



# LAS POLÍTICAS HABITACIONALES Y LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMALIDAD

## EL CASO DE CALI

Habitabilidad básica  
Belén Gesto

## Índice

<b>1. Introducción .....</b>	<b>2</b>
1.1 Hipótesis .....	3
1.2 Objetivos .....	4
1.3 Justificación .....	4
1.4 Metodología .....	5
<b>2. Marco teórico .....</b>	<b>6</b>
2.1 Antecedentes: Evolución de los Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHDI)..6	
2.2 Déficit habitacional.....	12
<b>3. Marco conceptual .....</b>	<b>14</b>
3.1 Segregación socio-espacial.....	14
3.2 Habitabilidad básica.....	17
3.3 Núcleo marginal.....	18
<b>4. Marco espacial .....</b>	<b>20</b>
4.1 El crecimiento de Cali .....	20
4.2 La generación de la informalidad en Cali .....	23
4.2.1 Características de los barrios informales .....	25
<b>5. Políticas de desarrollo urbano, hábitat y vivienda.....</b>	<b>26</b>
5.1 Marco normativo .....	27
5.1.1 Política para el mejoramiento de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto .	30
5.1.2 Modelo neoliberal .....	31
5.1.3 Modelo de las decisiones políticas.....	32
5.2 Ausencias y consecuencias .....	34
<b>6. Déficit de las políticas habitacionales .....</b>	<b>36</b>
6.1 Matriz de análisis .....	36
6.1.1 Desarrollo urbano.....	37
6.1.2 Vivienda y hábitat .....	38
<b>7. Conclusiones .....</b>	<b>47</b>
<b>8. Referencias.....</b>	<b>49</b>
<b>9. Tabla de figuras .....</b>	<b>52</b>
<b>10. Tabla de cuadros .....</b>	<b>53</b>

## 1. Introducción

El desarrollo habitacional y la necesidad de vivienda es un tema que ha tenido mucha polémica, sobre todo en los países en desarrollo, porque en la mayoría de los casos la oferta de vivienda es insuficiente para la alta demanda. En Colombia, la vivienda ha sido una preocupación constante en la política pública, aunque nunca ha sido el tema prioritario. No se ha articulado una política de Estado permanente e integral y las propuestas que ha abordado han estado muy lejos de resolver así sea un mínimo porcentaje de la demanda existente en el país. De otra parte, a pesar de la presencia que tiene en el discurso público, el asunto de la vivienda es, en Colombia, un asunto privado, planeado, diseñado y ejecutado más por entes privados, empresariales o no, que por el Estado en cualquiera de sus expresiones locales, regionales o nacionales (TORRES TOVAR, 2009).

Lo anterior, ligado a los altos índices de desplazamientos del campo, que han venido ocurriendo en Colombia desde el año 1950 hasta la actualidad, han ejercido una presión constante sobre las ciudades donde llegan estos nuevos habitantes. Y consecutivamente, debido a la ausencia de políticas públicas de mitigación de los desplazamientos forzosos y la falta de organización y reubicación de la población afectada, se generan bolsas de marginalidad dentro del tejido urbano, las cuales albergan la población menos favorecida económicamente y con menos oportunidades laborales.

Los núcleos marginales, generalmente, son la consecuencia de la reproducción urbana informal, ya que son estos los que ofrecen una salida a la problemática de los nuevos habitantes que se integran a la ciudad. Los barrios informales<sup>1</sup> destinados a albergar a los pobladores pobres de las grandes ciudades, generalmente, son el producto de una estratificación social que se manifiesta en la segregación socio-espacial dentro del mismo territorio.

De igual forma, la necesidad de vivienda para replantearse una reubicación de los asentamientos informales o una posible legalización de los predios no ha podido ser cubierta por las políticas habitacionales y de vivienda generadas por el gobierno en compañía del sector privado e inmobiliario, bien sea por la falta de ellas o porque no son suficientes para cumplir con la demanda. Conjuntamente con los altos índices de pobreza que presentan estos lugares, dejan en evidencia la precariedad y la marginalidad dentro de su contexto creando barreras imaginarias de percepción de inseguridad.

El contexto de la investigación se desarrolla en la ciudad de Cali, ya que ha sido nominada como 'Ciudad de Invasiones' debido al alto índice de asentamientos informales que actualmente alberga la ciudad. Los datos de la Secretaría de Vivienda indican que en el año 2010<sup>2</sup> total, son 92. En los cuales viven aproximadamente 19.401 familias, lo que equivaldría a 100 mil personas. Se puede

---

<sup>1</sup> Los barrios informales o invasiones, en el caso colombiano, representan a los asentamientos humanos de desarrollo incompleto que generalmente están conformados por tugurios y muchos de ellos todavía no han sido reconocidos por los estamentos de planificación urbanística.

<sup>2</sup> Los datos sobre los asentamientos informales de Cali de la Secretaría de Vivienda municipal están actualizados al año 2010.

decir que más o menos una de cada 20 hectáreas de tierra en Cali está invadida. Ocupada de manera ilegal por invasiones, asentamientos subnormales o asentamientos de desarrollo incompleto. Son 92 'barrios' ilegales, surgidos sin planeación ni servicios básicos.

De esta forma, en el presente documento se pretende realizar un *análisis de las incidencias de las políticas habitacionales en la reproducción de los asentamientos informales durante los últimos 20 años en Cali*, época donde ocurrió una migración alta del campo a la ciudad.

Por lo tanto esta investigación se basa en dar una respuesta objetiva a la siguiente cuestión: ¿Cuáles fueron las *deficiencias* en la legislación colombiana, específicamente en las *políticas de vivienda*, que dieron lugar a los *asentamientos informales* desde 1990 hasta 2014 en Cali?

En este sentido, es necesario hacer un análisis de las políticas habitacionales y cuál ha sido su impacto, por un lado, en la producción de la vivienda y de otro, del aumento de los asentamientos informales en la ciudad. Para lo cual en una primera parte se desarrolla el marco conceptual y espacial de la investigación para posteriormente hacer una descripción y comparación de las políticas de desarrollo, vivienda y hábitat.

## 1.1 Hipótesis

Desde sus orígenes los asentamientos informales han sido producidos por la necesidad de alojamiento y de permanencia de las personas. Necesidades básicas que al tener una alta demanda no han podido ser suplidas y regularizadas, bien sea muchas veces por ausencia de políticas habitacionales asequibles o porque las medidas instauradas no fueron suficientes para suplir la creciente de demanda de vivienda en estos últimos años.

La falta de subsidios, los altos costes de producción de la vivienda, el desempleo, la marginalidad y la pobreza fueron los principales factores de generación de los asentamientos informales y de incremento de la autoconstrucción.

Aunque el Estado hace el mayor esfuerzo por permitir a sus ciudadanos el acceso a servicios de agua, saneamiento, energía y recolección de basuras, muchas veces la falta de gestión hace que no se suplan estas necesidades.

Por esta razón se plantea la siguiente hipótesis:

*Las deficiencias en las políticas habitacionales y de vivienda de interés social fueron las principales causas de generación de los asentamientos informales en Cali.*

## 1.2 Objetivos

El objetivo general de este trabajo de investigación es establecer las deficiencias de las políticas habitacionales que han promovido la reproducción de los asentamientos informales en Cali.

De este modo, se procede a identificar los objetivos específicos pertinentes para el desarrollo de este estudio.

- Analizar los antecedentes de la informalidad en Colombia.
- Identificar la legislación colombiana en torno a la vivienda desde 1990 hasta 2014.
- Relacionar el crecimiento urbano de la ciudad con la instauración de las políticas de vivienda y la evolución de los asentamientos informales en los últimos 20 años.

## 1.3 Justificación

El interés en este tema surge en la necesidad de analizar los asentamientos informales desde una perspectiva no tan aislada de la realidad de las ciudades; sino de la búsqueda continua de los mismos por tratar de perpetrar e instaurarse dentro del tejido urbano y las dificultades que afrontan en el intento, desde la perspectiva política, social y física.

Si bien todas las ciudades en vías de desarrollo tienen como elemento común fenómenos de marginalidad y de segregación, Cali tiene problemas de segregación socio-espacial y socio-racial que se verifican territorialmente con indicadores sociales, de violencia y de salud pública, y son especialmente evidentes en los extremos oriente y occidente de la ciudad. Estos espacios urbanos responden desde su origen a la ciudad popular no planificada, donde son recurrentes la deficiencia de espacios públicos, equipamientos y zonas verdes. Superar estas dificultades pasa por el diseño de unas políticas públicas integrales, que desde luego incluyan el plano urbanístico. Por ende, es necesaria una visión crítica de la situación urbanística actual para poder reorientar, si es necesario, las políticas urbanísticas actuales.

Por lo tanto, con este estudio se pretende hacer un aporte descriptivo y analítico sobre la aplicación de las políticas de vivienda durante los últimos períodos gubernamentales en el municipio de Cali, para que posteriormente sirva de apoyo a una identificación y desarrollo de futuras políticas.

## 1.4 Metodología

Este estudio cuenta con un método de investigación mixto, cualitativo y cuantitativo, a partir de un análisis del marco normativo aplicado al estudio del caso de Cali.

El análisis cuantitativo, se dirige para identificar las condiciones de la población y el área de intervención de la demanda y a quienes beneficio la implementación de las políticas habitacionales.

El análisis cualitativo, se enfoca a esclarecer las problemáticas legislativas por medio de un estudio de la normativa sobre vivienda y políticas urbanas. Identificando los momentos críticos del proceso y como han influido en el crecimiento de los asentamientos informales.

El proceso metodológico se realiza de acuerdo a las siguientes etapas:



Figura 1.- Proceso metodológico de investigación

Fuente: elaboración propia.



## 2. Marco teórico

### 2.1 Antecedentes: Evolución de los Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHDl)

Los asentamientos informales en Latinoamérica es un fenómeno característico de la época actual y tal como lo afirma Castells, *“La urbanización en América Latina no es el reflejo de un proceso de “modernización”, sino la expresión, a nivel de las relaciones socio-espaciales, inherente a su modo de desarrollo, desarrollo determinado por su dependencia específica dentro del sistema monopolista”* – (CASTELLS, 2001).

Las actuales sociedades urbanas se han visto forzadas a asumir la cultura del consumo, es decir, a vivir el “día a día”, sin preocuparse por el futuro; descuidando aspectos derivados de la inversión, lo que ha originado una estructura social desordenada y caótica en los distintos órdenes: espacial, ambiental y político; y afectando especialmente a las sociedades latinoamericanas por su indefensión frente a la crisis de los sistemas urbanos. Creando, de este modo, un clima adverso en el que actualmente nuestras ciudades crecen abandonadas a sí mismas, desorientadas, sin patrón de referencia, sin control aparente (Varela, 2001).

Las políticas habitacionales<sup>3</sup> del Estado han sido incapaces de responder a la demanda de estos asentamientos subnormales y complejos. Y sobre todo no han sido capaces de abastecer los servicios básicos elementales a las viviendas precarias.

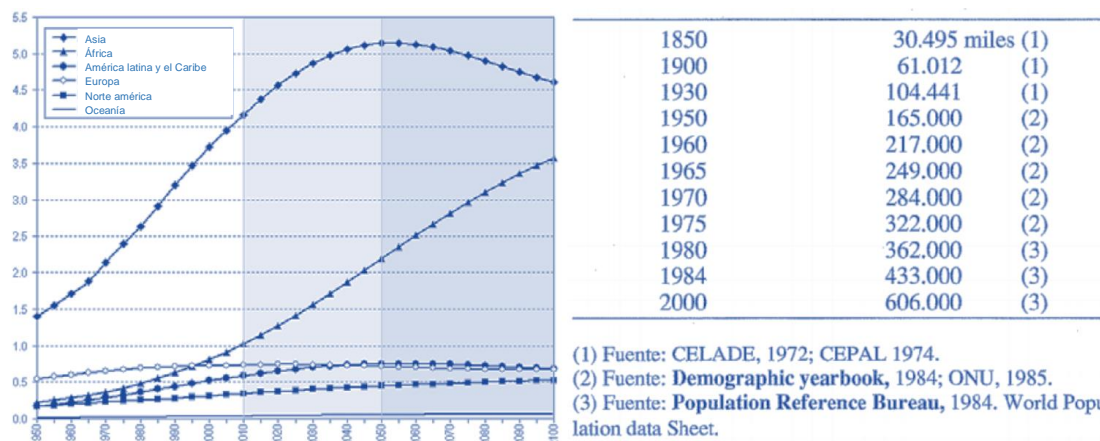
Desde la época colonial, los sectores habitados por indios, mulatos o negros se localizaron en las periferias de las ciudades ordenadas por las instrucciones de la Corona española. El crecimiento demográfico y la urbanización en América Latina en el siglo pasado fueron determinantes para la configuración de las ciudades.

Desde sus inicios hasta el año 2011, la población de América Latina paso de 60 millones de habitantes a cerca de los 600 millones, aumentando aproximadamente diez veces. Como se demuestra en la siguiente tabla, hacía el año 2100 la población irá disminuyendo progresivamente.

---

<sup>3</sup> Están legisladas por el Estado pero son aplicadas de acuerdo a los planes reguladores en cada municipio.

Tabla 1.- Población estimada entre 1950 y 2100 por continentes según la variante media. Evolución de la población en América Latina



Fuente: (Gesto, 2015) (Cebrián, 1989)

La población de América Latina se duplicó en 25 años, con unas tasas de crecimiento equivalentes a las del resto del mundo<sup>4</sup>. En 1950 y 1975 la población de las ciudades pasó del 40% al 80% del total. Y en los 90, se evidenció un acelerado crecimiento que repercutió en la extensión y calidad de los asentamientos humanos, cada vez más empobrecidos y marginados por la sociedad, y recluidos en las extensas periferias de las ciudades donde se crearon tugurios (slums), tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 2.- Población urbana en América Latina entre 1990 y 2012.

Urban population, proportion of urban population living in slum area and urban slum population, by region, 1990–2012							
Urban population at mid-year by major area, region (thousands) <sup>a</sup>							
Major region or area	1990	1995	2000	2005	2007	2010	2012
Latin America and the Caribbean	311,042	352,267	393,420	432,646	447,430	468,757	482,496
Proportion of urban population (per cent)							
Major region or area	1990	1995	2000	2005	2007	2010	2012
Latin America and the Caribbean	70.3	73.0	75.5	77.7	78.5	79.6	80.3

Fuente: (UN-HABITAT, 2013)

Prats establece como razón principal para este crecimiento excesivo, la forma atípica en la que se han combinado en América Latina el desarrollo agrario y el desarrollo industrial, el mundo rural y el urbano, ya que la industrialización latinoamericana no fue precedida ni acompañada de una reforma y modernización de la agricultura como había tenido lugar en Europa: “Las reformas agrarias latinoamericanas siempre fueron incompletas en tanto que limitadas a reparticiones prediales que no incorporaban una modernización integral ni se traducían en aumentos considerables de productividad” (Prats, 2000).

<sup>4</sup> Datos obtenidos de los estudios publicados por UN-HABITAT en el año 2013.



Es preciso afirmar que la expansión urbana que tuvo lugar en América Latina en los años '50 fue debido a los desplazamientos del campo a la ciudad que se asentaban en urbanizaciones informales, lo cual tuvo repercusión directa en la evolución histórica de las políticas habitacionales internacionales.

Por lo tanto, la evolución histórica de las políticas habitacionales en los países menos desarrollados recoge la evolución de las políticas en América Latina. En los años '50 y '70, se pretendió organizar en distintos grados de importancia, un sistema de provisión de vivienda pública para atender a la población de bajos ingresos de una parte, siguiendo el modelo del Estado Social<sup>5</sup> europeo, y de otra, en un intento por incentivar el desarrollo económico y la generación de empleo mediante la construcción de vivienda por parte de un estado promotor.

Estos procesos entre política y habitabilidad han sido representados por Gesto en una síntesis sobre la urbanización informal y políticas habitacionales en América Latina, presentada a continuación.

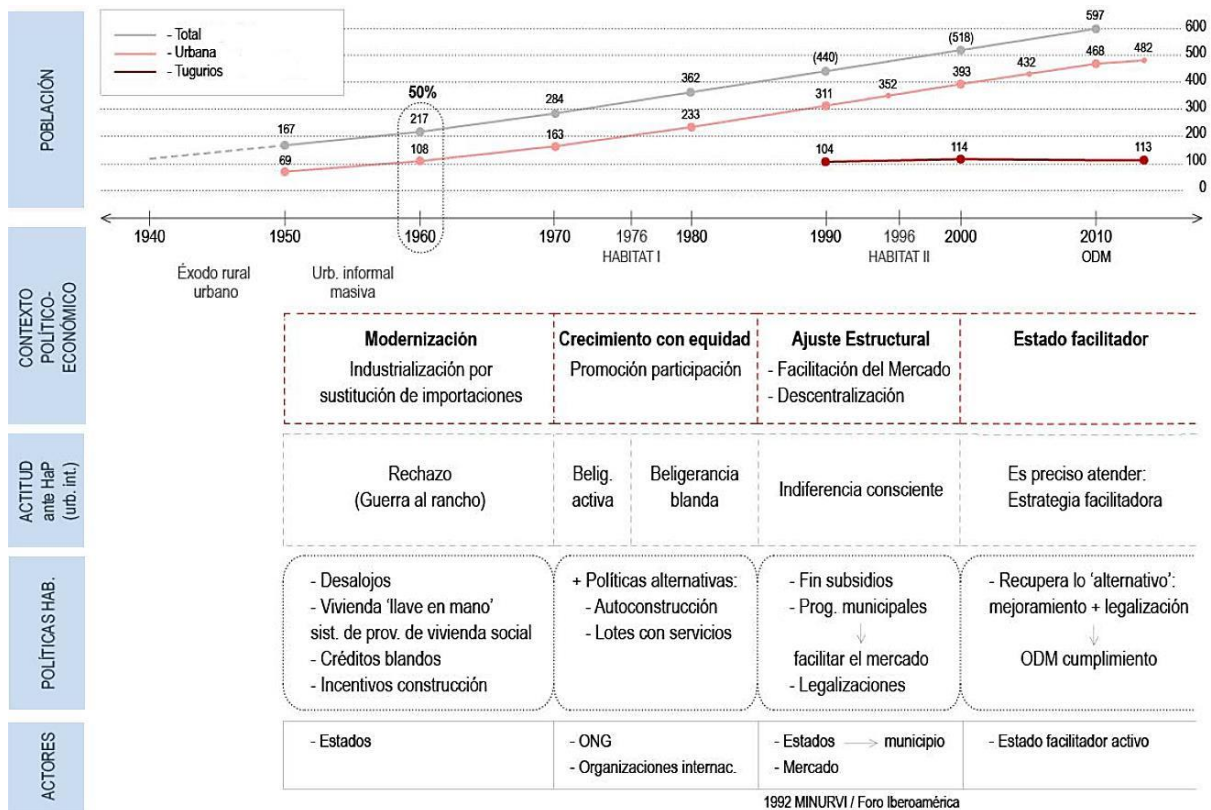


Figura 2.- Resumen de la actitud ante la urbanización informal y políticas habitacionales en América Latina 1960 -2014.

Fuente: (Gesto, Los programas municipales de ocupación guiada: instrumentos preferentes de habitabilidad básica versus la urbanización informal futura. El caso de Trujillo (Perú), 2015)

<sup>5</sup> Se considera que el Estado social es un sistema socio-político-económico definido por un conjunto de condiciones jurídicas, políticas y económicas. En términos generales la mayor parte de los autores de filosofía del derecho concuerdan en que un Estado social de derecho se propone fortalecer servicios y garantizar derechos, considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad.

Como se puede apreciar en la anterior figura, es los años '70 cuando surgen las políticas alternativas y se incrementa notablemente los asentamientos informales o tugurios como respuesta a la crisis urbana. En este periodo comienzan a impulsarse por el Estado y por organismos internacionales como el Banco Mundial, programas de autoconstrucción con políticas de habilitación progresiva.

A finales de los años '80 debido a un Ajuste Estructural del poder, se promovieron programas de estabilización y ajuste económico financiero, y tuvieron fuertes impactos.

Entre otros, llevaron a la desregulación y privatización de las estructuras del Estado y facilitaron el papel del mercado. Podría decirse que en esta etapa era de indiferencia consciente. Para estos años en Chile se diseñó un modelo innovador para subsidiar la demanda, dentro de una estrategia facilitadora de un mercado de vivienda vinculado a la producción del sector inmobiliario privado que se fue generalizando en América Latina a lo largo de las tres décadas siguientes (Coulomb, 2011).

Desde finales de los '90 con los objetivos del nuevo milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que apostaba por la abolición de los asentamientos precarios, el Estado entra a soportar y a atender por medio de estrategias facilitadoras la recuperación, mejoramiento y legalización de los tugurios por medio de políticas que protegen el Estado de bienestar<sup>6</sup> y el abastecimiento de los servicios básicos a las viviendas.

Sin embargo, las ciudades latinoamericanas no dan abasto, ya que continúan recibiendo incontroladamente una inmigración de diverso origen, de personas que huyen tanto de la violencia rural, como de la falta de recursos económicos, de oferta laboral, de oportunidades educativas y de salud, etc. Circunstancia que mueve al emigrante a desplazarse a la ciudad en busca de bienestar y de una mayor calidad de vida (Millán Orozco, 2001). En estas circunstancias, el "Estado Facilitador" no alcanza a cumplir con la demanda y al día de hoy la presencia de los asentamientos informales en América Latina es visible en los grandes centros urbanos.

En Colombia, la situación es similar a la que se evidencia en Latinoamérica en general. Los asentamientos 'subnormales', como fueron denominados, se aprecian todavía en grabados y fotografías del siglo XIX y muchos de ellos subsistieron en algunas ciudades hasta bien entrado el siglo XX. Ellos fueron los antecesores de la ciudad informal contemporánea, la que se generó a partir de 1950 con la llegada de oleadas de migrantes campesinos desalojados por las diversas formas de violencia política que ha predominado en Colombia hasta el presente (Saldarriaga, 2001).

La marginalidad creaba (y crea todavía) un problema en cuanto a la oferta de vivienda se refiere. El sistema de financiación de las viviendas basado en el pago a crédito exigía un empleo estable del jefe de familia, un determinado ingreso mensual, la garantía de cesantías y la posibilidad de cobro jurídico de la deuda.

---

<sup>6</sup> Estado de bienestar, Estado benefactor, Estado providencia o sociedad del bienestar es un concepto de las ciencias políticas y económicas con el que se designa a una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social, según la cual el Estado provee servicios en cumplimiento de los derechos sociales a la totalidad de los habitantes de un país.

La modalidad de la autoconstrucción como parte de los planes estatales de construcción de vivienda se introdujo en Colombia después de 1960 y se adoptó como una estrategia para ofrecer posibilidades de acceso a una vivienda reduciendo algunos costos de producción o, dicho de otra forma, dejándolos a cargo del usuario.

En Colombia, en el siglo XX, la alternativa a la ciudad informal provino de dos fuentes principales. La primera de ellas fue el aparato institucional. La segunda, de la expansión del aparato comercial formado por entidades financieras y empresas urbanizadoras y constructoras que ofrecen desde lotes con servicios hasta conjuntos y unidades de vivienda en algún grado de terminación, según el precio que se le asigne en el mercado. Por este motivo, desde 1991 el sistema institucional fue desintegrado para, de acuerdo con el modelo neoliberal, entregar al sector comercial la actividad de producción y comercialización de vivienda. El Estado se remite ahora a proveer subsidio a la demanda para que esta acceda a la oferta comercial o se organice en asociaciones de autogestión y autoconstrucción.

Por este motivo, las organizaciones privadas que obtienen las ganancias de la producción comercial de vivienda de interés social tienden a mostrarla como la mejor opción a la hora de recurrir a ella. Pero la mayoría no cumplen con las normas de calidad urbana y habitacional mínimas, y su proceso de adquisición se encuentra atado a compromisos con entidades financieras a largo plazo.

De esta forma, la Ciudad Informal aparece en Colombia como la “solución” a la falta de posibilidades de adquirir una vivienda de interés social para grandes grupos de población. Así, pues tal como lo afirma Saldarriaga “La urbanización clandestina mantiene una oferta permanente de tierra dispuesta precariamente para ser urbanizada. El usuario puede adquirir un predio de mayor tamaño que el ofrecido por el comercio formal. Ese predio le presenta, más que la posibilidad de contar inmediatamente con una vivienda terminada, varias opciones tales como la construcción por etapas de una edificación que puede albergar una o dos viviendas, un local comercial o un espacio de taller, en fin, algo para habitar y algo para obtener ingresos. No se contraen deudas hipotecarias ni se alimenta la usura financiera. El origen ilegal del asentamiento tiene posibilidades de llegar a una legalización posterior por parte de las autoridades de la ciudad las cuales disponen ya de los mecanismos y procedimientos correspondientes. La carencia inicial de los servicios públicos cuenta con la expectativa de obtenerlos en un plazo más o menos largo, según la capacidad de gestión de los vecinos.” (2001). En síntesis, la ciudad informal es una opción difícil de sustituir y, en el estado actual de cosas, es la mejor solución para el usuario aunque no lo sea para la ciudad en su conjunto.

En Colombia se carece de la estructura política, de la capacidad institucional y de los recursos indispensables para afrontar efectivamente el problema de habitabilidad de los asentamientos marginales. Ni siquiera con las promesas de los gobiernos socialdemócratas o con las pocas posibilidades de golpes revolucionarios.

Por este motivo la Ciudad Informal se adopta como una forma de solución a problemas de habitación y de ingresos para quienes la habitan. Resuelve problemas de habitación en tanto permiten no sólo disponer de vivienda para quienes la construyen sino también para otras familias que rentan unidades o espacios adicionales. Resuelve problemas de ingreso con la renta de espacios o con la posibilidad de establecer un negocio. La ciudad informal es entonces un mecanismo de reproducción del espacio habitable y un ámbito de producción y consumo de bienes y servicios que contribuyen a la economía formal. La vivienda, al cumplir las funciones de alojamiento y desarrollar la actividad económica pasa a formar parte de las soluciones a la pobreza extrema y a presentar como focos de atracción y de oportunidades a los nuevos ciudadanos.

Con lo anterior es posible afirmar que los asentamientos informales conforman un sistema complejo que implica una organización igualmente compleja que debe responder a su misma génesis, espontaneidad y “desorden” generado por la propia dinámica fomentada por los grupos socioculturales que la habitan. La informalidad, por ello, no puede seguir esperando que las soluciones a sus problemas, especialmente los espaciales, socioeconómicos, políticos y culturales partan de sí misma. Por el contrario, todo indica que requieren intervenciones más radicales y abiertas al mundo formal, exterior, del cual dependen (Varela, 2001).

Actualmente, la ciudad de Cali cuenta con el Decreto 0419 del 24 de Mayo de 1999 del Municipio de Cali como el instrumento por el cual se determinan algunas normas y criterios para la expedición de líneas de demarcación y esquemas básicos y para la aprobación de regularización y/o reordenamiento urbanístico de urbanizaciones, *Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHD)* y *barrios, para su legalización en el municipio de Santiago de Cali*. Este decreto define los AHD como “todo asentamiento humano ubicado en el área de influencia de una ciudad en donde se conjuguen total o parcialmente las siguientes situaciones:

1. Carezca de integración a la estructura formal urbana y sus beneficios.
2. Carezca de transporte urbano público.
3. Carezca de prestación de servicios públicos básicos y sanidad.
4. Concentra población en pobreza crítica.
5. Se encuentra en Zonas de Alto Riesgo.
6. Condiciones precarias de la vivienda.
7. Deficiencia en tamaño y sanidad de la vivienda.
8. Hacinamiento e insalubridad.
9. Carezca de servicios sociales básicos y equipamientos.
10. Carezca de titulación de tierra o exista tenencia irregular.
11. Inexistencia de organizaciones sociales.
12. Distanciamientos de los centros urbanos y manipulación especulativa de productos básicos.

## 2.2 Déficit habitacional

El aseguramiento de una vivienda digna para la población es una tarea ardua y compleja a la que se han enfrentado muchas naciones de América Latina. Si bien han existido políticas y estudios específicos del tema, la realidad urbana y contextual en la que están inmersas muchas de las ciudades de la región, éstas no han sido suficientes para detener de manera significativa el problema de la vivienda.

La construcción de la informalidad en el ámbito de la vivienda ha sido resultado de la una aplicación extensiva e inclusiva de políticas de vivienda integrales. Existen en la actualidad una gran cantidad de personas que se encuentran en la informalidad porque ha sido la única forma conocida de habitar.

Muchos organismos internacionales como las Naciones Unidas o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han realizado múltiples estudios sobre el déficit habitacional en la región, así como la descripción detallada de la problemática general de la vivienda (ONU HABITAT, 2015).

El concepto de déficit habitacional es uno de los ejes estructurantes de este estudio, ya que a través de su análisis se puede determinar la efectividad de las políticas habitacionales. De este modo a manera de síntesis, se establece la siguiente definición.

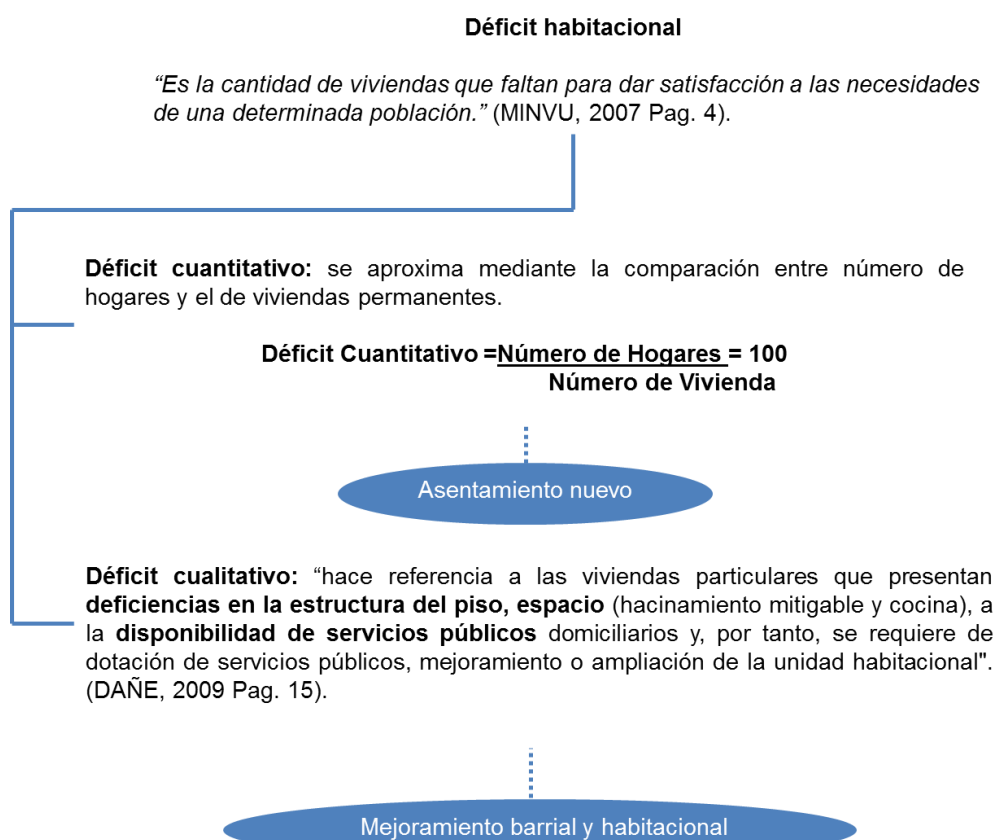


Figura 3.- Concepto Déficit habitacional

Fuente: elaboración propia.

El *déficit habitacional* se refiere a la demanda actual de vivienda necesaria en una ciudad, país o región que permita cubrir y satisfacer las necesidades presentes de una población en función de la cantidad y calidad de la vivienda. Dicha vivienda demandada se relaciona directamente, y dependiendo de las características demográficas de cada país, con indicadores poblacionales como la tasa de crecimiento total de la población, la población en edad de demandar vivienda, las tasas de fecundidad, la composición nuclear de la familia, así como indicadores urbanos como la composición y tamaño de las ciudades.

Dichos indicadores sirven de base para el cálculo del déficit. Sin embargo, el solo conocimiento de la demanda actual de vivienda no permite conocer la tipología de la vivienda demandada o bien, si el déficit incluye toda aquella vivienda en mal estado o precaria que necesita de acciones constructivas, arquitectónicas, de salud y de protección civil que permitan una habitabilidad total y comprobable de la vivienda. En éste sentido, el déficit de vivienda es un indicador compuesto de otros dos indicadores necesarios que permitan precisar el déficit de manera correcta. Por un lado, se encuentra el *Déficit Cuantitativo*, que mide de manera simple, la cantidad de vivienda nueva necesaria en función del aumento poblacional natural y por otro lado, el *Déficit Cualitativo* el cual establece parámetros técnicos específicos que le permiten considerar todas aquellas viviendas que necesitan de algún tipo de intervención en su estructura física que les permita asegurar una habitabilidad completa. Así mismo, el déficit cualitativo establece todos aquellos elementos externos relacionados con la vivienda como la cobertura y calidad de los servicios públicos, como agua, drenaje, energía eléctrica, o de dotación y equipamiento como escuelas, parques, transporte público, seguridad social, etc.

Las intervenciones ante el déficit habitacional están guiadas por una pautas urbanas las cuales indican que ante el déficit cuantitativo la posible solución es la creación de nuevos asentamientos habitacionales, regulados y organizados. Y ante el déficit cualitativo, una de las alternativas más viables incluye el mejoramiento barrial y habitacional o la regeneración urbana.

De este modo, la cobertura del déficit de la vivienda debe ser tomada como un indicador compuesto que establezca un aproximación a la necesidad real presente de las ciudades con necesidad de vivienda, sin embargo, la generalización de los procesos y la aplicación de medidas similares en áreas sociales y culturales de gran diversidad podrán poner en riesgo la ocupación de las viviendas, en el caso de los nuevos asentamientos, debido a su incongruencia con las actividades sociales y las redes económicas tradicionales de las poblaciones intervenidas.



### 3. Marco conceptual

#### 3.1 Segregación socio-espacial

Este concepto está asociado con la relación de la ciudad formal y la ciudad informal, debido a que por sus diferencias, crean espacios marginados dentro del tejido urbano produciendo una segregación social y espacial causada, principalmente, por los grupos sociales de estrato socioeconómico medio o alto que tratan de generar barreras imaginarias con los estratos menos favorecidos, dejándole como la opción más asequible<sup>7</sup> a estos últimos las zonas más distantes y menos aptas para la vivienda.

Existen diferentes interpretaciones sobre el fenómeno de la segregación que son pertinentes de análisis en este estudio y que están relacionados directamente con los núcleos marginales o también llamados tugurios, siendo la causa de formación de los mismos.

La segregación espacial es una característica de la sociedad industrial, tal como afirmó Douglas Massey (1996) en su análisis a partir de datos empíricos, en las dos últimas décadas se ha producido una concentración espacial sin precedentes de la riqueza y la pobreza en espacios distintivos. La segregación espacial, a través de la historia, ha estado enmarcada entre los parámetros económicos y étnicos. No se limita a la división entre las fronteras de las ciudades y los suburbios.

Por lo que las ciudades se han visto envueltas en una “ruptura de contrato urbano”: un contrato por el que los ciudadanos de diferentes culturas y con diferentes recursos acordaban ser ciudadanos, por la cual es cada vez más evidente la fragmentación de la ciudad y que afecta directamente a la convivencia. Tal como ha dicho Castells, el fin del contrato urbano puede señalar el fin del contrato social. (Castells, 2001).

La fragmentación de la ciudad y la ruptura del contrato urbano, ha sido el resultado de la segregación espacial, que está representado por las barreras impuestas por los estratos sociales y las diferencias étnicas. Como resultado de lo anterior y la falta de oportunidades para las clases sociales menos favorecidas se originaron los asentamientos informales.

No obstante, con el neoliberalismo después de la primera guerra mundial, se hace una dura crítica al urbanismo moderno como ideología y absolutismo, ya que este sólo realizaba una división funcional de las necesidades humanas que reduce caricaturalmente la vida. El análisis funcionalista manifiesta su incapacidad para alcanzar la totalidad (Gaviria, 1969).

Así, la ciudad debió considerarse como un lugar de transformaciones constantes donde el tiempo y el espacio permiten establecer diferencias dentro de la misma. Las diferencias están dadas por el conjunto de sistemas superpuestos que actúan como un todo sobre el espacio, donde cada elemento hace parte de un conjunto y representa una interrelación con los demás. (Alexander, 1965).

---

<sup>7</sup> Generalmente las áreas más asequibles para la población con pocos recursos económicos se encuentren en zonas de alta vulnerabilidad social, ambiental y física. Además, debido a su precariedad son tierras con bajo valor en el mercado formal y fácilmente manipuladas por el mercado informal de las mismas.

De esta forma, la segregación urbana, ha estado marcada por las diferencias y las transformaciones, es considerada como la proyección sobre el terreno de la división social del trabajo, la cual se evidencia muchas veces, en la imposibilidad de crear una sociedad integrada por vías del urbanismo.

A raíz de estas diferencias y transformaciones entre los diferentes elementos que conforman las ciudades, la delincuencia y el crimen encuentran su origen en los problemas sociales que se manifiestan en dichos sistemas, bien sea por medio de la inconformidad, la informalidad o la intolerancia.

Desde el enfoque de la marginalidad urbana, este fenómeno es concebido como marginalidad social desplegada en el territorio urbano, generalmente como un fenómeno de lugares céntricos o periféricos en las ciudades (Alegría, 1994).

Por consiguiente, la localización de las personas pobres en la periferia de las ciudades es producto de la escasa participación en los sectores dinámicos o dominantes de la economía. En este sentido, la localización, entendida como un sistema de asignación de usos residenciales del suelo, no es autónoma de los mecanismos de segregación. En otras palabras, la localización en el espacio urbano obedece al acceso a los sectores privilegiados de la estructura socioeconómica. La perspectiva neoclásica del análisis urbano explica la segregación como producto de condiciones sociales exógenas que operan sobre el mercado, el cual, determina la localización residencial. Este enfoque atribuye a factores de tipo racial, de procedencia migratoria o de nivel de educación de los habitantes, los fenómenos de segregación urbana, los cuales, interfieren en una distribución continua de la población de acuerdo a su capacidad de ingresos. En efecto, este enfoque teórico trastabilla al explicar la lógica de la localización residencial sustentándose exclusivamente en determinantes económicos; un marco de análisis que por sí mismo no puede explicar la segregación socio-espacial (Alegría, 1994).

Para el enfoque neomarxista<sup>8</sup>, la segregación es resultado del ejercicio de poder de la clase dominante sobre los mecanismos del mercado inmobiliario para la obtención de réditos económicos y la reproducción del sistema. Desde esta óptica, la localización de las comunidades responde a la lógica del mercado inmobiliario y del gobierno, donde la extracción de la renta de la tierra urbana (que ocurre por acción del consumo pero no de la producción) es el origen de los conflictos entre barrios o comunidades. En el desarrollo de estos conflictos, los habitantes de un barrio toman conciencia de sí como una comunidad diferenciada. De este modo, el neo-marxismo hace una separación conceptual entre segregación y localización; la primera, entendida como el resultado espacial de la consolidación de las comunidades, y la segunda, debida a mecanismos del mercado inmobiliario que se valen de los menesteres de estas comunidades (Alegría, 1994).

---

<sup>8</sup> El pensamiento neomarxista, es un conjunto de corrientes de pensamiento del siglo XX que se remonta, en sus principios, a los primeros escritos de Karl Marx anteriores a la influencia de Engels, y que rechaza o matiza el determinismo económico percibido en Marx en los escritos posteriores prefiriendo hacer hincapié en aspectos psicológicos, sociológicos y culturales **Invalid source specified**.. Se argumenta que estas teorías añaden elementos nuevos a la interpretación marxista, sin aceptar a ultranza elementos del Capitalismo como lo hace la Socialdemocracia **Invalid source specified**..

En Latinoamérica, se evidenció la segregación urbana en la concentración de los suburbios miserables, los cuales representaban una “bolsa” de pobreza dentro de un centro de lujo y despilfarro. En este sentido, la zonificación de la ciudad se radicó en los intereses privados sobre el suelo, afectando y alejando a los más débiles (Ramón, 1974). Además, la segregación espacial es el factor que desbordo la inviabilidad de la ideología urbanística que pretendían las políticas neoliberales.

De este modo, la constante de crecimiento de los asentamientos fue dada, en mayor parte, de la expansión del tejido urbano, bien sea prolongando las calles existentes o construyendo sin planeamiento previo. Lo que ratificó un crecimiento paralelo de la planificación formal del tejido urbano y de los asentamientos informales que buscaban un lugar en la ciudad, que querían ser parte del modelo de desarrollo que permitían estos centros administrativos y de comercio. Sin embargo, tal como lo plantea Hardoy: “Muchos de los asentamientos y barrios de los pobres están físicamente segregados de la ‘ciudad legal’, como lo estuvieron bajo el dominio colonial, pero la mano de obra, los bienes y los servicios baratos que proveen los habitantes de esos barrios, son fundamentales para la economía de la ciudad” (HARDOY & SATTERHWAITE, 1987).

La constante dicotomía entre la ciudad y la marginalidad de los asentamientos en las periferias, tugurios, es una muestra del paralelismo que ha habido entre la Ciudad Formal y la Ciudad Informal desde los inicios del urbanismo moderno, cuyo fin no ha podido abarcar la demanda de vivienda y de alojamiento que se necesita en las ciudades día a día, y sobre todo en las ciudades en países en vía de desarrollo.

Según los datos de UN-HABITAT, la población total mundial supera los 7 mil millones de personas (Countrymeters, 2017), de los cuales 55% representa a la población urbana (Naciones Unidas, 2014) de los cuales más del 30% son tugurios. En América Latina un 75% es población urbana de los cuales un 31% vive en tugurios (Naciones Unidas, 2014).

La fuerte tendencia a la segregación social y económica en estos procesos simultáneos ha dado paso a ese gran desacierto del siglo XX en América Latina: las *No-Ciudades*; las zonas periurbanas de asentamientos informales marginales; se hace evidente la transformación de los espacios urbanos en sistemas habitables. Es increíble que existan aún en territorios urbanos latinoamericanos un número excesivo de lugares en los que habitan grupos mayoritarios de población, que no cuenten con los servicios de habitabilidad básica que si tienen otros pobladores de la misma ciudad.

Ahora bien, desde un punto de vista institucional, más cercano al problema de estudio de esta investigación, la Secretaría de Planeación de Bogotá se aproxima a este fenómeno desde su relación con categorías asociadas como la inequidad, exclusión, segmentación y fragmentación (SDP, 2007). Aborda el tema de la segregación desde tres dimensiones:

- A nivel socio-económico, ubicación espacial y características de la aglomeración urbana. De esta manera puede desarrollarse una definición agrupada como la propuesta por Jorge Rodríguez en un estudio de la CEPAL, quien señala que la segregación residencial

socioeconómica alude a la ausencia de o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad (Rodríguez, 2001).

- Desde un punto de vista sociológico, la segregación se refiere a la ausencia de integración de grupos sociales.
- Desde un enfoque geográfico significa desigualdad en la distribución de grupos sociales en el espacio físico (Rodríguez, 2001).

Valga aclarar en este punto que si bien un tipo de segregación no implica en la otra, suelen presentarse paralelamente. Por otra parte, en el análisis de la segregación es necesario definir los atributos que suelen ser de dos tipos: económicos (ingresos, educación, condiciones materiales de la vida) y biosocioculturales (color de la piel, idioma, nacionalidad, etnia, religión, casta).

Rodríguez observa cómo algunos autores advierten que la segregación residencial está aumentando por distintas razones, entre éstas: la globalización y el fomento de las disparidades socioeconómicas, la liberalización de los mercados de tierras; la inseguridad urbana y la consecuente búsqueda de lugares seguros; la permanente necesidad de exclusividad de los grupos sociales emergentes; e incluso, los aspectos regresivos de la inversión pública descentralizada que conduce más recursos per cápita donde se encuentran los grupos de mayores ingresos económicos (Rodríguez, 2001). Este autor también muestra cómo el aumento de la segregación residencial implica que las subdivisiones territoriales de la ciudad tienen una mayor homogeneidad interna frente a una mayor heterogeneidad entre éstas.

### 3.2 Habitabilidad básica

El concepto de hábitat se relaciona con la sostenibilidad y las condiciones en las que transcurre la vida humana. Esta especificación puede tomar diferentes enfoques o énfasis, pero se refiere a la posibilidad de transformar y generar asentamientos humanos que permitan una proyección de equilibrio con el medio a largo plazo, la optimización del uso de los recursos y el suelo, nuevas formas de relacionar los componentes del territorio para lograr su desarrollo y la superación de las brechas y segregaciones sociales que se expresan en él, entre otros aspectos (TORRES TOVAR, 2009).

Comprendido en este ámbito, el hábitat se refiere principalmente a los conglomerados urbanos que por su materialidad y complejidad requieren de una reflexión urgente y a fondo sobre su sostenibilidad y equidad. Llevando esa perspectiva a trascender a un escenario político, muchas organizaciones y procesos sociales del mundo, convocados en torno al Foro Social Mundial (2004), han venido planteando la discusión del derecho a la ciudad.

La habitabilidad básica es la que colma las necesidades esenciales de cobijo que tenemos todas las personas. Su satisfacción requiere, pues, que se cubran las urgencias residenciales del vivir: no solo las que conciernen al mero cobijo individual, sino también a los espacios públicos, infraestructuras y servicios elementales que constituyen, en conjunto, un asentamiento propicio para

la reproducción vital. Este asentamiento, ha de garantizar el desempeño de sus actividades en el funcionamiento general del territorio en que se ubica, fundamentalmente a través del conjunto de conexiones, pero también las infraestructuras que lo integran (Gesto & Perea, 2012)

Pero antes que el asentamiento, la habitabilidad es un tema estrechamente relacionado con la vivienda, ya que ésta representa la unidad fundamental donde transcurre la vida de las personas. Al tratar temas como el de la vivienda, el acceso a ella y sus condiciones básicas para la vida se evidencia la fuerte segregación socio-espacial que experimentan las ciudades. En la sociedad actual colombiana con un alto riesgo de desempleo e inseguridad, la única forma de propiedad a la que puede aspirar la mayoría de la población es a la vivienda, que además permite constituir un patrimonio para la familia o el hogar (TORRES TOVAR, 2009).

Por último, entre muchos elementos que se pueden mencionar, la vivienda también es una expresión de la multiplicidad de sectores que intervienen en la construcción de la ciudad pues, dado que es una necesidad irremplazable y que (por lo menos en los países latinoamericanos) el Estado no ha respondido con brindar las condiciones para el acceso masivo para resolver esta necesidad, amplios sectores de la población han tenido que resolver el problema de la mejor manera en la que han podido, auto produciendo su hábitat y su vivienda, de acuerdo con la disponibilidad territorial y de recursos, y ya sea legal o ilegalmente.

Así, la vivienda es el mejor indicador de que la ciudad la construyen muchos, porque le pertenece a muchos, a pesar de que muchas veces se intenta ignorar la actividad de los sectores informales en ese sentido, su dimensión desborda las capacidades de quienes pretenden ocultarla.

### 3.3 Núcleo marginal

Como resultado de la segregación socio-espacial se forman unas bolsas de informalidad dentro de las ciudades, creando así una “Ciudad Segregada”<sup>9</sup> relacionada directamente con los asentamientos humanos de desarrollo incompleto.

En la actualidad la informalidad urbana es el modo de vida habitual, el hábitat, de millones de personas no solo en Latinoamérica, sino en todo el mundo. Es un fenómeno con denominaciones singulares (favelas, ranchos, invasiones, chabolas, tugurios, villamiserias), con expresiones generalizadas (improvisación, subsistencia, subnormalidad, clandestinidad) y con enfoques urbanísticos múltiples (suburbia, exurbia, periferia, ciudad desecha, ciudad estallada, dispersa, difusa, fragmentada, irregular, ilegal, ordinaria) (Millán Orozco, 2001).

Los asentamientos informales también identificados como núcleos marginales se definen como un grupo de edificios caracterizados por sobrepoblación, deterioro, escasas condiciones higiénicas en

---

<sup>9</sup> La Ciudad Segregada está constituida, principalmente, por el conjunto de hogares que busca aislarse para protegerse por medio de condiciones de seguridad mejoradas. Sin embargo, en este estudio la Ciudad Segregada se refiere a los núcleos marginales que se encuentran fuera de las condiciones formales que constituyen la ciudad.

prejuicio para la salud, seguridad o moral de sus habitantes. Además, las características que lo definen desde diferentes aspectos son: fisionómicamente, desorden urbanístico y edificios deteriorados; área de pobreza; sobrepoblación, tanto a nivel de barrio como de vivienda; población heterogénea, la que no es aceptada en la zona residencial; sanitariamente con escasa atención por parte de los servicios públicos; aislamiento social y cerramiento dentro de la propia clase; gran movilidad demográfica unida a una inexistente movilidad social. El núcleo marginal es en resumen un producto de la civilización ciudadana, de cuyas ventajas no participa, aunque sí de todas sus ventajas (ETSAM, 1984).

Los núcleos marginales más conocidos por el nombre de tugurios están caracterizados según los criterios de la ONU por ser áreas de la ciudad en las que la mitad o más de su población carece de alguno de cinco parámetros: acceso a agua potable, acceso a saneamiento básico, área suficiente para vivir, durabilidad de la vivienda y tenencia segura (UN-HABITAT, 2003).

Estos asentamientos constituyen la base de un problema mayor sobre los cuales la población refleja sus problemas y sus carencias no solamente políticas, sino también urbanas y especialmente sociales.



## 4. Marco espacial

El caso de estudio se encuentra en Colombia, en la ciudad Santiago de Cali capital del departamento del Valle del Cauca.



Figura 4.- Ubicación geográfica de Cali (Colombia)  
Fuente: base de datos SIG.

América Latina, Colombia está bastante urbanizada y 76% de sus 43,5 millones de habitantes vive en áreas urbanas (The World Bank, 2001). Aunque Colombia es la cuarta potencia económica de América Latina y tiene un grado de alfabetización de 92%, los índices de desigualdad y pobreza son altos.

La población de Cali en 1999 alcanzaba los dos millones de habitantes, siendo la segunda ciudad más poblada después de Bogotá. Tuvo un rápido crecimiento a un ritmo de 1,83% por año entre 1994 y 1999 debido a la creciente migración interna, generando tensión social y reduciendo las ya escasas oportunidades económicas. En la década del noventa Cali se vio afectada por un proceso de declive económico, de crisis institucional y un deterioro del capital social y humano (The World Bank, 2001).

### 4.1 El crecimiento de Cali

Para el periodo inter-censal de 1912-1918, la tasa de crecimiento de la población de Cali es de 8,6%. Para 1918 la ciudad alcanzó una población de 45.585 habitantes. Después, con la consolidación de la industrialización, la ciudad acelera su crecimiento demográfico a una de las tasas más altas de su historia: el periodo 1938-1951 pasó de 101.883 a 284.186 habitantes lo que representa una tasa de 8,21 % anual. Este crecimiento se produjo debido a los movimientos migratorios entre los años 40 y 60, los cuales se dieron por la atracción que ejercía la ciudad como una fuente de trabajo, la modernización agraria en la región; pero también, la violencia política y social que sacudió al país por esta época influyó decisivamente en la migración hacia las principales ciudades de Colombia entre las que se encontraba Cali. Por este motivo, la población censada en 1964 indica que el 42,3% era oriunda de Cali y el restante 57,7% llegaron de otros lugares de la región y del país (García Arizabaleta, 2015).

Respecto a la expansión física de Cali, se observa que en los inicios del siglo XX, la ciudad contaba con menos de 25 mil habitantes y cerca de 100 ha de superficie. En aquella época la mayoría de las edificaciones eran de una planta.

De 1930 en adelante, comienza la etapa donde los desarrollos aislados empiezan a extender la ciudad en varias direcciones. El perímetro de la ciudad que se había compactado, comienza nuevamente a disgregarse en un crecimiento desordenado.

Entre 1900 y 1940 pasa de 100 ha ocupadas, a 520 ha lo que significa que en 40 años crece cuatro veces más de lo que había crecido en los cuatro siglos anteriores. Inicia entonces una nueva etapa, sus desarrollos comienzan a extenderla en varias direcciones, especialmente hacia el sur, e igualmente rompe de manera evidente las viejas barreras del río y de la línea férrea. Se hace visible la segregación de clases y se inicia el desalojo del centro, adquiriendo mayor especialización el uso de las distintas áreas del mosaico urbano (Tascon, 1995).

Entre 1940 y 1950, con el aceleramiento de la industrialización de la ciudad y el crecimiento demográfico, se acelera una expansión del área urbana basada en el englobe y en la construcción en espacios libres. Esta expansión tuvo la característica de romper el marco perimetral y la continuidad de la cuadrícula colonial. Aparecen, un fenómeno característico de las ciudades en Latinoamérica, los tugurios o barrios informales, en los cerros están Siloé y Terrón Colorados y otros empiezan a crecer al Oriente de la ciudad. Estos asentamientos estaban conformados principalmente por clases populares y obreras (Tascon, 1995).

Si bien en la ciudad tradicional existía una distinción en el uso de los espacios públicos entre las distintas clases sociales, la segregación moderna de los espacios urbanos de Cali solo se configura entre las décadas del cuarenta y cincuenta. Entre 1946 y 1952, Cali paso de tener 780 a 1920 ha, es decir que la ciudad creció 2,5 veces en seis años, en tanto que la población creció 1,6 veces aproximadamente.

La línea del ferrocarril tuvo un papel trascendental en la estructuración urbana de Cali. No solo se convirtió en un referente geográfico de la ciudad, también condujo a la formación de fronteras espaciales y de actividades. El papel de esta línea en la localización de las industrias de la ciudad fue clave. En torno a su trazado se crearon zonas industriales que buscaban un fácil acceso al transporte de carga, a servicios de almacenamiento y actividades asociadas. Por otro lado, el sector de servicios, las centralidades gubernamentales y las edificaciones en altura empiezan a establecerse en el centro de la ciudad.

En los años '60, a pesar de la caída en la tasa de crecimiento demográfico, la expansión física de la ciudad continua en varias direcciones. Un fenómeno relacionado con el crecimiento del número de hogares relacionado al fraccionamiento de la familia nuclear tradicional y la disminución de la cantidad de personas por familia. Para finales de esta década y durante los setenta, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) el sistema UPAC e Invali intervienen en la oferta de vivienda de la ciudad (García Arizabaleta, 2015).

A pesar de los intentos desde diferentes entidades estatales por proveer de soluciones de vivienda especialmente a los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, la demanda era muy superior a la oferta, por esta razón, durante la década de los setenta proliferaron las invasiones de tierras y la oferta de terrenos no aptos para urbanizar; en consecuencia, aparecen urbanizaciones ilegales por fuera del perímetro urbano y de toda norma de planeación.

Entre 1973 y 1980 el número de viviendas ilegales llegó a 10 mil unidades. En el periodo comprendido entre 1980 y 1987 este número creció a 50 mil unidades. Semejante demanda hizo que las autoridades municipales incorporaran 1100 Ha al espacio urbano en el costado oriental de la ciudad, espacialmente en el Distrito de Aguablanca, habitado especialmente por inmigrantes internos de la ciudad.

Es así que, especialmente en el costado sur-oriental aparecen barrios (1980-1986) como Comunero (I, II), Mojica, el Poblado, El vergel, Ornar Torrijos, Alfonso Bonilla, Marroquín (I, II), Manuela Beltrán, Los Naranjos, Alirio Mora Beltrán o Los Lagos.

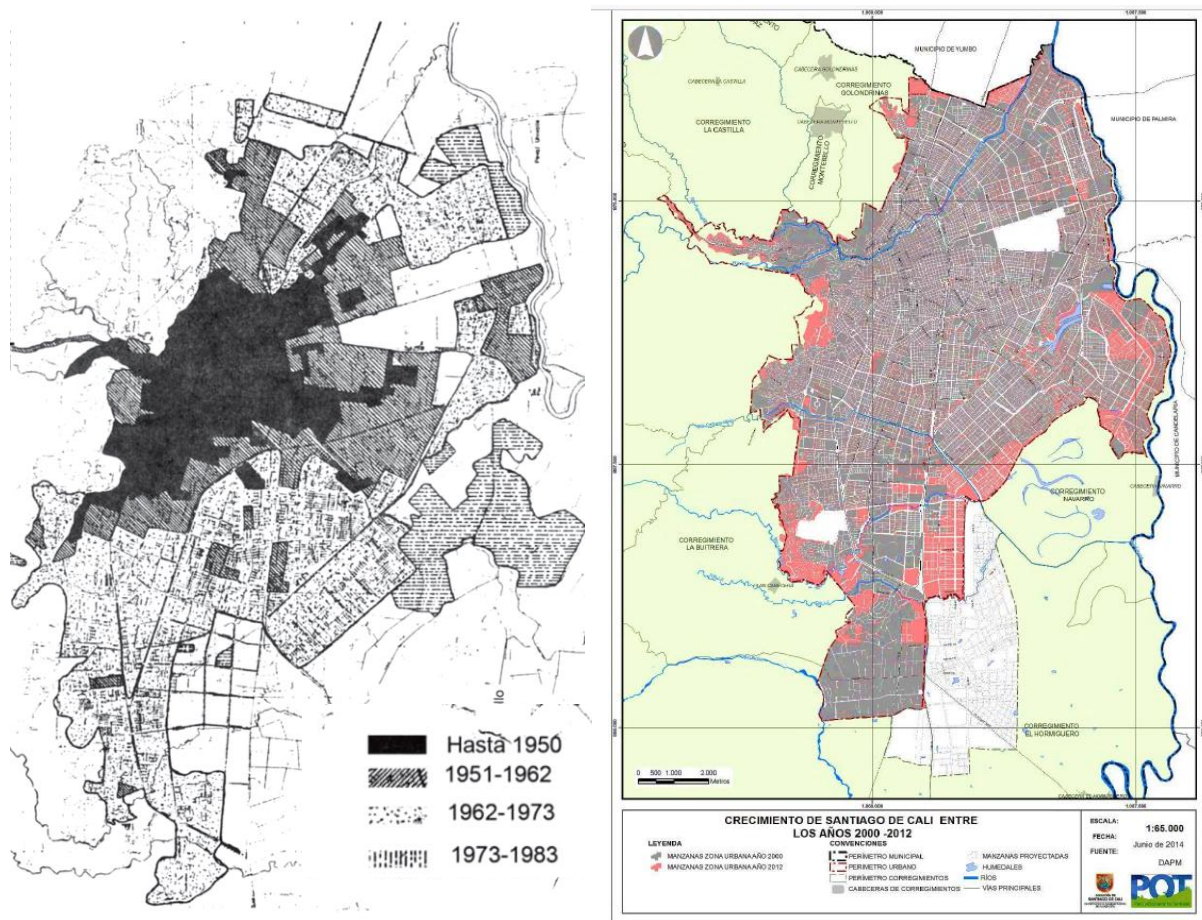


Figura 5.- Expansión física de Cali 1950 – 1983 / Crecimiento de Cali entre 2000 -2012

Fuente: (MOSQUERA TORRES, 1984) (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014)

Un crecimiento urbano que hinchó la ciudad hacia el oriente -sobre áreas que habían hecho parte de la zona de inundación del río Cauca y que fueron recuperadas con la construcción de un conjunto de infraestructuras entre ellas un dique (jarillón)-, y que también la alargó hacia el sur -zonas consideradas como ricas en nutrientes, en paisaje y en condiciones ambientales-. Pero este crecimiento se llevó a cabo en un contexto social y político caótico, de bajo control institucional y de desinstitucionalización de las entidades encargadas del bienestar social, de crisis social y económica, de una creciente especulación en el mercado del suelo y de agencias del Estado atrapadas por el clientelismo y la corrupción política (Uribe Castro & Holguín , 2012)

Actualmente, el direccionamiento del ordenamiento urbano y la claridad de su expansión son aspectos que se encuentran en incertidumbre para la ciudad, que se manifiesta no sólo en ese proceso de expansión descontrolado, sino que además se puede ver también en las transformaciones internas de la ciudad y las modificaciones en los usos del suelo de en varios de sus barrios y comunas (Uribe Castro, 2012)

## 4.2 La generación de la informalidad en Cali

Santiago de Cali es una de las ciudades más grandes de Colombia, la segunda en población. Presentó hasta los años 50 un crecimiento moderado aunque luego, como consecuencia de la violencia en el interior del país, se convertiría en una de las áreas urbanas receptoras de inmigrantes más dinámica del país, al integrar numerosos desplazamientos de gentes provenientes del campo y de los pueblos aledaños, generando un explosivo crecimiento demográfico.

Las migraciones hacia Cali provienen en su gran mayoría de zonas de la costa del Pacífico, especialmente de los departamentos del Cauca y Nariño. Ahora bien, aunque este fenómeno se ha caracterizado por su persistencia en el tiempo, Cali nunca se preparó para resolver los problemas generados por la migración ni para satisfacer las necesidades de los nuevos ciudadanos, lo que ocasiona la saturación de las zonas periféricas y de las laderas inmediatas ubicadas la mayoría de las veces en zonas de alto riesgo.

A grandes rasgos podemos decir que la ciudad ha presentado distintas tasas de crecimiento, cada una con sus particularidades y diferencias. La expansión hacia el sur, impulsada por los promotores privados, se ha llevado a cabo de forma planificada. Hacia la zona sur-oriental, sin embargo aunque ha sido igualmente impulsada por promotores, en este caso se ha hecho de forma no planificada, o por lo menos de una manera menos rigurosa; asumiendo todos los rasgos de la informalidad, como es el caso del distrito de Aguablanca.

Paralelamente se han dado otros crecimientos en la ciudad de manera espontánea e informal, como los asentamientos en los cerros de la cordillera Occidental donde actualmente se ubican barrios como: Terrón Colorado, Siloé, Los Chorros, Altos de Meléndez y Altos de Menga, entre otros. Del área urbanizada de la ciudad, entre los años 50 y 70, el 30% correspondía a la ciudad Informal constituida por todos los barrios previos al distrito de Aguablanca (Varela, 2001).

Esto refuerza el «efecto vecindario» que básicamente es la conformación de espacios significantes, donde se desenvuelve la vida cotidiana de quienes habitan estos sectores. En el caso concreto de Cali, el aporte de Harvy Vivas en el estudio de la segregación socio-espacial el carácter residencial es relevante, pues muestra la relación de este fenómeno con el componente de capital humano (Vivas, 2013).

En el norte de la ciudad entre las comunas 1, 2 y 6 con la presencia de 13 asentamientos que abarcan 3.463 viviendas. En el sector oriental se incluyen las comunas 7, 13, 14, 15 y 21 con 24 asentamientos que alcanzan las 4.385 viviendas. Y en el occidente, con las comunas 18 y 20 con 26 asentamientos el número de viviendas asciende a 3.607. Así, si bien sobre las zonas de ladera existe un número mayor de asentamientos, su valor es menor comparado con el número de viviendas que existen en el sector oriental que posee 2 asentamientos menos. No obstante, estos datos ofrecidos por la Alcaldía no incluyen la totalidad de asentamientos existentes en la ciudad y otros, que se han formado en el último año. Lugares como Palmas I, Palmas II, Vistahermosa, Villa del Mar, Puente Azul, La Playita, sobre el área del río Aguacatal; Cumaná Meléndez, Polvorines y Alto Nápoles sobre las faldas de la cordillera occidental en muchos otros al suroccidente; Alto Vagón sobre el sector de Menga al norte de la ciudad, así como Nueva Florida sobre la Laguna del Pondaje y los múltiples asentamientos sobre el dique del río Cauca, hacen de esta ciudad, un espacio particular.

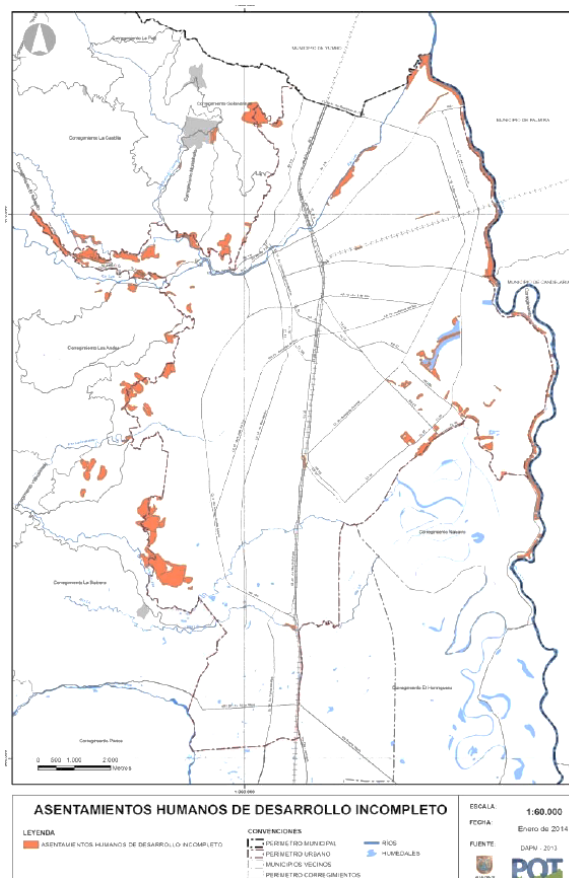


Figura 6.- Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto en Cali año 2014

Fuente: (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014)



#### 4.2.1 Características de los barrios informales

La ciudad informal en Cali se identifica especialmente por la formación de barrios de origen informal en zonas con características ambientales diversas, con presencia de ríos y zonas verdes. Las transformaciones ambientales que se han presentado a través de nivelaciones y rellenos han generado problemas de deslizamientos (TORRES TOVAR, 2009).

Ejemplo de esto son los barrios estudiados como: Altos de Menga, Belisario Betancur, Casa de Piedra, La Sultanita, Las Palmas, Las Vegas, Terrón Colorado, Jarillón Venecia y Zardi Charco Azul, donde la ocupación se originó a través de procesos de urbanización pirata en terrenos de propiedad de particulares. El mejoramiento barrial y de la vivienda se ha dado con base en los esfuerzos familiares y comunitarios, ya que no se han solicitado los subsidios. Por tanto, los procesos de mejoramiento se han producido con recursos propios, sin que el Estado haya participado en el mejoramiento o adquisición de las viviendas.

Las actividades económicas de los habitantes del barrio se desarrollan a través de tiendas; a su vez, los habitantes del barrio trabajan como vendedores, albañiles, vigilantes, coterros, electricistas, transportadores y modistas.

El trabajo individual y la organización comunitaria han sido factores fundamentales para la consolidación del barrio, esta última se ha dado a través de las formas organizativas comunitarias existentes como la junta de acción comunal, las madres comunitarias, las organizaciones religiosas, los comités de deportes y la junta cívica.

Según el estudio realizado por la Universidad Nacional en el año 2009, se registró que el porcentaje de viviendas construidas en material permanente encontrado fue tan solo del 9%, bastante reducido frente a los porcentajes de otras ciudades.



## 5. Políticas de desarrollo urbano, hábitat y vivienda

En Colombia durante los últimos años la actuación pública mostró debilidades significativas para formular políticas consistentes en relación con la ocupación de territorio, el manejo del suelo y el desarrollo urbano. Esta actuación ha sido desarticulada y discontinua, un conjunto disperso de programas sectoriales que desconocieron la dimensión territorial y tenían objetivos individuales que no armonizaban entre sí. Se generó una crisis en la relación entre el Estado y los agentes privados, con respecto a la orientación del desarrollo urbano, la cual se caracterizó por una acción pública muy débil y con actuaciones de los particulares en amplia libertad. Se consolidó un modelo de desarrollo urbano en donde no ha habido una política territorial clara, presentándose un desajuste permanente con las formas de crecimiento urbano. Tampoco se han definido los roles de los agentes sociales y sus formas de actuación en la ciudad; dejado en manos del mercado la regulación y manejo del suelo urbano, y sus formas de intervención (Saldarriaga, 2001).

La política del Estado relacionada con el territorio, las ciudades y la vivienda misma, se ha adelantado siempre como un conjunto de programas sectoriales basado en el montaje de sistemas de financiación. Esto ha permitido consolidar rasgos especulativos en el modelo de desarrollo urbano, sin contraprestación para con la ciudad, al generar la libertad de la actuación de los agentes privados, lo que deriva en un esquema de desarrollo urbano inequitativo e insolidario entre la ciudad y la propiedad, que no ha sido confrontado por la acción pública, el planeamiento o el urbanismo.

Por esta razón se han generado ausencias y consecuencias sobre las condiciones de habitabilidad que han provocado el aumento de los asentamientos informales en las ciudades debido a la falta de solución por parte del sector público para abastecer la creciente demanda.

Las políticas de desarrollo urbano, hábitat y vivienda no han podido consolidarse a causa de las intervenciones extrasectoriales que tratan de obtener una rentabilidad. Por este motivo las políticas habitacionales en Colombia han fracasado en muchos aspectos debido a su enfoque primordialmente económico y político, antes que social; ocasionando ausencias y consecuencias sobre el desarrollo urbano y generando una de las principales causas para la reproducción de los asentamientos de origen informal. Asimismo, las políticas han sido causa del déficit habitacional que actualmente viven las ciudades colombianas.

El enfoque del déficit habitacional está dirigido hacia el déficit cuantitativo, sobre el hacinamiento del número de hogares por vivienda. Y el déficit cualitativo que se relaciona con la calidad de vida que proporciona el espacio público y las condiciones de habitabilidad básica de la vivienda.

En el siguiente esquema (ver **Figura 7**) se muestra como se relacionan las variables tratadas en este capítulo.

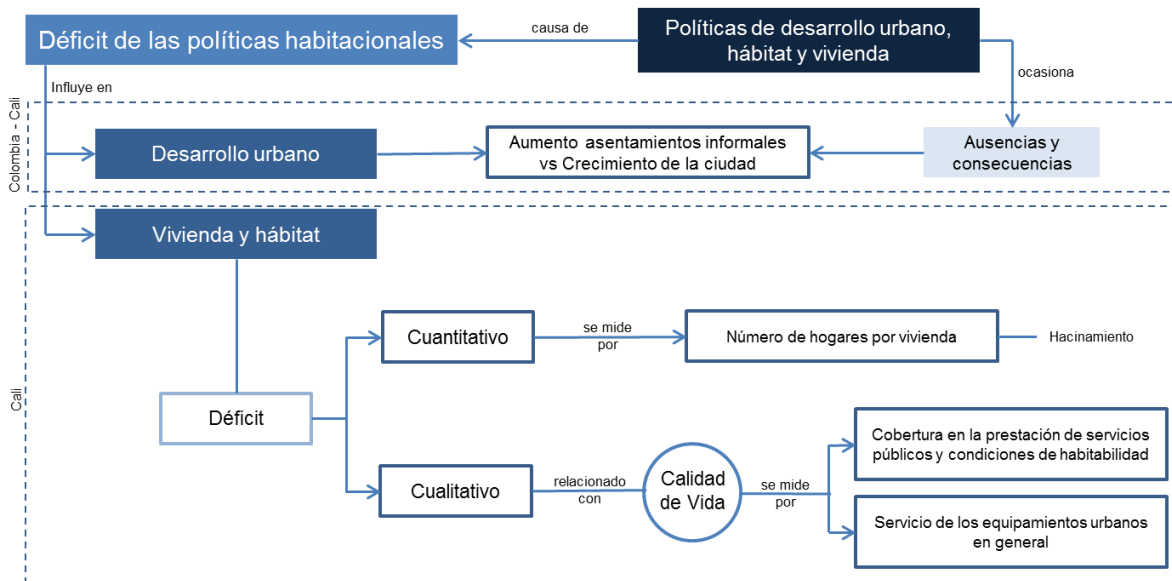


Figura 7.- Relación de las políticas urbanas y el déficit habitacional'

Fuente: elaboración propia.

### 5.1 Marco normativo

La Constitución de 1991 consagra la vivienda digna como un derecho: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”* (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 1991)

Por esta razón, previó la urgencia de construir un nuevo ordenamiento territorial que estuviese mediado por las condiciones regionales, geográficas, ambientales, culturales, con el fin de no seguir obedeciendo a las lógicas de escenarios de fragmentación del poder político y propuso la configuración de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT– (TORRES TOVAR, 2009).

Después de 17 años de adoptada la nueva Constitución Política y más allá de los esfuerzos que se han adelantado para construir una LOOT, ésta aún no existe como tal, pues el Estado no ha logrado un acuerdo al respecto. Sin embargo, sí se ha dado en la práctica un reordenamiento territorial por efectos del conflicto armado interno, del papel que juega cada uno de los actores involucrados en éste y las búsquedas territoriales que ello conlleva.

De la misma manera, se ha implementado la construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en cada uno de los municipios del país, sin embargo, su efectividad es relativa pues depende plenamente del enfoque y concepción de los gobernantes que la aplican; muchos entienden la importancia que tiene como una herramienta de reordenamiento territorial y como oportunidad para dar lugar a procesos de planeación de más largo aliento, sin embargo, otros la ven simplemente como un requisito legal lo que evita que sirva como un puente para la consolidación de un sistema urbano y territorial integrado y sincronizado.

Las normas relacionadas con la planeación, financiación y producción de la vivienda de interés social (ubicadas en la parte central del cuadro) son el eje principal que dan pie a las demás normativas restantes que integran el ámbito legislativo (ver **Figura 8**).

La Ley 3/91 formula el mayor cambio institucional desde los inicios de la acción estatal en el sector y reduce la intervención directa del Estado en la producción, financiación y distribución de la vivienda. En consecuencia, tanto el tema de desarrollo institucional, como el de la elección de proyectos y el de aspectos técnicos serán ajuntados solo en función de conveniencias de implementación de la política e implementación de los Subsidios Familiares de Vivienda.

Sin embargo, el proceso de formalización legal de lo que significa una vivienda digna no ha favorecido justamente la concepción de la dignidad, ello se puede observar en las normas y criterios jurídicos y legales que concretan aspectos relativos al tema de vivienda en los cuales se evidencia una concepción bastante ambigua de la condición digna de la vivienda.

En el siguiente cuadro se presenta un conjunto de normas de orden nacional que constituye el marco normativo de la actuación pública en relación con el tema del desarrollo urbano y la vivienda durante la década de los noventa.

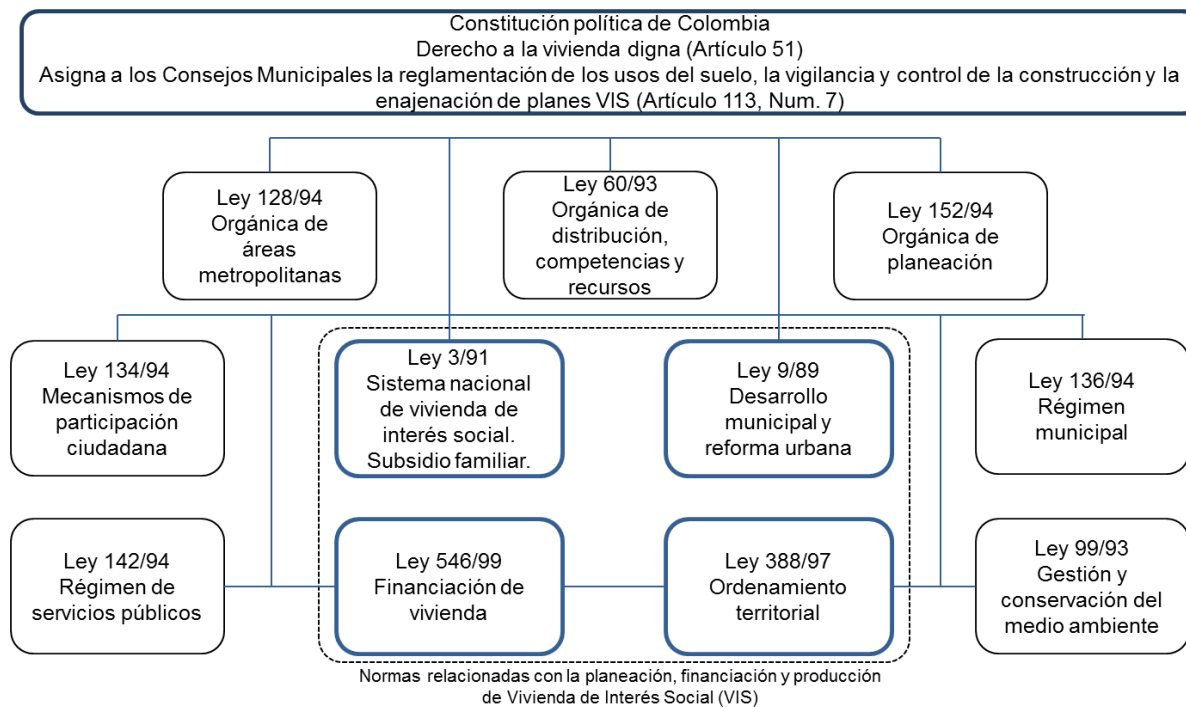


Figura 8.- Marco normativo de la vivienda en Colombia

Fuente: elaboración propia a partir de datos de (FIQUE PINTO, 2006).

Las normas en torno al hábitat y la vivienda, de acuerdo a lo citado por Fique P. (FIQUE PINTO, 2006), tocan de manera reiterada cinco ejes fundamentales en relación con la definición de las condiciones de la calidad-habitabilidad de la vivienda, estos son:

- Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), es el instrumento fundamental de la política para el tema de adquisición y financiación de la Vivienda de Interés Social<sup>10</sup> (VIS).
- Elegibilidad de proyectos, a partir del establecimiento de requerimientos legales, técnicos y financieros.
- Aspectos técnicos. Requerimientos ambientales, urbanos, constructivos y arquitectónicos para la elegibilidad de un proyecto.
- Desarrollo institucional, se basa en las actualizaciones y cambios técnicos para el ajuste de las políticas de vivienda en determinado contexto.
- Crédito, regula el otorgamiento de SFV.

Para el caso de los asentamientos informales el Estado tan solo ha podido llegar a realizar procesos de legalización de los desarrollos construidos. Desde la ley 179 de 1948 por la cual se dictan disposiciones sobre saneamiento de suelo y vivienda, las instituciones han intentado mitigar los grandes problemas de calidad habitacional y su entorno con muy poco éxito. Años después, y tan solo a escala urbana, a partir del acuerdo 6 de 1990 tres fases claras han sido consideradas a la hora de intervenir: la primera, acciones de emergencia para la prestación de servicios públicos; la segunda, la prestación de servicios públicos, el mejoramiento de la accesibilidad y la producción, construcción y amoblamiento de espacios verdes; y finalmente la tercera de regularización de éstos espacios. A escala arquitectónica, no ha habido unidad de criterio respecto a las exigencias de volumetría y los avances en mejoramiento de la calidad de la vivienda han sido mínimos (URIBE TAMI, 2005).

En Cali, las políticas habitacionales en el ámbito local están reguladas por el POT<sup>11</sup> que empezó a tener vigencia desde el año 2000, a raíz de la implementación de la legislación nacional para el ordenamiento territorial (Ley 388/97), y a establecido la gestión del espacio físico que se debe adelantar a partir de la consolidación del espacio público. No obstante, tanto el POT del año 2000, de 2010 como el de 2014 no han abordado el tema de la vivienda de manera concisa, solo han centrado sus esfuerzos en el ordenamiento de la estructura urbana, el desarrollo de equipamientos, la sostenibilidad y la inversión privada; relegando la función de regulación de la vivienda a las administraciones políticas de las alcaldías que permanecen durante un período de 4 años al cargo. Por lo tanto, al no crear políticas progresivas y constantes para solucionar el déficit habitacional, en general, y de vivienda -debido a la interrupción por los periodos gubernamentales- se ha incrementado la demanda del mercado informal, aumentando así el número de invasiones en los asentamientos humanos de desarrollo incompleto.

---

<sup>10</sup> “Entiéndase por viviendas de interés social todas aquellas soluciones de vivienda cuyo precio de adquisición o adjudicación sea o hay sido, en la fecha de adquisición, inferior o igual a 100,120 y 130 salarios mínimos legales mensuales vigentes SMLMV”. Ley 9/1989, art. 44.

<sup>11</sup> El POT – Plan de Ordenamiento Territorial tiene tres componentes básicos: general, urbano y rural, define usos del suelo y las dotaciones físicas de los municipios.

### 5.1.1 Política para el mejoramiento de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto

La política para el mejoramiento de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto de Cali era adelantada por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y fue promulgada en el acto administrativo de adopción: Decreto Municipal 2139 del 18 de diciembre de 1997 (TORRES TOVAR, 2009). El documento establece que la política para el mejoramiento de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto relaciona lo ordenado por las normas nacionales sobre mejoramiento general de dichos asentamientos (dotación de servicios públicos y de otros servicios sociales y de vías de acceso) con las obligaciones de las administraciones locales respecto a la prevención de los riesgos por amenazas naturales en sus territorios. De acuerdo a lo promulgado en este Decreto Municipal se destaca lo siguiente:

1. La búsqueda de la calidad de vida de los habitantes en un marco de crecimiento ordenado y progresivo, definido con criterios de racionalidad económica y social, de acuerdo con las ventajas y restricciones que ofrece el medio físico y ambiental.
2. La identificación de aquellas áreas que están en situación de riesgo por amenazas naturales y la consecuente construcción de las mejores alternativas para los proyectos de reubicación y mitigación.
3. La difusión amplia de la información sobre la situación de los asentamientos y los correspondientes proyectos de intervención. Con esta política se pretendió plantear una secuencia lógica de acciones, o ruta crítica, que debería cumplirse para los sectores residenciales a los cuales se les asigne el tratamiento de mejoramiento en el POT de Cali.

En 2008 con la respectiva evaluación sobre la política de mejoramiento de asentamientos humanos se determina que la misma ha sido insuficiente y no ha dado respuesta a las necesidades de la población. Hasta la actualidad, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal – DAPM– no se ha ocupado del asunto y no se ha buscado dar una respuesta a través del POT.

A causa de la ausencia de directrices del ente planificador, el departamento de Secretaría de Vivienda se ocupa del tema, la que además de los “...programas como regularización vial y reordenamiento urbanístico, legalización y titulación de predios, mejoramiento de vivienda y mitigación de riesgos en los denominados asentamientos de desarrollo incompleto” (MILLÁN OROZCO, 2005) empieza a incursionar en la formulación de un programa de recomposición integral de zonas marginales.

### 5.1.2 Modelo neoliberal

El modelo neoliberal promovido por el capitalismo se constituyó en las ciudades colombianas con ayuda del POT, y abarca cuatro elementos los cuales son: el territorio, la población, la política y el mercado, siendo este último el que condiciona el suelo y las decisiones sectoriales. Los cuales se relacionan de la siguiente forma:

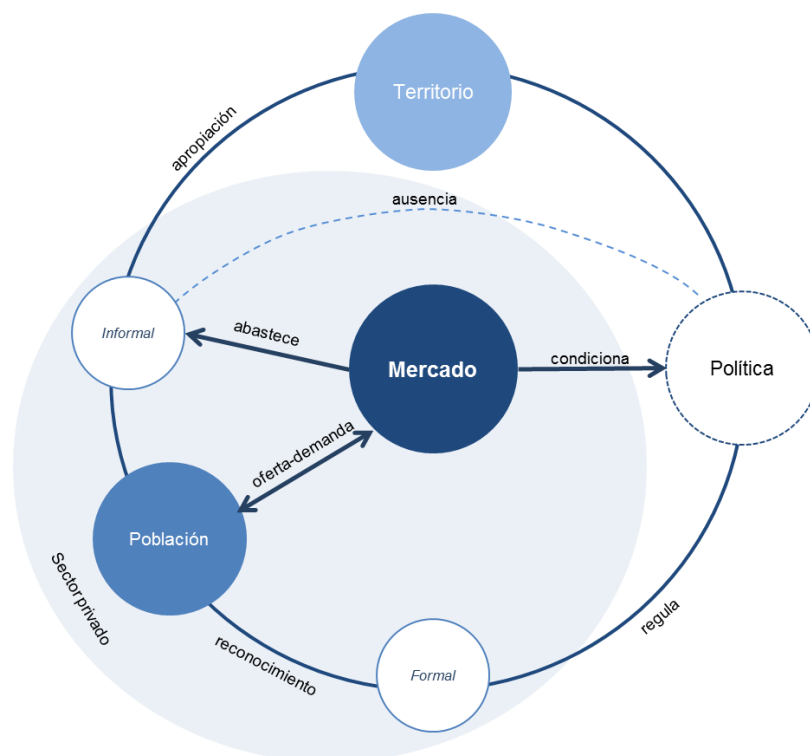


Figura 9.- Modelo neoliberal del Estado colombiano

Fuente: elaboración propia.

Se observa que el mercado es el centro regulador sobre la oferta y la demanda de la vivienda que genera la población del sector formal e informal. La ausencia de las políticas habitacionales es una de las causas para que el mercado informal de abastecimiento a las necesidades de vivienda de los menos favorecidos.

En Colombia, el diseño y la ejecución de la política de vivienda se ha entregado al sector privado; la rama pública se ha limitado al papel de veedor y a la entrega de los recursos y subsidios.

El modelo neoliberal promovido por el Estado colombiano, demuestra una debilidad política y de autoritarismo estatal, pero también puede entenderse que las motivaciones fundamentales fueron legitimar ante movilizaciones políticas adversas a los regímenes del poder del Estado y los modelos de desarrollo impuesto –para garantizar la permanencia de clases dominantes- y estimular el desarrollo económico –para satisfacerlas.

De acuerdo con lo anterior, la actuación del Estado ha estado ligada a cumplir dos funciones principales: contribuir a la reproducción del capital (políticas de acumulación) y orientarse al



mantenimiento del orden social necesario para la reproducción de la relación capitalista (políticas de legitimación).

Los sectores de población con menores ingresos han aportado a la construcción de la ciudad por medio de la autoproducción de la vivienda y en general del entorno de los barrios informales.

*“En cuanto a la evolución de los mercados de la vivienda<sup>12</sup> se sabe que las construcciones legales no alcanzan el 50% del total y que las construcciones ilegales y la autoconstrucción alcanza el 60% de la actividad edificatoria de la vivienda”* (APRILE-GNISET, 1992). Este dato es importante, pues muestra la actividad de reproducción informal de la vivienda y como se ha sostenido a lo largo del tiempo, dando una solución –en muchos casos precaria- de vivienda y alojamiento de la población que no cuenta con los recursos económicos suficientes para adquirir una vivienda bien sea promovida por el mercado con subsidios o sin ellos. También, la autoconstrucción da respuesta a las necesidades que no son cubiertas por el estado ‘facilitador’.

Por este motivo, tal como lo menciona Fique, *“desde el punto de vista de nuestra revisión, la producción llamada ‘industrializada’ y la ‘manufacturada’ serían las formas legales de construcción. La llamada ‘autoconstrucción’ sería la forma ilegal.”* (FIQUE PINTO, 2006). De este modo, las principales diferencias se caracterizan por el tipo de recursos, condiciones y procedimientos a los que los habitantes tienen acceso para suministrarse su alojamiento. Es decir, la producción formal es la que se construye para abastecer el mercado formal y la autoconstrucción suple las necesidades de quienes no tienen para acudir a ese mercado.

### 5.1.3 Modelo de las decisiones políticas

La toma de decisiones políticas en Colombia ha estado esencialmente regulada por el Estado, que ha sido el actor principal. Pero se ha visto influenciada por la burocracia de los regímenes autoritarios, que al ocupar altos puestos dentro del gobierno han sido los responsables de las decisiones políticas, dejando a un lado la prevalencia del carácter social y buscando un beneficio económico (GILBERT & WARD, 1987).

En Colombia, con las exigencias de las bases técnicas de los gobiernos, *“las decisiones de política pública recayeron cada vez más en manos de los técnicos gubernamentales quienes tenían el control del presupuesto nacional y un apoyo creciente de las instituciones multilaterales de préstamo”* (GILBERT & WARD, 1987).

Como consecuencia a este enfoque tecnocrático, las decisiones han estado influenciadas por un enfoque político-económico basado en la estratificación socio-económica, a causa de la segregación social que se evidencia la desigualdad. Por lo tanto, la mayoría de los análisis de las políticas estatales ya no son tomadas como objetivas y tecnocráticas y se han instaurado como respuestas a conflictos de clase y a restricciones impuestas por situaciones internacionales (FIQUE PINTO, 2006). Además, los intereses que entrar en conflicto entre el sector público y privado han dado pie al sector

---

<sup>12</sup> El mercado de la vivienda se compone de tres ramas: los formales, el privado y el estatal, y el informal, la autoconstrucción.

público a que este altamente influenciado por condiciones externas a la prevalencia del interés general y colectivo. El Estado pasaría a ser un actor interesado y no neutral, y tampoco estaría guiado por los principios del bienestar.

Lo anterior se puede entender como el proceso característico de las tomas de decisiones que ha conducido a la formulación de las políticas públicas en materia de vivienda y desarrollo urbano vigentes en la década de los noventa y principios de este siglo. En estos procesos los actores dominantes han sido el Estado (actor interesado) y los gremios: los financieros y de seguros, los inmobiliarios, el de la construcción y los de productores de insumos y productos. Especialmente, el gremio financiero, es el que construye alianzas con el mercado inmobiliario y el sector constructivo, para hacer funcionar y obtener rentabilidad frente a la demanda del mercado (FIQUE PINTO, 2006).

Es decir, que los gremios financieros y de la construcción han sido los sectores privados promotores de los mecanismos de apropiación del suelo y del espacio por parte de la sociedad de mercado<sup>13</sup>, que se convirtieron en la esencia los que han configurado a las ciudades colombianas.

De esta manera, en el siguiente esquema se muestran las principales relaciones que se establecen entre los agentes implicados en la toma de las decisiones políticas.

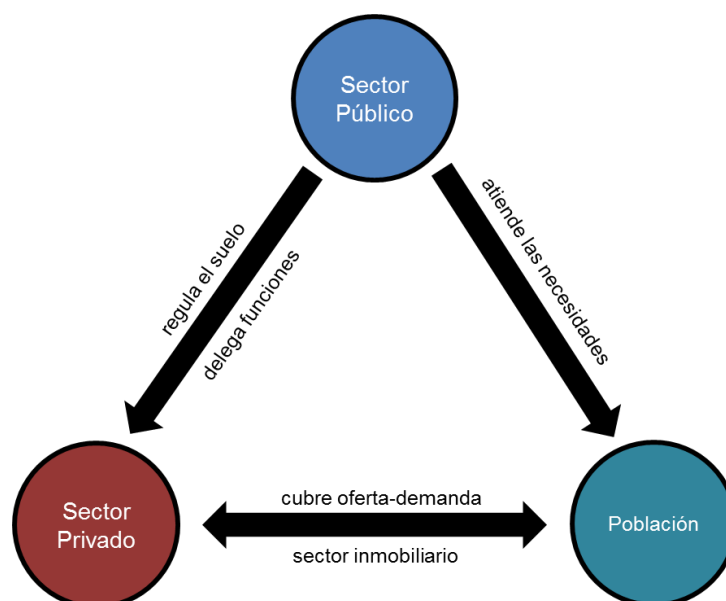


Figura 10.- Toma de decisiones políticas de vivienda y desarrollo urbano

Fuente: elaboración propia.

<sup>13</sup> El mercado inmobiliario procura abastecer la demanda de la mayoría de los estratos socioeconómicos. Sin embargo, para ello busca la integración de gremios financieros, políticos y constructivos para lograr una mayor rentabilidad, aunque esto implique una polarización de las decisiones.

## 5.2 Ausencias y consecuencias

Los problemas de habitabilidad, especialmente de la vivienda de interés social producida desde la década de los noventa en Colombia, que ha sido objeto de subsidio estatal, se ha centrado en la descripción y en la valoración de sus condiciones y características consideradas problema. Para dar explicación a esta problemática se han buscado causas aisladas, tales como el subdesarrollo tecnológico, una normativa técnica inoperante, la ausencia de voluntad política o de promoción para buscar y obtener condiciones adecuadas de habitabilidad, la incapacidad estatal en la puesta en marcha de las políticas, la incapacidad técnica en la planeación y ejecución, la ausencia de una intervención profesional idónea, entre otros (FIQUE PINTO, 2006).

Las explicaciones se han limitado a establecer una relación directa y única entre los problemas en la habitabilidad y los fenómenos mencionados anteriormente, que se identifican como causas. Asimismo, estos fenómenos no se han desarrollado conjuntamente, y por lo tanto no se ha podido dar una aproximación integral sobre cómo se definen las condiciones y características de habitabilidad como consecuencia de la toma de decisiones propia de los procesos sociales (públicos y privados) en los cuales se legisla, se planea, se produce y se distribuye la vivienda (ver **Figura 11**).

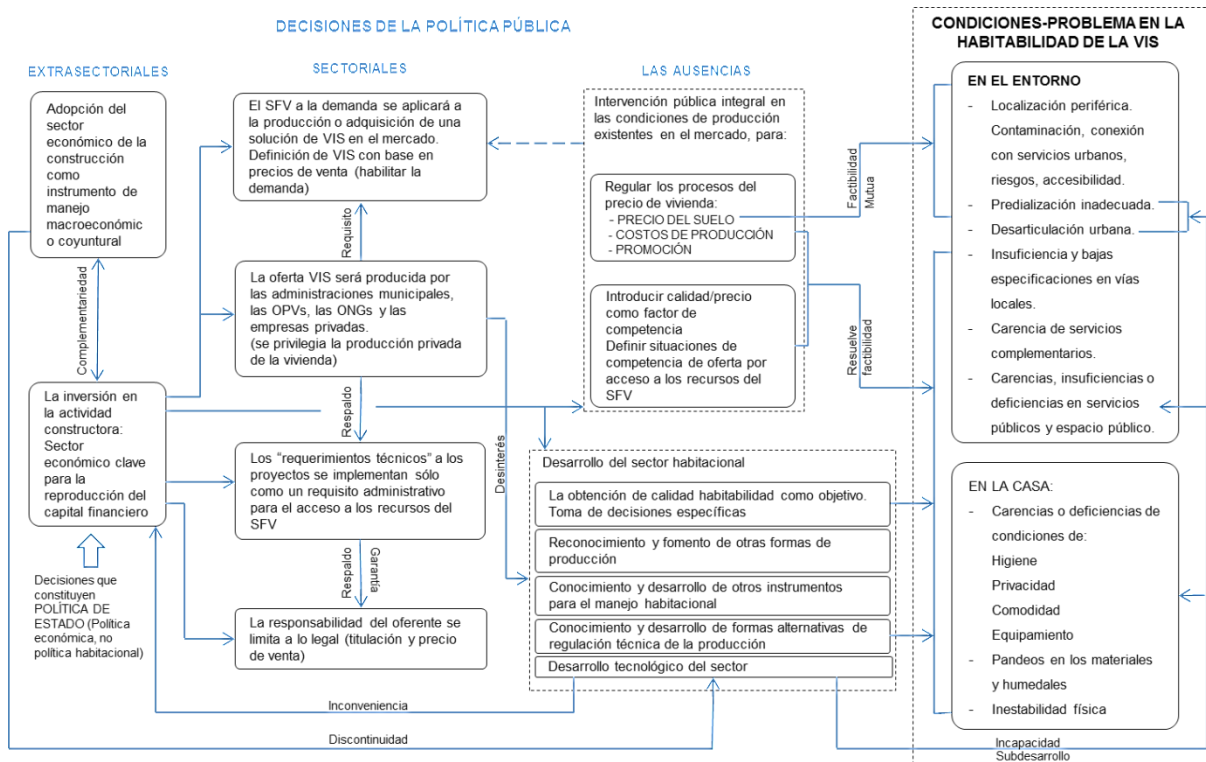


Figura 11.- Decisiones de política pública y condiciones de habitabilidad

Fuente: elaboración propia a partir de (FIQUE PINTO, 2006).

Las relaciones construidas con base en las decisiones políticas y las condiciones de habitabilidad muestran las ausencias y las consecuencias en que han discurrido.

Las decisiones políticas están claramente divididas en dos aspectos: la adopción del sector económico de la construcción como instrumento macroeconómico y la configuración de la actividad constructora como sector económico clave para la reproducción del capital financiero. Estas decisiones conforman *las decisiones extrasectoriales* y pasan a condicionar las decisiones de las políticas del Estado dada su dependencia de las circunstancias que han afectado a las diferentes administraciones del gobierno.

Considerando la situación del país a finales de los '80 y a inicios de los 90', marcada por una ola de violencia y narcotráfico, el cambio de las políticas habitacionales coincidió con la ampliación del crédito y del subsidio, con el fin de atender las presiones políticas y sociales del momento.

*Las decisiones sectoriales*, son consecuencia lineal de las dos actividades extrasectoriales, y buscan reforzar la construcción de vivienda como actividad económica, que tiene como objetivo la obtención de la rentabilidad.

Las ausencias aparecen como consecuencia de las decisiones tomadas tanto sectoriales como extrasectoriales. La ausencia de una intervención pública integral permite que el mercado entre a regular la oferta de la vivienda. Al mismo tiempo, demuestra el desinterés de los actores políticos por involucrarse en la toma de decisiones para la mejora de las condiciones de habitabilidad.

Se observa que ninguna de las decisiones tomadas por los diferentes actores tiene un impacto directo sobre la habitabilidad, y esta puede ser la principal causa de la falta de apoyo al desarrollo social y equitativo de la vivienda.

En conclusión, estas ausencias están configuradas a partir de las fallas de las decisiones políticas, ya que estas últimas no están dirigidas a dar un soporte social sino a generar una rentabilidad económica a los gremios involucrados.

De esta forma, el déficit habitacional, en general, no se logra apaciguar sino que da pie a la formación de núcleos marginados en condiciones de habitabilidad precaria. Además, las condiciones de habitabilidad básica cada vez son más rezagadas y olvidadas. Y es posible decir, que las decisiones del Estado están claramente influenciados por los actores extrasectoriales que influyen sobre el manejo de los subsidios y regulan el mercado de la vivienda. Y no van dirigidas a abastecer la demanda de vivienda, la cual necesita un cambio para mejorar el déficit cuantitativo y cualitativo de la misma.

## 6. Déficit de las políticas habitacionales

Las acciones estatales encaminadas a la solución de los problemas sociales de la población han sido escasas, dispersas e insuficientes; de igual manera, el pensamiento y la acción de las comunidades no se ha reflejado en las políticas gubernamentales, como tampoco el sector privado ha logrado proponer mecanismos innovadores para contrarrestar sus efectos negativos.

En este orden de ideas, el análisis se complejiza al abordar aspectos como la política internacional, los intereses privados, los procesos sociales y territoriales, entre otros, sumando elementos que dificultan la capacidad de acción y aumentan la inequidad y la injusticia social.

El déficit habitacional de la ciudad de Cali se constituye como un aspecto indispensable para la definición de las directrices de acción que orienten el diseño de políticas públicas y que las hagan operativas a través de un programa de vivienda a través del POT.

### 6.1 Matriz de análisis

Como objetivo principal de esta investigación en la siguiente matriz de análisis (ver

**Tabla 3)** se demuestra cómo han influido los diferentes períodos gubernamentales<sup>14</sup> y sus políticas de vivienda en el aumento del déficit habitacional y en consecuencia a ello en el aumento de los asentamientos informales.

Los períodos de tiempo analizados están relacionados con el periodo del gobierno municipal y con los objetivos impuestos por cada administración para avanzar y mitigar las problemáticas de la vivienda en Cali.

Durante la recopilación de esta matriz no se han encontrado datos estimados del resultado de las políticas de vivienda entre el año 1993 y 2003. Solo a partir del año 2004 -después de la entrada en vigor del primer POT en el año 2000 y posteriores- es donde se empiezan a realizar los informes de '*Cali como vamos*' en los cuales la Alcaldía de Santiago de Cali se toma la tarea de analizar los procesos llevados a cabo año tras año en las administraciones y el déficit habitacional en todas las comunas.

Sin embargo, debido a que estos reportes sobre la ciudad son realizados por la misma administración, están sujetos a ser subjetivos de acuerdo a la conveniencia burocrática.

Del mismo modo, las estadísticas sobre los asentamientos informales están muy incompletas y para consumir este estudio ha sido necesario recurrir a fuentes periodísticas y a informes aislados sobre la problemática actual.

---

<sup>14</sup> El período de gobierno en la Alcaldía comprende 4 años durante los cuales se realizan planes de desarrollo que abarcan el ámbito de vivienda y hábitat. Generalmente, se plantean metas para cumplir con la demanda pero nunca llegan a completarse.

Tabla 3.- Matriz de datos de políticas públicas, del déficit habitacional y de los asentamientos incompletos para Cali desde 1993 hasta 2014

Año	Cali		Vivienda nueva VIS		Titulación		Mejoramiento		Déficit habitacional			Asentamientos incompletos	
	Población	Superficie urbana (Ha)	Meta	Total	Meta	Total	Meta	Total	Nº de hogares con déficit	Cuantitativo	Cualitativo	Nº	Nº de viviendas
1993	1.804.254	11.571,60	-	-	-	-	-	-	100.625	40.099	60.526	94	26.114
1994	1.818.811	12.089,30	-	-	-	-	-	-					
1995	1.851.483	12.089,30	-	-	-	-	-	-					
1996	1.885.059	12.089,30	-	-	-	-	-	-					
1997	1.922.633	12.089,30	-	-	-	-	-	-	98.280	29.453	68.827	127	26.835
1998	1.984.499	12.090,00	-	-	-	-	-	-					
1999	2.027.166	12.090,00	-	-	-	-	-	-					
2000	2.071.227	12.090,00	-	-	-	-	-	-	120.023	80.569	39.454	173	36.038
2001	2.118.054	12.090,00	-	-	-	-	-	-					
2002	2.163.474	12.090,00	-	-	-	-	-	-					
2003	2.209.235	12.090,00	-	-	-	-	-	-					
2004	2.322.276	12.090,00	-	-	-	-	-	-	80.532	49.235	31.297	-	-
2005	2.039.626	12.090,00	11.202	9.876	10.819	6.079	2.268	4.433	81.766	51.154	30.162	167	37.326
2006	2.111.315	12.090,00	-	-	-	-	-	-	103.102	71.274	31.828	-	-
2007	2.133.188	12.090,00	-	-	-	-	-	-	106.406	76.113	30.293	-	-
2008	2.158.107	12.090,00	-	-	-	-	-	-	114.290	84.089	30.201	-	-
2009	2.207.994	12.125,48	12.752	6.616	8.000	1.869	6.000	3.350	120.504	90.576	29.928	162	36.426
2010	2.208.086	12.125,48	-	-	-	-	-	-	126.886	96.958	29.928	-	-
2011	2.233.057	12.125,48	-	-	-	-	-	-	133.341	103.413	29.928	-	-
2012	2.258.017	12.125,48	-	-	-	-	-	-	137.404	109.942	27.462	-	-
2013	2.381.000	12.125,48	38.616	8.765	9.895	4.814	13.167	1.437	143.184	116.544	26.640	110	-
2014	2.308.112	12.125,48	-	-	-	-	-	-	149.018	123.200	25.818	123	34.265

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la matriz de evaluación, el déficit habitacional, especialmente el déficit cuantitativo, ha ido aumentando los últimos años, como consecuencia del aumento poblacional progresivo producido por las altas migraciones hacia la ciudad.

Para entrar en detalle, el déficit de las políticas habitacionales influye en el desarrollo urbano, que ha sido construido por la ciudad formal y la ciudad informal, y la vivienda y el hábitat. Estos dos aspectos se consideraran a continuación.

### 6.1.1 Desarrollo urbano

El déficit en el desarrollo urbano ha estado marcado por las relaciones de los asentamientos informales con la ciudad formalmente constituida, debido a que han sido las mismas relaciones las que configuran la ciudad. El proceso de autoproducción de la vivienda es causa de la necesidad por abastecer las necesidades primordiales de sus habitantes y de exigir una participación dentro del derecho a la ciudad, que no ha sido suplido por las políticas estatales debido a las ausencias y consecuencias que se han tratado anteriormente.

Debido a la falta de interés del gobierno local y la falta de unas directrices por parte del gobierno nacional, las estadísticas de los asentamientos informales no están actualizadas y sólo representan una aproximación a lo que se vive día a día en los núcleos marginales. Algunos autores cuentan que una de cada veinte hectáreas de Cali forma parte de un asentamiento humano de desarrollo incompleto.



Sin embargo, para este análisis se han tomado dos variables (ver **Figura 12**), la densidad, la cual representa la relación del número de habitantes por hectárea, y el número de los asentamientos informales.

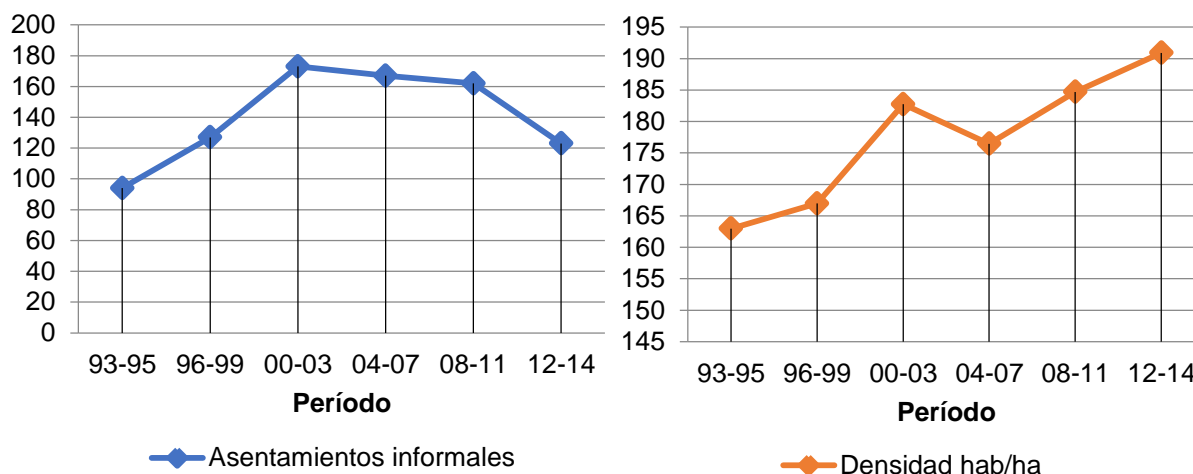


Figura 12.- Relación de la densidad urbana de Cali y los AHD

Fuente: elaboración propia.

Aunque se muestra que en el último periodo los asentamientos informales han disminuido<sup>15</sup>, la densidad urbana tiene un crecimiento exponencial, sobre lo cual es posible decir que el déficit cuantitativo haya aumentado y para el año 2014 se justifiquen índices altos de hacinamiento por vivienda en los tugurios. Produciendo una mayor demanda de vivienda de interés social que no ha podido ser suplida por las políticas habitacionales promovidas por el gobierno, ni tampoco por el sector privado.

### 6.1.2 Vivienda y hábitat

*“Los paradigmas que dan origen a la idea del hábitat no son los predominantes a pesar del fuerte impacto que generaron sobre diversas maneras de entender la ciencia, la relación ser humano-naturaleza, la vida social y cultural, la lógica del mundo natural, el desarrollo y la economía, entre otros. Este hecho, sumado a la omnipresencia de la tendencia neoliberal, tiene la habilidad de interpretar a su manera cualquier noción o concepto, de darle una realidad mercantil y de convertirlo en elemento funcional del mismo mundo en contra de cuya lógica ese concepto surgió y se construyó.”* (TORRES TOVAR, 2009). De este modo, el concepto de hábitat no ha podido pasar por una desmercantilización del sector de la vivienda, sino que han llevado a alternativas de mercantilización que ha influido en los estilos de vida.

<sup>15</sup> Posiblemente, debido a la reubicación de algunos asentamientos de vivienda precaria sobre el Jarillón del río Cauca y Aguablanca que se ubicaban en Zona de Alto Riesgo.

Aunque, el hábitat es tomado como el espacio donde se pueden validar los derechos<sup>16</sup> y recuperar la dignidad humana, se debe procurar posicionarlo como un elemento que mejore las condiciones necesarias para el ser humano.

Se considera que la vivienda y el hábitat son inseparables, porque conforman una unidad fundamental donde se desarrolla la vida. Por esto, la formación de asentamientos humanos (formales o informales) debe generar opciones de mejora para los moradores.

El tema de la vivienda en la política colombiana ha sido una preocupación constante pero no ha llegado a ser el tema prioritario. Los proyectos que se han adoptado para mitigar el creciente déficit de vivienda no es suficiente para cumplir con la demanda del sector. Además, se tiene la 'falsa creencia' que el tema de la vivienda es un asunto del sector privado, cuyo fin es planificarla, diseñarla y ejecutarla.

Las políticas habitacionales, expuestas en el capítulo anterior, se reducen a tratar la problemática económica, relacionada con el sistema de crédito y subsidio. En Colombia, no se cuenta con una política integral de vivienda que abarque la calidad de la vivienda, sus aspectos legales, culturales, tecnológicos, de seguridad, confort, entre otros.

El Estado como facilitador del mercado inmobiliario privado y no como ejecutor de vivienda, se convierte en un problema. Lo que hace pensar que el Estado y la vivienda tienen una relación casi nula y una responsabilidad social inexistente.

A pesar de que los esfuerzos del Estado han sido pocos, debería entenderse que la vivienda es fundamental para la consolidación de la ciudad, debido a que está conformada por la parcela. Más no debería delegarse funciones netamente económicas a la vivienda.

En consecuencia a las fallas de las políticas para mejorar las condiciones de habitabilidad, ha sido inminente el aumento progresivo del déficit habitacional lo cual ha ocasionado que el mercado informal cubra las necesidades de los menos favorecidos, conformando así, los asentamientos informales.

Cubrir la demanda de vivienda actual en Colombia sería una tarea difícil, no solo en el aspecto cuantitativo sino también en el cualitativo, si se diera respuesta a problemas como el hacinamiento típico en sectores de población de bajos ingresos a través de programas de interés social, o que se reconozca que el problema no está relacionado solo con las viviendas sino con la infraestructura de servicios comunales y equipamientos. Esos factores determinan que el problema crece en cantidad y empeora en calidad, y que son tendencias que se agudizan, lo que deja como única vía para acceder a una solución de vivienda, la urbanización en la ciudad informal.

---

<sup>16</sup> El derecho a la ciudad, consagrado en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad en el Foro Social de las Américas (Quito, 2004) y el Foro Mundial Urbano de Barcelona (2004). En este, se discute sobre el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social y el derecho colectivo de los habitantes de las ciudades en especial de los grupos vulnerables (Foro Social Mundial, 2004).

El déficit habitacional en Cali desde el año 1993 hasta el 2014 aumenta casi en 50.000 unidades de vivienda (ver **Tabla 3**), debido a las altas migraciones motivadas por el desplazamiento del campo a la ciudad forzado por la violencia y el narcotráfico.

La relación del déficit cuantitativo y cualitativo ha sido una constante de comparación que se vincula dentro del contexto social, económico y político.

El déficit cuantitativo, la necesidad de vivienda nueva, ha ido en aumento hasta el año 2014. Sin embargo, el déficit cualitativo ha representado una disminución notable, posiblemente a causa de los bancos de materiales y de las posibilidades que ha tenido el sector de la autoproducción de mejorar sus viviendas. Para entender mejor los elementos que conforman el déficit habitacional, se muestran los siguientes gráficos, los cuales hacen posible la comparación y la complementariedad entre ellos.

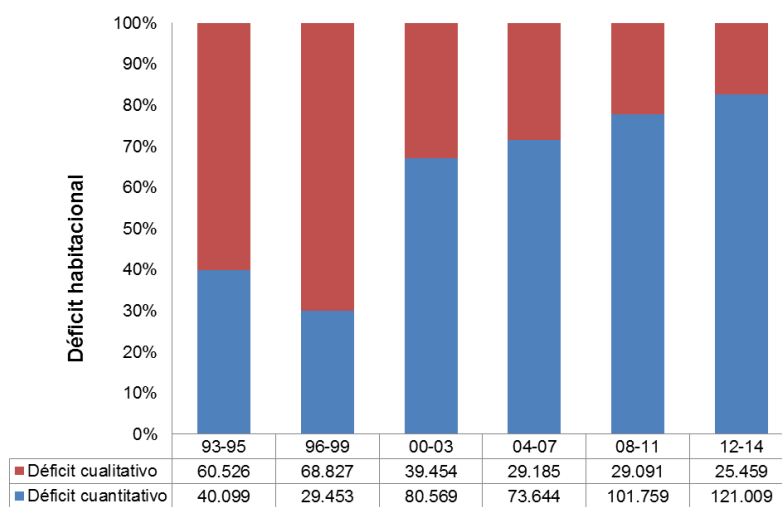


Figura 13.- Relación del déficit habitacional.

Fuente: elaboración propia.

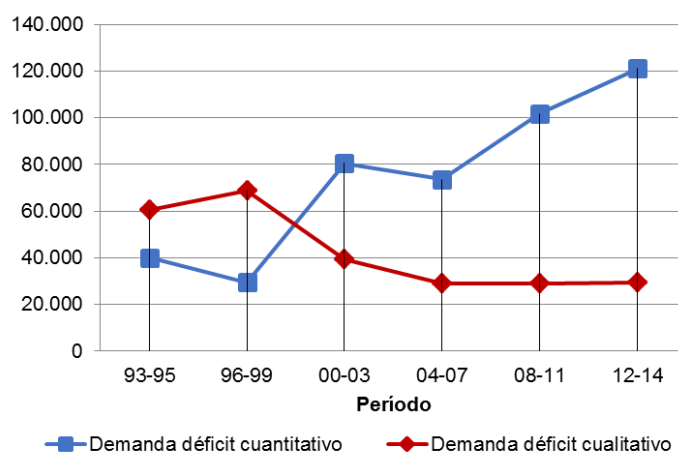


Figura 14.- Relación del déficit cuantitativo y cualitativo.

Fuente: elaboración propia.

Para ser más precisos vale la pena reconocer cuales han sido los resultados de las políticas habitacionales que se han tratado de implementar para mitigar el déficit, las cuales se presentan a continuación.

- **Déficit cuantitativo**

El déficit cuantitativo hace referencia a la cantidad de vivienda nueva demandada para suplir los índices de la relación oferta-demanda del mercado inmobiliario.

Tabla 4.- Resultados de la política de vivienda frente al déficit cuantitativo durante el periodo de 1993 -2014 en Cali.

Período	Demanda del déficit cuantitativo	Diferencia entre la demanda /construcción	Reducción de la demanda	Total de vivienda construida
1993-1995	40.099			
1996-1999	29.453	-10.646	-26,5%	30.432
2000-2003	80.569	51.116	173,6%	-30.066
2004-2007	73.644	-6.925	-8,6%	9.876
2008-2011	101.759	28.115	38,2%	6.616
2012-2014	121.009	19.250	18,9%	8.765

Fuente: elaboración propia.

Para el período comprendido entre 1996 – 1999 se redujo la demanda de vivienda en un 26,5%, lo que representó que el gremio constructivo generó 30.432 unidades frente a 29.453 que eran demandadas (ver **Tabla 4**).

Durante el período del 2000 - 2003 se observa un súbito receso en la producción de vivienda de interés social en la administración municipal, generando así un aumento de la demanda de vivienda en un 173,6%. Lo que implica que aproximadamente se dejaron de producir 30.000 viviendas que eran necesarias para mitigar el déficit.

En el periodo de 2004 – 2007 se redujo la demanda de vivienda en 8,6%, cifra muy baja para el déficit cuantitativo que alcanzaba 73.644 viviendas.

En el período de 2008 – 2011, la producción de vivienda de interés social descendió aún más, contribuyendo tan solo 6.616 unidades nuevas frente a las más de 100 mil viviendas demandadas.

Y para el período de 2012 – 2014 se registró la cifra más alta en el déficit cuantitativo en Cali, alcanzando más de 121.000 unidades de vivienda nueva. Pero frente a esto, la administración pública no generó suficientes opciones y las metas planteadas para este período no se cumplieron lo que se manifestó con un aumento de la demanda en casi 19%.

Es de esta forma, como se demuestra que las políticas habitacionales no han sido suficientes para cumplir con la demanda de vivienda nueva en Cali.

Las principales comunas afectadas por el déficit cuantitativo son las comunas 12, 13, 14, 15, 16 y 18 contando con la necesidad entre 3000 y 7000 unidades de vivienda nueva para poder mitigar el índice de hacinamiento por vivienda actual (ver **Figura 15**).

Es importante manifestar, que estas comunas representan los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, la población con menos recursos económicos, que no cuentan con la capacidad de crédito ni cumplen con las condiciones para ser beneficiarios de los subsidios que otorga el gobierno.

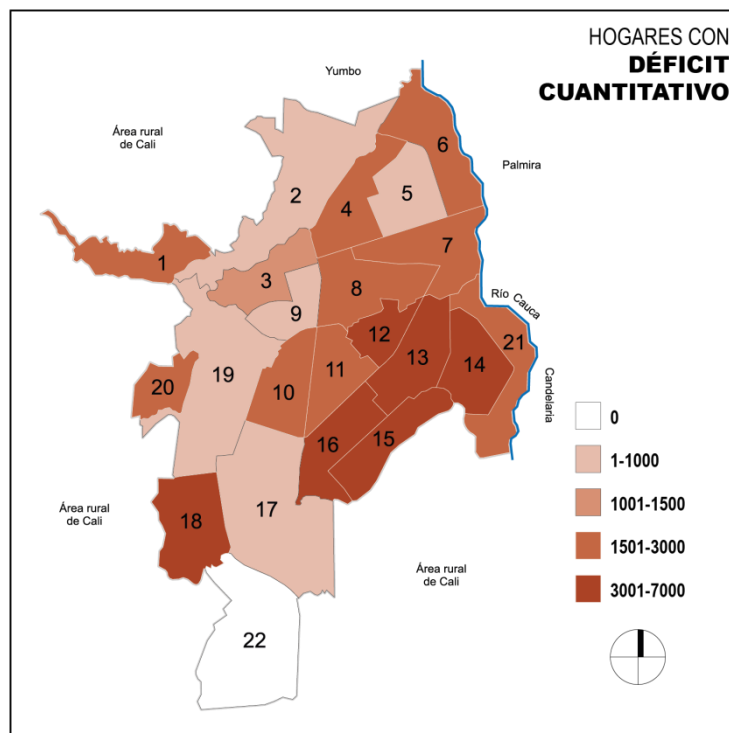


Figura 15.-Hogares con déficit cuantitativo por comunas año 2010.

Fuente: elaboración propia con datos de (Alcaldía de Santiago de Cali, 2010)

- **Déficit cualitativo**

El déficit cualitativo, tal como se ha venido manifestando en este trabajo, está directamente relacionado con la calidad de vida de los habitantes, que se manifiesta tanto en las condiciones de habitabilidad básica de la vivienda, como en las condiciones del entorno, el espacio público y los equipamientos.

Tabla 5.- Resultados de la política de vivienda frente al déficit cualitativo durante el periodo de 1993 -2014 en Cali.

Período	Demanda del déficit cualitativo	Diferencia entre la demanda /mejoramiento	Reducción de la demanda	Total de vivienda mejorada
1993-1995	60.526			
1996-1999	68.827	8.301	13,7%	15.143
2000-2003	39.454	-29.373	-42,7%	-7.280
2004-2007	29.185	-10.269	-26,0%	4.433
2008-2011	29.091	-94	-0,3%	3.350
2012-2014	29.459	368	1,3%	1.437

Fuente: elaboración propia.

Se observa una disminución del déficit cualitativo desde el año 1993 al 2014, posiblemente motivada por las mejoras que se llevan a cabo por parte del mercado informal de la construcción, y también, por el interés de las entidades prestadoras de servicios públicos por abastecer las necesidades y las nuevas redes de la ciudad.

En Cali los habitantes han empezado el mejoramiento de su vivienda de manera inmediata. Más del 70% de los pobladores realizan mejoras antes de los tres años. Esto indica que los habitantes son los propietarios originales, no se ha registrado un proceso de expulsión ni de llegada de nuevos propietarios. Los materiales para la construcción de la vivienda han sido adquiridos, mayoritariamente, en almacenes y depósitos de la localidad. Algunas personas acudieron a barrios vecinos y otros muchos recurrieron al rebusque, bien fuera reciclando materiales, en demoliciones o en los basureros. No se utilizó el recurso de comprar en las fábricas porque tienen precios fijos y no dan ningún tipo de facilidad para los pagos (TORRES TOVAR, 2009).

Durante el período de 1996 - 1999 la demanda de mejoras habitacionales aumento en un 13,7%. Sin embargo, el total de vivienda mejorada alcanzo la cifra más alta durante el período de análisis, alcanzando las 15.143 unidades (ver **Tabla 5**).

Entre los años 2000 – 2003 no se realizaron políticas de mitigación frente al déficit cualitativo, lo que produjo un incremento de la demanda de casi 43%.

Únicamente hasta el período de 2012 a 2014 se volvió a obtener una cifra positiva en la reducción de la demanda de mejoras habitacionales. No obstante, el número de hogares con déficit aumento en aproximadamente 400 unidades.

De esta forma, cabe mencionar que aunque en las últimas décadas ha habido una alta reducción del déficit cualitativo, las políticas encaminadas a las mejoras habitacionales no han dado abasto para cumplir con la demanda. Además, con los indicadores del último período se puede manifestar que la tendencia del déficit es a subir.

Las principales comunas al año 2010 afectadas por el déficit cualitativo han sido la 13 y la 21 generando un estado crítico de intervención y una demanda de hasta 3600 unidades para la mejora.



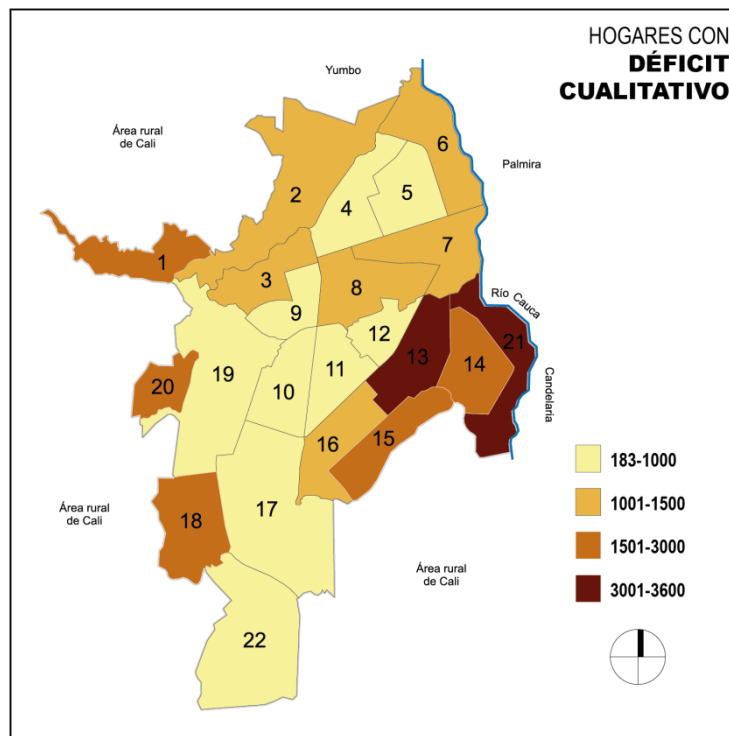


Figura 16.-Hogares con déficit cualitativo por comunas año 2010.

Fuente: elaboración propia con datos de (Alcaldía de Santiago de Cali, 2010)

El déficit cualitativo está presente en todas las comunas, aunque en unas sea más notorio que en otras. Del mismo modo que en el déficit cuantitativo, la población más afectada es la que se ubica en los sectores menos favorecidos, lo que genera una segregación socio-espacial al margen del contexto urbano.

Debido a que el déficit cualitativo no sólo es producido por la precariedad de la vivienda, sino también por la necesidad al espacio público disponible por habitante y al acceso a equipamientos básicos, es posible decir que Cali es 'una ciudad precaria', porque frente a los problemas de las necesidades de mejoras barriales y habitacionales la mayoría de comunas presenta una alta demanda.

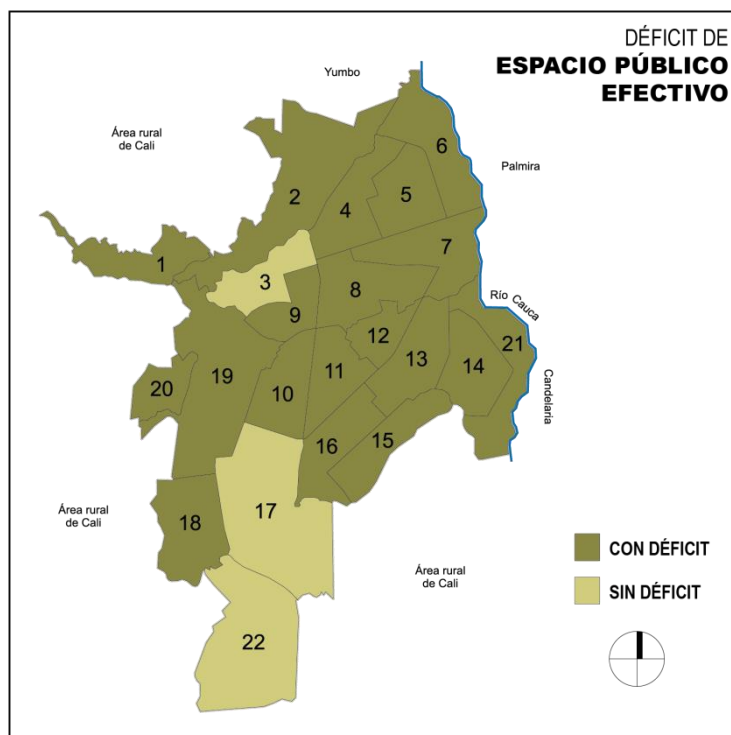


Figura 17.-Déficit de espacio público efectivo por comunas año 2010.

Fuente: elaboración propia con datos de (Alcaldía de Santiago de Cali, 2010)

Las comunas sin déficit de espacio público tan solo son 3 de las 22 que conforman el perímetro urbano. Las comunas 3, 17 y 22 no presentan este déficit gracias a que se encuentran cerca de parques y áreas verdes protegidas que brindan una mejor calidad de vida a los habitantes de estos sectores.

El acceso a los equipamientos también conforma el déficit cualitativo, ya que demanda una mejora de las condiciones del barrio y de la comuna. En este sentido, las comunas con déficit en equipamientos de educación está representado por los estratos 1, 2 y 3, en 12 de las 22 comunas de la ciudad –casi el 50%- (ver **Figura 18**).

Y los equipamientos con mayor déficit son los relacionados con la seguridad ciudadana, con controles, puestos o estaciones de policía. Tan solo 10 de las 22 comunas no presentan déficit en este caso (ver **Figura 19**).

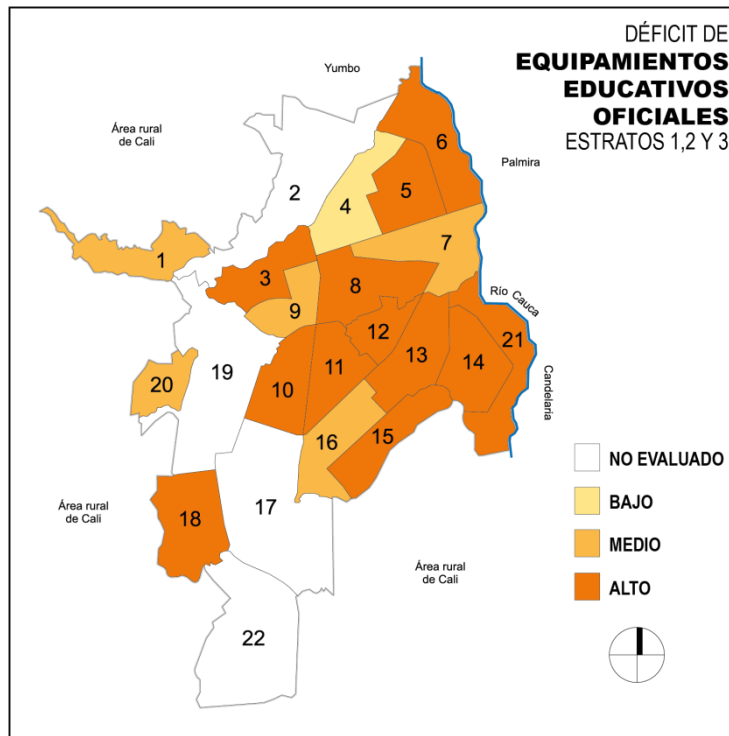


Figura 18.-Déficit de equipamientos educativos oficiales por comunas año 2010.

Fuente: elaboración propia con datos de (Alcaldía de Santiago de Cali, 2010)

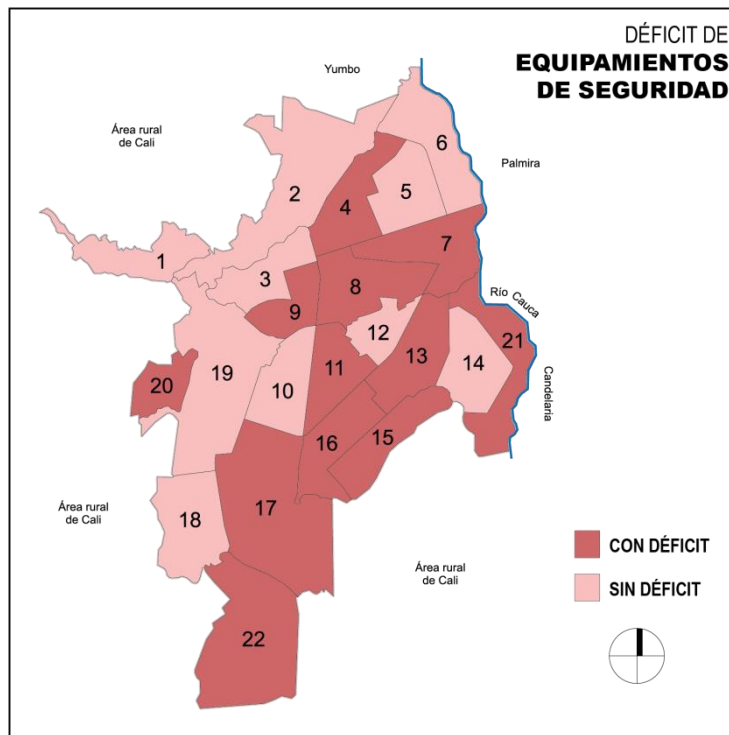


Figura 19.-Déficit de equipamientos de seguridad por comunas año 2010.

Fuente: elaboración propia con datos de (Alcaldía de Santiago de Cali, 2010)

## 7. Conclusiones

Tras el análisis del crecimiento de Cali (regulada por la ciudad formal y la informal), las políticas habitacionales y el impacto frente al déficit habitacional actual y la reproducción de los asentamientos informales es posible dar respuesta al interrogante que motivo este estudio.

Por lo tanto se identificaron las deficiencias en la legislación y en la aplicación de las políticas habitacionales que dieron origen al incremento de los asentamientos informales en Cali entre 1990 y 2014. Para lo cual se determinan las siguientes causas:

- La especulación sobre el valor del suelo ha influido para que muchos actores privados, gremios financieros y políticos intervengan en las decisiones sobre la vivienda y el hábitat.
- La política de vivienda se caracteriza por ser una política financiera y no una solución a largo plazo.
- Las políticas planteadas han sido insuficientes para solucionar el problema de habitabilidad.
- La falta de voluntad política en el tema de la vivienda, ha generado una invisibilidad sobre los AHD. Además, hay una falta de interés por parte de las instituciones públicas, las cuales omiten estudios sobre los mismos.
- La ejecución de los programas de vivienda lo concibe el sector privado, relegando únicamente las funciones de oferta y demanda de la vivienda al mercado inmobiliario formal e informal.
- Los créditos y los beneficios que conllevan, la mayoría de las veces, resultan inalcanzables para los pobladores de la Ciudad Informal al no cumplir con los “requisitos mínimos” exigidos por las entidades de crédito para su concesión.
- La población de menores ingresos se ha asentado en barrios informales, que han crecido y mejorado a través de la autoconstrucción.
- La Ciudad Informal constituye un 24% de las áreas urbanizadas en Colombia.

Pero principalmente, la problemática en cuanto a las políticas habitacionales y la reproducción de la informalidad se caracteriza por tres factores determinantes: los tipos en la producción edificatoria, la normativa y las características urbanas, que ponen en manifiesto el desfase entre la complejidad de los problemas urbanos en Cali y la insuficiencia de las estructuras institucionales para gestionarlos

La coexistencia de dos sectores paralelos, el normal (institucional y privado) y el clandestino, con comportamientos similares en su calidad habitacional y su contexto urbano frente a la desvinculación de las políticas de vivienda inclinadas a favor del mercado es cuando menos singular.

Con todo el análisis anterior, especialmente sobre el déficit habitacional, es posible confirmar la hipótesis que se planteó en esta investigación '*Las deficiencias en las políticas habitacionales y de vivienda de interés social fueron las principales causas de generación de los asentamientos informales en Cali.*'

La falta de voluntad política por el cumplimiento de las políticas habitacionales sobre la construcción de vivienda nueva y sobre la mejora de la vivienda precaria, permite afirmar que son estas las principales causas que delegan la función de cobijo de la población menos favorecida a los asentamientos informales, a estas bolsas marginales que se crean dentro del contexto urbano.

La población que habita la ciudad informal, generalmente se encuentra en condiciones de pobreza, sin embargo desde su precariedad no se sienten excluidos. Por el contrario, se sienten incluidos y es a partir de allí que reclaman su derecho a la ciudad y a los beneficios de ser habitantes urbanos y ciudadanos.

El reto actual para la producción de vivienda social en Colombia es, por lo tanto, centrarse en políticas de vivienda con nuevas alternativas edificatorias de calidad asequibles a toda la población. Una alternativa que no solo mejore el déficit de vivienda cuantitativamente con soluciones nueva de vivienda sino también elabore una serie de programas de intervención que aseguren un desarrollo económico, cultural, educativo y espacial para toda la población de bajos ingresos.

## 8. Referencias

- Alcaldía de Santiago de Cali. (2010). *POT*. Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2014). *POT - Plan de Ordenamiento Territorial*. Cali: Alcaldía Santiago de Cali.
- Alegría, T. (1994). Segregación socio-espacial urbana, el ejemplo de Tijuana. *Revista: Estudios demográficos y urbanos. México*, 411-428.
- Alexander, C. (1965). *La ciudad no es un árbol*. Buenos Aires: Nueva visión.
- APRILE-GNISET, J. (1992). *La ciudad colombiana*. Bogotá: Banco Popular.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- CASTELLS, M. (2001). *La sociología urbana*. Madrid: Editorial Alianza (ensayo).
- Cebrián, A. (1989). Evolución de la población en América Latina. *Paralelo 37º 13 Almería Instituto de Estudios Almerienses*, 81-95.
- Coulomb, R. (2011). *Las políticas habitacionales de los estados latinoamericanos*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Countrymeters. (01 de Abril de 2017). *Población mundial*. Obtenido de Countrymeters: <http://countrymeters.info/es/World>
- ETSAM. (1984). *La Forma Urbana: análisis de una situación*. Madrid: Encarna casas.
- FIQUE PINTO, L. (2006). *Vivienda social en Colombia, políticas públicas y habitabilidad en los años noventa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Foro Social Mundial. (2004). *Carta Mundial de Derecho a la ciudad*. Barcelona.
- García Arizabaleta, D. (2015). *Orientaciones de planificación urbana para la integración urbanística y el manejo de la segregación socio-espacial de Cali*. Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá.
- Gaviria, M. (1969). *Prólogo. El Derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones península.
- Gesto, B. (2015). *Los programas municipales de ocupación guiada: instrumentos preferentes de habitabilidad básica versus la urbanización informal futura. El caso de Trujillo (Perú)*. Madrid: ICHAB. Universidad Politécnica de Madrid.
- Gesto, B., & Perea, L. (2012). *Evaluando a Habitabilidad Básica: una propuesta para proyectos de cooperación*. Madrid: Catarata.
- GILBERT, A., & WARD, P. (1987). *Asentamientos populares vs. poder del Estado. Tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia*. México: Ediciones Gustavo Gili.
- HARDOY, J., & SATTERHWAITE, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Instituto Internacional del Medio Ambiente.



- Massey, D. (1996). *The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the twenty-first century*. Demography.
- Millán Orozco, D. (2001). De la generación espontánea a la formalidad planificada. *La recomposición de la Ciudad Informal*, 53-72.
- MILLÁN OROZCO, D. (2005). *La urbanización de la miseria en Cali*. Medellín: Universidad Nacional.
- MOSQUERA TORRES, G. (1984). *Morfología, desarrollo y autoconstrucción en Cali*. Cali - Medellín: CEHAP - Centro de estudios de hábitat popular Universidad Nacional de Colombia y Universidad del Valle, Facultad de Arquitectura.
- Naciones Unidas. (10 de Julio de 2014). *Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo*. Obtenido de ONU: <http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>
- ONU HABITAT. (2015). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe*. Nairobi: ONU HABITAT.
- Prats, J. (2000). *Algunas especificidades de la urbanización latinoamericana*. Magazine DHIAL.
- Ramón, F. (1974). *La ideología urbanística*. Madrid: Editorial Alberto Corazón.
- Rodríguez, J. (2001). *Segregación Residencial Socioeconómica*. Santiago: Serie Población y Desarrollo nº16. CEPAL.
- Saldarriaga, A. (2001). La ciudad informal en Colombia. *La recomposición de la ciudad informal* , 41-52.
- SDP. (2007). *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá, D. C. Secretaria Distrital de Planeación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Conurbación*. Obtenido de Banco de la República. Actividad Cultural: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/geografia/conurbacion>
- Tascon, R. (1995). *La Arquitectura Moderna en Cali. Sus comienzos. La obra de Borrero Zamorano y Giovanelli*. Cali.
- The World Bank. (2001). *Cali, Colombia - Hacia estrategia de desarrollo de ciudad*. Cali: The World Bank.
- TORRES TOVAR, C. (2009). *Ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- UN. (2014). *2014 Revision. World Urbanization Prospects. Highlights*. New York: Highlights.
- UN-HABITAT. (2003). *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millenium*. . Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.

- UN-HABITAT. (2013). *State of the World's cities 2012/2013 Prosperity of Cities*. New York: Earthscan Publications Ltda.
- Uribe Castro, H. (25 de Septiembre de 2012). *La segregación socio-espacial en Cali*. Obtenido de Hernandi Uribe Castro \_ Blogs: <http://hernandouribecastro.blogspot.com.es/2012/09/la-segregacion-socio-espacial-en-cali.html>
- Uribe Castro, H., & Holguín, C. (2012). *A propósito de la oleada invernal, el papel del estado frente al manejo del dique del río Cauca en Cali, Colombia*. Cali: Revista Eleuthera, Universidad de Caldas.
- URIBE TAMI, M. (2005). *La morfología urbana de la vivienda social en Colombia*. Madrid: ETSAM.
- Varela, M. (2001). La reproducción de la informalidad. El Caso de Cali. *La recomposición de la ciudad informal*, 73-92.
- Vivas, H. (2013). *Persistencia de la segregación residencial y composición del capital humano por barrios en la ciudad de Cali*. Obtenido de Revista: Ensayos sobre política Económica (ESPE): <http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.banrep.gov.co%2Fes%2Fespe70-3&ei=MYq1VNyzIsGpgwTazYHQCA&usg=AFQjCNGMF5r4wTGMwrZI5Q8-1Nf1wJtDmw&bvm=bv.83640239,bs.1,d.eXY>

## 9. Tabla de figuras

Figura 1.- Proceso metodológico de investigación .....	5
Figura 2.- Resumen de la actitud ante la urbanización informal y políticas habitacionales en América Latina 1960 -2014. ....	8
Figura 3.- Concepto Déficit habitacional .....	12
Figura 4.- Ubicación geográfica de Cali (Colombia) .....	20
Figura 5.- Expansión física de Cali 1950 – 1983 / Crecimiento de Cali entre 2000 -2012.....	22
Figura 6.- Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto en Cali año 2014.....	24
Figura 7.- Relación de las políticas urbanas y el déficit habitacional´ .....	27
Figura 8.- Marco normativo de la vivienda en Colombia .....	28
Figura 9.- Modelo neoliberal del Estado colombiano.....	31
Figura 10.- Toma de decisiones políticas de vivienda y desarrollo urbano .....	33
Figura 11.- Decisiones de política pública y condiciones de habitabilidad .....	34
Figura 12.- Relación de la densidad urbana de Cali y los AHDI.....	38
Figura 13.- Relación del déficit habitacional. ....	40
Figura 14.- Relación del déficit cuantitativo y cualitativo. ....	40
Figura 15.-Hogares con déficit cuantitativo por comunas año 2010. ....	42
Figura 16.-Hogares con déficit cualitativo por comunas año 2010.....	44
Figura 17.-Déficit de espacio público efectivo por comunas año 2010. ....	45
Figura 18.-Déficit de equipamientos educativos oficiales por comunas año 2010.....	46
Figura 19.-Déficit de equipamientos de seguridad por comunas año 2010. ....	46

## 10. Tabla de cuadros

Tabla 1.- Población estimada entre 1950 y 2100 por continentes según la variante media. Evolución de la población en América Latina .....	7
Tabla 2.- Población urbana en América Latina entre 1990 y 2012. ....	7
Tabla 3.- Matriz de datos de políticas públicas, del déficit habitacional y de los asentamientos incompletos para Cali desde 1993 hasta 2014.....	37
Tabla 4.- Resultados de la política de vivienda frente al déficit cuantitativo durante el periodo de 1993 -2014 en Cali. ....	41
Tabla 5.- Resultados de la política de vivienda frente al déficit cualitativo durante el periodo de 1993 - 2014 en Cali. ....	43