país, impactos regionales. (Jaramillo S. , 2008) (Jaramillo S. , 2009). Más importante aún, esto mecanismos de política pública menguan aún más las posibilidades desde el ordenamiento territorial para corregir las fallas del mercado para la producción de suelo para vivienda asequible.

Problema de Investigación : Definición

Partiendo de lo anterior, el enfoque de esta investigación tiene como base la comprensión de que el desafío del desarrollo urbano dual de la ciudad colombiana, se deriva de mercados de suelo separados pero a la vez interconectados, resultantes de procesos paralelos de producción de suelo para vivienda. En este sentido, es evidente que operan en forma simultánea los modelos de gestión urbana de promotores diversos, que interactúan y son interdependientes con los modelos de gestión pública definidos para cada modalidad de intervención (formal e informal) y las de los de los pobladores, sobre un mismo territorio.

Gráfico 6.
Articulación e Interdependencia de los Mercados de Suelo y Vivienda Formal e Informal e Identificación de grupos de la demanda excluidos y auto-excluidos.



Como lo sintetiza el diagrama anterior, visto desde la perspectiva del mercado de suelo y vivienda, es posible reconocer las dos facetas de la producción de suelo y vivienda (oferta) que se han consolidado en las ciudades latinoamericanas. Atienden demandas de distinta naturaleza, definidas principalmente por las condiciones socioeconómicas de desigualdad,

configurando dos constelaciones de agentes y procesos, que a menudo ingenuamente se han tratado desde las políticas públicas como situaciones independientes. No obstante, los análisis de los mercados de suelo y vivienda desde la economía urbana, tanto como al análisis de los procesos y tendencias de expansión urbana, aportan a esta discusión evidencias de que esos mercados están interconectados, y de que las lógicas de los promotores de ambos tipos de procesos permean en las respuestas desde las políticas públicas hacia estas dos avenidas del desarrollo urbano que se han consolidado.

La gestión pública, opera desde las regulaciones, el ordenamiento territorial y las actuaciones urbanísticas (como la ejecución de infraestructura), centrada en determinar las reglas de juego para el funcionamiento de las modalidades formales de urbanización, institucionalizando los mecanismos de producción de suelo con servicios para la oferta de vivienda y otros productos, atendiendo supuestamente criterios de localización y consumo racional del suelo en atención a consideraciones ambientales y eficiencia del gasto público del conjunto. En paralelo, se han ido creando y consolidando los mecanismos de excepción y atención diferenciada hacia los procesos diferenciados de desarrollo urbano bajo las modalidades informales de producción de suelo para vivienda, exenta de tales parámetros idóneos de localización y calidad, como por ejemplo la dotación de servicios públicos, el reconocimiento de construcciones mediante la legalización urbanística de barrios y la incorporación a los catastros, mecanismos todos a través de los cuales de alguna manera se han institucionalizado estas modalidades de producción, como vías paralelas de desarrollo urbano.

Desde el punto de vista de la demanda, es definitorio el papel las políticas de elegibilidad a subsidios y políticas de vivienda asequible en su configuración en Colombia. Como resultante se evidencian los grupos socioeconómicos que han compuesto tradicionalmente la demanda hacia la cual se orienta la producción formal de suelo urbanizado y vivienda; y como residuo, la brecha que ha estado cubriendo la oferta del sector informal. En términos porcentuales, la magnitud de la brecha que se ha renunciado históricamente a atender desde las políticas públicas de vivienda, implica que entre el 18,7% en el total de las cabeceras y el 14,8% (DANE , 2018) sobre el total de los hogares colombianos, no han tenido acceso a otras opciones. No obstante, desde la perspectiva planteada inicialmente de informalidad como *exclusión* y como *salida* del sistema (auto-exclusión), el diagrama busca ilustrar que una

parte de la demanda con capacidad de pago y/o elegibilidad para subsidios y programas de vivienda progresivos, frente a la opción de acceso a la oferta formal de vivienda, parece estar optando por acogerse a la oferta del sector informal. Esta intersección, posiblemente no mayoritaria en términos poblacionales, ha sido poco analizada en Colombia hasta ahora. Entrevistas de Metrovivienda a beneficiarios de VIP, trabajo de campo de expertos y funcionarios públicos en proyectos de reasentamiento y asistencia técnica, entre otros, sugieren que hay evidencias de que este comportamiento de *salida* del sistema, refleja importantes vacíos en la comprensión de las instituciones sobre las lógicas que impulsan los procesos sobre los cuales buscan tener impacto por vías de excepción. Parece ser cada vez más importante caracterizar la relación entre las diversas líneas de agencia que configuran estas dos expresiones del desarrollo urbano: la gestión pública, la gestión de los promotores y la gestión de los habitantes, en los procesos de configuración del territorio. En parte, desde la investigación aplicada que se avanza, es conveniente hacerlo para confirmar las percepciones que existen sobre la influencia que pueden estar teniendo algunas políticas públicas de equidad y alivio a la pobreza en la evolución y consolidación de prácticas de producción informal de suelo que refuerzan su persistencia y magnitud, enraizando sus consecuencias sociales. Evidencia de ello lo sugiere el aumento de la velocidad promedio a la cual se están consolidando los asentamientos informales recientemente. Históricamente el proceso de construcción progresiva tomaba en promedio cercano a veinte años (Arango, 2001), mientras que estudios nuevos señalan que el promedio en la consolidación de los barrios y las viviendas, ha bajado a cinco años. En el estudio adelantado para la CAF, la Universidad del Rosario estudió el caso del barrio en Edén en Ciudad Bolívar, que en 6 años desde el momento del primer asentamiento ya contaba con servicios públicos completos, acceso a transporte, educación, salud y otros servicios sociales de soporte (Botero, Escallón, Hernández, & Gómez, 2016)

Estas evidencias, no obstante, no niegan el hecho de que la mayor parte de la población colombiana, la cual tiene ingresos entre dos y cuatro SMLV o menores por hogar, continúa excluida de la oferta formal de vivienda, tanto como de las políticas públicas de acceso

subsidiado a la oferta de vivienda asequible (VIS y VIP)², en parte debido a que es muy escasa. Evaluaciones recientes indican que con la excepción de algunos esfuerzos focalizados hacia población desplazada y a comunidades sujetas a procesos de reasentamiento, los programas nacionales se han concentrado en apoyar la producción de suelo para vivienda, el cual es dirigido principalmente a la vivienda comercial y subsidiada para grupos de ingresos medios (No VIS y VIS), sin promover una genuina intervención del estado en el mercado necesaria para la gestión de suelo para VIP³. Por lo anterior, no hay sorpresa alguna en que tanto los mercados de lotes para vivienda en zonas no aptas para ser urbanizadas, como los mercados secundarios de arriendo en asentamientos de origen informal consolidados, continúen muy dinámicos y a cargo de atender casi exclusivamente a esos segmentos socioeconómicos mayoritarios de la población colombiana.

En este sentido, si bien sabemos que la ausencia de políticas públicas de desarrollo urbano y socioeconómico incluyente, hacen parte del problema, no es evidente en la literatura sobre el fenómeno en nuestro país, cuáles y cómo son las prácticas de producción informal de suelo para vivienda. No se conocen detalladamente los esquemas de gestión de los promotores que subyacen los procesos acelerados y muy lucrativos de venta informal de lotes en asentamientos sobre suelo no apto para ser urbanizado. Es aún necesario comprenderlos, no solamente porque su resultado territorial está lejos de garantizar condiciones dignas de vida a quienes supuestamente atiende; pero además porque en el largo plazo refuerza procesos estructurales de desequilibrio territorial y en consecuencia socio-económico, casi imposibles de reparar. Los estudios sociológicos sobre las condiciones limitantes, transgeneracionales que derivan de las situaciones de aislamiento de las oportunidades laborales y educativas, los efectos de la precariedad ambiental sobre la salud y la seguridad humana, tanto como la ausencia crónica de bienes públicos que conocemos que elevan la calidad de vida de las

²Vivienda de interés social (VIS): Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLM).

Vivienda de Interés Prioritario (VIP): Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLM). (MinVivienda, 2020)

³ Programas VIS: Casa Digna Vida Digna, Mi casa ya, Arriendo social. Se comercializaron cerca de 119000 unidades VIS

Programas VIP: Viviendas 100% subsidiadas (no hay adjudicación vigente). No hay datos de entregas VIP en el 2019

poblaciones, derivadas de los “atajos” que suponen estos procesos de urbanización incompleta, incluso cuando son objeto de aprovisionamiento ex-post de soportes territoriales, constituyen una hipoteca para el conjunto de la sociedad en esas y otras dimensiones (Perlman, 1976)

Desde esta perspectiva, la tradicional relación que se ha establecido entre pobreza e informalidad, parece insuficiente y obliga a los investigadores en asuntos urbanos (tanto desde el urbanismo mismo, como desde la economía urbana), a buscar comprender mejor las lógicas de agentes económicos que promueven los diversos modos de asentamiento informal en las ciudades, tanto como la relación entre las lógicas de toma de decisiones de los actores que hacen parte de la cadena de procesos que los configuran. Lo anterior sin olvidar su relación con el ordenamiento jurídico y territorial, ni la manera en que interactúan las acciones y actuaciones de los diversos niveles de gobierno y los órganos de justicia sobre tales procesos.

Como resultado, la formulación del subproyecto de investigación, descrita en detalle a continuación, se orienta a la caracterización detallada de modalidades o prácticas de producción informal de suelo para vivienda, con énfasis en los procesos, transacciones, lógicas y comportamientos de los diversos actores involucrados, buscando contribuir a explicar en detalle la interacción entre varios sistemas paralelos de gestión urbana, y los conjuntos de estímulos e incentivos que derivados su interacción nutren el sistema informal de gestión urbana en ciudades intermedias de rápido crecimiento en varias regiones de Colombia.

Subproyecto Estudio de Casos para el Análisis de las Prácticas de Gestión de Asentamiento Informal en Cuatro Ciudades de Colombia 1985-2019

Para este programa de investigación del Ecosistema Científico, poder aclarar los mecanismos complejos que llevan a la informalidad urbana, representa un gran avance, toda vez que la existencia de asentamientos informales afecta de manera directa e importante la posibilidad de la inclusión social y productiva de los habitantes de estos asentamientos, que no sólo son ciudadanos sujetos de derechos, sino agentes económicos que crean riqueza y generan renta,

pero en circuitos informales que no todas las veces tienen los impactos deseables y esperables para el sistema social en general.

A partir de lo anterior y de la investigación realizada para la elaboración teórica y metodológica del subproyecto, es posible plantear 3 hipótesis de partida, que permiten establecer relaciones entre las lógicas de oferta y demanda del suelo urbano y las decisiones racionales y no-racionales de actores excluidos y autoexcluidos del mercado de suelo, que influyen la persistencia y magnitud de los asentamientos urbanos informales en las ciudades colombianas.

- **Hipótesis 1:** Existen **lógicas de localización e inversión** sobre las decisiones de asentamiento de los actores excluidos y autoexcluidos que influyen la persistencia de los mercados de suelo informales y en consecuencia la magnitud creciente de asentamientos urbanos informales.
- **Hipótesis 2:** Existe un **vínculo de correlación entre las lógicas decisionales** de localización e inversión de los actores excluidos y autoexcluidos **y las decisiones político-legales** enmarcadas en los actores que integran la Acción Pública.
- **Hipótesis 3:** Operan **tres modelos de gestión superpuestos en los procesos de producción informal de suelo para vivienda** : el modelo de gestión público, el modelo de gestión de promotores e inversionistas y el modelo de gestión de pobladores. Esta superposición ha dado lugar a prácticas y esquemas de negocio (o esquemas operativos) cuyos procesos se moldean a partir de las intersecciones de las lógicas de los diversos agentes involucrados, sus transacciones y las reglas de juego derivadas del contexto en el que se desarrollan las mismas.

Objetivo General de esta Investigación

Deriva del *Objetivo Específico 1* del Proyecto Urbano. *Estudiar el efecto de las lógicas de oferta y demanda, y los factores que influyen las decisiones de los actores en relación con*

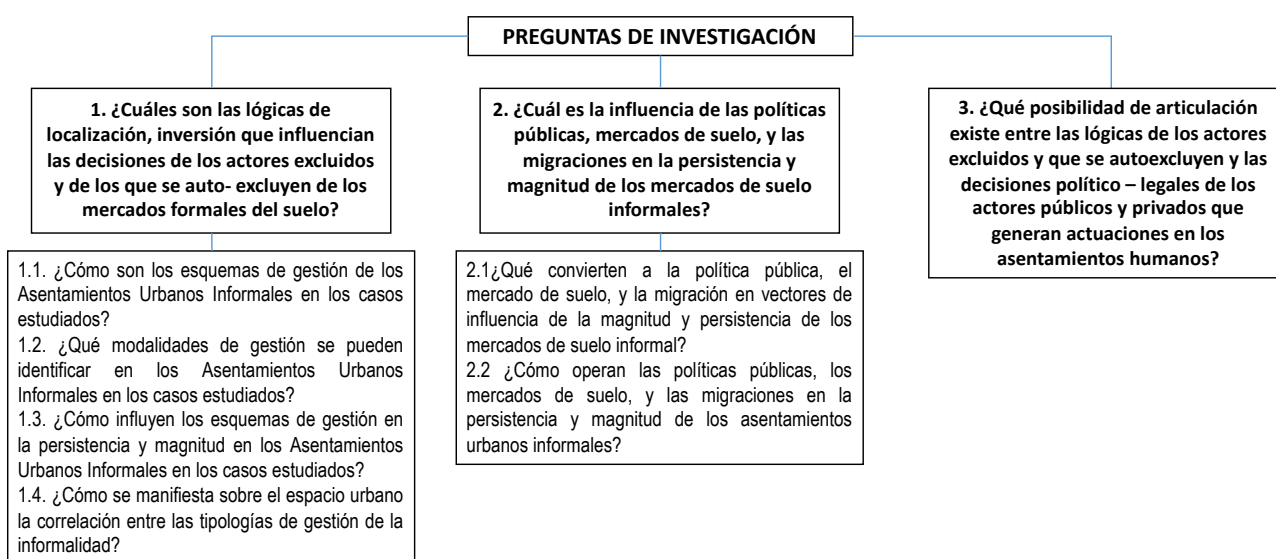
las políticas públicas, los mercados de suelo y las dimensiones de la migración, en la persistencia y magnitud de los asentamientos urbanos informales

En el marco del programa Ecosistema Científico, orienta este interés de comprensión profunda del fenómeno de asentamiento informal, como aporte desde la investigación aplicada para informar la evaluación de la constelación de políticas públicas sectoriales que pueden estar influenciando directa o indirectamente el comportamiento de los actores que lo impulsan.

Preguntas de Investigación : Principales y Secundarias

Para cumplir con este objetivo, en el marco del planteamiento del problema anteriormente descrito, se han formulado las tres preguntas de investigación que definen este subproyecto. Estas indagan sobre: i) las lógicas y factores que influyen sobre las decisiones de los agentes, ii) la influencia de las tres macro categorías: políticas públicas, mercados de suelo y desplazamiento por conflicto sobre la persistencia y magnitud del fenómeno de asentamiento urbano informal; y sobre iii) los posibles escenarios de articulación entre las lógicas decisionales de los actores públicos y privados que podrían derivarse de una mejor comprensión de estas relaciones e interacciones.

Gráfico 7. Indagación del Subproyecto



A partir de las preguntas específicas de investigación del subproyecto, se han definido los siguientes objetivos específicos, a cumplir a partir de la metodología de Estudio de Casos diseñada para su desarrollo.

Objetivo específico 1: Distinguir, interpretar y operacionalizar las lógicas de localización e inversión que influyen las decisiones de los actores excluidos y de quienes se autoexcluyen de los mercados formales de suelo.

Objetivo específico 2: Caracterizar las prácticas y procesos a partir de los cuales se originan y consolidan las diferentes modalidades de asentamiento informal observadas en áreas de estudio específicas de cuatro ciudades intermedias de rápido crecimiento en Colombia.

Objetivo específico 3: Analizar y explicar la influencia de las políticas públicas, mercados de suelo y las migraciones en la persistencia y magnitud de los asentamientos urbanos informales.

Objetivo específico 4: Determinar y demostrar la relación entre las lógicas de los actores excluidos y los que se autoexcluyen, con decisiones político administrativas y marcos legales específicos, que inciden directa o indirectamente sobre los procesos que impulsan los asentamientos urbanos de origen informal

II. PUNTOS DE PARTIDA

Como se ha expuesto inicialmente, la aproximación de este estudio de casos al problema de investigación, dista de aquellas que proponen las manifestaciones territoriales de asentamiento informal en las ciudades, como hecho separado y distinto de los procesos de desarrollo urbano institucionalizados, ya sea mediante instrumentos de planeamiento urbanístico o solamente de regulación de la construcción (códigos de normas). En este sentido, entran a jugar en la estructuración conceptual del mismo, nociones de varios campos

que combinadas ofrecen la posibilidad de reconocer simultáneamente varias dimensiones del fenómeno que nos permiten interrelacionar las lógicas económicas, sociales, políticas y de gobernanza que subyacen tales procesos de asentamiento, con las prácticas sociales que componen *esquemas de gestión* bajo los cuales sugerimos que operan los agentes que influyen en su desarrollo, y en el marco de los cuales se despliegan los comportamientos de los actores.

En esta investigación, inicialmente se sugiere que la comprensión de los procesos de asentamiento urbano informal no puede derivarse exclusivamente en las miradas centradas en las trayectorias de autogestión de las comunidades e individuos sin acceso a vivienda y hábitat (entornos urbanos) adecuados (UN-Habitat, 2019); sino que en paralelo, busca establecer las interacciones de autogestión de tales agentes, que constituyen la demanda por suelo y vivienda del mercado informal, con otros actores en el contexto de procesos específicos y diferenciados a partir de los cuales se dan las diversas maneras de producción del suelo de los mercados informales.

En consecuencia, como puntos de partida de este trabajo, es necesario establecer una definición propia, más amplia desde la cual se abordará la gestión urbana, en perspectiva del marco general de la comprensión del asentamiento urbano informal como hecho urbano integral del sistema complejo abierto del cual ha surgido como bifurcación, en respuesta al desequilibrio derivado de mercados de suelo formales, enfocados en la maximización de rentas, e inadecuados para responder a las necesidades de vivienda de la población de menores ingresos.

A tal efecto, y como se explicará en mayor detalle en las secciones que siguen, la gestión urbana en la literatura, principalmente definida desde los asuntos de la administración local del desarrollo urbano, la retomamos desde una lectura más compleja y amplia, que se adecúa a la visión sistémica anterior, referida no solamente a los sistemas de control y ejecución, sino a relaciones entre conjuntos de comportamientos, y como proceso a través del cual una multiplicidad de actividades de la población interactúan entre ellas y con los sistemas de la gobernanza de la ciudad (Churchill, 1985) (McGill, *Urban management in developing countries*, 1998)

Los asentamientos urbanos informales como Sistema Emergente : La bifurcación del Sistema Formal de Producción de Suelo para Vivienda

Los sistemas complejos abiertos, que preservan su estructura interna como una forma de su definición, a pesar del constante cambio en los elementos que los componen, fue el campo de trabajo de Ilya Prigogine e Isabelle Stengers (Prigogine & Stengers, 1994), quienes caracterizaron las estructuras disipativas.

La ciudad es un sistema abierto al territorio (entendido como entorno regional, nacional e internacional), pero autónomo, en la medida que el medio cumple la función de desencadenar los procesos sistémicos, aunque no tiene la capacidad de establecerles especificidades o de determinar su dirección. Así, el sistema evoluciona entre la tendencia integradora que lo condiciona al ser parte de un sistema mayor y la tendencia a preservar su autonomía individual a través de diversos procesos de autoafirmación. Lo que resulta más interesante es que estas dos tendencias en principio opuestas resultan en el sistema complementarias, en tanto que los cambios estructurales que se operan son la respuesta que el sistema tiene frente al medio y se ponen en marcha a través de la continua adaptación, el aprendizaje y el desarrollo.

Una estructura disipativa no puede deducirse de las propiedades de sus partes, sino que es la resultante de su organización. Como resultado de ello, el sistema es bastante inestable, lo que conduce a que tenga permanentes tensiones y crisis. Lejos de romper el sistema, estas tensiones producen nuevas formas de organización (Capra, 2009). Así, desde esta perspectiva, los asentamientos urbanos informales pueden reconocerse como parte de un sistema urbano, caracterizado como estructura disipativa, de la cual emergen como nuevas formas de organización que expresan facetas del sistema urbano capitalista, aún en equilibrios subóptimos.

En este sentido, visto desde los mercados del suelo típicos de las ciudades de América Latina, derivados de condiciones institucionales crónicas de oferta restringida de suelo dotado para la vivienda asequible de los grupos socioeconómicos de más bajos ingresos, emerge en las zonas no aptas, o no designadas para el desarrollo urbano, una oferta de suelo sin dotar dirigida a la gran demanda insatisfecha, equilibrando así el sistema mediante una bifurcación. La existencia del mercado de suelo paralelo, el que denominamos *informal*, al suplir la

brecha, y atender parte significativa de las dinámicas de crecimiento poblacional y demanda de vivienda real de las ciudades, se convierte a su vez en mecanismo alterno de crecimiento, que define la forma y patrones de asentamiento territoriales, tanto o más que los mecanismos planificados, que operan simultáneamente. En Colombia, por ejemplo, este mercado cubre aproximadamente el 65% de la oferta de lotes para vivienda y unidades de arriendo asequible de las principales ciudades del país (CENAC, 2009). En ese orden de ideas, a diferencia de otros enfoques, visto como sistema emergente, es posible aproximarse al fenómeno físico, social y económico del desarrollo urbano informal como parte del conjunto del sistema urbano, tanto como a la interpretación de sus procesos como expresión de niveles organizativos y estructurales más complejos, de diversidad creciente.

Para Prigogine & Stengers (1994), frente a los cambios permanentes en un sistema, bucles de retroalimentación desencadenan procesos de adaptación y evolución exclusivos del mismo, alejándolo cada vez más de su estado inicial. Podemos considerar que aplicado a un sistema urbano, esto implica que la evolución en el tiempo de una ciudad dual, como lo expresa la materialidad de las ciudades en Latinoamérica, podría ser un proceso irreversible. A pesar de instaurar múltiples instrumentos y modalidades de intervención para, por ejemplo, revertir procesos de asentamiento urbano informal; desde tal perspectiva en principio parecería improbable, si no imposible lograr revertir procesos desencadenados en el sistema para equilibrarse. Esta es la llamada capacidad de auto organización de los sistemas disipativos que se relaciona de manera directa con su resiliencia y adaptabilidad, resultante de las interconexiones entre formalidad e informalidad como bucles de retroalimentación.

"Los procesos en condiciones lejos del equilibrio, corresponden a una delicada interacción entre oportunidad y necesidad, entre fluctuaciones y leyes deterministas" (Prigogine & Stengers, 1994)

Con la puesta en marcha de instrumentos de planeación y de gestión urbana, se intenta a menudo extender las condiciones controladas del desarrollo inmobiliario regulado o *formal*, sin reconocer que las condiciones estructurales que han generado la bifurcación del sistema, persisten. La capacidad de producir innovación en el desarrollo territorial está asociada a procesos de aprendizaje, adaptación y evolución, como nuevas estructuras y procesos emergentes en respuesta a las condiciones ya existentes. Desde esta perspectiva, se reconoce

el desarrollo urbano informal como una forma de urbanización no sólo dinámica, sino en constante transformación con gran diversidad en las relaciones socioeconómicas, múltiples morfologías y variaciones organizativas adaptadas a las condiciones del contexto en el que se manifiesta. (Gouverneur, 2016). Así mismo, se identifica en ello, los rasgos de emergencia en los sistemas urbanos, derivados del conjunto de acciones o micro-acciones que diversos actores ponen en marcha. Ejemplo de ello son los mecanismos de esquemas de gestión basadas en la auto organización de grupos o comunidades específicas , con el objetivo de modificar y/o mejorar su hábitat, o entorno inmediato de sus viviendas.

Así, los asentamientos urbanos informales, cumplirían con la condición de emergencias del sistema de producción urbano capitalista, en tanto tienen cualidades de un sistema de forma novedosa con relación a las cualidades o propiedades de los componentes⁴ considerados aisladamente. Por un lado, esta lectura sugiere que a nivel macro la ciudad dual es de hecho la expresión de un sistema desequilibrado que encuentra su equilibrio. Mientras que a nivel micro, los niveles limitados de regulación y control urbanístico que pueden existir determinan que tanto en la ciudad formal como la informal también son las emergencias derivadas de las actuaciones individuales subjetivas de transformación de la vivienda y el territorio. Diversos aspectos de esta perspectiva de sistemas han sido explorados desde varias aproximaciones clásicas y más recientes. La noción de *complejidad organizada* de la Escuela de Chicago (Simmel, 1989; Park, 1.999; Wirth, 1988), al resaltar que las interrelaciones entre los actores y el contexto, en el marco de una organización determinada son las que revelan las propiedades de las partes en función del conjunto, permitiendo revelar rasgos particulares del hecho urbano como sistema. De otra parte la aproximación a la ciudad como sistema vivo, en constante evolución hacia estados diferentes de equilibrio (Burgess, 2005), así sean equilibrios sub-óptimos (Park, 1999). Incluyendo enfoques institucionales que definen la ciudad como ecosistema, reconociendo sus procesos continuos de cambio y desarrollo complejos, e interdependencias con sistemas no-artificiales. (UNESCO, 2020)

⁴ Entendemos por componente del Sistema las partes o subcomponentes que entran en relación y producen como resultado una emergencia territorial como sistema de mayor complejidad. Algunos ejemplos de componentes del sistema urbano son el componente social, componente medio ambiente o el componente morfológico.

Siguiendo todos los planteamientos anteriores, podríamos avanzar en que la explicación de la existencia y persistencia de los asentamientos urbanos informales puede hallarse parcialmente en los sistemas de auto-organización urbana emergentes que los impulsan. En el estudio de las cuatro ciudades se partirá de las nociones de sistemas emergentes y complejidad auto-organizada, para aproximarnos a explorar en varias dimensiones los procesos que caracterizan las diversas modalidades de producción de suelo informal para vivienda que han configurado los asentamientos de periodos definidos.

La Interpretación de las Estrategias de Acción de los Actores como Aproximación a la Comprensión de las Prácticas de Asentamiento Urbano Informal

Para Michel Crozier y Erhard Friedberg (1990) *“los comportamientos humanos son y seguirán siendo complejos, y qué lejos están del modelo simplista de una coordinación mecánica o de un determinismo simple”* . En este sentido, esta postura es crítica de aquellas como las derivadas de las teorías económicas de lógicas de maximización de rentas de agentes económicos, que suponen que los actores involucrados en los procesos sociales tienen racionalidad limitada, predeterminada y motivada por objetivos unívocos a partir de lo cual es posible explicar sus comportamientos e interacciones con otros agentes.

En tanto que esta investigación se ha propuesto comprender las lógicas de los diversos agentes en el marco de diversas prácticas de asentamiento urbano informal que se han identificado, han surgido a partir de la revisión de la literatura y de la experiencia práctica en el diseño de políticas públicas de los investigadores, serias inquietudes respecto al grado de generalización que se observa en la caracterización de los procesos de desarrollo informal y en la comprensión de los actores involucrados en ellos. Es evidente que se sobreentienden o desestiman las motivaciones, comportamientos, actitudes y lógicas de quienes interactúan en una diversidad de esquemas de asentamiento informal, que se trabajan normalmente desde una generalización del fenómeno. Esta generalización, refleja una comprensión limitada de procesos de naturaleza diversa, los cuales como se ha planteado en nuestra hipótesis, operan constituyendo prácticas, las cuales aunque son mencionadas tangencialmente en la literatura, han sido poco estudiadas en detalle. Nuestro planteamiento es que esta diversidad de modalidades o esquemas de gestión revela que los actores necesariamente están adoptando

comportamientos variables y se involucran en ellos bajo condiciones y por tanto, con lógicas distintas en cada uno de esos escenarios. De allí, el interés de aproximarnos desde esta perspectiva de *los actores y los sistemas* que Croizer (1990) interpreta en el marco de *campos de poder* y en consecuencia, la intención de aplicar metodologías del *análisis estratégico* que permitan la reconstrucción e inferencia de los diversos componentes que se sugiere configuran el comportamiento de los actores expresada en su *estrategia de acción*.

Las Estrategias de los Actores y Factores que las Configuran

El concepto de *estrategia* permite articular de manera dialéctica la voluntad del actor con la determinación que el contexto impone bajo la forma de posiciones de poder y de recursos. Las capacidades estratégicas de los actores involucrados en los procesos de asentamiento urbano informal son diferenciadas e inequitativas. Por ejemplo, las posibilidades de desplegar estrategias por parte de habitantes o inversores en barrios informales, no están establecidas únicamente en función de su voluntad y objetivos, sino de los recursos y las capacidades que les permitan aprovechar las oportunidades que identifican, y de asumir y sostener el despliegue de las mismas. Por eso enfocarse en las estrategias de acción de los actores para interpretar su comportamiento, supone reconocer la determinación e inequidad de las relaciones de poder, pero no asumirlas como definitivas, pues se las considera susceptibles de ser transformadas por ellos mismos en determinados momentos.

El interés del enfoque estratégico está en que nos permite estudiar los modos de acción de grupos determinados como soluciones específicas que actores relativamente autónomos han creado, con sus propios recursos y capacidades, como respuesta a los acontecimientos (problemas) que provocan las decisiones y acciones de otros agentes involucrados también, directa o indirectamente. Así, en los asentamientos urbanos informales interesa explorar los elementos subyacentes a la acción de los actores excluidos del mercado formal de suelo y de vivienda, así como de los que se autoexcluyen, conociendo en detalle la manera en que las modalidades de prácticas en las que se involucran, se relacionan con sus lógicas y comportamientos. De esta manera, se espera refinar la comprensión de algunos factores que no se han visibilizado bajo la generalización del fenómeno del asentamiento informal, los cuales podrían ser determinantes en la persistencia y expansión del mismo.

Para Croizer (1990), comprender la estrategia de un actor involucra preguntarse sobre “lo que está en juego”, es decir, sobre la naturaleza de los objetivos que cada actor persigue. Para el caso de los asentamientos urbanos informales, se ha encontrado que quienes compran lotes se integran casi siempre a procesos de producción informal de suelo buscando superar los obstáculos que les impiden el acceso a suelo y vivienda en el contexto formal, por lo cual carecer de vivienda podría estar en juego. Además de los objetivos que persiguen los actores, se plantea en este marco la importancia de considerar la cantidad y pertinencia de los recursos de que dispone cada actor para lograr esos objetivos; sin olvidar reconocer que pueden existir objetivos múltiples, ambiguos y en algunos casos contradictorios, en el conjunto de objetivos que los actores expresan defender. Por ejemplo, los habitantes e inversores de los asentamientos urbanos informales pueden expresar simultáneamente su preferencia por el acceso a suelo y vivienda sin las restricciones de la regulación, tanto como su determinación por el reconocimiento legal de los mismos asentamientos construidos, para recibir la atención de las autoridades de las ciudades. En este marco, sin importar su aparente irracionalidad o contradicción, la estrategia de un actor es susceptible de ser comprendida porque es, en términos weberianos, una acción con sentido, siempre definida en función de la acción de otros actores y de las oportunidades que el contexto ofrece.

En esos términos, se plantea que la estrategia debe ser comprendida como resultado de un acto de voluntad: la elección que el actor hace dentro de ciertas determinaciones que constituyen el marco de un conflicto (Crozier & Friedberg, 1990). Así las cosas, se reconocen dos dimensiones en la estrategia: aquella que intenta aprovechar las oportunidades con miras a mejorar la situación del actor, en nuestro caso, acceder a bienes que por la naturaleza del mercado no les son fácilmente accesibles; y por otro, la de mantener y ampliar la capacidad de actuar conservando los grados de libertad que se señala como una de las bases de la racionalidad de los actores, en un marco de incertidumbre social, económica, política o de seguridad. Esta lectura hace posible considerar y poner en juego las incertidumbres de algunos de los agentes involucrados en los procesos que estudiamos, frente a sus ingresos presentes y futuros, derivados de la informalidad más probable de sus actividades económicas, frente a la posibilidad de insertarse, o no, en entornos formales de trabajo y propiedad, e incluso frente a su permanencia en un determinado lugar, como factores que moldean actitudes y comportamientos, de otra manera desestimados como *irracionales*.

Por otra parte, se establece que las estrategias de los actores presuponen un contexto de relaciones sociales y de poder, en el cual se conciben y orientan hacia la prevención y la manipulación del comportamiento propio y de los otros actores. El despliegue de acciones defensivas buscando conservar y ampliar lo más posible un margen de maniobra, y de acciones ofensivas asociadas a oportunidades y su aprovechamiento para mejorar la propia posición, así como su combinación para restringir las posibilidades de acción de los otros actores de tal forma que su comportamiento sea el esperado. Pueden encontrarse múltiples escenarios en los cuales la interacción de acciones defensivas y ofensivas configuran la complejidad de las interacciones entre los actores involucrados en los procesos que estudiamos. Es así como se han registrado casos específicos en que los habitantes de un asentamiento urbano informal han desplegado acciones defensivas para impedir el desarrollo de programas públicos que se perciben como una intrusión en su dominio territorial, las cuales no han sido exitosas frente a las motivaciones y capacidades de acción de actores institucionales. De la misma manera, hay ejemplos de las acciones ofensivas contra la administración pública a través de la rama judicial, que han sido tan efectivas para obtener servicios públicos domiciliarios en zonas en donde incluso es técnicamente inviable, que se han manipulado en otros casos por agentes promotores, para su propio beneficio.

Finalmente, otro elemento central del modelo estratégico es el uso del tiempo. La dimensión temporal es esencial en la medida en que el marco de tiempo se convierte en factor de aceptación de los triunfos y derrotas de los actores (Croizier & Friedberg, 1990). En este marco, el actor tolera no lograr su objetivo de inmediato, motivado por la anticipación de su logro posterior. Por ejemplo, en la literatura abundan los casos en los cuales actores quienes han comprado lotes en asentamientos urbanos informales lo han hecho sabiendo que no cuentan servicios públicos, y en ocasiones sabiendo que tampoco tienen plenos derechos de propiedad sobre ellos. No obstante las evidencias de muchos casos documentados en Colombia, reflejan que estos actores han tenido expectativas razonables de que mediante estrategias de presión política y/o de organización comunitaria, eventualmente podrán acceder a servicios públicos, así como protocolizar posesión de sus lotes por vía judicial. Así, el tiempo es un recurso del actor, pues cada cual tiene margen de libertad para fijar los horizontes temporales de sus objetivos y, por tanto, la temporalidad de la disputa. Para Croizier (1990), el arte de la estrategia se juega así en la capacidad del actor de leer en cada

momento las posibilidades que éste entraña, pues la estrategia no es otra cosa que la conjunción activa entre determinación y oportunidad.

En tanto que la consideración de factores como el contexto, las relaciones de poder, la capacidad de acción, el comportamiento, las actitudes y las preferencias derivadas de la libertad mínima en la cual se enmarca la acción de los agentes, promete enriquecer la interpretación de las lógicas de los actores, para una mejor comprensión de las prácticas de asentamiento informal manifiestas en el territorio, usaremos el análisis estratégico como base teórica explicativa del marco de acción de los agentes involucrados en los diferentes procesos. En esa línea, la ruta de investigación propuesta por Crozier y Friedberg (1990) abre nuevas posibilidades para comenzar a descubrir a partir de la reconstrucción de las estrategias de los diversos actores, explicaciones sobre lógicas y comportamiento derivados de las relaciones y de las interacciones que subyacen las prácticas de asentamiento informal. Usaremos este enfoque teórico y metodológico para descubrir la naturaleza y las reglas de los juegos que estructuran las relaciones entre los actores y que permiten reconstituir las modalidades con las cuales esos juegos se articulan y subsisten. Por lo tanto, conceptos como "estrategia", "capacidad", "zona de incertidumbre", "naturaleza y reglas del juego" son parte de los conceptos que introduciremos para apoyar la caracterización de las diversas modalidades de práctica.

Implicaciones metodológicas

Hay varias consecuencias metodológicas derivadas de estos postulados:

- Se asume una *postura inductiva* pues no se trata de verificar hipótesis desarrolladas de manera general y fuera de todo contexto sino de reconstruir "desde el interior" la lógica y las propiedades particulares de un orden local en las diferentes áreas de estudio de cada caso de estudio. Por ello nuestro trabajo de campo se vuelve prioritario y nos permite desentrañar la complejidad y la estructuración, siempre contingente y particular, de la acción individual y colectiva de los actores.
- Se centra el interés en indagar a nivel de individuos los elementos que han configurado sus *estrategias* y sus *modos de acción*. En este marco, mediante el uso de entrevistas en profundidad, observación directa y participante, y grupos focales,

se buscará derivar de las vivencias de los actores, las explicaciones que permitan comprender sus motivaciones, recursos y percepciones respecto a sus límites y oportunidades.

- El reconocimiento del actor como *constructo social y no como entidad abstracta* (Crozier & Friedberg, 1990) lleva a la indagación sobre la configuración de sus estrategias en contextos específicos, distanciando el trabajo de otras aproximaciones enfocadas en tipificar agentes y sus racionalidades. El concepto de *estrategia* utilizado descansa sobre dos supuestos relacionados: i) el que reconoce que los actores –individuales o colectivos– cuentan siempre con un margen de libertad, por mínimo que sea, y ii) que, por esta razón, su comportamiento no está nunca totalmente determinado. Esto implica estudiar los márgenes de acción de los actores, identificando las limitaciones específicas que el contexto les impone en sus particulares modalidades y formas. Para ello es necesario considerar en cierta medida los procesos y las estructuras que los constituyen, en tanto productos de sus historias; y reconocer que, en su calidad de construcciones sociales, los actores son potencialmente dinámicos y nunca están totalmente “terminados”.
- La *reconstrucción de la estrategia* de un actor específico, como aproximación a sus lógicas de comportamiento, en tanto se orienta en función de la conducta de otros actores y en el marco de relaciones sociales. Ello implica dar cuenta de lo que el análisis estratégico denomina el “*sentido mentado de la acción*”, especificando la forma en que la acción es adoptada dentro de ciertas condiciones que la hacen posible, las relaciones de valor que los actores proponen y la interacción que los actores guardan entre ellos. Estudiar las *actitudes* de los actores se convierte en un procedimiento heurístico: la articulación entre todas las estrategias permite entender la estructuración y las modalidades propias de un sistema de acción. En nuestro caso, lleva a indagar sobre cómo los actores actúan de forma individual y colectiva en el marco de las restricciones impuestas desde el mercado del suelo y de la vivienda en contextos formales, las relaciones de valor que se dan en la informalidad del suelo y

⁵ Interesaría determinar por ejemplo : ¿De qué manera han enfrentado los retos planteados? ¿Qué *objetivos* persiguen y qué *percepción* y *anticipación* tienen sobre la posibilidad de conseguirlas en el marco de restricciones? Es decir, ¿qué *recursos* poseen?, ¿de qué *margen de libertad* gozan?, ¿de qué manera, a qué *condiciones* y en qué *límites* pueden utilizarlos?

la vivienda, y las interacciones que se crean entre estos grupos de actores autoexcluidos y los que se autoexcluyen del mercado inmobiliario formal con las instituciones.

- La *reconstrucción del proceso* como explicación ex post. Lo cual exige asumir una perspectiva histórica que evite explicaciones teleológicas que reconstruyan los procesos dando como determinados los resultados ya conocidos, que explican las cosas como si fueran resultado del destino de los asentamientos urbanos informales, para avanzar hacia una forma de reconstruir su proceso de configuración incorporando la indeterminación de los resultados, es decir, la capacidad del actor en determinada coyuntura de evaluar las diversas posibilidades de su acción, en tanto que lo que el actor suponía que podía suceder no ocurrió, o en que se actuó de manera distinta.
- La construcción metódica de *niveles de generalización* útiles para el desarrollo de marcos explicativos sobre las diversas prácticas de asentamiento urbano informal. En este contexto la comparación adquiere una cierta preeminencia. En particular, en el proceso de trabajo directo con los actores, la comparación permitirá identificar poco a poco los hechos significativos para ofrecer una interpretación que, sin pretender poseer un valor universal, logre rebasar la contingencia de los campos de acción que configuran cada caso, y se puedan situar en un primer nivel de generalización. El uso de múltiples entrevistas, observaciones, y grupos focales será el mecanismo que diversifique las perspectivas que han coexistido (categorías y visiones como situaciones) en un espacio de acción (área de estudios específica), matizando la subjetividad de la experiencia de cada entrevistado.
- La aproximación al *análisis de procesos de asentamiento urbano informal desde la perspectiva de los campos de poder*, involucra ante todo la renuncia a una caracterización de procesos, actores e interacciones en lo abstracto, y a modelos de racionalidad de agentes a priori (Croizier & Friedberg, 1990). En este sentido, el método de estudio de casos que se adopta para esta investigación, define *campos de acción* específicos (áreas de estudio), a partir de los cuales sea posible discernir las lógicas de los agentes involucrados en procesos que han tenido lugar en momentos distintos, para cuatro ciudades intermedias seleccionadas. Con tal esquema se busca

no solamente lograr identificar aspectos recurrentes en los comportamientos y lógicas de los agentes, a nivel de cada asentamiento estudiado, sino en el contexto de cada ciudad, abriendo a su vez la posibilidad de algún grado de comparación entre prácticas en las ciudades seleccionadas

Los puntos de partida previos permiten apreciar que en el caso de Colombia, algunos estudios de caso sugieren que la configuración de un mercado paralelo de suelo, el cual opera en el marco de la economía informal, se ha venido consolidando en muchas ciudades del país. De igual forma sugieren que aunque la población más pobre, excluída de los mercados formales de vivienda constituye la principal demanda a la cual está enfocado este mercado, se han comenzado a evidenciar en diversos comportamientos de los actores, decisiones que permiten inferir que hay muchas más explicaciones detrás de la opción por una vivienda en un asentamiento urbano informal. Por esta razón, interesa abordar las lógicas y formas de acción individual y de grupo de los habitantes, tanto como encontrar evidencia sobre la presencia y comportamientos singulares de agentes inversores en los barrios informales. Bajo el análisis de estrategias, buscamos revelar el carácter restrictivo y pre-estructurado de la acción, al mismo tiempo, que observa la acción como la afirmación y la actualización de una elección particular entre un conjunto otras elecciones posibles; con ello pretendemos evidenciar el carácter socialmente construido de cualquier estructura de acción. De ahí, que el concepto de estrategia permita reconocer el carácter productivo y reproductivo de las acciones de los actores.

El Derecho a la Ciudad : Una renovación en las *narrativas* de las Políticas de Desarrollo Urbano frente a la Informalidad

Entre los importantes legados de la sociología urbana francesa marxista, corriente que además ha aportado como ninguna otra a la visión dialéctica de la ciudad como producto social, reflejo de sus tensiones y contradicciones; ha tomado particular fuerza narrativa en el debate internacional sobre el desarrollo urbano durante las décadas recientes, el concepto de *derecho a la ciudad* de Henri Lefebvre⁶ (Fernandes E. , 2006). Los aportes de su trabajo, poco difundidos entre la academia anglosajona, comenzaron a influenciar movimientos

⁶Lefebvre introduce el concepto en sus más conocidos libros *Le droit á la Ville* 1968 y *Espace et Politique* 1978, pero profundiza sus implicaciones en *Du Contrat de Citoyenneté* 1990 (Fernandes E. , 2006)

sociales latinoamericanos desde mediados de los 70's, encontrando eco a nivel internacional recientemente. Lefebvre señaló el rezago de la noción arcaica de *pacto social* y *derechos ciudadanos* que continuaba vigente a pesar de las profundas transformaciones sufridas por la sociedad y la ciudad, además de la brecha evidente entre esos mismos derechos ciudadanos y la marcada evolución en la conceptualización y formalización jurídica de los *derechos humanos*. En otras palabras, Lefebvre redirige el debate urbano en perspectiva de derechos, resaltando que *todos* los ciudadanos tendrían que poder gozar de los servicios y ventajas derivadas de habitar la ciudad, tanto como a ser partícipes políticamente sobre cómo se maneja ese espacio en donde se ejerce la ciudadanía (Fernandes E. , 2006)

Con la adopción de la Resolución 71/256 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2017 se adopta la *Nueva Agenda Urbana: Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos*, (UN Habitat, 2017) aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Este hito político de nivel internacional, marca la revaluación de la visión predominante que influyó desde los 80's las narrativas y enfoque neoliberal de la acción de los Estados e instituciones hacedoras de las políticas públicas de vivienda y desarrollo urbano alrededor del mundo. El suceso no ha tenido lugar sin que antes en todo el planeta ya fuese evidente que en las urbes de países ricos, de ingreso medio y pobres por igual, las dinámicas de los mercados de suelo y vivienda desregulados han impulsado la segregación, exclusión, pobreza y ciclos de sobreproducción de vivienda como *commodity*, en tanto que también en todos, ha sido evidente que los jóvenes, las clases trabajadoras y los grupos vulnerables, han visto sus posibilidades de acceso a vivienda asequible, cada vez más lejanas o definitivamente imposibles (Acioly, 2018). Encapsulada en la idea de "*ciudades centradas en las personas*", esta nueva visión institucional, se adopta buscando influenciar transformaciones en los modelos de política urbana que predominan, sintetizando el consenso global basado en evidencia, sobre la insostenibilidad de modelos de desarrollo urbano netamente al servicio de la generación de rentas, e indiferentes a sus repercusiones sobre el bienestar colectivo.

A pesar de las críticas, de académicos y activistas, respecto a la moderación con la que la NUA aborda algunos aspectos neurálgicos, particularmente en perspectiva de derechos

humanos, es también cierto que desde el punto de vista político, el logro de un consenso internacional respecto a los problemas estructurales derivados del paradigma dominante previo, es muy significativo. No obstante, es necesario reconocer que constituye apenas el punto de partida de un proceso necesario de cambio de estructuras jurídicas y prácticas institucionales, que puede ser largo. Reformas tan importantes como la adopción de las leyes de desarrollo urbano de Brasil y Colombia, hace ya más de 20 años, son evidencia de que reformas progresistas en estas materias se enfrentan en su implementación, a gran oposición de los poderosos actores que operan en el *status quo*. Las raíces socio-políticas profundas de los desequilibrios en el desarrollo urbano, a los cuales están asociadas buena parte de los factores que impulsan procesos de asentamiento informal, están muy bien identificadas. De hecho Habitat I, ya las promulgaba. No obstante, casos como el de Colombia, incluso a pesar de reformas Constitucionales y jurídicas difíciles de realizar, evidencian la persistencia profundamente arraigada de estructuras económicas y de poder que resisten el cambio (Maldonado, 2012)

Evidencia de ello, es visible en la emergencia de políticas nacionales de producción de vivienda asequible, como la denominada *Macroproyectos de Interés Social Nacional*, que no solamente se implementaron sin aplicar los principios de gestión de suelo de la Ley 388 de 1997, sino que a pesar de ella, y violando autonomías municipales de ordenamiento territorial, se implementaron en el marco de condiciones de excepción sin gravar participación en plusvalías, ni observar principios básicos de no incorporación de expectativas de desarrollo a los avalúos de referencia de suelo rural. (Acosta, Learning from the Bottom Up, 2016). Las prácticas de ordenamiento territorial observadas a nivel municipal, en el conjunto nacional, no son mucho mejores. Cada vez más, las revisiones a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) se han consolidado como mecanismo de incorporación de suelo rural a urbano al servicio de la práctica denominada coloquialmente como “volteo de tierras”, que desdibuja la programación de incorporación de suelo como mecanismo de racionalización del crecimiento urbano y de los mercados de suelo. (Cuesta, 2019)

A pesar de estos desafíos en la implementación, el giro en la visión hegemónica que promete la incorporación de principios de *desarrollo urbano centrado en la gente* de la NUA, ponen como referentes a las reformas de Colombia y Brasil basadas en ellos. En parte, porque los

cuestionamientos cobran mayor relevancia a partir de la crisis mundial financiera e inmobiliaria de 2008, en tanto que reivindican además un papel protagónico del Estado en la regulación del mercado inmobiliario y del suelo, re-legitimando el uso de los instrumentos de planificación y gestión urbanística, en favor de una producción de espacio urbano centrado en la garantía de condiciones básicas de bienestar colectivo; especialmente el acceso amplio de los ciudadanos a la vivienda asequible y digna. Es en este contexto histórico que las discusiones sobre el desarrollo urbano en los países de las economías fuertes y en los países de las economías emergentes, converge hacia una preocupación global respecto al desencuentro evidente entre la producción del espacio urbano y el bienestar de los ciudadanos.

En ese contexto internacional, el *Derecho a la Ciudad* emerge como narrativa política y base del debate sobre el desarrollo urbano incluyente, particularmente desde los movimientos sociales vivendistas, pero también los institucionales y políticos, cobrando cada vez más significados y connotaciones. Esto ha impulsado esfuerzos para definir cada vez más, tanto en la literatura académica como en la institucional, las expectativas sociales y políticas desde las cuales podrían referenciarse las condiciones de vida básicas que todos los ciudadanos necesitan para *prosperar*⁷ y para ser partícipes plenos de las ventajas que potencialmente representa ser parte de la aglomeración económica, cultural y social que constituye el fenómeno urbano.

Abordado desde la perspectiva de los derechos humanos, las organizaciones sociales han expresado por medio de declaraciones como la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* presentada en el Foro Social Mundial de las Américas 2004, llamados a cambios radicales en los principios que guían el desarrollo territorial, los cuales potencialmente tienen implicaciones políticas muy profundas. Esa iniciativa en particular, originalmente Latinoamericana, posteriormente ampliada a una comunidad global, ha puesto sobre la mesa la voz de organizaciones de base sobre un *derecho a la ciudad* articulador de otros derechos universales, como noción que involucra [...] *el usufructo equitativo de las ciudades dentro*

⁷ El Índice de prosperidad es una herramienta de medición diseñada por el instituto Legatum que permite rankear a 110 países del mundo respecto a 89 variables, las cuáles se agrupan en 8 subíndices: Economía, Emprendedores y Oportunidades, Gobernabilidad, Educación, Salud, Seguridad y Protección, Libertad, Personal, Capital Social. (The Legatum Institute, 2019)

de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. [...] un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los más vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y organización, basado en sus usos y costumbres con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. [...] interdependiente con todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos. (Habitat International Coalition HIC, 2005)

Evidentemente, la amplitud y profundidad del cambio radical al que ha llamado esta Carta, ha sido matizado por la NUA, como *ideal*, involucrando principios compartidos, entre los cuales se destacan (UN Habitat, 2017)

11. Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.

[...] 13. Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que:

a) Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida; [...]

[...] d) Afrontan los desafíos y aprovechan las oportunidades de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, presente y futuro, sacando los mejores frutos de la urbanización en aras de la transformación estructural, la alta productividad, las actividades con valor añadido y la eficiencia en el uso de los recursos, aprovechando las economías locales y tomando nota de la contribución de la economía informal, al tiempo que prestan apoyo a la transición sostenible hacia una economía estructurada;

14. Para lograr nuestro ideal, resolvemos adoptar una Nueva Agenda Urbana guiándonos por los siguientes principios interrelacionados:

a) Asegurar que nadie se quede atrás, lo que supone poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la erradicación de la extrema pobreza, garantizar la igualdad de derechos y oportunidades, la diversidad socioeconómica y cultural y la integración en el espacio urbano, mejorar la habitabilidad, la educación, la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud y el bienestar, entre otras cosas, poniendo fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis y la malaria, promover la seguridad y eliminar la

discriminación y todas las formas de violencia, garantizar la participación pública mediante el acceso seguro y equitativo para todos, y facilitar el acceso equitativo para todos a la infraestructura física y social y los servicios básicos, así como a una vivienda adecuada y asequible;

b) Asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas, aprovechando los beneficios que se derivan de la aglomeración resultante de una urbanización planificada, incluida la alta productividad, la competitividad y la innovación, lo que supone fomentar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, garantizar la creación de empleos decentes y el acceso equitativo para todos a las oportunidades y los recursos económicos y productivos, impedir la especulación con los terrenos, promover la tenencia segura de la tierra y gestionar la contracción de las zonas urbanas, cuando proceda; [...]

Desde este punto de vista, la reflexión sobre el fenómeno del asentamiento urbano informal, nos refiere necesariamente a su lectura desde perspectivas que reconocen que las condiciones estructurales tras la exclusión de grupos de bajos ingresos del acceso a la *vivienda adecuada* 8, tanto como las que promueven la persistencia y magnitud de la oferta sub-estándar desde la operación de mercados paralelos *informales* de suelo y vivienda, están relacionados con el rol de los Estados en la garantía de derechos colectivos hasta ahora sub-representados. En consecuencia, es necesario revisitar brevemente la aproximación al desafío que estudiamos, desde una noción de contrato social entre ciudadanos y Estado.

La Informalidad en el Desarrollo Urbano desde la perspectiva de Derecho

Desde la obra de Lefebvre, se aportó a la comprensión sobre los aspectos socio-económicos, políticos y culturales del proceso de desarrollo urbano, particularmente en relación con las dinámicas de los mercados de suelo. Fernandes (2006) traza un puente entre esas consideraciones de Lefebvre, su llamado a una redefinición del contrato entre Estado y ciudadanos en torno a un *proyecto social* contemporáneo, y el aparato jurídico que necesariamente enmarca a los dos en las sociedades democráticas actuales. Las implicaciones prácticas de ello son que desde los derechos humanos y reconocidos algunos derechos ciudadanos colectivos, necesariamente cambian las lecturas sobre el papel del Estado frente

⁸ “La vivienda adecuada está reconocida como un derecho en los instrumentos internacionales incluidos la Declaración de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La vivienda adecuada debe proveer más que cuatro paredes y un techo. Se deben cumplir una serie de condiciones particulares antes de considerarse como “Vivienda adecuada”: Seguridad de la tenencia, Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, Asequibilidad, Habitabilidad, Accesibilidad, Ubicación y Adecuación Cultural” (UN-Habitat, 2019)

a, por ejemplo, los procesos económicos y políticos que subyacen las carencias humanas derivadas de los modos de desarrollo urbano promovidos desde los mercados informales de suelo y vivienda para la población excluida de los mercados formales.

Las organizaciones sociales en red internacional denunciaron en los proyectos de *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* que se movilizaron que “...los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público” llamando así desde la ciudadanía, a un reconocimiento del *derecho a la ciudad* (Habitat International Coalition HIC, 2005). En esa misma dirección, a nivel nacional y local se han visto ejemplos de iniciativas desde las cuales jurídicamente se han integrado los derechos humanos a las políticas de desarrollo urbano. Es el caso de 400 ciudades europeas a través de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. En América Latina, el Estatuto de la Ciudad de Brasil, decretado en julio de 2001; la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad; y, las incorporaciones constitucionales que se han dado en cuanto al derecho a la ciudad en las constituciones de Ecuador y Bolivia, donde se han incluido capítulos específicos de derecho a la vivienda y a la ciudad en sus nuevas constituciones. En el caso de Colombia, la inclusión de principios como el derecho colectivo a la participación en Plusvalías, la función social y ecológica de la propiedad en la reforma constitucional de 1991, tanto como la definición de una función pública de urbanismo y los principios de reparto equitativo de cargas y beneficios en la revisión a la Reforma Urbana en 1997, que han buscado el mismo efecto.

La comprensión de un desarrollo urbano desde la perspectiva derechos implica cambios muy importantes en la gestión urbana, porque la orienta hacia la garantía de tales los derechos a todos los ciudadanos. (Fernandes E. , 2011) (Fernandes E. , 2006). Pero supone el gran desafío de que en efecto se defina cómo se articulan las responsabilidades derivadas de ello, con la efectiva acción del Estado. El efecto limitado en Colombia de la Ley 388 de 1997, basada en tale principios, reafirma que las reformas jurídicas y de política pública son un

paso importante, pero es en su implementación en donde estas reformas encuentran sus mayores obstáculos. (Acosta, Learning from the Botton Up, 2016)

El “Contrato Social Disfuncional”

Desde otras perspectivas distintas al derecho, se aportan a la discusión algunos factores que enmarcan los comportamientos que caracterizan diversas manifestaciones de *informalidad* en el contexto de América Latina. Como se ha mencionado inicialmente, el enfoque del desarrollo de este subproyecto, está referido a la reflexión más amplia del programa sobre la condición de *informalidad* desde la perspectiva de la relación entre agentes económicos y el Estado. A la base del planteamiento de los escenarios de *escape* en sentido Hirshmaniano que utiliza Perry (2008) y de *exclusión* que se asocian en ese trabajo a la condición de informalidad, se verifica el gran impacto que tienen las acciones y ausencias del Estado en diversos ámbitos sobre las micro-decisiones que promueven o precluyen la integración de diversos agentes a la economía formal.

Ahora bien, Saavedra (2008) aporta a esta discusión, resaltando como síntesis de las diversas dimensiones analizadas sobre los comportamientos de trabajadores y empresas informales en América Latina, que desde la evaluación de sus racionalidades económicas y su condición de *exclusión*, o decisión de *escape* de la formalidad, la propensidad a la informalidad también depende significativamente de la forma en que los agentes perciben su relación con el Estado. Se sugiere que a partir de tal sentir, los individuos deciden su manera de proceder en sus interacciones con instituciones y normas. Diversos estudios indican que la percepción generalizada de los ciudadanos en la región es que el Estado no cumple el rol que le corresponde como benefactor, proveedor de servicios sociales, ni la promesa de reequilibrar socialmente las fallas del mercado en la provisión de bienes públicos, especialmente para los más pobres. Este contexto, según Saavedra (2008), lleva a grupos muy importantes de la población a considerar legítimos e incluso necesarios comportamientos económicos informales, justificados individual y colectivamente como respuesta a la ineffectividad, injusticia, y parcialidad del actuar de las instituciones públicas frente a necesidades evidentes – visibles. Lo anterior, influencia a su vez la integración de la informalidad como *norma social*, dificultando aún más la posibilidad de que las instituciones logren hacer valer las normas que son instrumentales para equilibrar algunos sistemas.

La implicación directa que tendrían sobre nuestra investigación estas consideraciones, es que la *informalidad como norma social* contribuye a la persistencia y magnitud del fenómeno, poniendo en evidencia un gran desafío de gobernanza urbana. Hoy por hoy, como lo refleja la Nueva Agenda Urbana, la inclusión es atributo inequívoco de calidad en las políticas territoriales. Los análisis históricos de las políticas públicas de suelo, ordenamiento territorial y vivienda asequible demuestran que la percepción general de contrato social disfuncional que se tiene, no es infundada en lo relacionado con estos asuntos también. De allí la importancia de que haya surgido un nuevo consenso internacional en torno a que hace parte de tal contrato social que los Estados utilicen los instrumentos de planificación y gestión urbana para promover amplio acceso a la vivienda digna, haciendo los mayores esfuerzos en cerrar las brechas de acceso a la misma que enfrentan los grupos más pobres. Es bien sabido que la condición de la vivienda y su entorno urbano son centrales en la configuración de la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos, por lo cual un nuevo consenso en torno a que estos asuntos ya no pueden considerarse por fuera de tal contrato social, constituye un primer paso crítico hacia actuaciones públicas de equilibrio. (UN Habitat, 2017)

El desequilibrio sistémico derivado de este contrato social disfuncional, adicionalmente impulsa un círculo vicioso de no observancia que acentúa la persistencia de la gestión informal del desarrollo urbano y la extiende. Desde esa perspectiva, en la discusión sobre el asentamiento urbano informal como fenómeno, los comportamientos individuales de no-observancia y su evolución en norma social, se manifiestan también en prácticas de *escape*, orientadas hacia segmentos de las clases medias y aprovechadas por agentes inversores, que basados en tal legitimidad general, se suman a la ecuación como *free riders* beneficiándose de los mecanismos de gestión pública de compensación, subsidio y fast-track creados para atender prioritariamente a las poblaciones vulnerables. Esta faceta de la informalidad urbana como *escape*, aunque no es el eje central de esta investigación, toma un lugar preponderante entre los factores de análisis de las políticas públicas existentes, para considerar en su evaluación de conjunto, sus posibles efectos como incentivos a esquemas de negocio que agotan la capacidad del Estado de racionalizar y focalizar sus inversiones en la provisión de bienes públicos para el bien colectivo.

La Cuestión de la Informalidad. Aportes desde la Economía Urbana

Para Camargo & Hurtado (2013) existen tres formas mediante las cuáles se puede acceder a la ciudad. “... *la primera mediada por un contrato social (lógica del Estado, que define la forma de acceso a la tierra), la segunda mediada por el mercado (que se encarga de encontrar la oferta con la demanda de tierra urbana y requiere de cierta acumulación de capital) y una tercera que es determinada por la necesidad (la de quienes no tienen el capital institucional para acceder a la tierra a través del Estado ni el capital pecuniario para acceder a través del mercado)*”. En Latinoamérica los mercados informales de tierra se han convertido en los principales canales de acceso a tierra o vivienda en ciudades para las personas con bajos e incluso de medianos ingresos (Calderón, 1999). Tales mercados, particularmente en las ciudades mayores, parecen cada vez más dinámicos y estructurados. Encompasados con procesos de consolidación física que se perciben cada vez más acelerados, están también dando paso a mercados informales de arrendamiento, a pesar de no estar garantizados ni los derechos de propiedad, ni las garantías de edificabilidad que respalden las expectativas de localización y/o inversión allí.

Los aportes desde la economía urbana sobre el asentamiento urbano informal como fenómeno, refuerzan la significancia de aproximarse a esta discusión de la investigación desde los mercados de suelos y aportan otros elementos claves para evidenciar los diversos factores que combinados, lo explican de manera más integral. Entre ellos, está el hecho de que aunque sea evidente una correlación alta entre la pobreza de las poblaciones que allí habitan y su localización en asentamientos precarios, los análisis comparativos entre niveles de pobreza y los de informalidad no siempre la evidencian como factor explicativo de la misma. De la misma manera, se ha encontrado que a pesar de reducciones en los niveles de pobreza en la región, pueden evidenciarse aumentos en la informalidad en algunos lugares, persistencia en otros. Por ejemplo, en Argentina, a nivel nacional se ha encontrado que hay muchos más hogares viviendo en informalidad, que hogares en condiciones de pobreza⁹ (Goytia, 2015) En este sentido, es necesario incorporar otros factores de orden micro-

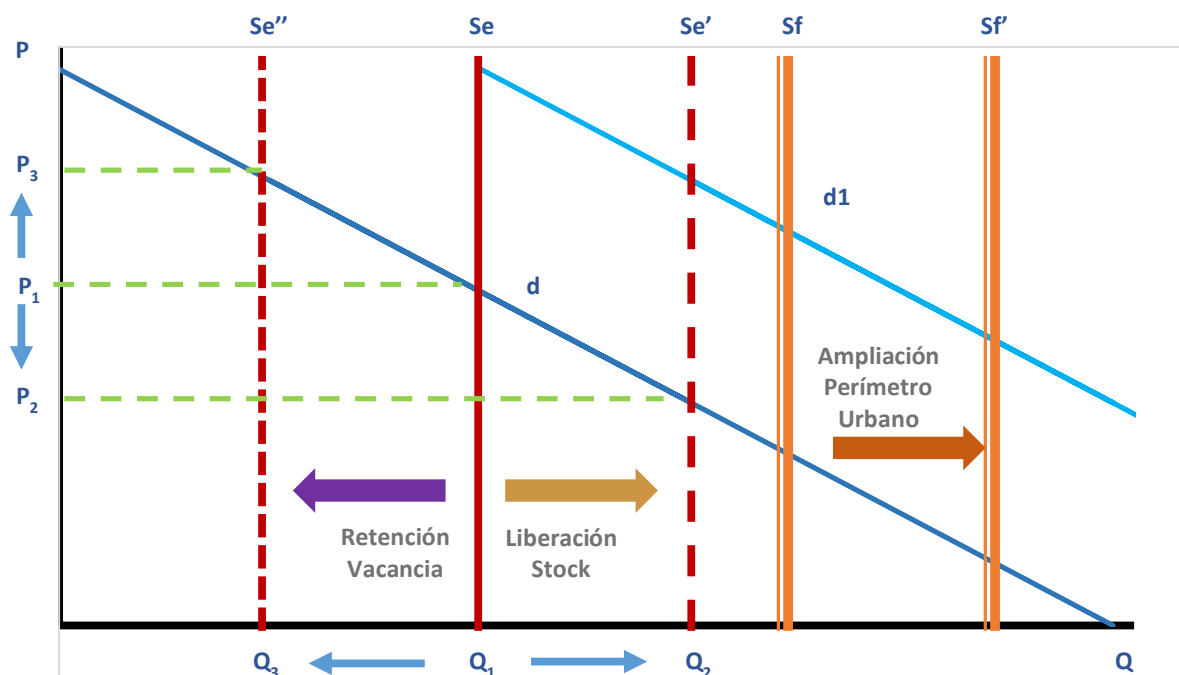
⁹ Análisis y gráficos de C. Goytia basados en INDEC 2001-2010

económico y su relación con políticas públicas estrechamente vinculadas con la gestión de los mercados de suelos, para comprender esta ecuación.

Es fundamental reconocer el hecho de que el mercado del suelo, a diferencia de otros mercados, no es un mercado perfectamente competitivo. Por un lado, el suelo es un bien heterogéneo (i.e. cada localización ofrece condiciones distintas), irreproducible, escaso, y difícil de poner en el mercado. Por otro, no hay muchos oferentes. (Goytia, 2015) (Smolka, 2002). De este rasgo, deriva que constituya un mercado más bien homologable con los de competencia monopólica, con una oferta inelástica, muy vulnerable por ejemplo a la retención en búsqueda de alza de los precios. De igual forma, tiene dependencias muy fuertes de externalidades como las decisiones públicas, tanto asociadas a la infraestructura de la cual dependen sus atributos, como de las normas de planeamiento y construcción, de las cuales depende su uso y potenciales aprovechamientos, a partir de los que se forman los precios. Lo anterior lo hace un mercado muy sensible además a incertidumbres derivadas de las condiciones de gobernanza y transparencia en sus contextos específicos.

En ese orden de ideas, tal y como se ha señalado brevemente en la aproximación al problema, (Ver gráfico 8) los precios del suelo en los países del sur global, incorporan también la demanda de grupos con baja capacidad de pago, dispuestos a competir por suelo sin atributos urbanos, mal localizados e incluso peligrosos de habitar. En este sentido, dado que además según el contexto, la proporción de la población que compone esta demanda puede ser muy significativa, el alza de precios derivada de esta presión sobre los suelos perirurbanos, mal conectados y sin dotación, dependiendo de las condiciones específicas de gobernanza urbana del contexto, termina por desplazar el conjunto de la curva de precios, incluyendo el mercado formal de suelo.

Gráfico 8. Comportamiento de Precios del suelo Urbano frente a la Oferta y Demanda



Fuente: Elaboración basada en Goytia :2005

En ese orden de ideas, como lo ilustra el gráfico anterior, se ha encontrado que los mercados de suelo no responden con disminución de precios de cara al aumento de la oferta. Mediante políticas públicas como el desincentivo a la retención de terrenos, el impulso a liberar stock o la ampliación del perímetro, por ejemplo, decisiones de planificación pueden contribuir a aumentar la oferta (sf). No obstante, en el mercado de suelo la demanda reacciona y aumenta (d1), contrarrestando la disminución de precio. Esta es otra manera de ilustrar cómo el mercado informal de suelo, se integra a la manera similar de una ampliación del perímetro urbano, elevando los precios de suelo de manera conectada con los del mercado formal y los del suelo rural productivo.

Desde esta perspectiva de los mercados de suelos, se encuentra que entre los factores que promueven el asentamiento urbano informal se destacan : i) la ausencia de políticas públicas de oferta de vivienda asequible, como los programas de vivienda enfocados a la población

más pobre; ii) los altos niveles de rentabilidad de las actividades de los promotores de mercados de suelo informal/irregular; iii) la inversión pública inadecuada en infraestructura urbana; y iv) los efectos de exclusión resultantes del diseño de las regulaciones sobre usos y aprovechamientos del suelo urbano, sobre la viabilidad de la producción de vivienda asequible (Goytia, 2015), (Jaramillo S. , 2008), (Clichevsky, 2006). El primero, porque la ausencia de *oferta* de vivienda acorde con la capacidad de pago y las condiciones de ingresos de las familias más pobres, ha creado una demanda insatisfecha, de gran escala. El segundo, porque los promotores de las diversas modalidades de comercialización irregular de suelo de urbanización precaria disfrutaban de condiciones de alta rentabilidad, porque ofrecen muy bajos precios ajustados a la capacidad de pago de la demanda exentos de inversiones, y sin ser objetos de control. El tercero, porque algunas estrategias de inversión en infraestructura contribuyen a la escasez de suelo dotado apto para vivienda asequible, o bien porque materializan las expectativas que los promotores irregulares “venden”. Finalmente, el cuarto, porque algunos estudios demuestran que las normas urbanísticas de muchas ciudades determinan parámetros de desarrollo que impiden el desarrollo de proyectos de bajo costo.

Desde esta perspectiva, en Colombia por ejemplo, la literatura resalta ampliamente que el esfuerzo del Estado en el impulso a programas para impulsar la oferta real de vivienda asequible y bien conectada para los grupos excluidos de los mercados formales, los cuales representan entre el 40% y el 80% de los hogares de las ciudades, ha sido sistemáticamente mal focalizado (Torres J. , 2016) (Acosta, Learning from the Botton Up, 2016). También es evidente, que a nivel local la capacidad de impactar el nivel de rentabilidad de las prácticas de promotores y sus aliados clientelistas que impulsan la oferta de lotes en zonas no aptas, ha sido muy moderada, si no nula. Así como es claro que a pesar de los instrumentos de gestión de suelo que introduce la Ley 388 de 1997, en las esferas de planeamiento de la infraestructura y regulaciones urbanas, conocemos pocos ejemplos de planificación positiva, o sea la enfocada en equilibrar los mercados de suelo, impulsar la gestión de suelo público y en favorecer la producción de suelo para vivienda asequible. Por el contrario, hay evidencias de que el ordenamiento local y los programas nacionales han sido ampliamente cooptados en favor de objetivos opuestos, mediante la normalización de prácticas como el volteo de terrenos y la compra de suelo sin prácticas de avalúo residual para proyectos que

se declaran de vivienda prioritaria (Acosta, Learning from the Botton Up, 2016) (Acosta & Henao, 2011)

Aunque existen regulaciones mercantiles y de política pública para la comercialización del suelo urbano, en Colombia es muy difícil encontrar opciones de suelo de bajo costo con destino a construcción de vivienda o para vivienda prioritaria, contrariamente a la situación de acceso a suelo urbano en otros países del continente, como Argentina. Las políticas de producción de suelo urbano encarecen las opciones de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y Vivienda de Interés Social (VIS), pues quienes definen las pautas de financiamiento de estos bienes son las constructoras, generando un desequilibrio en el mercado de suelo, con costos de urbanización elevados y edificaciones poco acordes a las características de la población objetivo. Razón por la cual, en muchos estudios, algunas personas con opción de subsidio, aún así opta por el escape, buscando un tipo de vivienda flexible y con posibilidades de transformación. En este sentido, la razón por la cual se han defendido desde posturas radicales del planeamiento la necesidad de que los Estados intervengan los mercados del suelo, porque en efecto están funcionando, pero la manera en que operan resulta excluyente y perpetúa prácticas de captura de renta, que hipotecan el desarrollo territorial comprometiendo la calidad de vida y oportunidades de desarrollo humano pleno de sus habitantes.

Si retomamos los planteamientos de la sección anterior, es claro que frente a los impactos sociales que generan los desequilibrios en los mercados de suelos, y la operación de mercados informales paralelos totalmente desregulados, el *contrato social disfuncional* se extiende además a la incapacidad e ineficacia del Estado en orientar sus instrumentos de política pública e inversiones de cara a proteger la disponibilidad amplia a un bien escaso y básico para la vida como es el suelo para vivienda asequible. A pesar de ello, Clichevsky (2006) al referirse a las condiciones que se observan en América Latina, señala que “...*el mercado legal de tierra es escasamente regulado [...] en la producción y menos aún en la comercialización, funciona según la oferta y la demanda solvente (según las rentas que los propietarios quieran obtener), [...] tiene] características monopólicas u oligopólicas, [...] escasa transparencia, se relaciona con el mercado inmobiliario nacional e internacional, [y está estrechamente] vinculado al sector financiero.*”

La comprensión de la operación de los mercados de suelos ilustra que no estamos frente a dos ciudades distintas, sino a mercados de suelo interconectados pero desequilibrados e inequitativos. Al verificar su relación con la producción de vivienda assequible, hace visible que la bifurcación en dos del sistema urbano, deriva en un modelo resultante de desarrollo territorial subóptimo, impulsando un desarrollo físico precario y costoso de mejorar, que a su vez tiene efectos sociales negativos, que afecta al conjunto en varias dimensiones. Es así como se ha formulado desde el problema de investigación, optando por una aproximación que reconoce un sistema y no una dicotomía, y que se interesa en los modos en que se gestiona el asentamiento urbano informal.

Aproximación a las Prácticas de Asentamiento Urbano Informal

Este trabajo de investigación presume que para comprender en profundidad el fenómeno del asentamiento urbano informal, en una dirección que sea útil para analizar de qué forma está operando esta bifurcación del sistema producción del territorio urbano, con respecto al conjunto es necesario proponerse descubrir cómo funcionan los esquemas de gestión o modalidades de operación de los agentes que los impulsan, sostienen y utilizan como mecanismo de acceso al suelo para vivienda.

Partiendo de este planteamiento, para lograr comprender el comportamiento de los actores, es necesario contextualizar estos comportamientos reconociendo unos procesos específicos a partir de los cuales se configuran las condiciones materiales y las interacciones entre los involucrados para hacer disponible el suelo rústico y ponerlo en el mercado, adaptarlo y adecuarlo hasta que se concreta física y socialmente un asentamiento urbano informal.

Para ello, nos hemos basado en la construcción de unas hipótesis preliminares de esquemas de gestión del desarrollo informal, inferidas desde los recuentos de casos específicos en la literatura académica e institucional, tanto como de la experiencia institucional y en campo de los investigadores y el comité científico. A partir de esta tipificación preliminar, hemos reconocido que es posible señalar etapas de los procesos de configuración de los asentamientos, desde las cuales es posible mapear las acciones de los actores y reconocer sus interacciones. Sobre esta estructura, se plantea que el proyecto puede elaborar una taxonomía de esquemas operativos o de gestión a partir de los cuales puede situar las acciones y

estrategias de los actores de cara a propósitos y contextos situacionales específicos, asociados al tipo de proceso en el cual se enmarcan sus interacciones.

En la siguiente sección, se esbozan los avances del proyecto en la identificación y caracterización de estas tipologías de gestión del desarrollo urbano informal, como referentes de proceso para el desarrollo de los casos de estudio.

III. EL PLANTEAMIENTO

Una vez expuesta la definición del problema, los puntos de partida desde los cuales establecemos los aspectos destacados que se conocen sobre el desarrollo informal urbano relevantes para el problema, y demarcado un contexto desde las tendencias globales, regionales y nacionales a partir de las cuales es reconocible la magnitud y persistencia del desafío del asentamiento urbano informal, en la sección a continuación se esbozan las hipótesis sobre las modalidades de gestión del desarrollo informal que se han identificado en Colombia, a partir de las cuales esta investigación estructura el marco de su indagación acerca de los tipos de proceso que enmarcan las interacciones de los actores involucrados, sus transacciones y por tanto definen en gran parte el contexto de las estrategias y acciones específicas que toman. La construcción de este ejercicio de taxonomía, constituye un aporte en sí mismo a la investigación sobre el desarrollo urbano informal, en la medida en que no se encuentran en la literatura nacional ni internacional, trabajos que intenten acercarse a comprender en detalle y distinguir la diversidad de prácticas que actualmente configuran lo que genéricamente se entiende como EL proceso de asentamiento informal urbano. En esa medida, el aporte que se avanza es el de comenzar a conocer en profundidad las prácticas en el marco de sus contextos, para salir de las limitaciones que hasta ahora plantean las explicaciones desde *sabidurías convencionales* generalizantes que impiden observar las condiciones específicas que realmente explican los comportamientos, racionalidades y evaluaciones de los actores involucrados en los procesos de asentamiento urbano informal. La significancia de esta taxonomía de cara al proyecto mismo, es que define un marco general desde los esquemas de gestión del desarrollo informal, como base para la tipificación de prácticas desde las cuales además, se puede contribuir a una mejor evaluación y diseño de políticas públicas. Esta etapa en el desarrollo del proyecto, soporta la implementación de la

metodología de análisis propuesta desde los estudios de caso, en tanto que enmarca en procesos bien caracterizados, las indagaciones sobre las prácticas y los comportamientos de los actores.

Gestión y Modelos de Gestión urbana

La *gestión urbana* no es fácil de definir en el marco de una investigación académica. Por un lado está el desafío lingüístico, porque la literatura anglosajona al referirse a su equivalente *urban management* se refiere, con variaciones leves, a la gerencia local de los asuntos urbanos, con particular énfasis en la alineación institucional de la planeación, financiación, ejecución de infraestructura y provisión de servicios a la población (McGill, 1994) (McGill, 1998) (Shabbir Cheema, 1993). Tal acepción, es demasiado acotada para la comunidad académica hispano parlante, lusófona y francófona que se refiere en su trabajo a la *gestión* de manera mucho más amplia, e involucrando las formas diversas de intervención sobre el territorio de múltiples actores, no solamente los actores institucionales en la esfera pública.

De manera que como punto de partida, tomaremos la postura de Roy (2011) al referirse a la conveniencia de repensar un urbanismo *subalterno* a las lecturas del norte global, adoptando otros conceptos y lenguajes más apropiados para las realidades del sur global. En esa misma dirección, desde la reflexión teórica sobre la informalidad, por ejemplo, Roy y AlSayyad (2003) llaman al reconocimiento del fenómeno desde las realidades territoriales del desarrollo urbano en las economías emergentes, en donde la gestión del desarrollo informal es notable - si no predominante - constituyendo un *idioma de urbanización y modo de producción del espacio*, a través del cual se produce y maneja valor espacial diferencial, en formas que no existen por distintos motivos, en las economías desarrolladas.

La *gestión*, o acción / efecto de gestionar, que es a su vez la *acción de llevar adelante una iniciativa o proyecto* (RAE, 2020) es una noción ampliamente utilizada en los campos del desarrollo urbano para referirse a las maneras de organizar, conducir y dar dirección a iniciativas enfocadas en lograr objetivos particulares. Entendido que en el modo de desarrollo urbano que estamos estudiando es evidente más de una forma de estructurar procesos de producción, comercialización y consolidación de asentamientos informales, vemos la necesidad de introducir la noción de *gestión informal del desarrollo urbano*. A partir de esta

noción, nos proponemos reconocer que, como lo ha planteado Roy (Roy, 2005) en nuestro contexto aún no existe una caracterización de la diversidad de esquemas a partir de los cuales efectivamente opera este modo de producción de espacio urbano. Si bien la literatura local tiene múltiples referencias que permiten inferir que se han observado en campo, no se han identificado, ni estudiado.

Ahora bien, las implicaciones de esta propuesta en términos de la noción de *gestión*, son que desde la perspectiva de bifurcación del sistema urbano, estamos aceptando que actores de naturalezas diversas impulsan diferentes tipos de procesos de transformación del territorio de nuestras ciudades, sin enfrascarnos en la dicotomía. Es más, las administraciones públicas, definen formas de intervención institucionalizadas, diferenciadas para atender la *dualidad*. Para ello han definido roles y han desarrollado instrumentos propios de gestión frente a los procesos de desarrollo formales y los informales, involucrándose así de manera diferencial en ambos. De manera que al reconocer los diversos *esquemas de gestión* o de operación de los agentes promotores de asentamientos urbanos informales, esperamos descubrir las diversas estrategias que configuran la producción irregular de suelo, y así avanzar en la comprensión de expresiones específicas de este *modo de producción del espacio*, en cuatro ciudades de Colombia. A partir de ese trabajo, buscamos contribuir a la tarea mayor de caracterización detallada de tipologías de prácticas consolidadas, que contribuyan a interpretar mejor los procesos en las ciudades, y a reconocer posibles rasgos particulares del fenómeno en el país, que puedan ser útiles para revisar la manera en que se diseñan algunas políticas públicas.

Prácticas – Importancia de Comprender los Cómo

Tal y como se ha planteado desde la formulación del problema, el interés, enfoque y alcance de los estudios sobre informalidad urbana, en particular los que han cautivado la atención de la academia internacional sobre el asunto del asentamiento urbano informal en América Latina, están asociados al análisis de los efectos de las políticas de servicios públicos y mejoramiento de barrios y urbanos que se han experimentado. Otra gran parte del corpus está dedicado a la comprensión de los procesos mismos de asentamiento desde la perspectiva de producción social del territorio y la vivienda, con particular énfasis en los procesos

comunitarios de acción colectiva, emprendimiento económico y superación de cara a las adversidades derivadas de la exclusión económica y territorial.

Todo ese trabajo ha tenido gran impacto en el reconocimiento y difusión de experimentos de política pública y prácticas de gestión urbana que han contribuido a mejorar las condiciones de vida y a promover la innovación en la gestión pública. De igual forma ha tenido un impacto importante en la visibilización de las condiciones humanas que subyacen los espacios precarios, transformando visiones centradas en las carencias hacia visiones centradas en el dinamismo y valor de las formas alternativas de producción económica y del espacio. No obstante, dado que gran parte de esos estudios coinciden en insinuar que las mismas actuaciones y políticas públicas contribuyen en gran medida a impulsar este fenómeno, por lo cual interesaría conocer mejor CÓMO opera este modo de producción del espacio. Encontramos que ni en la literatura institucional, el trabajo académico ha mostrado mayor interés en distinguir la diversidad de prácticas y esquemas operativos que se utilizan en las operaciones de desarrollo de tales asentamientos. Esta brecha en el conocimiento, por ejemplo, puede tener gran incidencia en que actualmente se diseñen constelaciones de políticas públicas sectoriales y remediales bajo supuestos sin mayor fundamento.

De allí la importancia de reconocer como prácticas de gestión urbana y estudiar, la existencia y permanente evolución de las formas de operación adicionales a las formales/reguladas consignadas en los procedimientos institucionalizados de gestión del desarrollo urbano que conocemos bien. En tanto que el origen y proceso de consolidación de los barrios informales sigue cauces no convencionales como estructura de acción, desde esta investigación interesa aportar al conocimiento de los mecanismos que configuran la gestión urbana informal, las prácticas que involucra y las relaciones sociales y de poder sobre las que se asienta y se desarrolla. Tal aproximación permitirá comprender de manera más integral en los casos de estudio las dinámicas entre los actores que subyacen los procesos de configuración de los llamados “*soportes informales*” definidos por Gouverneur (2016)

Ahora bien, desde la Sociología se han hecho importantes aportes al análisis de las prácticas sociales, sobre las cuales es conveniente construir una base para acercarse a esta noción de *esquemas de gestión urbana informal* que buscamos trabajar. Aunque esta se desarrolla en detalle en el dossier de investigación de estructuración de los casos de estudio, resulta

pertinente aquí destacar los enfoques desde los cuales este trabajo se aproxima a la noción de práctica y las posibilidades analíticas de cada una.

Ariztía (2017) en su revisión crítica de la Teoría de las Prácticas Sociales, concluye que desde la perspectiva de Shove, Pantzar y Watson, quienes se enfocan en las prácticas como *formas de hacer*, la práctica puede ser definida como “... *una configuración específica de tres elementos : competencias, materialidades y sentido, las cuales se vinculan en la ejecución de un conjunto de actividades determinadas. Las prácticas existen cuando estos tres elementos coexisten activamente y lo dejan de hacer cuando alguno de estos elementos desaparece o cambia sustancialmente, imposibilitando [su] existencia [.]*”. De acuerdo con los análisis comparativos entre los linajes intelectuales que nutren la TPS, este enfoque comparte con otros linajes, como el de Giddens y Bourdieu, el énfasis en la práctica como “*unidad de comprensión y generación del mundo social.*” Siendo el aporte de Bourdieu a nuestro trabajo, el hecho de que como bien lo señala Ariztía (2017), junto con Giddens “*utilizan el concepto de práctica para además dar cuenta de la actividad como un aspecto constitutivo del mundo social y como estrategia de solución a la tensión entre estructura y agencia .*”

Desde el enfoque de las prácticas como formas de hacer, es posible aproximarse a la caracterización de los saberes prácticos y repertorios (competencias), las valoraciones sobre las cuales se establece el significado y necesidad de una práctica para quienes la ejecutan (sentido), y las herramientas, infraestructuras y recursos (materialidades) involucradas en ella. Para caracterizar los diferentes esquemas de gestión que se han podido identificar a partir de inferencias preliminares, apoyados en esta noción y componentes de la práctica, como primer paso hemos adelantado una taxonomía básica destacando rasgos particulares de cada esquema de gestión, identificables desde este enfoque de *formas de hacer*.

Relevancia de la Aproximación desde las Prácticas: Esquemas de Gestión

Al realizar una revisión de la literatura, y entrevistar a expertos, constatamos que no hay registro detallado sobre las prácticas actuales de gestión de asentamientos urbanos informales. En los diversos tipos de investigaciones, ha sido posible encontrar fragmentos de descripciones que insinúan la presencia de algunos actores y su rol, menciones anecdóticas

sobre algunas transacciones entre agentes, o recuentos de los cuales puede inferirse alguna interacción relevante. Pero estos fragmentos dispersos, no son suficientes para considerar que se cuenta con una comprensión integral sobre la gestión del asentamiento urbano informal, y apenas insinúa lo que en los debates de política pública se desconoce: el hecho de que no es una única, ni es homogénea. En estos recuentos dispersos en la literatura y en las entrevistas, podemos reconocer que existen diversas PRÁCTICAS de gestión, por lo cual nos proponemos identificarlas y conocer algunas de ellas en detalle desde los estudios de caso que comprenden esta investigación.

¿Por qué será que no hemos encontrado investigaciones previas que hayan tipificado los esquemas de gestión que operan? A nivel internacional, posiblemente porque cada *esquema* puede ser una respuesta muy específica de los actores a contextos culturales, políticas, normativas y de gobernanza, particulares y cambiantes. También es posible que sea en parte, porque las limitaciones en los recursos disponibles para realizar investigaciones académicas, limita muchos trabajos a casos de estudio individuales; y porque en las instituciones, la necesidad del desarrollo de estudios está centrada en encontrar soluciones a los problemas derivados.

La presente investigación, en tanto que busca comprender las racionalidades y comportamientos de los actores que subyacen procesos de asentamiento informal urbano en los cuales están involucrados, necesita aproximarse a los CÓMOs de la operación de los esquemas a partir de los cuales se gestionan los mismos. De allí, que el aporte que se puede hacer desde este componente del programa de la Alianza EFI, dado que es una iniciativa de mediano aliento, con mirada de país, incluya contribuir a futuras investigaciones, desde este marco analítico y con la construcción de la base de una taxonomía de los esquemas de gestión *de facto* que operan como base de los procesos de asentamiento urbano informal.

La Acción Pública – Racionalidades desde las Esferas de lo Público

Es necesario, en esa perspectiva, también situar la acción pública en este trabajo, en el entendido de que frente a los procesos de asentamiento urbano informal el Estado constituye un actor activo, en más de un rol. Pasar de la concepción de *política pública* a la de *acción pública*, para explicar las formas en la que el Estado se integra a dinámicas de gestión de los

asentamientos urbanos informales, implica reconocer las limitantes analíticas que surgen de considerarlo en su acepción de administración pública de la ciudad, como actor unitario y externo a los procesos de desarrollo urbano informales. Esta necesidad se genera porque la evidencia nos muestra que esta forma de aproximación para el tratamiento de la expansión y persistencia de los asentamientos urbanos informales, solo ha traído consigo una acción de reacción desde la administración de la ciudad, frente a fenómenos que parecen desbordar su capacidad de intervención a través de instrumentos jurídicos, fiscales, policivos, y de atención integral a los barrios en condiciones de informalidad, aún en el marco de los programas de mejoramiento integral de barrios.

La consideración de la *acción pública* como concepto que aporta a la explicación de cómo se relaciona el Estado con asuntos tan complejos como las dinámicas de crecimiento del asentamientos urbanos informal tiene su base en dos elementos teóricos, y empíricos. El primero de ellos, es el reconocimiento de que el Estado al desarrollar mecanismos para tratar problemáticas como aquellas derivadas de la aparición y permanencia de los asentamientos urbanos informales, lo convierte en un actor activo de ese modo de producción del espacio que nos interesa comprender mejor. El segundo elemento tiene que ver con el reconocimiento que la informalidad de los asentamientos no reviste una sola forma, sino que es posible identificar variadas formas en las que estos asentamientos surgen y se consolidan, en tanto que los actores que los conforman cuentan con muchas formas de manejo, entre las cuales esperar la atención estatal a sus necesidades y adecuación de sus entornos, es una posibilidad entre otras.

Al observar cómo las administraciones públicas de las ciudades abordan los asuntos, es posible distinguir la existencia de tres esferas relativamente autónomas: la *acción administrativa* que garantiza los derechos de todos los habitantes de la ciudad; la esfera que legitima las *decisiones públicas*; y la de la *gestión pública* que se encarga de la ejecución de las políticas. Estas tres esferas no corresponden a la división de poderes establecida en nuestra constitución el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Cuando se trata de atender una situación como la de los asentamientos urbanos informales y sus impactos sobre el conjunto, aparecen como actores de esas tres esferas señaladas actores expertos y/o empresas prestadoras de servicios especializados; así como los titulares de mandatos públicos, ya sean fruto de

instancias de participación ciudadana, o funcionarios electos locales. (Duran & Thoenig, 1996)

En la confluencia de estas tres esferas, la administración pública de la ciudad, en representación del Estado, en este caso, ha comenzado a actuar a través de la oferta de escenarios institucionalizados para tratar la situación de los asentamientos, como por ejemplo las mesas de trabajo con comunidades instauradas en muchas ciudades en Colombia. Los procedimientos de negociación permiten llegar a acuerdos acerca de las condiciones y las vías por las que cada barrio o comunidad organizada procederá para avanzar en sus procesos de integración a la ciudad formal. Esa forma de autoridad gubernamental porta en ella, en niveles distintos, una lógica de resolución de los problemas o una voluntad de acción, pero al mismo tiempo busca mostrar de manera evidente una lógica del orden mediante la conversión en procesos o formalización de las posiciones las obligaciones jurídicas, económicas y sociales de los actores, y la forma en que estas deben hacerse tangibles. En ese sentido, siguiendo la línea de Duran, Jean-Claude Thoenig asume que la Acción Pública es la *“construcción y calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte; así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento”* (Cabrero, 2012). Para nuestro caso, el manejo dado a los asentamientos urbanos informales depende en gran medida de cómo se construya y clasifique como un problema de la ciudad [...], pues de ello depende la forma en que el gobierno de la ciudad y los agentes sociales y económicos responderán a ellos [...].

Desde esta perspectiva, la *acción pública* se nos presenta como un integrado de acciones gubernamentales y no gubernamentales, a partir del contexto de los territorios. Depende de las dimensiones territoriales, el contexto económico, social y político, la evolución de los periodos de gobierno, las finanzas, la organización, el perfil profesional de los funcionarios, la agenda de desarrollo urbano y los instrumentos de participación ciudadana. Si se considera lo planteado por Duran (2010) la acción pública entonces no está reducida a la acción de los gobiernos, sino interrelacionada con la acción colectiva, en lo cual coincide Ostrom (1990). Esta puede llegar a cobrar gran fuerza en los asentamientos urbanos informales, como mecanismo de agencia del reconocimiento y la actuación pública. Aunque muchos autores

señalen al aparato estatal urbano como poco potente para transformar las situaciones de hecho, desde nuestra perspectiva, la acción estatal de los gobiernos urbanos existe y produce efectos a partir de las formas particulares que cada ciudad pone en marcha, y a través de arreglos específicos con iniciativas privadas o sociales, que normalmente anteceden la intervención estatal.

En nuestro caso, el interés por las políticas públicas es complementario al centro de interrogación de la investigación. En tanto que nuestro interés no se centra en la evaluación de las estrategias de respuesta de las autoridades, sino en la comprensión de las maneras en que la acción pública, fragmentada, sectorial y a menudo contradictoria, influencia las prácticas de los actores involucrados en los procesos de asentamiento informal urbano. En el marco del desarrollo local, Cabrero (2012) señala que el modelo de *análisis de políticas públicas* y el de la *teoría de la gobernanza* son campos de estudios útiles para entender la acción pública. Para esta investigación específicamente, aportan a considerar la racionalidad en la toma de decisiones de los distintos agentes o actores públicos que realizan o se abstienen de la acción pública, considernado así sus posibles efectos en la cadena de producción de asentamientos urbanos informales.

Hacia una Taxonomía de Esquemas de Gestión del Desarrollo Informal

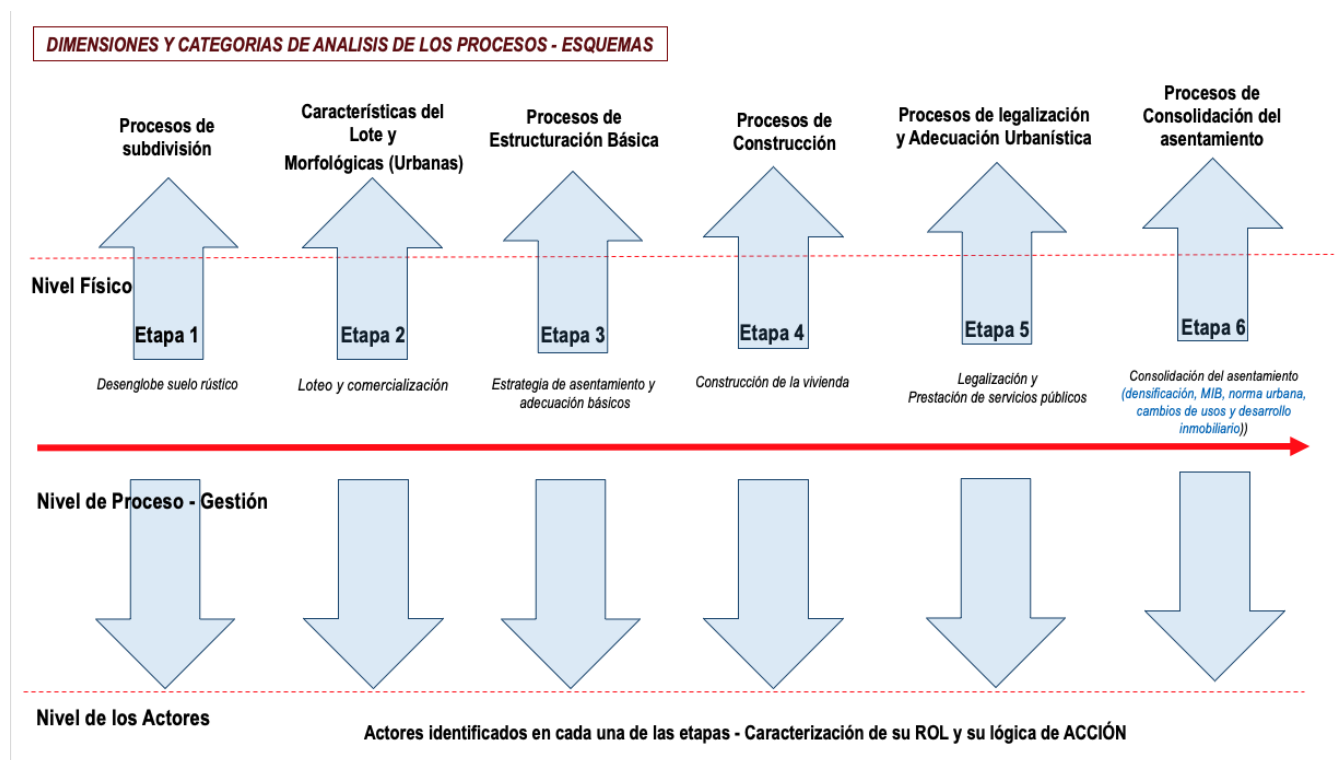
En la medida en que interesa al proyecto situar las acciones de los actores y sus interacciones en el marco de procesos reconocibles como prácticas sociales que sistemáticamente han sido utilizadas, replicadas y adaptadas para la gestión informal de asentamientos, y que estas prácticas, según venimos constatando, se asemejan a operaciones coordinadas de transformación y comercialización de un producto para un mercado, nos hemos propuesto comprender los esquemas operativos existentes. Se ha comenzado el trabajo con un rastreo de la literatura sobre barrios informales en Colombia y con entrevistas a expertos, para identificar la diversidad de modalidades que puede inferirse que operan o han operado en distintas ciudades de Colombia. A partir de esa identificación preliminar, se ha comenzado a construir lo que hemos denominado una *taxonomía* de esquemas de gestión urbana informal para Colombia. Mediante tal ejercicio, esperamos caracterizar de manera sistemática las diversas prácticas de asentamiento urbano informal, y reconocer sus rasgos particulares, de

tal manera que contribuyan a la comprensión de la relación entre las *formas de hacer* las cosas y los factores que entran en juego para los diferentes actores, que explican su proceder.

Basados en las consideraciones previas sobre la noción ampliada de gestión urbana desde la cual estamos partiendo, la cual reconoce este *otro* modo de desarrollo urbano, así como la manera en que la noción de *prácticas*, como *formas de hacer* le permite a este trabajo avanzar en la comprensión de los diferentes tipos de proceso desde los cuales se está agenciando el asentamiento urbano informal, hemos desarrollado las bases de una Taxonomía de los Esquemas de Gestión del Desarrollo Informal en Colombia. La taxonomía, constituye un instrumento intermedio a partir del cual este trabajo de investigación define un contexto general para situar la *unidad de comprensión* desde la cual se podrá interpretar el marco de acción de los actores involucrados en el proceso de asentamiento urbano de cada caso de estudio.

La construcción de la taxonomía ha involucrado una identificación de la diversidad de modalidades de operación que pudieron rastrear. Por un lado, se ha logrado observar en ellas etapas de proceso, relativamente reconocibles y potencialmente comparables, aunque de duración variable. De igual manera, de la experiencia en campo, la literatura y las entrevistas a expertos, hemos podido inferir que en estas etapas de los distintos procesos identificados, se involucran conjuntos de acciones, procedimientos e interacciones diversas entre constelaciones de actores, en donde incluso algunos de ellos, se involucran en momentos diferentes cumpliendo roles superpuestos o distintos. Teniendo estos elementos en cuenta, la construcción detallada de la taxonomía en curso, servirá como referente, pero se nutrirá también del trabajo en profundidad con los actores de los estudios de caso.

Gráfico 9. Dimensiones y Categorías de Análisis de los Esquemas de Gestión



Fuente. Elaboración propia de los autores.

En virtud de lo anterior, la aproximación al análisis de los procesos, se orienta a su análisis por etapas, a partir de lo cual es posible observar cuáles actores intervienen, con qué propósitos, en qué rol, con cuales recursos y qué interacciones ocurren entre ellos. En cada etapa se consideran tres niveles o dimensiones. La dimensión de lo *físico*, que tiene que ver con la transformación concreta que tiene lugar en cada etapa del proceso de gestión. Esta expresión física, resulta estrechamente relacionada con los objetivos y las transacciones que tienen lugar en cada una de las etapas. La dimensión de la *gestión*, que tiene que ver con los procedimientos asociados a cada etapa, en donde los agentes promotores o impulsores del proceso, conocen, diseñan orientan o dirigen los pasos necesarios entre los actores involucrados para adelantar la implementación de cada paso del proceso. Finalmente la dimensión de los *actores*, foco del trabajo de esta investigación, en la cual se analizan los involucrados, su papel en cada etapa, sus estrategias, sus comportamientos, racionalidades y sus prácticas y mecanismos para interactuar con los demás y lograr lo que buscan.

La elaboración de esta taxonomía general de las prácticas, busca comprender y caracterizar los principales rasgos de cada *esquema de gestión* identificado, esbozando la secuencia del proceso y mecanismos operación de la gestión del desarrollo del asentamiento informal. Este ejercicio de caracterización general, sistemática de prácticas de gestión, no se ha hecho antes, desde esta perspectiva urbanística/económica.¹⁰ Aunque el desarrollo de los casos de estudio, nos permitirá conocer en profundidad algunos de los esquemas desde esta investigación, la caracterización detallada de todos los esquemas no será posible, debido a que las brechas de conocimiento que hay a nivel local sobre el universo de los asentamientos informales existentes en cada ciudad, y sobre los detalles sobre la delimitación y su origen de cada uno, impide aplicar como criterio previo de selección de los casos de estudio, el esquema de gestión del cual deriva. No obstante, parte del aporte del proyecto será aportar un marco analítico de referencia para poder continuar haciéndolo en más investigaciones.

¹⁰ Solamente se ha encontrado un trabajo en Colombia que se aproxima (Muñoz, 2004) realizado en estricta perspectiva jurídica, lo cual resulta muy interesante y útil teniendo en cuenta que las Secretarías de Gobierno, trabajan cada una artesanalmente en intentar comprender los tipos de casos a los cuales deben enfrentarse para ejercer sus funciones de control mediante procesos judiciales.

Siete Hipótesis Iniciales

Como resultado de este componente de la investigación, a continuación se encuentra la tabla síntesis de siete esquemas de gestión de asentamientos informales identificados que se practican o han practicado en Colombia.

Tabla X. Esquemas de Gestión de Asentamientos Informales Identificados en Colombia

<p style="text-align: center;">Urbanización Pirata</p> <ul style="list-style-type: none"> • El urbanizador pirata es un agente dueño o socio del dueño original de un terreno en suelo rural. • Éste subdivide y comercializa los predios en carencia parcial o total de servicios, y al margen de las regulaciones urbanísticas. 	<p style="text-align: center;">Invasión de suelo público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ocupación por vía de hecho de suelo de carácter público, principalmente del municipio o el departamento, ejidos, bienes fiscales o espacio público. • La realiza la comunidad organizada o a título individual. 	<p style="text-align: center;">Invasión de suelo Privado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ocupación por vía de hecho de suelo de carácter privado usualmente no urbanizable y/o afectado por una condición ambiental. • La realiza la comunidad organizada o a título individual.
<p style="text-align: center;">Terrero</p> <ul style="list-style-type: none"> • Invasión, robo o apropiación de un predio por parte de un terrero, el cual posteriormente lotea y vende. • Usualmente ejercen presión coercitiva a los compradores para el pago del lote en el menor plazo posible. 	<p style="text-align: center;">Reocupación de lotes desalojados / reasentados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suelo sujeto a programas de reasentamiento. • Ocupación por cesión de los anteriores residentes que han sido objeto de procesos de reasentamiento. • Aprovechamiento de la construcción preexistente o nueva construcción temporal. 	<p style="text-align: center;">Desplazamiento rural reubicación urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lote urbano provisto por grupos paramilitares a cambio de suelo rural. • Estos les indican a qué ciudades y lugares ir, y son recibidos por un actor que les indica su predio. • El asentamiento ya está en consolidación.
<p style="text-align: center;">Empresas de venta y compra de suelo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas con personería jurídica y razón social de venta y compra de lotes. • Cuando se completa la venta, declaran en liquidación la sociedad. • Dado que la ley no establece un tiempo para la liquidación, no la hacen, por lo que no deben cumplir sus deudas con los compradores. 	<p style="text-align: center;">Sociedades sin Ánimo de lucro</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sociedad sin ánimo de lucro que hace "donaciones" de suelo. • Los socios aportan en dinero o en especie, y como contrapartida reciben un lote, materiales, adecuaciones, entre otros beneficios derivados de sus cuotas. • Al ser "donantes", las autoridades no los regulan. 	<p style="text-align: center;">Donación para impulsar operaciones inmobiliarias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Donación de suelo para la construcción de un proyecto formal, que asegure el aprovisionamiento de servicios públicos. • El porcentaje restante del mismo globo se lotea informalmente y se conecta a las redes de servicios formales.

Fuente: Elaboración propia - Autores

Estos siete esquemas se esbozan inicialmente como hipótesis, en la medida en que, como se ha mencionado anteriormente, nacen de una reconstrucción de menciones y recuentos

parciales, fragmentados y dispersos en diversos tipos de fuentes secundarias como estudios de caso, trabajos sobre comunidades de barrios populares, investigaciones jurídicas y análisis territoriales de asentamientos particulares, que no han estado centrados en caracterizar las prácticas de las cuales son resultado los asentamientos. No obstante, desde esta base inicial, se continúa avanzando en el desarrollo de la taxonomía, mediante la sistematización de una revisión ampliada de fuentes enfocada en la identificación de los hitos de tales procesos, sus etapas de transformación física visibles, tanto como los momentos y mecanismos particulares que median algunas interacciones entre sus actores.

Se han triangulado los resultados de esta taxonomía preliminar, con la retroalimentación de algunos investigadores de gran trayectoria en campo, como mecanismo de verificación y ajuste. A partir de ello, se les ha dado un nombre, correspondiente a rasgos singulares, identificados desde esta caracterización básica de cada esquema operativo. Sobre estas siete hipótesis, se continúa avanzando a partir la definición de categorías de análisis más detalladas, en torno a las cuales se espera continuar profundizando su caracterización, así como identificando aspectos ausentes de la literatura, sobre los cuales se podrá indagar desde los estudios de casos.

Estrategia de Aproximación Combinada al Problema de Investigación

Como puede apreciarse, se ha sido necesario establecer una estrategia combinada para adelantar esta investigación en la cual se destacan los siguientes aspectos:

- La investigación busca comprender diferentes modalidades de proceso utilizados para el desarrollo de asentamientos urbanos informales, los cuales hemos denominado *esquemas de gestión* urbana informal.
- Apoyados en la caracterización de tales procesos, interpretados como esquemas operativos para el desarrollo informal, buscamos comprenderlos en tanto *prácticas* sociales que se han configurado desde la articulación de las estrategias, racionalidades y acciones de diversos actores involucrados en las diferentes *formas de hacer* que se alcanzan a distinguir en este modo paralelo de producción de ciudad, o *bifurcación del sistema*.

- Nos aproximamos a la comprensión del fenómeno del asentamiento informal, de manera inductiva, indagando sobre las racionalidades, motivaciones, propósitos y factores que influyen sobre el comportamiento y acciones que despliegan los actores involucrados en tales procesos. En perspectiva de que los comportamientos e interacciones entre diversos actores, están enmarcados en contextos de poder, geográficos e institucionales específicos, por lo cual se considera también la *acción pública* como factor mucho más amplio que el actuar institucional, con efectos diversos sobre la ecuación.
- Finalmente, las limitaciones de tiempo y recursos, tanto como las brechas de conocimiento de las instituciones de las ciudades sobre el universo y sobre las particularidades de los asentamientos en su jurisdicción, nos obligan por el momento a trabajar *con* los esquemas de gestión, pero no *desde* los esquemas de gestión. En otras palabras, no hemos podido seleccionar como áreas de estudio específicas para los casos de estudio, asentamientos desde consideraciones previas sobre el proceso que les ha dado origen; sino que ha sido necesario permitirnos descubrirlo como parte de su estudio. Desde allí, se podrá aportar al robustecimiento de la taxonomía que proponemos como marco, con la caracterización más profunda de los esquemas de gestión que se detecten en la medida en que avanzamos en el desarrollo de cada caso.
- En esa medida, no será posible completar la taxonomía detallada mediante los estudios de caso que es posible realizar este proyecto. La estrategia de trabajo que se ha encontrado para posibilitar avanzar en la caracterización las prácticas, el cual es un subproducto del proyecto, ha sido la selección de áreas de estudio, basados en la periodización. El aporte del análisis de un caso por periodo en cada ciudad seleccionada será la posibilidad de indagar sobre su uso en diferentes ciudades, en diferentes momentos. Sobre lo cual se detalla en el dossier de investigación de estructuración de los casos en el cual se avanza actualmente.

IV. LO QUE SIGUE

Este primer working Paper A PARTIR DEL MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANALISIS DE LA GESTION DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS INFORMALES EN COLOMBIA establece los puntos de partida y esboza las apuestas conceptuales y

metodológicas que estructuran el proyecto de investigación que abarca el Subproyecto ***ESTUDIO DE CASOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE ASENTAMIENTO INFORMAL EN CUATRO CIUDADES DE COLOMBIA 1985-2019.***

A pesar de todo lo admirable que han logrado los individuos y comunidades que habitan incluso en los asentamientos urbanos informales más precarios en la superación de sus condiciones de pobreza y exclusión económica, no podemos dejar de lado que resultan de procesos económicos bajo condiciones de notable asimetría e injusticia. Son producto también de interacciones en donde la desregulación general del entorno constotuye en sí mismo un espacio de desprotección y ausencia de Estado que priva a los ciudadanos que allí se desenvuelven de la mayoría de las las garantías básicas a las que tienen derecho. En este sentido, los profesionales, académicos y emprendedores sociales conocen bien por ejemplo, la extorsión prolongada en la que puede derivar la promesa de ser algún día propietario, de tener algún día servicios, o de contar algún día con seguridad frente al alto riesgo no mitigable, que viven muchos hogares allí.

De otra parte, es inaceptable el costo social y colectivo derivado del mejoramiento tardío de la infraestructura que obligan estos procesos, cuando está comprobado que es hasta tres veces más costoso hacer mejoramiento urbano que promover programas de suelo y vivienda asequible. Pero está también claro que desde el punto de vista de los mercados de suelo y vivienda, por ejemplo en Colombia, los stock de suelo retenidos para productos inmobiliarios de alta renta, están crónicamente sobre-dimensionados por vía de los instrumentos de ordenamiento que se aprueban. (Torres J. , 2016) (CENAC, 2007)

En consecuencia, aunque es notable el papel que cumplen los mercados de suelo y vivienda informales en la oferta que ponen a disposición para los hogares de menores ingresos, en ausencia de respuestas formales y públicas en la magnitud y calidad necesaria, no es conveniente entrar en estos análisis del fenómeno del asentamiento urbano informal, pensando que es ingenioso, ni creativo, ni innovador el modo de producción de ciudad, altamente lucrativo para algunos agentes, que perpetúa las condiciones de vida precarias en las que están obligados a vivir sus habitantes.

No obstante, dada su persistencia y magnitud, este proyecto de investigación se propone comprender cómo se dan los procesos de desarrollo urbano informal, y cuales son las prácticas que se han perfeccionado para optimizarlos, particularmente a favor de sus promotores. Interesa también comprender desde una aproximación inductiva, los comportamientos, estrategias y racionalidades de los diferentes actores involucrados, en el contexto de una diversidad de esquemas operativos o de gestión que hemos identificado dentro de este modo de producción de ciudad. Dentro de esos comportamientos, llama especialmente la atención de aquellos agentes que hemos llamado inversionistas, que tienen la posibilidad de participar del mercado formal de suelo y vivienda, pero que a pesar de ello, optan por las opciones disponibles en el mercado informal. Indagar sobre ese segmento, puede contribuir a la discusión más amplia, en la medida en que puede iluminar algunos de los factores que contribuyen más a esa persistencia y magnitud del fenómeno, tanto como a la manera en que parecen estar evolucionando y emergiendo nuevas prácticas. Las tendencias territoriales y los cambios que se observan en las prácticas de gestión del desarrollo de asentamientos urbanos informales, y en las características de la demanda por los mismos, sugiere que es necesario indagar más allá de la sabiduría convencional, sobre los factores que lo impulsan.

Es por esa razón que a la presente investigación le interesa comprender las racionalidades de los actores, desde sus prácticas y estrategias de acción, en diferentes contextos territoriales y periodos entre 1985 y 2019. De ello, esperamos lograr comprender mejor la manera en que los diversos esquemas de gestión que sabemos que operan, atienden los cálculos de riesgos, beneficios, rentabilidades y los incentivos que impulsan esta manera desequilibrada de hacer ciudad, además de poner en relieve las maneras en que la *acción pública* muy posiblemente las ha estado impulsando.

Entre los hallazgos preliminares, encontramos que hay por lo menos siete esquemas de gestión del desarrollo informal operando en Colombia, y a partir del estudio minucioso de las ciudades de Montería, Cali, Soacha y Villavicencio, se han logrado seleccionar tres áreas de estudio en cada ciudad, en las cuales el proyecto se acercará a comprender los procesos específicos de asentamiento desde las perspectivas de los actores, aplicando metodologías inductivas enfocadas en descubrir las racionalidades, estrategias y mecanismos de

interacción, con lo que se espera lograr una comprensión profunda de los factores que moldean las prácticas que observamos, de manera que se contribuya a revisar las sabidurías convencionales que vienen informando (mal) el enfoque y diseño de la constelación de políticas públicas a las cuales tales prácticas están asociadas.

V. REFERENCIAS

- Alianza EFI. (2018). *Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal*. Bogotá.
- Alianza EFI. (2018). *Ciudades colombianas como escenarios para la Inclusión Social*. Bogotá.
- Gouverneur, D. (2016). *Diseño de nuevos asentamientos informales*. Medellín: Editorial Eafit.
- Echeverri, A., & Orsini, F. (2011). Informalidad y urbanismo social en Medellín. *Sostenible?*, 11 - 24.
- Perez, L., Mora, S., & Lora, D. (2005). *El fenómeno de los asentamientos informales*. .
- Polyzos, S., & Minetos, D. (2009). Informal housing in Greece: A quantitative spatial analysis. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 7-33.
- Monayar, V. (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. . *Territorios*, 113-130.
- Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. . *Ciudad y Territorios: estudios territoriales*, 136-137.
- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 35-69.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., & Saavedra-Chanduvi, J. (2008). *Informalidad: Escape and Exclusion*. The World Bank.
- Cox, P. (2008). Prólogo. En G. Perry, W. Maloney, O. Arias, A. Mason, J. Saavedra-Chanduvi, & P. Fajnzylber, *Informalidad: escape y exclusión* (págs. xiii - xiv). The World Bank.
- Alegría, T., & Ordoñez, G. (2005). *Legalizando la ciudad : asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Camargo, A., & Hurtado, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agente y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI*, 77-107.
- Calderón, J. (1999). *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, N. (2006). Estado, mercado de tierra urbana e inundaciones en ciudades argentinas. *Cuadernos de Geografía. Universidad Nacional de Colombia*, 31-52.
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, 11-53.
- Pradilla, E. (1983). *El problema de la vivienda en América Latina*. Centro de Investigaciones CIUDAD.

- Duran, P., & Thoenig, J. C. (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale". *Revue Française de science politique*.
- Cabrero, E. (2012). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Politiques publiques*. Paris: Presses universitaires de France.
- Fernandes, E. (2006). Updating the "Declaration of the Rights of Citizens" in Latin America: constructing the right to the city in Brazil. En UNESCO, *International public debates. Urban policies and the right to the city*. Paris: UNESCO.
- Habitat International Coalition HIC. (2005). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Santiago de Chile: HIC.
- Friedman, J. (1987). *Planning in the public domain : from knowledge to action*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Florida, R. (2014). The Amazing Endurance of Slums. *CityLab*.
- UN Habitat. (2017). *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III Policy Papers: Policy Paper 6 Urban Spatial Strategies: Land Market and Segregation*. New York: United Nations.
- Florida, R. (2017). *The new urban crisis: How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class—And what we can do about it*. New York: Basic Books.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Lefebvre, H. (1990). *Du contrat de citoyenneté*. Paris: Sylleps-Périscope.
- Burgess, R. (2005). Good Neighbour, Bad Neighbour, No Neighbour: The Debate on Urban Fragmentation. *9° Seminario Internacional «Explorando nuevos conceptos sobre la periferia urbana»* . Santiago de Chile: Red ALFA – IBIS.
- Park, R. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Duran, P. (2010). *Penser l'action publique*. Paris: L.G.D.J.
- Capra, F. (2009). *La trama de la vida*. Barcelona: Anagrama.
- Prigogine, I., & Stengers, I. (1994). *Entre el tiempo y la eternidad*. Madrid: Alianza.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y Política: El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Península.
- Alexander, C. (1978). *Urbanismo y Participación. El caso de la Universidad de Oregon*. Barcelona: G. Gili.

- Morin, E. (1986). *El método I: La naturaleza de la naturaleza*. Madrid: Editorial Cátedra.
- Johnson, S. (2003). *Sistemas emergentes: o qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Jacobs, J. (1961). *Death and Life of Great American Cities*. New York: The Random House.
- Ruíz Sánchez, J. (2001). *Sistemas Urbanos Complejos. Acción y Comunicación*. Madrid: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- Acioly, C. (20 de Agosto de 2018). *La vivienda en el centro de la Nueva Agenda Urbana Mundial (Presentación)*. Ecuador: UNHabitat.
- Ritchie, H., & Roser, M. (2020). *Urbanization. Our World in Data*. Oxford, UK: University of Oxford.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. New York: United Nations.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados. *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá, Colombia.
- Torres, C. (2009). *Ciudad informal colombiana : barrios construidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes.
- Harris, R. (2018). Modes of Informal Urban Development: A Global Phenomenon . *Journal of Planning Literature*. Vol. 33(3), 267-286.
- Roy, A. (2003). *City Requiem, Calcutta: Gender and the Politics of Poverty*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Roy, A. (2009). Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanisation. *Planning Theory* Vol. 8 (1), 76–87.
- Roy, A. (2011). Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 35 (3), 223–238.
- Santos, M. (2000). *La Naturaleza del Espacio*. Barcelona: Traducido al español. Editorial Ariel.
- UN-Habitat. (2020). *Annual Progress Report 2019*. UN-Habitat.
- Roy, A. (2005). Urban Informality: Towards an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association* Vol. 71 (2), 147 -158.
- Perlman, J. (1976). *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley: University of California Press.
- Botero, M. H., Escallón, C., Hernández, D., & Gómez, C. (2016). *Informe final del estudio cualitativo comparativo de las características y calidad de vida en los asentamientos El Edén y Potosí en Ciudad Bolívar en relación con la ciudad de Bogotá y condiciones de exclusión en viejos y nuevos AUI*. Bogotá: Documento inédito.
- DANE . (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*.

- UN-Habitat. (2013). *State of World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of cities*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- Torres, J. (2016). Colombia. La singularidad de la política de vivienda en el desarrollo urbano. En M. Cohen, M. Carrizosa, & M. Gutman, *Hábitat en Deuda* (págs. 205-292). Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Osorio, J. (2006). *Proyecto de grado: "Vivienda Social, Menos pañete, más ideas"*. Bogotá: Repositorio Universidad Nacional de Colombia.
- CENAC. (2007). *El mercado de arrendamientos en Colombia*. Bogotá.
- UN-Habitat. (Feb de 2020). *UN-Habitat*. Obtenido de Viviendas y mejoramiento de asentamientos precarios: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/viviendas-y-mejoramiento-de-asentamientos-precarios>
- Goytia, C. (Diciembre de 2015). Presentación: "Normativa y Regulación del uso del suelo y su impacto en la informalidad". Argentina.
- Lincoln Institute of Land Policy. (2010). *Regulación del suelo en aglomerados urbanos de Argentina y su relación con la condición de tenencia residencial de los hogares*. Buenos Aires: Lincoln Institute of Land Policy.
- Jaramillo, S., & Camargo, S. A. (2013). Intervención estatal en el mercado del suelo urbano. La reconstrucción del Eje Cafetero: el caso de Armenia. *Territorios Vol. 29*, 95-116.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Ediciones Universidad de los Andes.
- Maldonado, M. M. (2012). Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. La experiencia de Bogotá. . En C. Salazar, *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México DF: El Colegio de México.
- Jaramillo, S., & Cuervo, N. (2009). Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado. *Documentos CEDE. Ediciones Uniandes*.
- UN-Habitat. (Abril de 2019). *Elementos de una vivienda adecuada*. Obtenido de UN-Habitat: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adeuada>
- AlSayyad, N. (2003). Urban informality as a "new" way of life. En A. Roy, & N. AlSayyad, *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lanham: Lexington Books.
- MinVivienda. (2020). *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*. Obtenido de Aspectos Generales VIS y VIP: <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip>
- Cuenin, F. (2009). El análisis económico en los casos de Colombia y Guayaquil Fernando Cuenin El Programa Integral de Mejoramiento de Barrios de Quito Heisda Dávila y Fe. En E. R. (editor), *Construir ciudades Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana* (págs. 235-241). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo .

- Acosta, P. (2016). Learning from the Botton Up. En I.-A. D. Bank, *Slum Upgrading and Housing in Latin America* (págs. 61 - 99). New York: Inter-American Development Bank.
- Arango, G. (2001). La vivienda en Colombia en el cambio de siglo. *Universidad Nacional de Colombia*.
- CENAC. (6 de Octubre de 2009). Presentación: El subsidio de arrendamiento como instrumento de la política de vivienda. Bogotá, Colombia.
- Croizier, M., & Friedberg, E. (1990). *El Actor y el sistema. las restricciones de la acción colectiva*. México DF: Alianza Editorial.
- UNESCO. (2020). *UNESCO for Sustainable Cities*. Obtenido de UNESCO: <https://en.unesco.org/unesco-for-sustainable-cities>
- Churchill, A. (1985). Forward. En J. Lea, & J. Courtney, *Cities in Conflict: Planning and Management of Asian Cities*. Washington DC: World Bank.
- McGill, R. (1998). Urban management in developing countries. *Cities, Vol. 15, No. 6,* 463–471.
- Acioly, C. (2018). Presentación: "La Vivienda en el Centro de la Nueva Agenda Urbana-NAU".
- Cuesta, J. (2019). El 'volteo de tierras': modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial en Cundinamarca, Colombia. *Revista Ciudades, Estados y Política*.
- The Legatum Institute. (2019). *The Legatum Prosperity Index 2019*. London: The Legatum Institute.
- Smolka, M. (2002). Regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. *Territorio y suelo*.
- Acosta, P., & Henao, M. J. (2011). Ciudad Verde: Los Macroproyectos en acción. *Alarife 22 - vol 2*.
- McGill, R. (1994). Institutional development and the notion of sustainability. *International Journal of Public Sector*.
- Shabbir Cheema, G. (1993). The challenge of urban management: some issues. En S. Sharma, *Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries*,. Westport: Greenwood praeger press.
- Aritzía, T. (2017). La teoría de las prácticas sociales: particularidades, posibilidades y límites. *Cinta moebio 59*, 221-234.
- Muñoz, O. (2004). *Urbanizadores Piratas. Su historia y presente. Normas Urbanísticas para enfrentarlos. Trampas en la negociación de vivienda. Régimen penal y soluciones*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.

Agradecimientos

Esta serie de documentos de trabajo es financiada por el programa “Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal”, código 60185, que conforma Colombia Científica-Alianza EFI, bajo el Contrato de Recuperación Contingente No.FP44842-220-2018.

Acknowledgments

This working paper series is funded by the Colombia Científica-Alianza EFI Research Program, with code 60185 and contract number FP44842-220-2018, funded by The World Bank through the call Scientific Ecosystems, managed by the Colombian Ministry of Science, Technology and Innovation.