

**UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA
MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA**

**Tesis de investigación presentada como requisito para optar al título de:
Magister en Gestión Urbana**

Directora
Ecn. Mg. MELBA RUBIANO BRÍÑEZ

**CALI PARA POCOS. MERCADO INFORMAL DE SUELO Y PRODUCCIÓN DE
LA ESTRUCTURA URBANA. EL CASO DE ESTUDIO DE LA COMUNA 13 EN
EL DISTRITO DE AGUABLANCA.**

Presentado por:
MIGUEL ANGEL VARGAS GALLEGO

Bogotá, Marzo de 2016

Contenido	
Resumen	6
Introducción.....	7
1. Planteamiento del problema	8
1.1 Justificación de la investigación	8
1.2 Problema de investigación	10
1.3 Impacto de la investigación	11
1.4 Objetivos de la investigación.....	11
1.4.1 Objetivo general.....	12
1.4.2 Objetivos específicos	12
2. Marco teórico y jurídico de la investigación	13
2.1 Antecedentes	13
2.1.1 Bases teóricas sobre el proceso de urbanización y los mercados de suelo informal en Colombia y América Latina	14
2.1.2 Marco conceptual.....	15
2.1.3 Categorías de análisis	15
2.1.4 Esquema Conceptual.....	17
A. Proceso de urbanización en la periferia: migraciones, desplazamiento forzado y generación de asentamientos informales.....	17
B. Mercado del suelo y agentes urbanos involucrados en la producción de ciudad	21
C. Aproximaciones teóricas al problema, planeamiento urbanístico y “ruralización de la ciudad”	25
D. Política de vivienda y enfoques frente a la ciudad informal.....	27
2.1.5 Marco referencial y revisión del estado del arte.....	34
A. Lógicas generales de actuación de los agentes urbanos involucrados en el mercado formal e informal de suelo	34
B. Agentes urbanos y planeación urbana	37
C. Planeación urbana, mercados de suelo y el precio de la tierra como capitalización de la renta.....	38
2.1.6 Legislación sobre planeación urbana, asentamientos informales y vivienda social en Colombia.....	41
2.1.7 Pirámide jurídica de los asentamientos informales y la vivienda de interés social y prioritario (desde mediados de la década de los años 70 hasta nuestros días).	47
3. Diseño metodológico	50

4. La Comuna 13 en la estructura urbana de Cali	59
5. Resultados y hallazgos de la investigación	71
6. El proceso migratorio y la ocupación del suelo.....	78
7. Agentes urbanos identificados en la formación de asentamientos informales en la Comuna 13.....	84
7.1 Propietarios de suelo.....	85
7.1.1 Urbanizadores ilegales (piratas)	88
7.1.2 Dirigentes Políticos	89
7.1.3 Comunidad y usuario final.....	91
6.1.4 El Estado: EMCALI, la CVC, Planeación Municipal y Secretaría de Infraestructura y Valorización.....	98
6.1.5 El Estado: Invicali y el ICT	101
8. Caracterización de los asentamientos informales en la Comuna 13.	106
8.1 Predios y lotes de terreno	106
7.1.2 Construcción de viviendas	109
7.1.3 La producción por autoconstrucción	110
7.1.4 La producción por encargo	111
7.1.5 La producción capitalista privada.....	111
7.1.6 La producción capitalista desvalorizada del Estado.....	112
8. Conclusiones y lineamientos	156
8.1 Estado de la propiedad y valores del suelo.....	159
8.1.1 Implementación de los instrumentos de <i>Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, sujeta a venta forzosa en pública subasta y la expropiación por vía administrativa</i>	159
8.1.2 Implementación del instrumento de <i>Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo</i>	162
8.2 Políticas públicas, planes y proyectos de vivienda y desarrollo urbano .	163
8.2.1 Formulación de un Plan Estratégico de Vivienda.....	163
8.2.2 Obligatoriedad de inclusión de vivienda social en proyectos inmobiliarios	164
8.2.3 Implementación de una Zonificación incluyente.....	165
8.2.4 Ejecución de esquemas de vivienda en alquiler y Ajustes a la política de subsidios	165
8.2.5 Densificación.....	166
8.3 Participación ciudadana	167



8.3.1	Vinculación de la comunidad en general y organizaciones comunitarias	
	167	
8.3.2	Estimular el control social sobre la ocupación del suelo	167
	ANEXO 1 - INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	168
	BIBLIOGRAFÍA	172

“Levantar por cien veces, topográficamente, la ciudad desde sus pasajes y sus puertas, cementerios, burdeles, estaciones..., tal como antes se hizo desde sus iglesias y mercados. Las ocultas (...) figuras de la ciudad hechas de asesinatos, rebeliones, sangrientos nudos en la red de calles, y los nidos de amor, y los incendios... “

Obra de los pasajes, C 1, 8. Walter Benjamin.

“Cuando desde mi buhardilla contemplo la ciudad, me parece que en ella tan honrado es ser sacristán como proxeneta.”

Emil Cioran.

CALI PARA POCOS.
**MERCADO INFORMAL DE SUELO Y PRODUCCIÓN DE LA ESTRUCTURA
URBANA. EL CASO DE ESTUDIO DE LA COMUNA 13 EN EL DISTRITO DE
AGUABLANCA.**

Resumen

El campo de estudio seleccionado para desarrollar la presente investigación, se inscribe en la línea Hábitat, Ambiente y Territorio de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. El estudio pretende abordar y analizar la dinámica del mercado informal de suelo en la ciudad de Cali, particularizando en el comportamiento que éste tipo de mercado ha tenido en el Distrito de Aguablanca¹, específicamente en la Comuna 13² en el período comprendido entre finales de la década de 1970 y principios de los 90. La investigación se orientará a comprender las relaciones entre el valor del suelo, los actores urbanos identificados en la planificación y construcción de ciudad, su rol dentro de la informalidad urbana y la producción de la estructura física en este sector de la ciudad.

De las oleadas migratorias y los movimientos intraurbanos que tuvieron lugar en Cali y que se dieron en el período comprendido entre los años 1950 y 1980, la más notoria fue la última y es justamente la que tuvo una influencia determinante en la constitución del actual Distrito de Aguablanca y en su consolidación en la siguiente década; asimismo, el abordaje en torno a la informalidad urbana desde la óptica de la producción legislativa nacional se da desde finales de la década de los años 70 a nuestros días, períodos en los cuales se concentrará este estudio.

Como puede deducirse, el análisis de la problemática es abordado desde dos dimensiones: una reflexión sobre el modelo de ciudad y otra sobre el modelo económico y el mercado como escenario que soporta el desarrollo y consolidación de los asentamientos informales.

PALABRAS CLAVE: mercado informal de suelo, informalidad urbana, precios del suelo, actores urbanos, planificación urbana.

¹ El Distrito de Aguablanca es un amplio sector al oriente de la ciudad, constituido por las Comunas 13, 14 y 15.

² El término Comuna en se refiere a una unidad administrativa del área urbana de una ciudad media o principal de Colombia, creadas por los concejos municipales, distritales o metropolitanos para el cumplimiento de las funciones del Estado y la prestación de servicios, que contiene sectores o barrios específicos. Por medio del Acuerdo 15 de Agosto 11 de 1998, se establece la sectorización del Municipio de Cali en Comunas para el área urbana (20 en ese momento) y en Corregimientos el área rural (15). El Acuerdo 10 de Agosto 10 de 1998 crea la Comuna 21 y posteriormente el Acuerdo 134 de Agosto 10 de 2004 crea la Comuna 22.

Introducción

El acelerado proceso de urbanización se ha convertido en una fuente de conflictos sociales cada vez más profundos en las grandes ciudades colombianas, significando enormes escollos para el disfrute efectivo de las condiciones de vida urbana que requieren de grandes inversiones para su mitigación. El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda tiene como uno de sus detonantes, la desarticulación entre la oferta de vivienda social y la demanda de familias con bajos ingresos. Esa demanda desatendida, desencadena la búsqueda de una solución habitacional por su cuenta, a través de modalidades informales: mediante la ocupación o invasión de terrenos, la compra de lotes a urbanizadores ilegales, la subdivisión predial o ampliación de viviendas sin la respectiva licencia, el arrendamiento y los inquilinatos. En el presente estudio se abordarán elementos de análisis para las modalidades que tienen intrínseca una relación con la producción de vivienda desde la consecución del terreno; es decir desde el acceso a suelo urbano.

El déficit de suelo urbano y la construcción de vivienda para estas familias es un problema de notoria vigencia que sin embargo plantea diversos interrogantes a la hora de acometer las respuestas. Uno de los problemas derivados de tal proceso, es la persistencia de la informalidad urbana y los mercados informales de suelo como su soporte, los cuales tienen como una de sus varias explicaciones a dicha problemática el alto precio de la tierra urbanizada, lo que hace que resulte rentable a quienes promueven la generación de asentamientos informales y el canal principal para acceder a suelo urbano de grandes segmentos de la población.

La magnitud de la informalidad urbana es correlativa al grado de exclusión del mercado residencial formal (Alfonso R., 2014:308), por lo cual, para ingentes sectores de la población, el mercado informal de suelo se ha convertido en Latinoamérica, en el único canal de acceso a suelo urbano y en un elemento determinante en la producción de la estructura urbana, entrando a disputar y a articularse entre sí en el proceso como veremos, con otras lógicas modernas que producen ciudad: la del mercado, de la que se desprende; la del Estado y la “lógica de la necesidad” (Abramo 2008), que analizaremos más adelante. Tal

dinámica requiere de la formulación e implementación de políticas urbanas más integradoras en términos socioespaciales y para ello es necesario analizar las dimensiones y el comportamiento del mercado informal de suelo. Las grandes ciudades colombianas y sus dirigentes, parecen no abarcar del todo al suelo como un privilegiado instrumento de creación de riqueza.

El presente documento se desarrolla en dos partes; la primera contiene una aproximación al contexto, la descripción general, el marco teórico y jurídico de la investigación y los antecedentes de la problemática. La segunda parte se concentra en las particularidades encontradas en el proceso de gestación y consolidación de asentamientos con origen informal al interior de la Comuna 13 de Cali, los hallazgos de la investigación y cierra con unas recomendaciones finales.

1. Planteamiento del problema

1.1 Justificación de la investigación

Tradicionalmente la tendencia al aumento del crecimiento de las ciudades colombianas ha sido explicada por la conjugación de las migraciones internas y por el proceso de industrialización experimentado desde inicios del siglo XX. Sin embargo, éste crecimiento se torna alarmante a mediados del siglo pasado con la intensificación de la violencia y las migraciones desde el campo a la ciudad (Torres, A.1993). El crecimiento poblacional derivado, llevó a que Colombia pasara de ser un país eminentemente rural a concentrar actualmente más del 75% de la población en entornos urbanos.

A raíz de los cambios que experimentan las grandes ciudades colombianas en las últimas décadas, es necesario resaltar la gran participación de la urbanización ilegal en el crecimiento de las mismas y en especial, de la ciudad de Cali: del total del suelo urbano, 12.090 Has, entre el 35% y el 40%, han sido ocupadas informalmente (Torres, 2009), ocasionando cambios drásticos en los patrones de urbanización.

El proceso de generación de la urbanización ilegal en las principales ciudades colombianas, tiene como principal alimentador la estructura social y las asimetrías de ingresos (concentración de rentas), el proceso de industrialización que atrajo a las ciudades gran cantidad de pobladores en búsqueda de mejores condiciones de vida, las oleadas migratorias y el desplazamiento forzoso por el recrudecimiento de la violencia rural. En ese sentido, los eventos más destacados para la ciudad de Cali se resumen a continuación:

- a) La época de “La Violencia” (1946 – 1953)
- b) La industrialización de Cali y el Valle (1950 – 1970)
- c) El maremoto en Tumaco (1979)
- d) El auge del narcotráfico (1980 – 1994)
- e) El terremoto de Popayán (1983)
- f) La oleada de violencia en Antioquia, Chocó, Magdalena medio, Cauca y Putumayo (1982 – 1998)
- g) El desplazamiento masivo en los departamentos del Valle, Cauca y Nariño (1999 hasta nuestros días)

Esta forma de ocupación del suelo en dichos períodos específicos y el grado de desarrollo evidenciado en el tiempo, nos da una idea de la incapacidad institucional y de profundos problemas de enfoque y metodología, ya que la magnitud de la ocupación informal también nos indica la capacidad de las familias para movilizar recursos, que podrían canalizarse en la búsqueda de soluciones más adecuadas.

El presente estudio parte de la premisa de que la exclusión del mercado formal a las familias más pobres y las dificultades de la política de vivienda para atender este segmento de la población obedece en gran medida al desconocimiento de la demanda y sus lógicas de actuación. Por el contrario, el mercado informal conoce muy bien las necesidades y capacidades de esta población y aunque se encuentra con altos costos sociales generados por su operación y se enfrenta a toda clase de inconvenientes legales, ha sabido encarar la problemática solucionando el acceso a la vivienda de ingentes sectores de la población más pobre del país.

Según el Estudio de Actualización del Déficit de Vivienda en Cali del año 2007, viven en la ciudad alrededor de 169.163 habitantes en 46 asentamientos de desarrollo incompleto, es decir, un 7,4% de la población urbana. Paradójicamente, a pesar de la cantidad de tierra ofertada ilegalmente en la ciudad de Cali, el conocimiento sobre los mecanismos y condicionantes que tienen lugar en su dinámica, es aún escaso y el factor explicativo en la propia problemática del mercado (legal e ilegal) ha sido poco explorado.

El abordaje en torno a la informalidad en Cali se ha centrado especialmente en las causas que la generan, en la expresión física del fenómeno, en las organizaciones sociales vinculadas y en propuestas de soluciones habitacionales y programas específicos para el mejoramiento de vivienda; sin embargo no se conocen estudios sobre las dinámicas del mercado informal de suelo en el municipio, ni acerca del papel clave que tiene la reglamentación del uso de la tierra en la formación de los precios del suelo, con los consiguientes vacíos de conocimiento en la implementación de instrumentos de gestión del suelo, dificultando el acercamiento a propuestas de intervención efectivas; no obstante, hay estudios sobre otras ciudades de latinoamérica que constituyen un marco orientador de la investigación y un valioso cuadro comparativo y de referencia de contexto.

El fenómeno de la informalidad urbana en constante crecimiento, es una condición siempre presente en la dinámica interna de las grandes ciudades colombianas; en la ciudad de Cali tal proceso de ocupación se dio, a diferencia de otras ciudades colombianas, de manera temprana y conflictiva y sigue siendo aún una problemática relevante; por tal razón es un tema que se aborda dada la ausencia de estudios sistemáticos en el campo, por su notable vigencia y por la cercanía al rango de acción profesional del autor de la presente investigación.

1.2 Problema de investigación

Como consecuencia de la magnitud de los procesos de informalidad en los mercados del suelo en la ciudad y por sus implicaciones en el desarrollo urbano, surge el interés por el estudio de estos fenómenos y por ello, para abordar el problema, es necesario plantear reflexiones frente al tema y cuestionamientos

derivados de la pregunta: *¿De qué manera se comporta el mercado informal de suelo en la Comuna 13 del Distrito de Aguablanca?*, la cual orienta la presente investigación.

1.3 Impacto de la investigación

La generación de asentamientos de desarrollo incompleto, como única opción de acceso al suelo de grandes sectores de la población, compromete de manera notable la capacidad del Estado para brindar servicios públicos domiciliarios y entornos de calidad a sus habitantes. Es necesario estudiar tal situación para tomar las acciones requeridas en la formulación de proyectos y/o políticas públicas, ya que las acciones llevadas a cabo desde la planificación tradicional, no constituyen una salida a la problemática generada en torno a los asentamientos informales. Por lo tanto, la investigación realizada puede resultar un material útil para entidades municipales (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Secretaría de Vivienda Social, Empresa Municipal de Renovación Urbana) y promotores privados interesados en la formulación e implementación de proyectos, que permita desarrollar intervenciones integrales de alto contenido social y crear acceso de oferta urbana a las comunidades menos favorecidas; que oriente la toma de decisiones por parte de técnicos y dirigentes y logre enriquecer el debate alrededor de la marginalidad, sus manifestaciones en el territorio y el abordaje de la misma.

1.4 Objetivos de la investigación

De acuerdo con la pregunta de investigación planteada se establecen los siguientes objetivos:

1.4.1 Objetivo general

Identificar las lógicas de los mercados informales de suelo y cómo se transforman ante las dinámicas propias del mercado formal y la implementación de políticas de regulación urbana.

1.4.2 Objetivos específicos

- a) Caracterizar el fenómeno de los asentamientos informales en la Comuna 13 de Cali (origen, magnitud, temporalidad y características del hábitat).
- b) Identificar los actores urbanos o agentes que intervienen en el mercado informal de suelo y sus correspondientes lógicas de actuación.
- c) Analizar el proceso de comercialización y venta y del producto transado, así como el comportamiento y la evolución de los precios y la influencia en los mismos de la construcción de infraestructura, los procesos de regularización y la imposición de regulaciones urbanas.
- d) Proponer lineamientos y hacer recomendaciones para resolver in situ problemas de demanda de vivienda nueva por razones de déficit, que pueda contribuir a la elaboración de políticas públicas urbanas.

2. Marco teórico y jurídico de la investigación

2.1 Antecedentes

Para facilitar el abordaje del problema de investigación, el primer momento metodológico lo constituye la revisión del estado del arte. A manera de introducción y para caracterizar el acelerado proceso de urbanización en el territorio colombiano, se apoyará el presente estudio en los trabajos de investigación adelantados por Jacques Aprile-Gnisset sobre las ciudades colombianas; para abordar el fenómeno de la informalidad urbana en el oriente de Cali, se tiene como referencia el estudio dirigido por Carlos Alberto Torres Tovar: *Ciudad Informal Colombiana, Barrios contruidos por la gente*, el cual constituye una interpretación general del proceso de formación y consolidación de porciones de ciudad autoproducida desde la década de los años noventa en las diez principales ciudades del país. Adicionalmente a través de textos teóricos, estudios de caso y artículos sobre la materia, se establece la manera en que se entiende la problemática desde otros contextos, particularmente en investigaciones adelantadas en diversas ciudades latinoamericanas, dada la ausencia de estudios que profundicen en aspectos estructurales del fenómeno y en aproximaciones centradas específicamente en las dinámicas del mercado informal del suelo en el municipio de Cali.

En ese sentido, para el soporte teórico, se apoya en lo expresado, entre otros, por Pedro Abramo (2001) y Samuel Jaramillo (2009, 2012) dentro de sus trabajos de investigación en mercados informales de suelo y renta del suelo urbano respectivamente. Así mismo, en la labor adelantada desde 1993 por el Lincoln Institute of Land Policy y en especial por los estudios de Martim Smolka (2003), Julio Calderón Cockburn (1999) y Oscar Borrero (2007, 2009) y Carlos Morales Schechinger (2007) en el campo de precios de la tierra, los mercados ilegales e informales de suelo, agentes urbanos y los efectos de las políticas del suelo y las regulaciones en el precio de terrenos urbanos sin urbanizar en los casos de Bogotá, Medellín y Pereira.

Se analizan también como referentes teóricos, los aportes de Nora Clichevsky (2000) respecto a la interacción entre la multiplicidad de agentes urbanos en la configuración territorial y la generación, transformación y consolidación de la ciudad informal en Latinoamérica y los estudios desarrollados en conjunto por Angélica Camargo Sierra y Adriana Hurtado Tarazona (2012, 2013) que condensan parte de los resultados obtenidos en el marco del proyecto “Observatorio del mercado informal de tierras en Bogotá” de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, donde se caracteriza la producción del espacio urbano informal y la oferta informal de suelo y vivienda en Bogotá.

2.1.1 Bases teóricas sobre el proceso de urbanización y los mercados de suelo informal en Colombia y América Latina

Uno de los desafíos del presente estudio, es establecer las similitudes y las diferencias del mercado informal de tierras con respecto al mercado formal. Para llevar a cabo el estudio y desarrollar el cuerpo de la investigación se determina como primer punto, el establecimiento de las categorías de análisis, donde se explican y desarrollan los conceptos asociados a dichas categorías. Estas categorías de análisis pretenden abarcar las tres dimensiones claves en la construcción del discurso económico sobre el mercado del suelo, las cuales son:

- a) Las racionalidades económicas
- b) La temporalidad del mercado (el tiempo económico)
- c) El funcionamiento del mercado y la coordinación social

La Tabla 1 enuncia las categorías de análisis, determina los conceptos asociados a las mismas e identifica las variables o temas claves derivados que estructurarán el documento. En el mismo, se muestran las dos categorías de análisis desde las cuales se aborda el presente estudio:

Tabla 1. Categorías de análisis, conceptos y variables.

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	CONCEPTOS TEÓRICOS	VARIABLES
DINÁMICAS DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN LA COMUNA 13 DE CALI	A. ASENTAMIENTOS INFORMALES	HÁBITAT AGENTES URBANOS (El Estado, propietarios de suelo, promotores inmobiliarios, urbanizador pirata, políticos, ciudadanos).
	B. MERCADO DEL SUELO	EVOLUCIÓN DE PRECIOS CRECIMIENTO URBANO DE LA INFORMALIDAD DETERMINANTES DE LOS PRECIOS DE SUELO
ENFOQUE DADO A LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL ESTADO	C. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	DÉFICIT HABITACIONAL
		REGULARIZACIÓN
	D. POLÍTICA DE VIVIENDA	NORMALIZACIÓN EL DERECHO A LA VIVIENDA POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN AUTOCONSTRUCCIÓN POLÍTICAS PREVENTIVAS DE LA INFORMALIDAD

Fuente: Elaboración propia.

2.1.2 Marco conceptual

Al enfrentarse a los problemas relativos a la lógica de asignación del uso del suelo, la segmentación del mercado y la producción de la estructura urbana en las ciudades latinoamericanas, encontramos en la literatura asociada diversos acercamientos e interpretaciones que son de gran ayuda para introducir y facilitar la comprensión del proceso de producción de ciudad y del fenómeno estudiado dentro de un contexto específico en el cual se considera el problema de investigación. A continuación se presenta el marco conceptual del proyecto de investigación para establecer y definir los conceptos teóricos claves.

2.1.3 Categorías de análisis

La presente investigación establece dos categorías de análisis, la primera categoría de estudio se enfoca en los asentamientos informales como objeto de estudio, en su identificación y descripción de las lógicas de los mercados informales de suelo y cómo se transforman ante las dinámicas propias del mercado formal y del accionar de los distintos agentes urbanos, así mismo de la mano de la segunda categoría de estudio, se abordará el enfoque dado a los

asentamientos informales desde la perspectiva del Estado y la implementación de políticas de regulación urbana. Esta segunda categoría de estudio se centra en el papel fundamental del Estado en el origen, desarrollo, consolidación y eventual regularización de los asentamientos informales en la Comuna 13 de Cali, teniendo en cuenta que los mismos son receptores de determinaciones emanadas desde el poder central y el gobierno local, generalmente para revertir la condición de informalidad de los asentamientos, pero en ocasiones facilitando su origen con decisiones involuntarias o deliberadas. Esta acción estatal puede tener diversos enfoques de acuerdo con las exigencias y condiciones en la temporalidad establecida y se relaciona de manera directa con la producción legislativa. A partir del establecimiento de estas categorías se desprenden los siguientes conceptos teóricos, que permitirán abstraer el fenómeno y facilitarán su descripción y la explicación de su lógica funcional.

2.1.4 Esquema Conceptual

A. Proceso de urbanización en la periferia: migraciones, desplazamiento forzado y generación de asentamientos informales

“Vivo en un barrio de la ciudad tan apartado que el cartero me manda las cartas dirigidas a mí.”

Henry “Henny” Youngman.

Como punto de partida de la investigación se establece la tensión entre la ciudad formal y ciudad informal, y como elemento central de la misma, cuenta el concepto de ciudad informal con diversos enfoques y miradas caracterizadas por una visión disciplinar y en ocasiones fragmentada; en este sentido el Banco Mundial ha identificado a la ciudad informal como producto de divisiones irregulares, pasando por alto temas como las autorizaciones y una marcada ausencia en el cumplimiento de normas urbanísticas; es decir, la ciudad informal lleva implícita la consideración de la transgresión del orden urbano, en relación al derecho urbanístico, económico y comercial; “del derecho de propiedad y de los otros derechos civiles que regularían el uso y la propiedad del suelo urbano” (Abramo, 2010:41) como dispositivos funcionales de las ciudades y se relaciona posiblemente, con aspectos del sector informal de la economía.

Al respecto Hardoy y Satterhwaite (1987:12) dicen “...a lo largo de la historia los pobres han creado siempre su propio hábitat: sus viviendas y barrios. Durante milenios han construido sus asentamientos, ya fueran urbanos o rurales, sin tomar en cuenta las que podrían denominarse normas ‘oficiales’ de la ciudad de las élites, que variaban según la región, la cultura y el período histórico.” En este sentido el urbanista Jacques Aprile-Gnisset (2007) afirma que el proceso de expansión informal urbana por su persistencia debe entenderse como un fenómeno inherente a la ciudad latinoamericana, presente en cualquier momento histórico, pero en buena medida impulsado por la élite dirigente de la época y sus leyes, que dificultan la inclusión laboral y crean condiciones para la exclusión social.

Jaramillo (2012), al referirse a la ciudad informal habla de las prácticas de hacer ciudad desarrolladas por los pobladores y comunidades sometidas a condiciones extremas de pobreza, como único mecanismo para integrarse a la urbe. Establece Aprile-Gnisset (1976), que el poblado español cimentó en gran medida las bases sobre las cuales se edificaría la ciudad moderna, con sus preocupaciones principales: la dominación religiosa, el sometimiento a los nativos, la sujeción de los colonos, la separación de clases y principalmente la introducción legal y la protección de la propiedad privada³ que alimentó la exclusión social y la desigual proporción de ingresos en la población que no pertenecía a las jerarquías militares, eclesiásticas y políticas y que por ende no participó de la asignación de solares por cuadras en la colonia.

Al respecto, de acuerdo con Vásquez (1980), en Cali a mediados del siglo XVI, se manifestó un malestar popular, que detonó la presión creciente de los habitantes más pobres por acceder a solares urbanos, lo cual derivó en la parcelación o fragmentación del solar tradicional de $\frac{1}{4}$ de manzana y la venta de lotes por parte de los grandes terratenientes de la ciudad en sectores por fuera del centro fundacional como El Vallano, El Calvario, Santa Rosa, Mano del Negro, La Chanca y San Cayetano. Por lo tanto, la informalidad urbana no es un fenómeno nuevo y en nuestro medio constituye una parte determinante del modo de urbanización del país, en conjunto con las corrientes migratorias que se dan desde el campo producto de la intensificación de la violencia en períodos determinados, por los resultados obtenidos en materia socio-económica y cultural y por la evolución tecnológica y legislativa. En este sentido, Cali es escenario de tales eventos que le imprimieron la fisonomía actual, donde se manifiestan los efectos del crecimiento y el desarrollo, con sus dimensiones de modernidad, crisis económicas, desigualdad, posibilidades de superación, entre otros.

³ De hecho, Aprile-Gnisset recuerda que la cultura ibero-árabe del siglo XVI está “explícitamente marcada por la posesión de las mujeres y del suelo, lo cual tiene expresión concreta y hasta legal en el matrimonio indisoluble y en la propiedad privada” y que no eran determinantes en la sociedad prehispánica, eminentemente comunitaria.

Desde la designación de la ciudad como capital del recién creado Departamento del Valle del Cauca en 1910⁴ y la llegada del Ferrocarril del Pacífico en 1915, la ciudad experimenta una creciente y fuerte dinámica económica cimentada principalmente en la economía del café, como paso obligado y punto de recepción del grano de exportación proveniente del Departamento de Caldas y del norte del Valle, lo cual facilitaba la formación de un nuevo espacio regional. Estos hechos generaron expectativa y la preocupación de las autoridades locales que se anticiparon a las primeras grandes migraciones que acompañarían el desarrollo de la ciudad en el tiempo y expidieron varios actos administrativos tendientes a la actualización de su infraestructura, principalmente en materia de acueducto: “Considerando que próximamente llegará a esta ciudad el Ferrocarril del Pacífico, lo cual provocará una migración relativamente numerosa” el Cabildo mediante Acuerdo No. 20 de 1912 ordenó “la construcción de un acueducto metálico a presión para la provisión de agua potable” (EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI, 1995:11). En una segunda instancia, a finales de la década de los años 20 del siglo pasado, la industrialización del cultivo de la caña de azúcar modificó el panorama agrícola en el Valle del Cauca, extendiéndose y requiriendo la ampliación de sus cultivos en detrimento de otros que habían sido los ejes principales de la economía agraria, como los de café, tabaco y cacao. Por tales razones, la tierra en los alrededores de la ciudad constituía la mayor fuente estable de ganancias y despertaba diversos intereses en la clase dirigente, propietarios e industriales.

Por otro lado, el crecimiento económico que trajo consigo la visión modernizante de la clase dirigente caleña, el desarrollo del comercio, de la actividad manufacturera y del sector de la construcción, impulsó la demanda de espacios comerciales bien localizados y la consiguiente presión por hacerse con éstos provocó el incremento en los precios del suelo y la salida de la élite tradicional que habitaba la zona, atraídos por los desarrollos residenciales que tenían lugar hacia la periferia del centro. Este es el origen del exagerado crecimiento horizontal de la

⁴ También en 1910 llega el alumbrado público a la ciudad por medio de la compañía “Cali Electric Light & Power Company”.

ciudad que alcanzará en poco tiempo altísimas tasas y que tendrá como punto de inflexión la década de los años 40 de acuerdo con Mosquera (1983:16):

Desde 1537 hasta la década del 40 Cali crece por incorporación progresiva y racional de terrenos aledaños, presentando una forma física compacta y continua. Desde fines del decenio la avalancha demográfica originada en la expulsión violenta del campesinado, junto con la demanda de vivienda siempre en aumento y la especulación sobre terrenos y edificios, provocan la mutación de este primer modelo hacía un crecimiento expansivo y discontinuo, desmesurado e inorgánico.

La industrialización, la creciente economía de la ciudad y después el desplazamiento forzado, condujo a pobladores del centro del país (de los departamentos del Tolima y Huila principalmente), de una parte de la zona cafetera (Viejo Caldas), de los municipios aledaños y de la Costa Pacífica en busca de mejores condiciones laborales y mejoras en su calidad de vida, constituyendo la cuenca migratoria más amplia y difusa de las cuatro grandes ciudades colombianas que acogieron la migración nacional de la época (las otras tres fueron Bogotá, Medellín y Barranquilla. Esta percepción se extendió a otros departamentos, lo que impulsaría el crecimiento demográfico con tasas muy altas en comparación con su entorno regional y permitió que cerca del 67% de la población que se asentó en el Distrito de Aguablanca proviniera principalmente de departamentos como Chocó, Cauca, Nariño y ciudades aledañas y el restante 33% de movimientos intraurbanos del municipio de Cali (Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA , 2013).

B. Mercado del suelo y agentes urbanos involucrados en la producción de ciudad

De acuerdo con Abramo (2008), se pueden identificar en un primer momento, dos lógicas de coordinación de las acciones individuales y colectivas que la generalización de la actividad mercantil ha establecido. Una de ellas es la lógica del Estado, que coordina las relaciones entre individuos y grupos sociales y su función como mediador determina la forma y la magnitud de acceso a la riqueza social. La otra lógica presente es la del mercado como coordinador de la sociedad contemporánea que define el acceso a la riqueza social mediante las relaciones de cambio.

El acceso a suelo urbano a partir de la lógica del Estado, requiere que los individuos y los grupos sociales acumulen previamente un capital, que puede ser político, institucional, simbólico o de otra naturaleza, que facilite su reconocimiento como parte integrante de la sociedad. Por otro lado, la lógica del mercado, respecto al acceso al suelo urbano es unidimensional y está relacionada con la cantidad de capital monetario acumulado por los individuos o grupos sociales. A esta lógica pertenece el mercado informal de suelo objeto del presente estudio,

En ese sentido, Zoido et al. (2000:222), definen el mercado del suelo de la siguiente manera:

El mercado del suelo es el conjunto de transacciones inmuebles sobre terrenos destinados a la construcción en las áreas urbanas. El suelo es un factor relevante en la producción inmobiliaria, estando su mercado muy vinculado al de los bienes finales, como el de la vivienda. En una consideración económica y, a pesar de las ventajas teóricas del mecanismo, éste mercado dista de ser un ejemplo de competencia perfecta por una serie de motivos. La oferta de suelo es muy rígida, tendiendo a acaparar los sobrepuestos del producto inmobiliario final. Además, el mercado está muy segmentado, por razones múltiples: las mismas exigencias de los diferentes usos finales, oficinas, comercio, viviendas de diferente precio, acaban gestando distintos mercados en la ciudad; el planeamiento urbanístico y la normativa urbanística

aumentan la fragmentación al clasificar el suelo, al calificarlo y al determinar los plazos de la actividad urbanística. Más aún, los propietarios mediante comportamientos oligopolísticos, aumentan su beneficio a través de la retención especulativa del suelo.

Ese encarecimiento resultante del valor de suelo genera una serie de consecuencias territoriales significativas: tiende a aumentar la densidad edificada de los espacios en construcción, reduciendo al máximo las dotaciones públicas y los espacios libres; con ello aumenta la presión sobre el patrimonio inmobiliario, lo cual deriva en la densificación de los cascos antiguos, con sus eventos adversos: pérdida de calidad de vida, destrucción del patrimonio arquitectónico, entre otros. Adicionalmente, éste hecho constituye en la actualidad, el evento más problemático al momento de intervenir en el territorio para introducir ajustes o propuestas urbanísticas que hicieran un aprovechamiento del suelo más racional en zonas específicas de la ciudad.

Por otro lado, la constante ocupación indiscriminada de suelo periférico contribuye a aumentar los problemas ambientales de la ciudad, genera problemas de movilidad y dificulta la actuación de las empresas públicas en la prestación efectiva de servicios municipales. Según Jaramillo (2008), el funcionamiento de los mercados del suelo explicaría la peculiaridad y las características comunes de las ciudades latinoamericanas relativas a la producción de la ciudad informal. Adicionalmente, el fenómeno de la informalidad urbana se relaciona con la estructura social de las ciudades latinoamericanas que tuvo origen “en determinantes generales como son las modalidades de acumulación, su lugar en el sistema global de división del trabajo, etc. y el mercado del suelo las traduce como manifestación en el espacio” (Jaramillo 2008:14).

En Latinoamérica, buena parte de África y Asia, el acelerado proceso de urbanización, las inequidades sociales y las dificultades financieras de los estados nacionales dieron origen a una tercera lógica social de acceso al suelo urbano, que Abramo (2008) denomina “lógica de la necesidad”, que a diferencia de las otras dos lógicas, no requiere de la acumulación de capital político, institucional o

monetario y obedece en un principio, a la necesidad latente de ocupar un lugar para instalarse en la ciudad, representado por las tomas ilegales de terrenos.

En nuestro medio, las ciudades permiten visualizar en su estructura urbana el funcionamiento y la ocupación territorial de las tres lógicas de coordinación social de los agentes urbanos o grupos sociales.

Llegado este punto es necesario introducir a los agentes urbanos como un elemento clave en la dinámica del mercado del suelo; éstos de acuerdo con Zoido et al. (2000:19) remiten a:

La persona física o jurídica que, directa o indirectamente y de forma decisiva, participa en la configuración de la ciudad. Los agentes urbanos forman un bloque heterogéneo y socialmente significativo, lo que les facilita llevar a cabo sus planes. Sus diferencias de intereses y de fuerzas convierten a la ciudad en un espacio de disputa económica y política.

Zoido et al. (2000:19) establecen a grandes rasgos las diferencias entre varios tipos de agentes urbanos principales:

Los propietarios de suelo urbano y periurbano que orientan sus actuaciones a la obtención del máximo beneficio a través de la venta del suelo como mercancía. Los promotores inmobiliarios encargados de convertir el suelo en un producto terminado para su uso y venta. Los propietarios de medios de producción. En este caso, las empresas industriales definen utilidades de suelo que provocan la conflictividad entre los ciudadanos, por las externalidades negativas que generan, como son el deterioro medioambiental y la congestión. Las actividades terciarias y cuaternarias, a su vez, impulsan grandes operaciones de renovación en la periferia urbana (edificios de oficinas, grandes superficies comerciales, etc);

Otro agente urbano es el Estado, el cual tiene un papel central, pues es el coordinador social de las relaciones entre los individuos y entre los grupos sociales, estableciendo la forma y la magnitud del acceso a la riqueza de la sociedad, interviniendo en la producción de la ciudad mediante la administración

pública emanada de las oficinas de planeación y otras entidades públicas correspondientes a distintas esferas de gestión para garantizar el acceso a bienes mediante el gasto público, políticas públicas, tasas y tributos; es también en ocasiones empresa promotora inmobiliaria y propietaria de suelo.

En Cali se dio la participación en simultáneo de tradicionales familias caleñas propietarias de suelo urbano y periurbano en el proceso de industrialización que tenía lugar en el Departamento del Valle del Cauca y su participación en la administración pública, a la cual convirtieron en el instrumento más eficaz para la defensa de sus intereses, lo que favoreció la concentración económica derivada de la apropiación y propiedad de vastos terrenos, entre ellos ejidos de la ciudad, direccionando las decisiones relacionadas con la determinación del uso y distribución del suelo urbano y agudizando los conflictos sociales vinculados con el acceso a este.

Dichos conflictos hacen parte de la historia de la ciudad y constituyen la antesala a la problemática de los asentamientos de origen informal.

Ante la ausencia del Estado en diversos sectores de la ciudad, otra “institucionalidad” tomará las riendas y se encargará de tal coordinación social. La otra lógica de coordinación de la sociedad contemporánea está dada por el mercado, en la cual, como se mencionó, el acceso a la riqueza social está mediado por las relaciones de cambio.

Por último, pero no menos importante se considera también agente urbano a los “ciudadanos articulados en asociaciones, que actúan en defensa del valor de uso del espacio urbano, para satisfacer sus necesidades vitales de alojamiento, transporte, educación, salud y ocio” (Zoido et al, 2000:19). En este punto, también se incluye al clientelismo político, que contribuye a la escasa transparencia del mercado informal de tierras (Clichevsky, 2008). Más adelante en el Marco referencial y revisión del estado del arte se abordarán las lógicas generales de actuación de los agentes urbanos involucrados en el mercado formal e informal de suelo y las relaciones establecidas entre ellos, ampliándose para el caso

específico del mercado informal en la caracterización de Agentes urbanos identificados en la formación de asentamientos informales en la Comuna 13.

C. Aproximaciones teóricas al problema, planeamiento urbanístico y “ruralización de la ciudad”

En Colombia le compete a la administración central, el papel de establecer las directrices generales de nivel normativo y a las administraciones locales promover las acciones urbanísticas y la función tutelar de las mismas. Esta ordenación o planificación del suelo a escala local o “la acción de prever la evolución deseada para el territorio en relación al proceso de urbanización” de acuerdo con Zoido et al. (2000:273), es otro de los elementos determinantes en la producción de la estructura urbana y en la formación de los precios de suelo en áreas ocupadas por asentamientos informales, en conjunto con las políticas de vivienda adoptadas. En nuestro medio, el planeamiento urbanístico remite inmediatamente al conjunto de instrumentos jurídicos y de planificación a escala municipal para hacer efectivos los usos, la regulación del mercado de suelo y la ejecución del planeamiento, las cuales obedecen a determinados enfoques o preocupaciones específicas que dan cuenta de la evolución de la acción del Estado y sus propuestas en materia de desarrollo urbano y que se derivan de la necesidad de controlar y darle un orden al crecimiento de la ciudad.

En Colombia como en Latinoamérica, no hay un modelo único que impulsa el proceso de urbanización; el modelo de ciudad colombiana está determinado por la convivencia y la superposición de trazados urbanos, tanto de origen formal e informal articulados por los distintos componentes de la infraestructura vial y de servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, la ciudad formal busca mediante la implementación de políticas públicas incorporar a sí misma la realidad de los desarrollos de origen informal sin reconocer y apropiarse sus prácticas y lógicas de funcionamiento. El hecho positivo es el de incorporar a la dinámica de la ciudad formal y al mercado inmobiliario dichos sectores de la ciudad, no obstante, en la práctica deben alinearse otros factores para que ello ocurra, pero por lo general

las condiciones de estigmatización y exclusión no se consiguen erradicar y persisten en el tiempo.

En este orden de ideas, en los años sesenta del siglo pasado, se dió, en palabras de Jaramillo (2012) la primera formulación de una interpretación con pretensiones de sistematicidad sobre los contrastes en las prácticas espaciales y los problemas del desarrollo capitalista en América Latina, conocida como la Teoría de la Marginalidad; esta se caracteriza por la dualidad en la concepción de la sociedad para explicar la pobreza urbana, estableciendo la oposición y el tránsito de las sociedades desde un estadio “tradicional” a un estadio “moderno”, representando el primero al ámbito rural y el paso, mediante la ciudad a “la sociedad dinámica, abierta, con un nivel de vida alto que conocemos como ‘moderna’” (Jaramillo, 2012:3). Sin embargo de manera simultánea a la modernización exitosa, otras porciones de territorio de esa ciudad se muestran disonantes y no acceden a los beneficios del desarrollo y de la transformación social, creciendo de manera desbordada y cuyo aspecto y en ocasiones las prácticas de sus habitantes, nos recuerdan precisamente a los poblados del campo tradicional, atrasado y reticente al cambio; que acoge a ingentes grupos de población recién llegada a la ciudad, que conservan valores y comportamientos arraigados que resultan extraños en este proceso de transformación; es decir, se manifiesta en dichos sectores un proceso muy particular de “ruralización de la ciudad”, el cual se convierte en una de las barreras para la detonación del cambio. La identificación de las mismas, genera distintas estrategias y maneras de abordar la problemática mediante políticas públicas.

Acto seguido se empieza a gestar un nuevo enfoque de la teoría de la marginalidad, el cual entra a diferenciar el proceso de urbanización en los países desarrollados y los latinoamericanos; el primero se caracteriza por ser un proceso autogenerado con su correspondiente crecimiento económico, mientras que el segundo se ve permeado por una inducción externa, lo que derivaba en un aceleramiento del proceso y un notable desfase en los componentes espaciales (Torres, 2009). En paralelo, se cuestiona el reduccionismo y determinismo de la teoría de la marginalidad que plantea una relación directa entre la conformación de

un espacio urbano y un estilo de vida, sin considerar otros factores de tipo socioeconómico y político.

D. Política de vivienda y enfoques frente a la ciudad informal

Como resultado del acelerado crecimiento de la ciudad, del aumento poblacional y del déficit acumulado en vivienda, los asentamientos informales definirán en gran medida el modelo de ocupación del suelo y la configuración espacial de Cali mediante la toma de terrenos ociosos por parte de familias que actúan espontánea u organizadamente (Mosquera, 1983). Estos hechos, como veremos, convirtieron a Cali en pionera de los movimientos populares por el derecho a la tierra urbana y la vivienda en Colombia.

De acuerdo con Clichevsky (2008), el mercado informal de suelo para la población de menores ingresos se relaciona con las restricciones de acceso a la tierra legal; esto se presenta tanto en términos de producción como de comercialización de la misma. Para Duhau (1998:9), es claro que la solución más usual al alcance de dichos sectores populares a la problemática habitacional “ha consistido en las últimas décadas y consiste actualmente en el acceso al suelo a través de los procesos de urbanización irregular y la autoproducción de vivienda”. Por lo tanto, la política de vivienda es otra de las dimensiones relevantes para el análisis de la problemática actual de los asentamientos informales.

De acuerdo con Zoido et al. (2000:292) la política de vivienda abarca:

(...) el conjunto de actuaciones públicas encaminadas a regular el acceso general de la población a la vivienda. Históricamente tales medidas surgieron como reacción a los problemas derivados de la generalización de la vivienda obrera en Europa. En el siglo XIX, dentro de un liberalismo paternalista muy generalizado, las iniciativas ensayadas corrieron a cargo de los patronos de las empresas o de las entidades benéficas. En el siglo XX comienza la intervención directa de los organismos públicos, que consideran inexcusable su participación

para que las capas más necesitadas de la sociedad puedan disponer de una vivienda digna, estableciéndose en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos el derecho a la vivienda.

En la medida que ha aumentado el nivel de bienestar, las políticas de vivienda suman a su inicial carácter asistencial otras consideraciones más vinculadas a coordinadas generales de política económica y social. En Colombia, la mayor parte de las ayudas públicas a la vivienda van dirigidas a favorecer el incremento de la vivienda en propiedad, mientras que el desarrollo de la vivienda pública en régimen de alquiler es prácticamente nulo.

La política de vivienda más decidida es la construcción de residencias por parte de los organismos públicos y la entrega de las mismas a estratos seleccionados de la población (promoción oficial de viviendas), que es el más consistente ejemplo de vivienda pública. Otra política de vivienda es la ayuda pública a la adquisición de viviendas promovidas por el sector privado, que es la forma más extendida y vigente en Colombia (a excepción del Programa de Viviendas Gratis). De aquí se derivan varias fórmulas: desde la concesión de subvenciones y exenciones fiscales al promotor, hasta la ayuda directa al comprador (subsidio a la demanda), sea con el abono de parte del préstamo hipotecario o con la concesión de créditos a muy largo plazo y a bajas tasas de interés. Otro referente de las políticas dominantes en la actualidad es la legalización de la tenencia de los predios al interior de los asentamientos de origen informal (titulación) dirigido a facilitar el acceso al crédito y dinamizar la actividad constructiva; no obstante de acuerdo con Calderón (2013) la experiencia aporta elementos para afirmar que los efectos sociales y económicos esperados son difícilmente llevados a cabo, ya que tal mecanismo o la mera expectativa de su implementación resultan alentadores de la informalidad. Por otro lado, respecto a una de sus mayores preocupaciones: la integración económica, diversos estudios enseñan que los titulados no acceden a préstamos hipotecarios por múltiples razones; entre ellas el temor a perder su propiedad, la desconfianza frente a los bancos, el reducido valor de la propiedad y la negativa de las instituciones financieras, entre otros; lo que perpetúa veladamente las condiciones de permanencia de estos segmentos de población

en la informalidad. Esto desvirtúa el nexo entre título de propiedad y el acceso al crédito. Quizá su mayor aporte sea la valoración que hacen los pobladores del título de propiedad como un sinónimo de seguridad y permanencia física de su inmueble, blindándoles de procesos de desalojo.

La titulación de tierras tampoco ha generado mercados inmobiliarios formales (Calderón, 2013), dado que la lógica de actuación de los agentes implicados es la evasión de los costos que conlleva la formalidad. En el Perú y en nuestro medio, en zonas de origen informal donde se adelantaron procesos de titulación de predios, entre ellos sectores de la Comuna 13, se presenta una baja dinámica edificadora acompañada de precariedad constructiva, escenarios de mercados de alquiler informal o situaciones donde no se registran las transacciones de los inmuebles, lo cual implica la pérdida de vigencia de los registros.

Jaramillo (2012) ubica en un espectro ideológico las líneas de política pública que atenderían la problemática de la ciudad marginal y que se desprenden de los enfoques que se adoptan y que a su vez implican una manera de valorar y considerar la misma. En un extremo sitúa lo que denomina “Teoría de la Marginalidad de derecha” o “erradicación de tugurios” como también se le conoce, que cronológicamente se consolidó primero y que se manifestó en la lucha contra los barrios marginales, reprimiendo sus procesos de producción y removiendo los asentamientos ya existentes, esgrimiendo como soporte la dimensión de la trasgresión jurídica representada por la violación a la reglamentación urbanística y por contraponerse al objetivo de la eficiencia y a la concepción de desarrollo de la ciudad, desatando un conflicto con los pobladores resultado de la represión severa a la que se vieron sometidos.

Esta corriente evoluciona en el traslado de estos grupos poblacionales a desarrollos habitacionales modestos promovidos por el Estado y concebidos bajo el criterio moderno que aspiraba en definitiva, a la modernización de sus ocupantes y a la promoción de valores y comportamientos que fueran compatibles con el ambiente global de cambio. Sin embargo, tal estrategia implicaba grandes inversiones que resultaban insuficientes dado el crecimiento del déficit habitacional de los sectores más pobres de la población. Con la cantidad inopinada de la

urbanización espontánea, tales prácticas represivas fueron cesando y dando lugar al segundo enfoque, el que derivaba de la valoración de la Teoría de la Marginalidad de “izquierda”, que tomaba distancia de la hipótesis de que el simple devenir de la modernidad disolviera de manera gradual las barreras que impedían el acceso al progreso y a los beneficios del desarrollo en la ciudad.

Esta variante postulaba que las barreras que dificultaban la inclusión de la población que habita en asentamientos informales tenían origen en la mezquindad y “la reticencia de grupos dominantes tradicionales a renunciar a algunos privilegios, lo que era necesario para un desarrollo más inclusivo y a la negligencia del Estado para inducir estos cambios” (Jaramillo, 2012:7). Las propuestas derivadas de esta visión iban desde reformas agrarias, reestructuración y universalización de la educación, cambios en las estructuras políticas, regímenes laborales más flexibles y avanzados que combatieran la precariedad del trabajo, entre otros; sin embargo el paso de enfoques a políticas no es directo porque median poderes, intereses y valores de la élite dominante que se convierten en los principales escollos a superar.

Como vemos, el pensamiento urbano se acumula y se redescubre cada cierto tiempo; para la época, se busca entonces que se asuman los desarrollos y barrios edificados como una respuesta racional y creativa de estos grupos de población ante unas condiciones sociales y económicas muy precarias, teniendo en cuenta que de no haber hecho uso de tal saber, las difíciles condiciones de habitabilidad en las ciudades serían definitivamente mucho más graves de lo que se puede percibir en la práctica. A partir de esta concepción se derivan una serie de figuras que van desde el impulso al desarrollo progresivo de las viviendas como una crítica al urbanismo tradicional y a la práctica arquitectónica que no admite la evolución ni el crecimiento de las soluciones; la seguridad de tenencia y derechos de propiedad como una garantía pública al no desalojo e incentivo a los trabajos de mejora del hábitat; el desarrollo y la participación comunitaria caracterizado por un enfoque histórico-estructural, sin intervención física ni jurídica, sino política y socialmente, como un impulso al trabajo asociado y a la democracia participativa. Por último los programas de mejoramiento integral hacen su aparición como una

figura de descentralización municipal para integrar los barrios al tejido urbano y social.

A finales de la década de los años sesenta y principios de los setenta toma forma la Teoría de la urbanización dependiente, como crítica a la mencionada Teoría de la marginalidad, haciendo énfasis en las relaciones de clase y su evolución como motor del desarrollo social y de la urbanización como un proceso derivado de la acumulación de capital en sus instancias económica, político-jurídica e ideológica (Torres, 2009).

En resumen, este nuevo enfoque teórico establece que el mismo esquema presente entre naciones dependientes y países centrales o desarrollados se reproduce al interior del país dependiente, creando una región dominante y otra dominada y estableciendo relaciones de primacía o de dominio y dependencia entre capitales, pequeñas ciudades y áreas rurales y tal como sucede entre países, mediante relaciones desiguales de intercambio, se generan empleos y riqueza, se atrae la inversión, se localizan centros educativos y de investigación, se extraen continuamente de unos, excedentes económicos que ocasionan desequilibrios territoriales cada vez más notorios.

Sus autores consideraron ilusas y conciliadoras las propuestas que se hicieron desde el ala izquierda de la teoría de la marginalidad, pues perpetuaban tales condiciones de la ciudad informal sin producir cambios estructurales en términos espaciales y socioeconómicos. Un ejemplo de las distancias entre ambos enfoques lo sintetiza la concepción de lo rural; para la corriente marginalista constituye una tradición que puede asimilarse y potenciar sus hechos positivos, mientras que para los miembros de la teoría de la urbanización dependiente, lo rural es la manifestación de prácticas ligadas a la miseria a la que son sometidos la clase marginal y los obreros. Consideraban las políticas de autoconstrucción como prolongadoras del *statu quo*, en la medida en que “permiten al estado y al capital descargarse de este costo importante de la reproducción de la fuerza de trabajo, cuyos poseedores se ven impulsados a prolongar su jornada de trabajo, sin remuneración naturalmente, por el sueño de vivienda propia pero de

estándares habitacionales muy bajo y precarias técnicas constructivas” (Torres, 2009:29).

En los años setenta, la Teoría de la urbanización dependiente es cuestionada por diversos autores, entre ellos Paul Singer (1968; 1971), Kowarick (1875; 1979) y Pradilla (1982; 1987), dado su esquematismo y por no profundizar en las relaciones internas de los países latinoamericanos y sus clases sociales. Tales críticas dieron origen a la Teoría urbana marxista, la cual establece que en la ciudad como producto social, se reflejan las asimetrías y contradicciones de la sociedad que la construye, otorgándole un enfoque estructural al proceso de urbanización; adicionalmente, la realidad social expresada en las ciudades está constituida y puede desagregarse en tres elementos fundamentales que explican su singularidad:

1. La dimensión económica y social,
2. La político-institucional y
3. La ideológica-cultural

A partir de estas dimensiones puede ser investigada toda la ciudad capitalista. Otros autores de los que se alimenta esta teoría dentro de un enfoque marxista, son Topalov (1979) y Castells (1971; 1986), quienes abordan la ciudad como fuerza productiva permeada por el sistema económico, político e ideológico y una proyección en el espacio, del conjunto de los elementos que constituyen la sociedad, lo que implica, que del estudio de las lógicas de estructuración y funcionamiento de la formación social se desprende el método para estructurar y ordenar los elementos de la ciudad. Desafortunadamente, este enfoque todavía se encuentra en una fase general, pero constituye una valiosa contribución metodológica que permite acercamientos analíticos a esta problemática. No obstante, el carácter general de sus categorías de análisis representa su más notable deficiencia, lo que dificulta una interpretación completa de una realidad regional y urbana tan compleja como los impactos espaciales del capitalismo en latinoamérica y el proceso de urbanización colombiano. Sin embargo, a partir de los años noventa y primeros del siglo XXI, hay un renovado interés por el legado del enfoque marxista destacándose la propuesta de “Teoría de la espacialidad

monopolista periférica” de Jaramillo (1990) que incorpora elementos de la Teoría de la urbanización dependiente y la Teoría de la marginalidad, la cual plantea la singularidad de la dinámica espacial del capitalismo monopólico cuando tiene lugar en los espacios periféricos de la cadena capitalista internacional.

Sintetizando, el Estado colombiano acogió diversos enfoques en su accionar con el paso del tiempo, convertido en el moderador de las contradicciones sociales y bajo las anteriores concepciones ha perseguido las siguientes metas, de acuerdo con Mosquera (1996:241):

- a) Detener o encauzar los flujos migratorios campo-ciudad
- b) Reprimir las ocupaciones ilegales de terrenos en áreas rurales y urbanas.
- c) Erradicar los tugurios, recurriendo al desalojo de los ocupantes de hecho identificados como invasores.
- d) Controlar la edificación clandestina y mejorar los asentamientos urbanos precarios.
- e) Realizar programas de vivienda mínima basados en la autoconstrucción y el desarrollo progresivo de las casas y los servicios públicos, destinados a los sectores de bajos ingresos.

Financiar este tipo de programas con recursos de la banca internacional: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Agencia Internacional de Desarrollo (AID), DevelopmentLound Found (DLF).

2.1.5 Marco referencial y revisión del estado del arte

El soporte para el estudio de la problemática y la explicación de eventos específicos lo constituye sin duda, los estudios previos consultados; no obstante éstos aportan una visión particular del fenómeno y plantean reflexiones desde un nivel relativo de abstracción, destacando en buena medida la dimensión histórica del fenómeno y sus mecanismos estructurales, razón por la cual algunos de ellos no suponen conclusiones definitivas y sin embargo apoyan e incentivan a realizar análisis concretos para cada ciudad. Agrupados por preocupaciones específicas, a continuación se expondrán de manera resumida las posturas de los principales referentes en la materia.

A. Lógicas generales de actuación de los agentes urbanos involucrados en el mercado formal e informal de suelo

Un punto fundamental de funcionamiento del mercado del suelo, es que la oferta de suelo servido a precios accesibles es insuficiente. De acuerdo con Jaramillo (2012) la visión liberal de la sociedad permea la noción de que el bienestar y la prosperidad están asociados de manera íntima al funcionamiento del mercado; no obstante, el autor enmarca la discusión actual sobre urbanización informal y mercado del suelo desde la óptica de la tradición marxista, introduciendo nociones como la simultaneidad de prácticas de actores heterogéneos en un espacio mercantil compartido, los cuales se comportan como empresarios potenciales que hacen elecciones racionales y cálculos sistemáticos; por razones como el desbalance entre compradores y vendedores, la no libertad de acceso al mercado, la heterogeneidad de los productos ofertados y la asimetría de la información disponible, el mercado del suelo se considera un mercado imperfecto e ineficiente. Abramo (2010) explica que la ciudad contemporánea tiene como mecanismo de coordinación de las decisiones de uso del suelo la predominancia del mercado, no obstante por la hegemonía del capital privado, establece la necesidad de tomar precauciones para evitar dicho escenario mediante el retorno de la acción pública,

la intervención directa y reguladora del Estado en la planificación y coordinación de uso del suelo urbano.

Por otro lado, según Calderón (1999), la lógica general dentro del mercado de suelo de los actores privados urbanos, la constituye la constante búsqueda de mecanismos para generar ganancias y rentas a partir de la evasión del costo impuesto por los requisitos urbanísticos. Esta lógica enfrentada al rígido marco regulador que caracteriza a las ciudades latinoamericanas, determina en gran medida la producción de la ciudad informal. Adicionalmente los costos de acceso y de permanencia que supone la formalidad están fuera del alcance de gran parte de la población. De esta manera se requiere establecer los determinantes en la creación de los precios de la tierra urbana como soporte físico del desarrollo y los elementos innecesarios del derecho que podrían eliminarse y que remiten a la complejidad y particularidades propias de los marcos reguladores en cada país y/o ciudad.

La lógica mercantil del acceso a suelo urbano se manifiesta a través de dos formas institucionales diferentes: relaciones legales o ilegales; en el primer caso, la coordinación de las relaciones entre individuos y grupos sociales es ejercida por el mercado formal, mientras que en el segundo caso el mecanismo de acceso al suelo se da mediante el mercado informal.

El mercado informal del suelo está por fuera de la esfera jurídico-política regulada por el Estado de Derecho moderno; su accionar se encuentra al margen del marco de los derechos civiles que regulan el uso y la propiedad del suelo urbano (Abramo, 2010), es decir, no se rige por el derecho urbanístico, ni por el derecho económico y comercial y tampoco por el derecho de propiedad; por ende los contratos que normalmente soportan las transacciones mercantiles no tienen cabida en el mercado informal de suelo y están relacionadas con el campo de la economía informal. Sin embargo, en ocasiones las transacciones que se dan derivadas de la fragmentación de lotes en áreas suburbanas o rurales están soportadas por contratos o promesas de compraventa que son reconocidas como evidencia de la propiedad adquirida.

Por otro lado, en otras ocasiones la posibilidad de la existencia del intercambio mercantil informal, está dada por la presencia de una estructura institucional informal reguladora cimentada en la personalización de la relación contractual, unos lazos de confianza y respeto a los términos que se establecen entre compradores y vendedores y/o arrendadores y arrendatarios, y unos mecanismos coercitivos implementados generalmente por una “autoridad local” que intentan garantizar el cumplimiento de lo pactado. Se aclara también, que el mundo del mercado informal de suelo dista mucho de ser óptimo en su funcionamiento o de acercarse a una competencia perfecta, ya que la asimetría de la información con la que cuentan los agentes, su carácter oligopólico, la dificultad para entrar al mercado tanto para compradores como para vendedores, pueden derivar fácilmente en el oportunismo y la conflictividad entre las partes, lo que puede desencadenar una ruptura unilateral por los correspondientes intereses.

En consecuencia, el mercado informal de suelo, es clasificado en dos grandes submercados (Abramo, 2008): el primario abarca las transacciones exclusivas de suelo y está constituido por el fraccionamiento de grandes lotes y su venta, con características relativamente homogéneas del producto (variaciones en la ubicación, las externalidades exógenas y sus dimensiones), caracterizados por una lógica oligopólica de funcionamiento del mercado, lo que repercute directamente en la formación de los precios; no obstante, la manera en que se define el producto y su financiación, remite a prácticas mercantiles premodernas. Generalmente este submercado tiene lugar al inicio del proceso de ocupación de lotes de terreno.

El segundo submercado está definido por las áreas de origen informal consolidadas, representado generalmente por la heterogeneidad de los productos (construcciones por lo general y el alquiler) y por presentar una estructura competitiva racionada.

Como se puede establecer, ambos submercados son fácilmente identificados en la estructura urbana de Cali, que contribuyeron notablemente a la expansión de la mancha urbana y también en áreas precisas de la Comuna 13, no obstante, el presente estudio se enfocará exclusivamente en el submercado primario.

Como puede apreciarse en la Figura 3, el área del Sector Lagunas de El Pondaje y Charco Azul y los barrios Villablanca, Lleras Restrepo, Lleras Cinta Larga, Charco Azul, La Paz, El Vergel, Los Robles y Comuneros II, fueron creciendo y ocupándose mediante procesos de invasión y fragmentación de lotes, ampliando la huella del municipio fruto del desequilibrio entre el crecimiento de la demanda por el suelo y la expansión de su oferta, generando, como veremos, precios del suelo con tendencias constantes al alza.

B. Agentes urbanos y planeación urbana

El período de estudio se caracteriza por la presencia destacada de loteadores que agrupaban parcialmente en su accionar actividades que hacen parte del proceso de producción de una vivienda; es decir: desde la adquisición de suelo, subdivisión y urbanización (en muy pocos casos); quedando a cargo del futuro usuario el financiamiento, la construcción de su vivienda y la dotación o conexión con la infraestructura de servicios públicos.

Fernández (2001) establece que la naturaleza excluyente del desarrollo urbano en países en vías de desarrollo, dificulta encarar eficazmente el problema cada vez mayor de la informalidad e ilegalidad urbana. El problema de la forma de ocupación del suelo por parte de los grandes sectores de población más pobres es y ha sido vista como una alteridad.

En general, de acuerdo con Jaramillo (2012), las prácticas espaciales desplegadas en los asentamientos de origen informal comparten la trasgresión jurídica, algo determinante en la percepción de la problemática, y la manera de enfrentarla ha tenido, como hemos observado, diversos enfoques a lo largo del tiempo.

En Colombia, la regularización de la propiedad urbana como incorporación de esa realidad física al conjunto de realidades identificadas, calificadas y organizadas por el Estado de conformidad con la ley, los programas de autoconstrucción y producción estatal de vivienda social, buscando regular funcionalmente el espacio y desconociendo a menudo procesos sociales y económicos que acompañan estos hechos físicos, han sido la respuesta política más usual a este problema, que implica costos fiscales notables que no se equiparan con el vertiginoso

crecimiento de las necesidades habitacionales de grandes porciones de la población.

En consecuencia, Jaramillo (2012) propone reconocer la contribución e incluso incentivarla y orientarla, de la urbanización espontánea y otorgar mérito a esa respuesta decididamente racional que constituyen los enormes esfuerzos de los pobladores más pobres de las ciudades latinoamericanas en la construcción de un lugar para vivir y que en lugar de convertirse en un obstáculo para su promoción social, sea un soporte de ella, ya que de otro modo la pobreza urbana tendría unas dimensiones más alarmantes de lo que conocemos hoy. Una posición similar adopta Clichevsky (2008), al abogar por el reconocimiento de lo existente y lo informal, y propone hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la formalidad. De ésta manera, dada la urgencia de adelantarse a los procesos que dan origen a los asentamientos informales, es necesario desarrollar un análisis crítico del papel de las instituciones y del ordenamiento jurídico en el marco de la urbanización para adelantar reformas y optimizar los procesos.

C. Planeación urbana, mercados de suelo y el precio de la tierra como capitalización de la renta

La tierra dentro la estructura urbana cumple dos funciones: es el soporte material de las edificaciones y provee una localización al interior de la ciudad. Como elemento clave en el desarrollo de asentamientos informales, el precio de la tierra se explica desde la tradición clásica a través la Teoría de la Renta, la cual establece que la tierra no tiene valor, por lo cual no debería tener un precio; no obstante, este último se construye mediante el mecanismo conocido como Capitalización de la Renta, el cual está cimentado en el control jurídico que sobre el suelo ejercen los propietarios de la tierra, que les permite capturar parte del valor generado en los procesos productivos que requieren del suelo para su operación (Jaramillo, 2011).

No es fácil realizar una explicación detallada de los factores que afectan el comportamiento de los precios de la tierra, pero es posible mencionar algunos

elementos determinantes para abordar este aspecto de los mercados del suelo urbano.

Smolka (2003:2) establece que:

El precio de la tierra urbana, como en cualquier mercado, es determinado por la oferta y demanda. El suministro de tierra depende de la cantidad habilitada por año, la cantidad que es retenida y la intensidad de uso de la existente. La demanda depende de la tasa anual de formación de nuevos hogares ajustada por su ingreso y/o poder adquisitivo, sus preferencias y los precios de otros artículos en sus presupuestos.

Por otro lado Abramo (2010) analiza la relación entre la producción de la estructura física y el funcionamiento de los mercados del suelo en América Latina, y hace especial énfasis en la interdependencia de los mercados formales e informales de suelo, por ejemplo: el elevado precio del suelo urbanizado en el mercado formal, afecta relativamente el aumento de los precios de los lotes informales y viceversa, esto debido en gran medida a la interrelación de rentas que fluyen de manera periódica y al mecanismo colectivo y sistémico que incorpora la interacción de muchos agentes. El precio del suelo se construye teniendo como referencia la renta que potencialmente podría cobrar el propietario (Jaramillo, 2011). El cambio de uso del suelo o su inminente transformación produce rentas de la tierra. Adicionalmente, aspectos determinantes en el establecimiento de los precios son: la accesibilidad, como *trade-off* entre renta y costos de transporte; externalidades representadas por los cambios en el valor por acciones de terceros que no implica transacciones; las expectativas e incertidumbres acerca de lo que traerá el futuro; la regulación, asociada a la normativa asignada y las cargas fiscales.

En ese sentido, en nuestro medio en los últimos años el enfoque dado a la planeación del desarrollo está basado en la autonomía local y la inclusión de distintos instrumentos de gestión del suelo⁵ y condensa el conjunto de normas

⁵ La gestión del suelo se puede definir como las reglas de juego establecidas para el uso y aprovechamiento de los terrenos o *el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra,*

volumétricas y de usos para darle un orden y orientación a los desarrollos privados.

La violación de la normativa por lo general, repercute en efectos sociales negativos. Según Borrero y Schechinger (2007), la normatividad urbana que otorga los lineamientos para el desarrollo del suelo no urbanizado tiene incidencia directa en el valor del suelo ofertado. La imposición normativa ejerce un control sobre los precios del suelo. Esta afirmación contrasta con la sabiduría convencional de que la imposición de cargas urbanísticas a proyectos inmobiliarios encarece el valor de la vivienda porque la única manera de compensar “las pérdidas” que suponen éstas, es recuperar lo invertido cobrándole al usuario final. De esta manera la sociedad especuladora colombiana se refleja en un mercado de suelo imperfecto donde la información disponible es escasa y/o asimétrica. Por lo tanto, se desprende del análisis, que es de gran utilidad acompañar el desarrollo de terrenos urbanos no urbanizados con la imposición de obligaciones urbanísticas y regulaciones normativas para evitar procesos especulativos con el valor del suelo.

A menudo en Latinoamérica la norma urbanística está concebida para proteger áreas de propiedad de élites del acceso de familias pobres y como un mecanismo de capitalización. Según Smolka (2003), contrario a las creencias populares, la informalidad urbana es costosa y el alto precio de la tierra urbanizada en el mercado formal, como se anotó anteriormente, parece afectar los relativamente altos precios de los loteos informales y viceversa.

Como se ha podido constatar empíricamente, el precio del suelo refleja las expectativas del uso futuro del terreno o su futura dotación en materia de servicios públicos; de igual manera, el anuncio o implementación de algún programa de

destinadas a alcanzar los objetivos éticos y políticos que asume una colectividad en los procesos de transformación, ocupación y conservación de un territorio.

Los instrumentos de gestión del suelo incluidos en la legislación colombiana son: 1. Enajenación voluntaria y forzosa, expropiación por vía judicial o por vía administrativa 2. La gestión asociada por medio de reajuste de tierras, la integración inmobiliaria o la cooperación entre partícipes derivados de planes parciales y las Unidades de Actuación Urbanística. 3. La declaratoria de desarrollo prioritario, sujeta a venta forzosa en pública subasta. 4. Los bancos de tierra o inmobiliarios, apoyados en el derecho de preferencia. 5. La participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística estatal. 6. Los certificados de derecho de construcción y desarrollo. 7. Los fondos de compensación. 8. La contribución de valorización. 9. El cobro progresivo de impuesto predial unificado para los lotes urbanizados no edificados y 10. Los estímulos tributarios, urbanísticos o los mecanismos de compensación para los propietarios de inmuebles declarados de conservación ambiental, arquitectónica, histórica o cultural. Tomado de Maldonado et al. (2006:81).

normalización tiene una influencia determinante en la ocupación de terrenos y en la estructuración de los precios del suelo.

2.1.6 Legislación sobre planeación urbana, asentamientos informales y vivienda social en Colombia

La constitución Política de Colombia postula en su artículo 51 que:

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.

y el artículo 313 reza que:

Corresponde a los concejos: (...) 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

De acuerdo a estos mandatos constitucionales el Estado ha apuntado a hacer efectivo tanto el derecho a la vivienda digna como su obligación en materia de planeación urbanística a partir de la formulación e implementación de políticas públicas de vivienda o habitacionales.

La producción legislativa nacional en el tema de planeación urbanística tiene diversos enfoques de acuerdo a la evolución de la misma (Torres, 2009). La etapa fundacional del planeamiento urbano (1947-1950) está determinada por los postulados del urbanismo moderno y caracterizada por la figura del Plan Regulador adoptado por la Ley 88 de 1947.

La segunda etapa (1960-1978) no contó con resultados legislativos nacionales, pero concentró sus esfuerzos en el desarrollo de planes viales, la producción de equipamientos y programas de vivienda y servicios urbanos. Esa ausencia de producción legislativa relativa a la ordenación del territorio se evidencia, en el caso de Cali, en la tardía adopción del Acuerdo 016 de 1969, referente al Código de Urbanismo (el anterior databa de 1954) ya que varios proyectos presentados a

consideración del Concejo Municipal no lograron surtir trámite en dicha corporación.

La desarticulación en este período entre la Administración Municipal y el Concejo, ocasionó la ausencia de un direccionamiento al desarrollo urbano⁶, que a su vez, generó la toma de decisiones en materia de provisión de servicios públicos sobre la marcha por parte de EMCALI (Empresas Municipales de Cali, encargada de la prestación de servicios públicos de energía, acueducto, alcantarillado y telecomunicaciones) que serían determinantes en el crecimiento exagerado y desordenado y en la gestación de asentamientos informales al oriente de la ciudad. Sin embargo, son los períodos siguientes los que concentrarán la atención para efectos de determinar la pirámide jurídica y el marco teórico del proyecto de investigación, ya que el abordaje en torno a la informalidad y los orígenes de los asentamientos objeto de estudio se dan a finales de la década de los años 70.

En la tercera etapa (1978-1989) se implementó un enfoque del planeamiento del desarrollo establecido en la Ley 61 de 1978 (Plan Integral de Desarrollo) la cual reza en su Artículo 2º:

El desarrollo de las áreas urbanas se regulará dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica. Así mismo se procurará la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento y la participación de la sociedad en el valor de la tierra que se deba exclusivamente al crecimiento de las ciudades o al gasto público.

Con éste enfoque se buscó enfrentar la expansión urbana y el crecimiento acelerado de las principales ciudades colombianas. En los años 80 se generan modelos alternativos para atender la problemática del acceso a la vivienda impulsados por la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en Vancouver de 1976.

En la misma década el debilitamiento de la figura de los planes urbanísticos derivó en el remplazo del “Plan” por el “Código de Urbanismo”; en ese sentido para la

⁶ Principalmente en temas relativos a las densidades habitacionales urbanas.

ciudad de Cali se adoptó el “Decreto Extraordinario No. 669 de 1986. Código Urbano del Municipio de Santiago de Cali” que condensó el conjunto de normas volumétricas y de usos para darle un orden a los desarrollos privados y deja a un lado la idea de desarrollo urbano mediante el establecimiento de un modelo territorial y urbano.

La cuarta etapa corresponde al período de expedición e implementación de la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana (1989-1997) la cual enfoca su accionar en la planeación municipal basada en la autonomía local y la inclusión de distintos instrumentos de gestión del suelo que resultaron ser efectivos en otros países y establece la obligatoriedad de los Planes de Desarrollo. Dicha Ley en su Artículo 2o. reza:

El artículo 34 del Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), quedará así: "Los Planes de Desarrollo incluirán los siguientes aspectos:

1. Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas;
2. Un plan vial, de servicios públicos y de obras públicas;
3. (...)
4. La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes;
5. La asignación en las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no construidos, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para la protección del medio ambiente y de la ecología, delimitar zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y re desarrollar zonas afectadas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado; (...)

De igual manera, en el Capítulo V de la Ley, se tratan materias relativas a la legalización de títulos para la vivienda de interés social. El Capítulo VII trata aspectos sobre los Bancos de Tierras.

Como parte de los deberes del municipio de Cali, se adopta el Acuerdo No. 30 de diciembre 21 de 1993. ESTATUTO DE USOS DEL SUELO Y NORMAS URBANISTICAS PARA EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.

El quinto período (1997-a nuestros días) corresponde al de vigencia de la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial que establece la obligatoriedad de los POT, PBOT y/o EOT's e introdujo modificaciones a la Ley 9 de 1989. Esta postula en su Artículo 1°:

Objetivos. La presente ley tiene por objetivos:

1. (...)
2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, (...).
4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión

municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

Adicionalmente, en su Artículo 2, la Ley 388 introduce los principios del ordenamiento del territorio:

- a. La función social y ecológica de la propiedad.
- b. La prevalencia del interés general sobre el particular.
- c. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Es de suma importancia, resaltar el hecho de que la legislación colombiana ha asignado a la propiedad una función social que implica obligaciones y configura en el Artículo 3 de la Ley 388, una función pública del urbanismo autónoma y diferenciada de otras potestades del Estado (Maldonado, 2006).

Como resultado de lo anterior Cali adopta el Acuerdo No. 069 de Octubre 30 de 2000, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI" POT. Posteriormente, mediante el Acuerdo 0373 de 2014, se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del POT, como documento que traza la hoja de ruta para el desarrollo urbano del municipio en conjunto con el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) que asigna presupuestos y ejecuta las políticas contenidas en el POT.

La producción de la ciudad popular está relacionada estrechamente con las estructuras de provisión de viviendas, equipamientos y servicios públicos; por lo tanto las decisiones estatales tomadas en materia de asentamientos informales y vivienda social se vinculan con la legislación que ha establecido sus instituciones y procedimientos a lo largo de la historia de la nación. En el caso de la legislación que en materia de vivienda social se tomó en el país, encontramos que ésta es extensa y variada, y es una concepción general de investigadores especializados en el tema, el clasificarla en 5 períodos (Saldarriaga, 1995 y Ceballos, 2008). Dichas fases tienen una temporalidad marcada como es de esperar, asociados a los distintos períodos gubernamentales y se caracterizan por un enfoque específico que da cuenta de la evolución de la acción del Estado y sus propuestas

en materia de vivienda social. Los períodos establecidos con su respectiva preocupación o enfoque son los siguientes:

- a) 1918 a 1942. Énfasis en el higienismo.
- b) 1942 a 1965. Institucionalización de la acción estatal para enfrentar el problema de la vivienda.
- c) 1965 a 1972. Transición en el manejo institucional del problema de la vivienda.
- d) 1972 a 1990. Creación de las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV).
- e) 1990 a nuestros días. El mercado, el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y los subsidios a la demanda.

Como parte esencial de la investigación y de acuerdo a la temporalidad de interés establecida, este estudio se centrará en los dos últimos períodos, a partir de los cuales se realizará un análisis de contenido de Leyes, decretos reglamentarios y normativa urbana asociada y producida durante dichos períodos, que permita establecer la influencia y los efectos en la formación de precios de suelo y la producción de la estructura urbana fruto de la implementación de políticas de regulación.

2.1.7 Pirámide jurídica de los asentamientos informales y la vivienda de interés social y prioritario (desde mediados de la década de los años 70 hasta nuestros días).

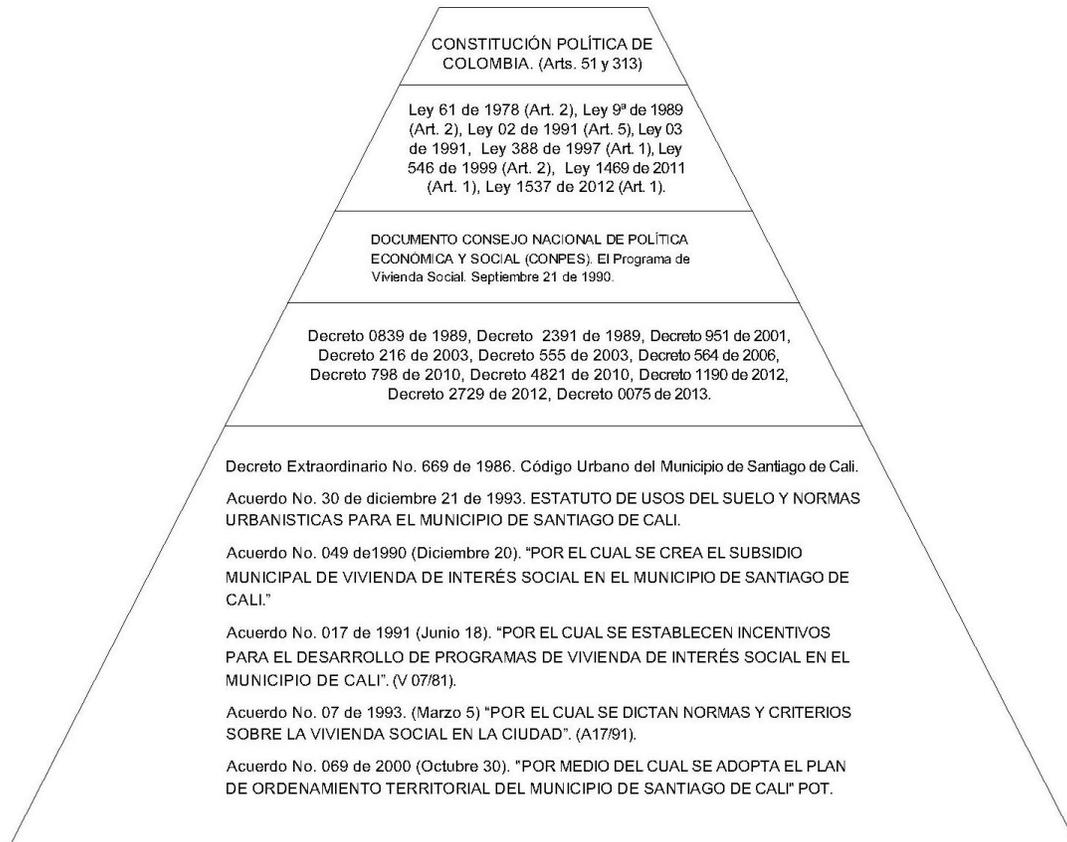


Figura 1. Pirámide jurídica de los asentamientos informales y la vivienda de interés social y prioritario enfocada en el período comprendido desde mediados de la década de los años 60 hasta nuestros días. Fuente: Elaboración propia.

El Marco normativo que enmarca los procesos de gestión de vivienda tiene como fundamento legal la Constitución Política de Colombia que consagra los derechos de cada uno de los ciudadanos a una vivienda digna.

- a) Ley 9ª de 1989 (Enero 11) de Reforma urbana. "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".
- b) Ley 388 de 1997 (Julio 18) de Desarrollo territorial. "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones".
- c) Ley 1469 de 2011. Medidas para promover la oferta de suelo urbanizable. Artículo 1.

- d) Ley 1537 de 2012. Normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Artículo 1.
- e) Decreto número 2391 de 1989 (Octubre 20). “Por el cual se reglamenta el artículo 3 de la Ley 9 de 1989 y el artículo 3 del Decreto-Ley 78 de 1987 en desarrollo de las actividades de las organizaciones populares de vivienda”.
- f) Decreto número 564 de 2006 (Febrero 24). “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social y se expiden otras disposiciones”.
- g) Decreto número 4821 de 2010 (Diciembre 29). “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”.
- h) Decreto número 1190 de 2012 (Junio 5). “Por el cual se reglamenta el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, en materia de vivienda de interés social nueva para áreas urbanas”.
- i) Decreto número 0075 de 2013 (Enero 25). “Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones”.

Los siguientes documentos son parte importante para comprender las particularidades del caso estudiado y son en su totalidad actos administrativos y Acuerdos del Concejo De Cali:

- a) Acuerdo No. 016 del 21 de Abril de 1969 “Por el cual se establece el reglamento de zonificación del municipio de Cali y se dictan normas sobre edificación”.
- b) Acuerdo No. 018 del 8 de Agosto de 1969 “Por el cual se crea un barrio y se le dá nombre (Mariano Ramos)”.

- c) Acuerdo No. 020 del 21 de Agosto de 1969 “Por el cual se crea un barrio y se le dá nombre (Ulpiano Lloreda)”.
- d) Acuerdo No. 021 del 21 de Agosto de 1969 “Por el cual se incorpora un sector de la ciudad en el perímetro urbano y se crea un nuevo barrio Antonio Nariño”.
- e) Acuerdo No. 04 del 15 de Septiembre de 1980 “Por el cual se delimita el perímetro urbano del municipio de Cali”.
- f) Acuerdo No. 07 del 26 de Septiembre de 1980 “Por el cual se delimita el perímetro suburbano del municipio de Cali y se establecen los usos del suelo suburbano”.
- g) Decreto No. 0659 del 31 de Julio de 1986 “Por el cual se expide el código urbano del municipio de Cali”.
- h) Acuerdo No. 13 del 8 de Agosto de 1988 “Por el cual se reforma el decreto extraordinario No. 0659 del 31 de Julio de 1986, que adopta el código urbano del municipio de Cali”.
- i) Acuerdo No. 30 del 21 de Diciembre de 1993 “Por el cual se expide el estatuto de usos del suelo y normas urbanísticas para el Municipio de Santiago de Cali”.
- j) Acuerdo No. 049 de 1990 (Diciembre 20). “Por el cual se crea el subsidio municipal de vivienda de interés social en el municipio de Santiago de Cali.”
- k) Acuerdo No. 017 de 1991 (Junio 18). “Por el cual se establecen incentivos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social en el Municipio de Cali”. (V 07/81).
- l) Acuerdo No. 07 de 1993. (Marzo 5) “Por el cual se dictan normas y criterios sobre la vivienda social en la ciudad”. (A17/91).
- m) Acuerdo No. 069 de 2000 (Octubre 30). "Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali".

3. Diseño metodológico

Para el desarrollo de la investigación se establecen tres estrategias metodológicas, que combinan metodologías cuantitativas de recolección de datos, revisión cartográfica, métodos de historia oral para reconstruir trayectorias comunitarias y familiares, estudio de documentos normativos y análisis espaciales soportados en SIG para conciliar la información recogida.

Como primer paso, se llevó a cabo la revisión del estado del arte a través de textos teóricos, estudios de caso y artículos para establecer la manera en que se aborda la problemática desde otros contextos. En segundo lugar, se describe el contexto de la ciudad de Cali, realizando un análisis cuantitativo para establecer la situación actual de la población de la Comuna 13 en términos socioeconómicos, valiéndose para ello de diversos estudios, entre ellos:

- a) Censo DANE, resultados para Cali y Comuna 13, 2005.
- b) Anuario estadístico de la Alcaldía de Cali, Cali en Cifras. 2004, 2011, 2013.
- c) Resultados de la encuesta de percepción y evaluación de la calidad de vida presentados por Cali cómo vamos. 2010, 2011, 2012.
- d) Estudio del valor de suelo urbano en Cali. 2008, 2010 y 2012. Lonja de Propiedad Raíz y la Cámara de Comercio de Cali.
- e) Actualización del estudio de déficit de vivienda, cuantitativo, cualitativo y de entorno para el municipio de Santiago de Cali y su área urbana y rural. Empresa Municipal de Renovación Urbana – Camacol Valle.

En tercer lugar se realizaron 101 encuestas personales a habitantes involucrados directamente en transacciones inmobiliarias (propietarios de terrenos) distribuidas aleatoriamente en sus 22 barrios y 14 asentamientos de desarrollo incompleto que permiten abarcar la decisión individual racional en la utilización de los escasos recursos que se materializa en las relaciones mercantiles que regulan la sociedad, definidas por relaciones de equivalencia, y esa relación de equivalencia es definida por cantidades de valores que se representan en los precios. Este ejercicio se realizó con el fin no sólo de obtener un panorama más amplio en los

precios de oferta original previo a las regulaciones y conocer las variaciones en períodos de tiempo determinados de los precios del suelo en asentamientos informales y barrios regularizados de origen informal, sino para determinar las formas de adquisición del terreno, los mecanismos de pago, los agentes que intervienen en el mercado informal de suelo en la Comuna 13 de Cali, sus lógicas de actuación determinadas en el tiempo y las características del producto (lotes de terreno) y/o hábitat.

En la siguiente figura se aprecia la localización de la Comuna 13 respecto a la estructura urbana de Cali, su división por comunas y la delimitación de la Comuna 13 con las principales vías de sus alrededores.



Figura 2. División político-administrativa de la ciudad de Cali y localización de la Comuna 13. Fuente: Elaboración propia a partir de la Cartografía del Departamento Administrativo de Planeación Municipal e Imagen satelital, Google Earth. 2013.

Como se ha establecido en el resumen del proyecto de investigación, hay un período de interés clave en la constitución del Distrito de Aguablanca, comprendido entre los años 1980 y 1990, que está acompañado de unos hechos dinamizantes (adopción de Acuerdos y Decretos, entre otros); tales eventos son determinantes en el establecimiento del tamaño de la muestra representativa. La unidad de muestreo fueron los lotes, lo que conducía a entrevistar al propietario. El estudio del área de interés (totalidad de predios al interior de la Comuna 13, ver

Tabla 2) arroja como tamaño de viviendas la cifra de 13.157 predios, que corresponden a la suma de los mismos al interior de asentamientos que tuvieron origen a finales de los años 70 y en las décadas de los años 80's y 90's (A+B) menos los predios al interior de barrios y urbanizaciones de origen formal (C).

Tabla 2. Delimitación del universo de la muestra representativa.

TOTAL PREDIOS COMUNA 13 (Incluye asentamientos)	22.166
ASENTAMIENTOS CON ORIGEN EN LAS DÉCADAS DE LOS 50 Y 60'S	1.550
ASENTAMIENTOS CON ORIGEN EN LA DÉCADA DE LOS 70'S	3.740
ASENTAMIENTOS CON ORIGEN EN LA DÉCADA DE LOS 80'S (A)	14.960
ASENTAMIENTOS CON ORIGEN EN LA DÉCADA DE LOS 90'S (B)	1.916
ORIGEN FORMAL (C)	3.719

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 3, se muestran los barrios que hacen parte de la Comuna 13, el año de creación de los mismos, el acuerdo que lo reglamentaba, el estrato en la actualidad y la modalidad de ocupación del suelo que le dio origen.

Tabla 3. Barrios al interior de la Comuna 13 de Cali.

	CÓDIGO	NOMBRE DEL BARRIO, URBANIZACIÓN O SECTOR	AÑO APROXIMADO DE ORIGEN	CREACIÓN		ESTRATO*	MODALIDAD
				ACUERDO	AÑO		
1	1301	ULPIANO LLOREDA	1958	20	1969	2	Loteo pirata e invasión (CENAPROV)
2	1302	EL VERGEL	1979 - 1980	3	1981	1	Venta de lotes (INVICALI) e invasión
3	1303	EL POBLADO I	1981	4	1981	2	Lotes con servicios (INVICALI)
4	1304	EL POBLADO II	1983	25	1983	2	Venta de lotes (INVICALI) e invasión
5	1305	LOS COMUNEROS II ETAPA	1983	30	1983	2	Loteo pirata e invasión
6	1306	RICARDO BALCÁZAR	1983 - 1984	31	1983	2	Formal
7	1307	OMAR TORRIJOS	1983	26	1983	2	Loteo pirata e invasión
8	1308	EL DIAMANTE	1963	31	1984	2	Loteo pirata e invasión (CENAPROV)
9	1309	LLERAS RESTREPO	1958	28	1984	1	Invasión
10	1310	VILLA DEL LAGO	1985 - 1986	142	1987	3	Formal
11	1311	LOS ROBLES	1985 - 1986	13	1989	2	Venta de lotes (INVICALI) e invasión
12	1312	RODRIGO LARA BONILLA	1985 - 1986	2	1990	2	Invasión
13	1313	CHARCO AZUL	1981	4	1990	1	Invasión
14	1314	VILLABLANCA	1985	7	1992	2	Venta de lotes (INVICALI)
15	1315	CALIPSO	1996	12	1996	3	Formal
16	1390	YIRA CASTRO	1985	*		2	Formal
17	1393	LLERAS RESTREPO II ETAPA	*	*		2	Invasión
18	1394	MARROQUÍN III	1983	*		2	Venta de lotes (ICT)
19	1395	LOS LAGOS	1987	*		2	Loteo pirata
20	1397	SECTOR LAGUNA DEL PONDAJE	1987	**		1	Formal, invasión
21	1398	EL PONDAJE	1985	*		2	Loteo pirata, Venta de lotes (INVICALI)
22	1399	SECTOR ASPROSOCIAL - DIAMANTE	1993				Loteo pirata

*Estrato 0 (enfocado a los asentamientos informales), Estrato 1 (bajo-bajo), Estrato 2 (bajo), Estrato 3 (medio-bajo) *No se encontró información **las áreas de protección de las lagunas ocupadas, no han sido sujeto de legalización.

En la siguiente tabla se enlistan los asentamientos informales que se localizan al interior de la Comuna 13:

Tabla 4. Asentamientos Informales al interior de la Comuna 13 de Cali.

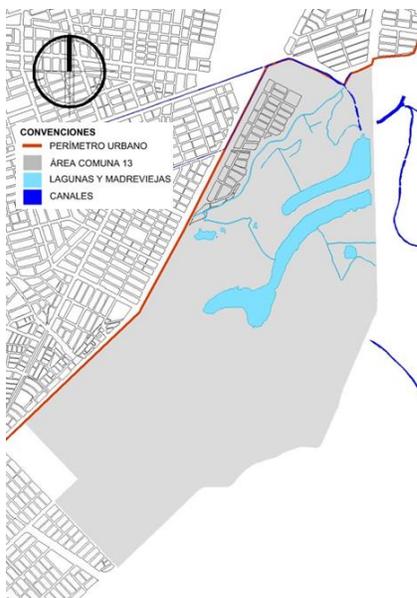
**NOMBRE DEL ASENTAMIENTO
INFORMAL EN LA COMUNA 13**

- 1 BELISARIO BETANCOURT
- 2 BRISAS DE LA LAGUNA
- 3 BRISAS DEL NUEVO AMANECER
- 4 BRISAS DEL 3 DE AGOSTO
- 5 EL BARANDAL
- 6 FLORIDA VIEJA
- 7 JAZMINCITO
- 8 LA ESPERANZA
- 9 NUEVA FLORIDA
- 10 NUEVA ILUSIÓN
- 11 POLO

- 12 VILLA LUZ
- 13 VILLA URIBE
- 14 SARDI

Fuente: Elaboración propia.

Para identificar la fecha aproximada de aparición de los asentamientos, se analizaron documentos sobre la historia de los barrios, aerofotografías de la época y cartografía de la zona disponible en la Mapoteca del Departamento Administrativo de Planeación Municipal – DAPM; información que permitió construir los siguientes mapas con unas fases de ocupación y desarrollo características y la correspondiente delimitación del perímetro urbano:



1960-1961

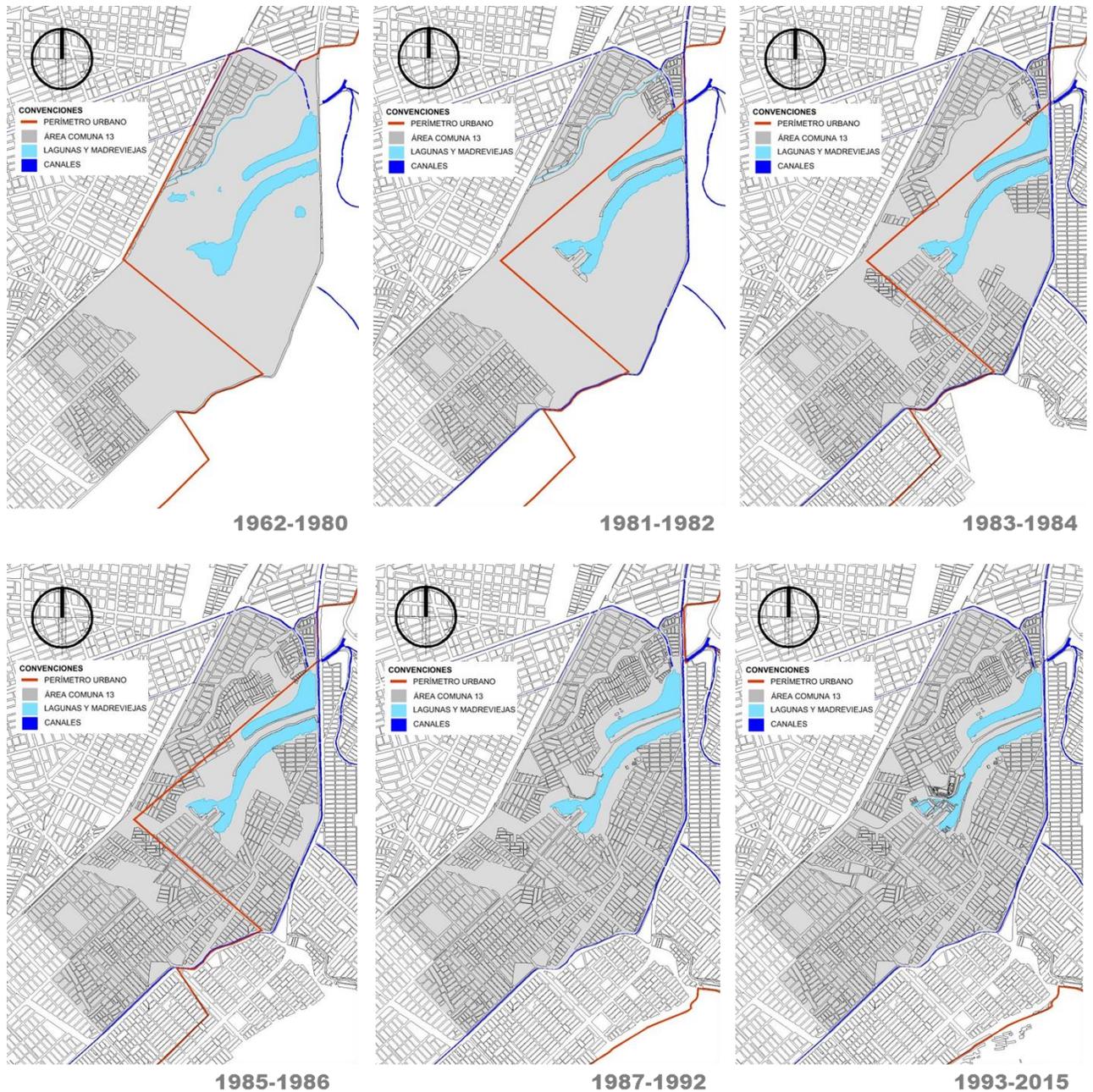


Figura 3. Ocupación de la Comuna 13 desde el año 1960 al 2015. Fuente: Elaboración propia a partir de aerofotografías (años 1974, 1984, 1988, 1996, 2000 y 2014) y cartografía DAPM (años 1961, 1976, 1981, 1984, 1985, 1986, 1993, 2000, 2007 y 2012).

Derivado de los anteriores mapas, se construyó la siguiente figura, que contiene la división de la comuna de acuerdo a la temporalidad de sus orígenes y a la modalidad empleada en la ocupación de los barrios y asentamientos, buscando tener claridad en aquellos asentamientos de origen informal que tuvieron lugar en la década de los años 80.

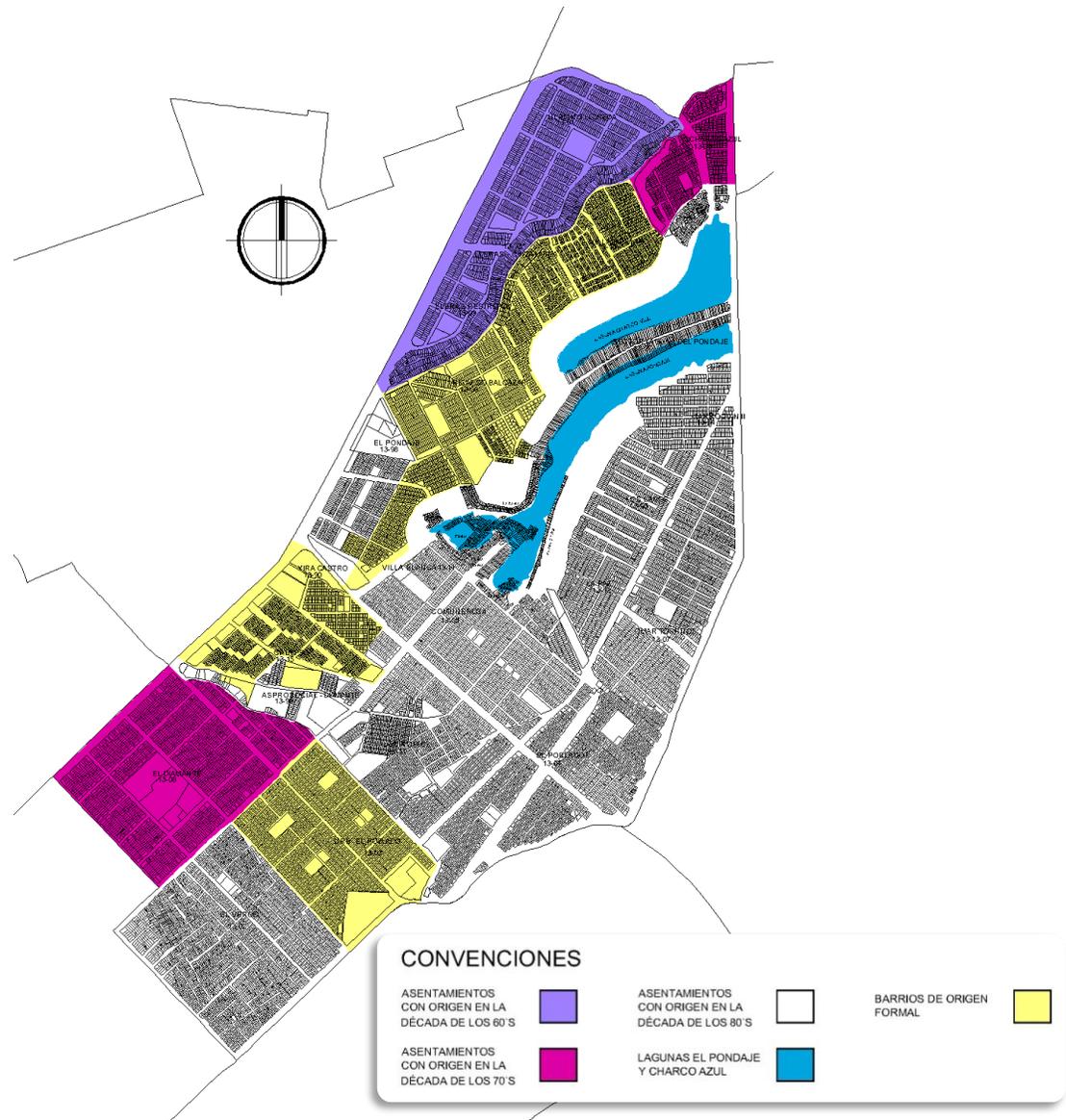


Figura 4. División en barrios de la Comuna 13 asociados a la temporalidad de sus orígenes. Fuente: Elaboración propia a partir de la Cartografía del Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

Llegado este punto, se establece el procedimiento que busca determinar el tamaño de la muestra investigativa y su factibilidad. Como se explicó, el tamaño del universo corresponde a 13.157 predios y se estima un nivel de confianza del orden del 90%. El objetivo es que la muestra sea representativa de la población de estudio.

Definición de la muestra investigativa:

cualquier tipo de duda que pueda derivarse del cuestionario, dada la presencia del encuestador.

De acuerdo al diseño del instrumento, se buscó facilitar la comprensión de las preguntas, teniendo en cuenta que podía presentarse a responder el cuestionario un alto grado de población con baja escolaridad. De igual modo se quiso reducir de manera considerable las evasivas y las respuestas de “no sabe” o “no responde”.

El diseño del instrumento de recolección de la información, suponía la colaboración expresa de los individuos que se buscaba fueran representativos de la población que adelantó procesos de ocupación de asentamientos informales en la Comuna 13 de Cali y se vale, como se muestra en el ANEXO 2, de 22 preguntas tanto abiertas como estructuradas en 4 componentes generales:

- a) Identificación del propietario y del lote,
- b) proceso de adquisición del lote,
- c) proceso de construcción y legalización, y
- d) servicios públicos.

En simultáneo se realizó una investigación documental donde se analiza el contenido de estudios técnicos y actos administrativos, así como otras fuentes de información.

Finalmente, para comprender la interacción entre el comportamiento de los precios del suelo, los actores urbanos y las regulaciones urbanísticas en asentamientos informales se revisaron y triangularon los datos obtenidos en los tres momentos metodológicos y se confrontarán entre sí en un análisis explicativo.

Cabe anotar que el estudio incluyó, como parte de la estructuración metodológica y su desarrollo, tanto asentamientos nuevos como consolidados.

4. La Comuna 13 en la estructura urbana de Cali

Para poner en contexto la situación de Cali y la conformación de asentamientos informales en lo que hoy se conoce como el Distrito de Aguablanca, es necesario situarse a mediados del siglo pasado, particularmente a finales de la década de los años 50⁷. En el siguiente gráfico, puede observarse como a partir de la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento de Cali es exponencial y se da principalmente al sur (población con ingresos medios y altos) y al oriente (estratos 1 y 2 principalmente). En rojo se delimita el centro global de la ciudad y en marrón el área actual ocupada por la comuna 13, a la cual fueron llegando familias masivamente en las décadas de los años 70 y 80. Estos terrenos hacían parte en casi su totalidad, del ejido⁸ de Cucarachas y el de Aguablanca. No obstante el carácter comunitario con el que fue concebida la destinación de dichos terrenos, empieza a perderse tal condición desde el siglo XVII, con su apropiación, ya sea por parte de latifundistas o de humildes labradores, para posteriormente llevar a cabo su explotación económica. Fue esta la manera institucionalizada para la obtención de un título de propiedad en la época y el origen de muchas de las riquezas de los terratenientes y algunas familias destacadas de la ciudad.

La forma física de Cali, así como el patrón de crecimiento y las zonas desarrolladas por promotores privados, son el resultado de la presencia particular del ejido, el cual terminaba en manos de destechados o de especuladores (Espinosa, 2009).

El desarrollo no planificado de la ciudad, toma especial fuerza en la periferia urbana bajo dos modalidades asociadas con la nula generación de suelo

⁷ Aunque el conflicto de tierras urbanas al oriente de la ciudad y principalmente en la zona de ladera (Terrón Colorado y Siloé-Belén) se remonta a finales de la década de los años 40. Ver Aprile-Gnisset, Jacques. La ciudad colombiana, siglo XIX y siglo XX. Biblioteca Banco Popular. Colección textos universitarios. Bogotá, 1991 y Mosquera Torres Gilma. Morfología, desarrollo y autoconstrucción en Cali. Diagnóstico preliminar Vol. 1. Programa de Estudios de Vivienda en América Latina. Universidad Nacional. Medellín. Universidad del Valle. Facultad de Arquitectura. Santiago de Cali. 1983.

⁸ Término con origen en las Siete Partidas o leyes promulgadas por el rey Alfonso X el Sabio, que reemplazaron el viejo derecho local de la España tradicional en el siglo XII y heredadas a América durante la conquista y la colonia. Se refiere a la extensión de tierras alrededor de la ciudad pertenecientes al común de los pobladores y estaban destinados a la recreación de las gentes y al tránsito del ganado. De ninguna manera podían ser adquiridos por particulares.,

urbanizado para vastos sectores de la población y la apropiación de rentas del suelo: la invasión de terrenos y la subdivisión irregular y venta de terrenos rurales.

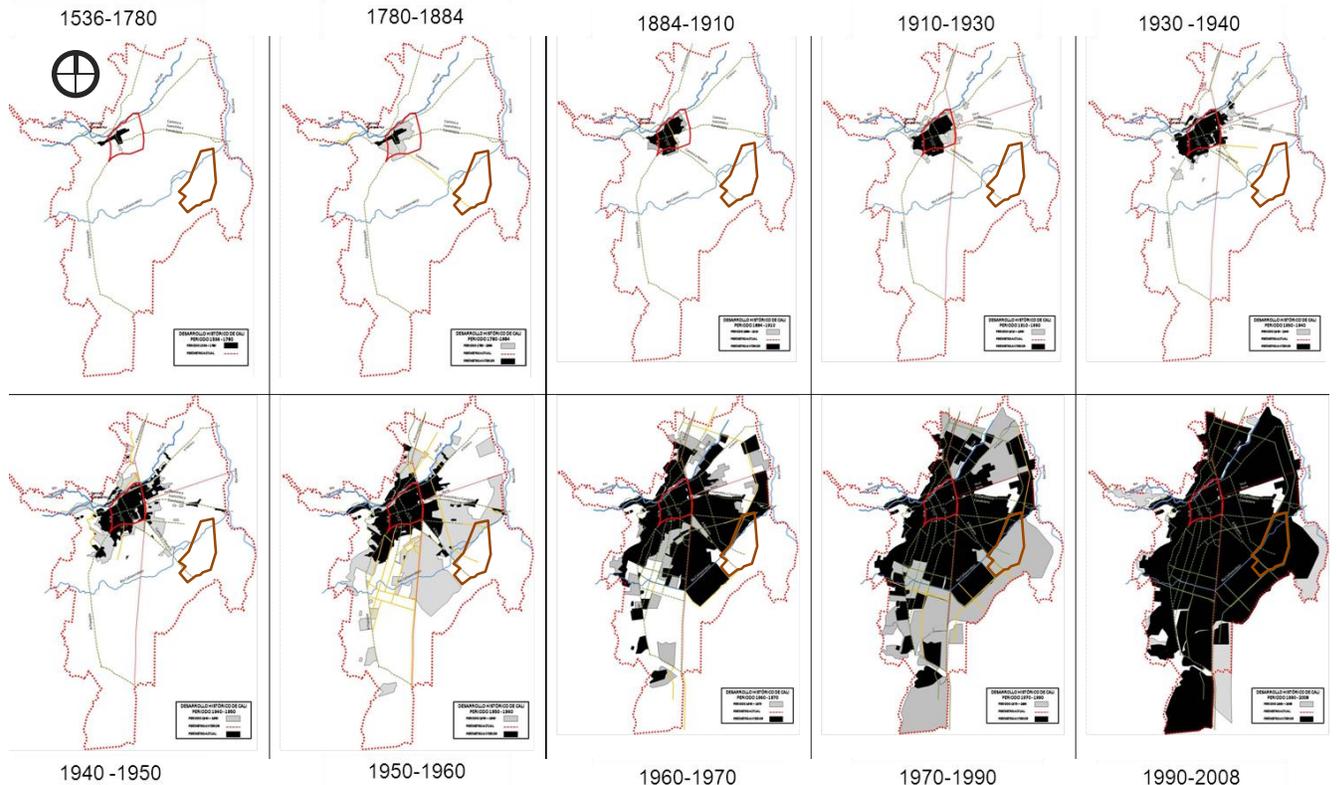


Figura 5. Crecimiento de la mancha urbana de Cali, en marrón se delimita la actual Comuna 13. Fuente: “Estudio Diagnóstico para la formulación del Plan del Centro Global de Cali”. 2010. Universidad del Valle.

Posteriormente hace su aparición el UPAC⁹, lo cual significó para la ciudad un cambio en la forma de producción del espacio, con un importante papel de terratenientes urbanos y grandes constructores privados de vivienda que se sumaban masivamente al mercado urbano. Este punto de inflexión significó el desplazamiento de la venta de lotes por la construcción y comercialización de

⁹ La Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), fue un sistema de valor constante para ahorros y préstamos destinados a la compra de vivienda que tuvo sus orígenes en Brasil y fue implementado en Colombia en el año 1972, en el marco de la ejecución del plan “Las Cuatro Estrategias” durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero, como respuesta a los altos valores de inflación anual de la economía. Dicho plan consideraba a la actividad constructora como motor principal de la economía y el UPAC buscaba mantener el poder adquisitivo de la moneda y ofrecer una solución a los colombianos que necesitaran tomar un crédito hipotecario de largo plazo para adquirir vivienda. Sin embargo reformas introducidas establecieron que el crecimiento de la UPAC cambiaba según el comportamiento del sistema financiero y en la década de los 90 se alcanzaron altos valores históricos que no se equiparaban con el crecimiento de los ingresos de los colombianos, derivando en cuotas impagables, devolución de viviendas, descenso en la solicitud de créditos, crisis en el sector de la construcción y finalmente en la creación de una nueva unidad, implantada en el año 2000: la UVR (Unidad de Valor Real Constante).

viviendas terminadas. Este fue el principio de un proceso de Segregación Residencial Socioeconómica (SRS) que evidenciará esa visión de ciudad dual (García, 2004), que tomará cada vez más fuerza y aceptación con la aparición de los conjuntos residenciales en el área de expansión y del Distrito de Aguablanca al oriente de la ciudad y que se expresa espacialmente en una pésima distribución del acceso a los equipamientos y al sistema vial arterial sin vínculo alguno con las zonas de empleo.

Hasta nuestros días, básicamente continúa el modelo descrito; se consolida el Distrito de Aguablanca al oriente y la ocupación de la ladera al occidente y noroccidente de la ciudad. Los años de desinterés en la materia por parte de los dirigentes para enfrentar la problemática, se manifiestan en la actualidad en un proceso de involución del desarrollo urbano de la ciudad, que potencializó la producción de una estructura socio-espacial desigual que requiere de grandes inversiones para mitigar sus efectos.

Por otro lado, es determinante para entender a Cali en la actualidad, abarcar no solamente aspectos como el del crecimiento de la población sino, y más importante, la variada composición social y étnica de los sucesivos pobladores que introdujeron transformaciones profundas en una ciudad que había permanecido casi paralizada en su morfología tradicional colonial hasta bien entrado el siglo XX. Al mismo tiempo en ella se fueron expresando los violentos desarraigos de la población rural colombiana y en especial, de la región sur-occidental del país (población que se autodefine como afro-descendiente en su mayoría)¹⁰, que no pueden cubrir los precios estructurados por el mercado de tierras e inmobiliario formal. A éste respecto, según datos de Acción Social, después de Bogotá y Medellín, Cali es la tercera ciudad receptora de población en situación de desplazamiento forzado: 82.896 personas había recibido a Noviembre de 2011, para un total de 20.423 hogares (Alcaldía de Cali, 2012).

¹⁰ Cali es la segunda ciudad en América Latina con mayor población afrodescendiente (26.2 % de su población, es decir, alrededor de 588.095 personas), solo superada por Salvador de Bahía en Brasil.

Caracterización de la población desplazada 2011

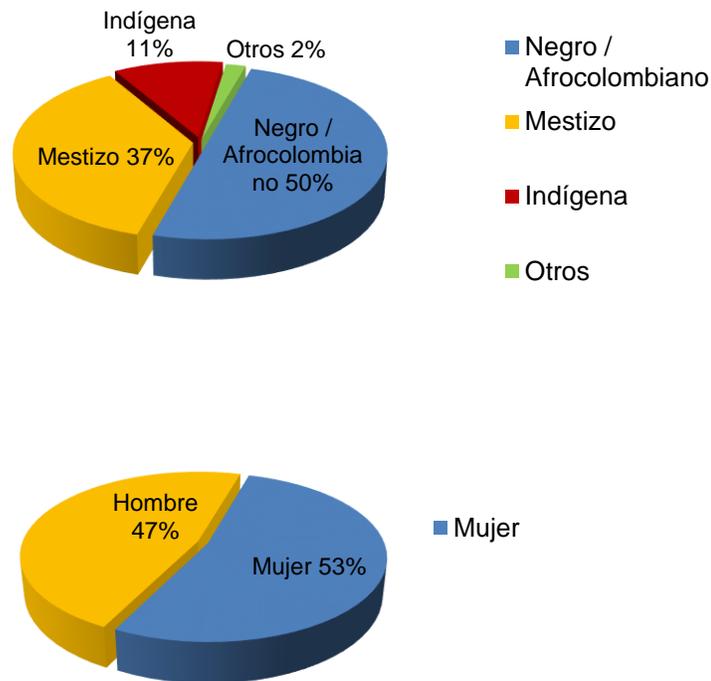


Figura 6. Caracterización de la población desplazada que llegó a Cali en el año 2011.
 Fuente: Plan de Desarrollo Municipio de Santiago de Cali 2012 – 2015, en base a la caracterización realizada por la Secretaría de Salud Municipal.

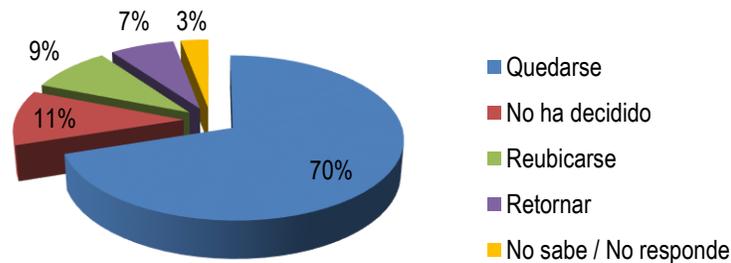


Figura 7. Solución a la situación de desplazamiento en Cali por parte de los pobladores.
 Fuente: Diagnóstico socio-demográfico de la población en situación de desplazamiento - PSD- asentada en el municipio de Cali. 2005. Oficina Gestión de Paz y Convivencia de la Gobernación del Valle, en Convenio con la Organización Internacional para las Migraciones OIM con la financiación de USAID.

En este sentido, los territorios que se ven más afectados por problemáticas sociales se concentran en la zona oriente (Comunas 13, 14, 15, 16 y 21), la zona de ladera y parte del centro global de la ciudad.

Otro aspecto significativo en Cali es la polarización experimentada al interior de la ciudad; ésta conserva una estructura espacial alrededor de un centro expandido que aglutina los servicios institucionales, financieros y comerciales; complementados con la agrupación de la actividad económica localizada en los principales ejes viales en sentido norte-sur. Esta distribución espacial llevó a la formación de grandes concentraciones de población de bajos ingresos hacia el oriente y a la ubicación al occidente de familias de ingresos medios y altos; no en vano, la percepción de los caleños es la de una unidad dúplice o la “convivencia” de dos ciudades separadas por la Autopista Suroriental: al costado occidental la que se ha construido de acuerdo a una visión de modernidad, persiguiendo el paradigma de ciudad moderna, es decir, aquella en la cual de manera planificada se orientó su crecimiento mediada por una significancia cargada de referentes y al oriente y rodeando a la anterior a manera de un anillo, la que en busca del mismo modelo, no logra acceder, por múltiples razones, a los beneficios del desarrollo.

La segregación socio-espacial de gran escala derivada del proceso de ocupación del suelo, ocasionó que amplios sectores de población tengan asiento alejados de equipamientos, servicios e infraestructura que surgen asociados a la capacidad de pago.

La calidad de las relaciones, de las edificaciones, de las condiciones ambientales, del entorno urbano en estos sectores al oriente (Distrito de Aguablanca), es un reflejo de la calidad de las dinámicas productivas y políticas adoptadas en la administración de la ciudad (Millán, 2008), que se vió obligada, como veremos en los resultados y hallazgos de la investigación, a implementar medidas sectorialmente para atender la problemática de vivienda social y postergar el tema de la segregación, lo cual a su vez se refleja también en la segmentación del mercado inmobiliario.

La Comuna 13 se encuentra ubicada al suroriente del perímetro urbano de Cali, limitando al norte con las Comunas 7 y 21, al sur con las Comunas 15 y 16, al oriente con la Comuna 14 y al occidente con las Comunas 11 y 12, tiene asiento en el área ocupada por un antiguo sistema de lagunas denominado Aguablanca que abarcaba buena parte de la vertiente occidental del río Cauca y la cual hacía

parte del cauce original del mismo hasta los años 40; posteriormente el área fue ocupada por cultivos inundables durante la época de lluvias en las décadas de los años 50, 60 y 70.



Figura 8. Panorámica de Cali en la década de los 50's; al fondo se aprecia la Ciénaga de Aguablanca. Fuente: Archivo fílmico y fotográfico del Valle del Cauca.

El desarrollo de la Comuna hace parte de la segunda expansión hacia el oriente de la ciudad, fruto de una urbanización periférica sin continuidad impulsada por flujos migratorios más intensos de migrantes provenientes principalmente de Buenaventura y la Costa Pacífica sur (Nariño y Cauca) desde la década de los años 70 hasta nuestros días (Urrea & Murillo, 1999) y que se caracterizó en un comienzo por unas condiciones urbanísticas más precarias respecto a otros asentamientos que se gestaban en simultáneo y por unos niveles alarmantes de analfabetismo y pobreza. Lo anterior tiene implicaciones directas en el estigma social y la percepción del ciudadano común asociada a la pobreza y población afrodescendiente.

El crecimiento acelerado de la población se mantiene hasta la década de los años 60 y durante las siguientes décadas, es notorio el proceso de urbanización de la periferia que paulatinamente llegó hasta la rivera del río Cauca y la presión sobre los nuevos terrenos para ser urbanizados ante el rápido crecimiento poblacional hicieron que del antiguo sistema de lagunas solo quedaran las de El Pondaje y Charco Azul. Los alrededores de éstas constituían el último espacio libre en el Distrito de Aguablanca y éste acoge al grueso de la población migrante, en

especial la proveniente de la zona Pacífico centro-sur del país que no puede acceder al mercado formal de tierras en la actualidad.

Como puede apreciarse en las Tablas 3 y 4, en el Distrito de Aguablanca y particularmente, en la Comuna 13 tienen lugar los mayores problemas sociales, físicos y económicos de una parte del oriente de la ciudad de Cali. El proceso crítico de agudización de los mismos, fruto de la tensión entre la ciudad formal y la ciudad informal, se evidencia para esta última en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, en el déficit en cobertura de educación, en espacio público efectivo y en la elevación de los índices de violencia; no en vano la ciudad ha sido catalogada dentro de las 10 más violentas del mundo por la ONG Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal en un estudio del año 2014¹¹.

Tabla 3. Hogares según tipo de carencia, encuesta SISBÉN por comuna

COMUNA	HOGARES	TIPO DE CARENCIA									
		VIVIENDA INADECUADA		SERVICIOS INADECUADOS		INASISTENCIA ESCOLAR		HACINAMIENTO CRÍTICO		DEPENDENCIA ECONÓMICA	
		HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
Comuna	283.834	3.135	1,1	7.334	2,6	2.353	0,8	29.168	10,3	5.061	1,8
1	8.797	151	1,7	334	3,8	60	0,7	1.183	13,4	172	2,0
2	1.456	138	9,5	291	20,0	17	1,2	279	19,2	39	2,7
3	5.241	21	0,4	10	0,2	50	1,0	497	9,5	43	0,8
4	9.111	38	0,4	241	2,6	36	0,4	631	6,9	120	1,3
5	10.277	2	0,0	4	0,0	37	0,4	140	1,4	41	0,4
6	30.365	201	0,7	1.349	4,4	150	0,5	1.902	6,3	329	1,1
7	15.595	147	0,9	615	3,9	83	0,5	1.321	8,5	237	1,5
8	15.981	12	0,1	6	0,0	67	0,4	717	4,5	159	1,0
9	3.025	34	1,1	12	0,4	15	0,5	380	12,6	28	0,9
10	651	1	0,2	1	0,2	1	0,2	75	11,5	6	0,9
11	15.954	9	0,1	12	0,1	82	0,5	1.045	6,6	186	1,2
12	12.710	23	0,2	7	0,1	63	0,5	921	7,2	183	1,4
13	33.702	603	1,8	1.906	5,7	344	1,0	3.847	11,4	762	2,3

¹¹ Según el estudio Cali aparece 9ª en el ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo, con una tasa de 65,5 homicidios por cada 100.000 habitantes, en el cual figura San Pedro Sula (Honduras) con una tasa de 171,2, Caracas (Venezuela) con 115,98, Acapulco (México) con 104,16 y João Pessoa (Brasil) con 79,41 entre otras. Las otras ciudades colombianas mencionadas en el informe son Palmira en el puesto 32, Pereira en el 36, Cúcuta en el 47 y Medellín en el 49.

14	33.585	245	0,7	146	0,4	382	1,1	3.671	10,9	789	2,3
15	20.925	365	1,7	752	3,6	256	1,2	3.082	14,7	549	2,6
16	18.178	73	0,4	30	0,2	163	0,9	1.890	10,4	350	1,9
17	69	24	34,8	67	97,1	0	0,0	28	40,6	3	4,3
18	14.079	518	3,7	527	3,7	98	0,7	2.096	14,9	351	2,5
19	984	15	1,5	49	5,0	2	0,2	123	12,5	17	1,7
20	8.887	185	2,1	262	2,9	78	0,9	1.625	18,3	240	2,7
21	24.262	330	1,4	713	2,9	369	1,5	3.715	15,3	457	1,9

Fuente: Plan de Desarrollo Municipio de Santiago de Cali 2012 – 2015 a partir de Base certificada SISBÉN 2010, Subdirección de Desarrollo Integral / DAP.

Tabla 4. Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la encuesta SISBÉN por comuna

COMUNA	HOGARES	TOTAL DE CARENCIAS					HOGARES CON ALGUNA CARENCIA	HOGARES CON NBI (-%)	HOGARES CON DOS O MÁS CARENCIAS	HOGARES EN MISERIA (%)
		1	2	3	4	5				
Comuna	283.834	34.850	4.072	294	10	0	39.226	13,8	4.376	1,5
1	8.797	1.431	147	8	0	0	1.586	18,0	155	1,8
2	1.456	435	82	9	0	0	526	36,1	91	6,3
3	5.241	487	55	1	0	0	543	10,4	56	1,1
4	9.111	881	72	1	0	0	954	10,5	73	0,8
5	10.277	220	1	0	0	0	221	2,2	1	0,0
6	30.365	2.898	378	24	1	0	3.301	10,9	403	1,3
7	15.595	1.778	221	12	0	0	2.011	12,9	233	1,5
8	15.981	869	40	0	0	0	909	5,7	40	0,3
9	3.025	389	23	0	0	0	412	13,6	23	0,8
10	651	81	1	0	0	0	82	12,6	1	0,2
11	15.954	1.233	46	0	0	0	1.279	8,0	46	0,3
12	12.710	1.064	55	0	0	0	1.119	8,8	55	0,4
13	33.702	4.845	884	78	3	0	5.810	17,2	965	2,9
14	33.585	4.205	372	13	0	0	4.590	13,7	385	1,1
15	20.925	3.403	525	58	3	0	3.989	19,1	586	2,8
16	18.178	2.168	128	3	0	0	2.299	12,6	131	0,7
17	69	37	29	1	0	0	67	97,1	30	43,5
18	14.079	2.418	287	24	2	0	2.731	19,4	313	2,2
19	984	144	19	3	0	0	166	16,9	22	2,2
20	8.887	1.785	195	10	0	0	1.990	22,4	205	2,3
21	24.262	4.079	512	49	1	0	4.641	19,1	562	2,3

Fuente: Plan de Desarrollo Municipio de Santiago de Cali 2012 – 2015 a partir de Base certificada SISBÉN 2010, Subdirección de Desarrollo Integral / DAP.

Las siguientes figuras dan cuenta de la densidad poblacional y de vivienda de Cali y la Comuna 13; de la concentración de equipamientos educativos básicos, deportivos y comunitarios, que dejan patente los efectos adversos y las asimetrías del desarrollo urbano que golpean especialmente este sector de la ciudad.

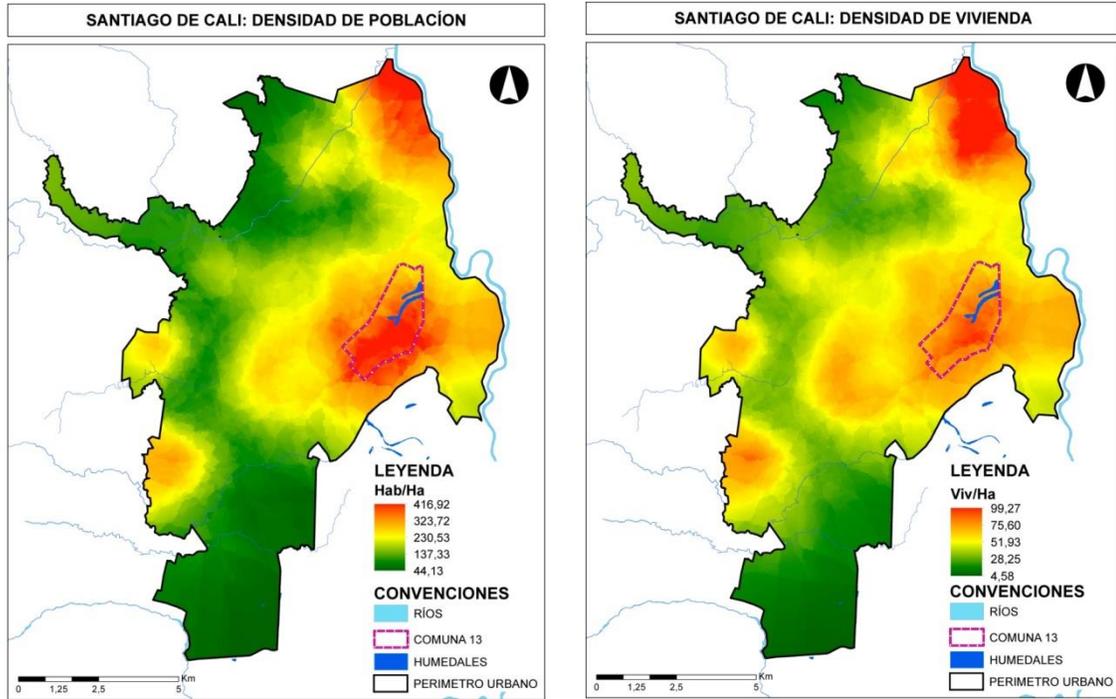


Figura 9. Densidad de población y densidad de vivienda en Cali. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

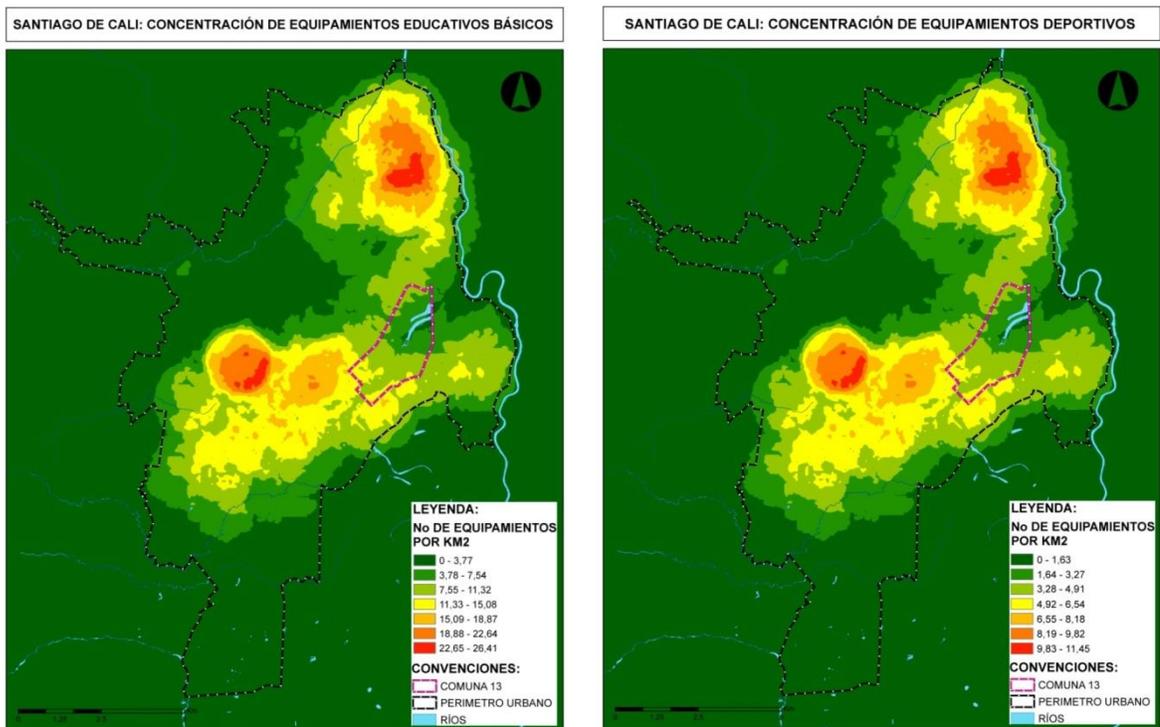


Figura 10. Concentración de equipamientos eductaivos básicos y concentración de equipamientos deportivos. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

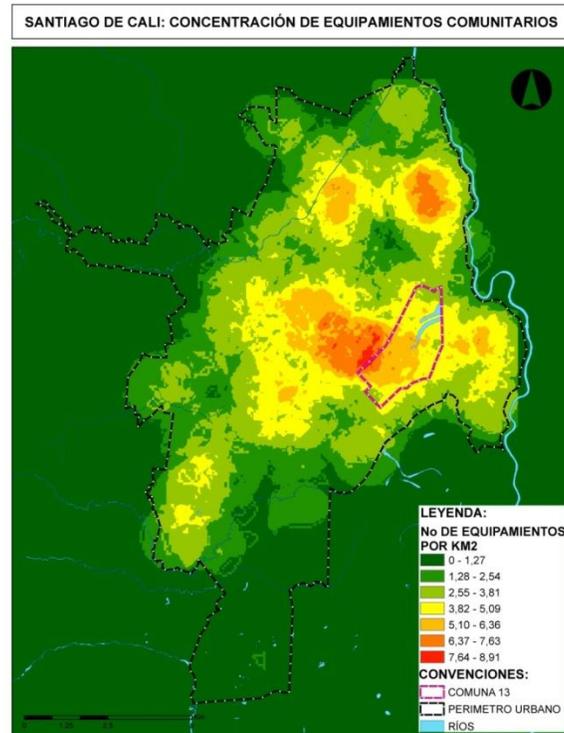


Figura 11. Concentración de equipamientos comunitarios. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

Aún hoy, tras un largo camino de migraciones, se vislumbra en ciertos ámbitos hostilidad hacia la población afrodescendiente, indígena y pobre; rezagos de una mentalidad arraigada y heredada de las clases dirigentes que teme y niega lo diferente; lo que Germán Colmenares (2008) planteó como la influencia del señorío y el costumbrismo, características regionales del siglo XIX, que hacían difícil insertar códigos modernizantes en Cali y que se mantienen todavía, iniciado el siglo XXI en una ciudad que se dice moderna.



Figura 12. Vista aérea del año 2012; en primer término se observa la Avenida Ciudad de Cali y el asentamiento informal Belisario Betancourt entre las dos lagunas de regulación de los canales de aguas lluvias. Fuente: Aerofotografía Manuel Varona.

El siguiente cuadro muestra la dinámica poblacional de Cali y la Comuna 13, con la proyección de crecimiento de su población en relación con la de Cali en el período comprendido entre los años 2009 y 2015.

Tabla 5. Proyección de población según total, cabecera y Comuna 13 en Cali.

Descripción	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015
TOTAL CALI	2.219.714	2.244.639	2.269.630	2.294.643	2.319.655	2.344.703	2.369.829
Cabecera	2.183.055	2.207.994	2.232.996	2.258.017	2.283.035	2.308.086	2.333.213
Comuna 13	175.339	175.688	176.056	176.437	176.827	177.228	177.641

Fuente Cali en Cifras 2011. Alcaldía de Santiago de Cali. Departamento Administrativo de Planeación.

5. Resultados y hallazgos de la investigación

“Las dos ciudades gemelas no son iguales, porque nada de lo que existe o sucede en Valdrada es simétrico: a cada rostro y gesto responden desde el espejo un rostro o gesto invertidos punto por punto. Las dos Valdradas viven una para la otra, mirándose a los ojos de continuo, pero no se aman”.

Las ciudades invisibles, Italo Calvino.

Entre 1940 y 1980, el modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones que se llevaba a cabo en el país y la tecnificación del sector agrícola, generaron el crecimiento económico de la ciudad, lo cual atrajo en primera instancia a pobladores del centro del país (Tolima y Huila), de los municipios aledaños a Cali y de la Costa Pacífica en busca de condiciones laborales más estables y mejoras en su calidad de vida. Años después fue el desplazamiento forzado derivado del conflicto interno el que contribuyó al intenso proceso migratorio que tuvo lugar en la ciudad. Esta dinámica se extendió a otros departamentos, lo que impulsó el crecimiento demográfico con tasas muy altas en comparación con su entorno regional y permitió que cerca del 67% de la población que se asentó en el Distrito de Aguablanca proviniera principalmente de departamentos como Chocó, Cauca, Nariño y ciudades aledañas, y el restante 33% de los migrantes provenían de movimientos intraurbanos del municipio de Cali.

Desde una perspectiva histórica y en efecto, por la manifestación de la “lógica de la necesidad” (Abramo, 2008:58), la ciudad se destacó como pionera en Colombia en materia de movimientos populares por el acceso a la tierra. La influencia que su conflicto social impartió a nivel nacional queda patente con la promulgación de la Ley 41 de 1948, conocida como Ley Barberena, impulsada por el concejal liberal de la ciudad Alfonso Barberena Aparicio¹², la cual autorizaba la entrega de terrenos ejidales sin requerir de procesos judiciales extensos a familias de escasos recursos.

¹² Como concejal participó en la legalización de las ocupaciones que dieron origen a los barrios Nacional y Primero de Mayo.

Otro episodio sin antecedentes en el país, lo constituye la creación en la ciudad de la Central Nacional Provienda de Colombia - CENAPROV¹³, propiciada por el mismo concejal, posterior a su participación con el dirigente de la izquierda liberal Julio Rincón en procesos vinculados con la lucha por una vivienda en la década de los años 40. En la constitución de la junta directiva como Federación, también figuraban los militantes comunistas Luis Morales y Pedro Salas. Esta organización representaba los deseos de las familias más pobres en la búsqueda de una vivienda sin cuotas iniciales a largo plazo, defendiendo los derechos de los inquilinos frente a la especulación y el alza en los cánones de arrendamiento y abogando por una reforma urbana democrática. La organización social buscaba imprimir una dinámica organizativa cimentada en la solidaridad y el apoyo mutuo de los “destechados”.

El accionar de la CENAPROV puede resumirse en 4 períodos, de acuerdo con Naranjo (2013): en el primero que va desde su creación a principios de los años 70, predominan las ocupaciones de terrenos ociosos. Durante este período la organización se vio inmersa en el apoyo a las invasiones masivas y tomas de terrenos que de manera conflictiva se dieron en la ciudad; entre ellas, la que tuvo lugar en el cercano barrio de 7 de Agosto en la Comuna 7, el barrio Unión de Vivienda Popular (antiguamente “Urbanización Central Provienda”) en la Comuna 16 y al interior de la Comuna 13 participó en el surgimiento de la sexta etapa del barrio Alfonso López luego designado como el barrio Ulpiano Lloreda y del barrio El Diamante en 1974. El segundo período (de principios de los 70 a 1983) se caracteriza por una transición organizativa que priorizó la compra de terrenos sin dejar de lado la ocupación e invasión de lotes vacíos. Durante el período que va de 1984 a 1995, se desiste de las acciones colectivas directas para la ocupación ilegal de terrenos y se opta por la concertación con las autoridades y el trabajo comunitario para la consolidación de los barrios promovidos. En el período actual (1996 a nuestros días) se asiste a la desaparición del tejido social creado por CENAPROV, impulsado por el exterminio de dirigentes de izquierda (Unión Patriótica y Partido Comunista) miembros de la

¹³ Creada orgánicamente en Cali a finales de la década de los años 40 y formalizada jurídicamente en Bogotá en 1961, mediante la personería jurídica 001458 del Ministerio de Justicia.

organización y la persecución de sus directores y afiliados durante el período anterior, a tal punto que su historia y legado es prácticamente desconocida.

La primera división territorial oficial de Cali, data de 1787, efectuada por orden del Gobernador de la Provincia. En el siglo XX la delimitación de la zona urbana del municipio se realizó mediante el Acuerdo No. 24 de 1923, *Por el cual se ensancha el área urbana de Cali*; posteriormente el Acuerdo No. 127 del 28 de Agosto de 1948 introduce variaciones. Después se modifica a través de los Acuerdos 063 de Noviembre 26 de 1956, 053 del 31 de Diciembre de 1961, 083 del 6 de Junio de 1966 y 04 del 15 de Septiembre de 1980; en 1991 se incorporan el área restante de la Comuna 13 y sectores de la Comuna 14 y 15 y de 1993 a nuestros días se establece el área de expansión para el municipio y se mantiene el perímetro urbano con variaciones mínimas.

La Figura 13 enseña la ampliación del perímetro urbano de Cali desde el año 1956, el cual no contenía a la Comuna 13. Con la ampliación adoptada en el año 1961, se incluye la porción sur de la Comuna 13: los barrios El Diamante (impulsado por CENAPROV), El Vergel (con la intervención posterior de INVICALI), la urbanización El Poblado (derivado del programa de lotes con servicios de INVICALI), Los Robles, entre otros. En 1980 se incluyen los barrios Ulpiano Lloreda, Lleras Restrepo y Lleras Cinta Larga que habían sido producto de la invasión de terrenos desde finales de la década de los años cincuenta.

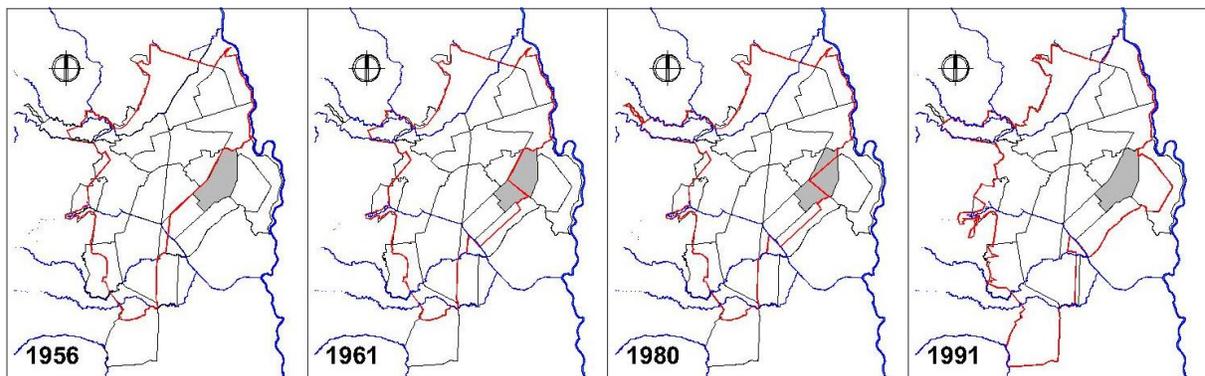


Figura 13. Ampliación del perímetro urbano (en rojo) en los años 1956, 1961, 1980 y 1991. En gris la Comuna 13. Fuente: Elaboración propia en base a cartografía del Departamento Administrativo Planeación Municipal - DAPM.

Las políticas de apertura constante del perímetro urbano adoptadas al interior del municipio, el accionar del ICT en lotes de bajo precio (Marroquín III), la construcción de vías financiadas mediante el sistema del gravamen por valorización, la implementación del Proyecto Aguablanca por parte de la recién creada CVC y el accionar de la Empresa Municipal de Servicios Públicos, contribuyeron al aumento de los procesos especulativos con el valor del suelo en los terrenos agrícolas aledaños que no fueron previstas y atendidas por la administración.

Con el fin de identificar el tipo y valor de las transacciones sobre estos lotes, así como la caracterización de los asentamientos, del proceso y sus agentes, se recolectaron 101 encuestas a propietarios o personas vinculadas directamente con el proceso de adquisición u ocupación de predios en asentamientos de origen informal al interior de la Comuna 13 de Cali, de los cuales el 90,10% eran propietarios y ocupantes y el restante 8,91% no propietarios, pero que conocían de primera mano el proceso de llegada de los primeros habitantes al sector. De la información recogida, llama la atención lo reducido del mercado de arrendamiento en esta zona de la ciudad.

Otras de las características encontradas, son la de propietarios mayores (en promedio 59,6 años de edad) que permanecen en las viviendas autoconstruidas; tendencia muy similar a la reportada en los estudios de Ward (2012) y Camargo (2015), lo que puede traducirse como escasa proyección social, mínima movilidad residencial entre propietarios de primera generación o un estancamiento del mercado inmobiliario de compraventa ante la dificultad para vender viviendas al interior de la comuna.

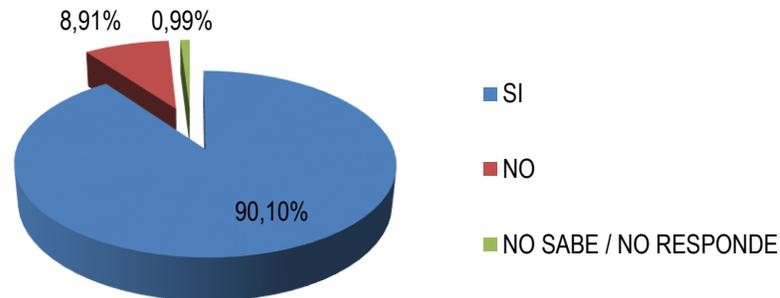


Figura 14. Propietarios y No propietarios de predios encuestados. Fuente: Elaboración propia.

La Figura 16 permite asegurar que la mayoría de las compras u ocupaciones de predios en la Comuna 13 tuvieron lugar entre los años 1980 y 1990, al concentrar el 82,18% de las mismas que hicieron parte de la muestra. Probablemente la caída abrupta en la adquisición y ocupación de lotes experimentada a finales de la década de 1980, se deba a la conjunción de varios eventos: la caída en el accionar de organizaciones sociales vinculadas a la búsqueda de vivienda (CENAPROV entre ellas), a la cada vez menor área disponible en la Comuna 13 y a la dinámica creciente que adquirirían otros sectores de la ciudad, en especial las Comunas 6, 14, 15 y 18 al acoger a la población migrante. Por otro lado, el aumento del accionar del narcotráfico en la década de los años 80, pudo generar la contracción relativa de sectores transables como la industria y la agricultura y a contribuir con la expansión de sectores no transables como la construcción y los servicios debido a la enfermedad holandesa o los efectos adversos generados por el aumento significativo en los ingresos en divisas. En este sentido, Otero (2014) sostiene que para la época, en Cali se presentó un *premium* cambiario negativo, es decir, la tasa de cambio del mercado negro “presentaba una apreciación respecto a la tasa de cambio oficial, y que este fue mayor al del promedio del país. Esto implica en efecto, que en la economía caleña había una mayor cantidad de dólares ilegales en circulación que en otras ciudades”. Esto podría haber contribuido en su tiempo a dinamizar la compra masiva de lotes para su fragmentación y venta y a alimentar el mercado de materiales de construcción; no

obstante, ante la falta de evidencia empírica, no podría considerarse este hecho como determinante en el proceso de ocupación de la Comuna 13.

En la Figura 15 que corresponde al plano de la ciudad del año 1961, puede apreciarse la expansión de la ciudad hacia el oriente, que prácticamente contaba con la Calle 70 o Autopista Oriental como límite y los incipientes desarrollos al interior de lo que hoy conocemos como Comuna 13; en particular el asentamiento Ulpiano Lloreda, con algunos de sus predios por fuera del límite urbano; al costado suroriental de la Comuna 13, ya habían hecho aparición los hoy conocidos barrios de Mariano Ramos, República de Israel y la Unión de Vivienda Popular (1 en la imagen) y frente a la Autopista Oriental en su costado occidental se localizaban con distintos grados de urbanización y consolidación los barrios de la Comuna 12: Julio Rincón (2), nombrado así en honor a la figura del líder popular de la izquierda liberal e impulsado por la Central Nacional Provienda - CENAPROV, cercana al Partido Comunista a partir de un modelo de urbanización popular planificada; El Sindical, La Floresta y Fenalco.



Figura 15. Plano de Cali en 1961. En 1963, se urbaniza el barrio El Rodeo (3) donde se vendían lotes a \$1.500.00, con cuotas iniciales de \$700.00 y cuotas semanales de \$15.00.
 Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

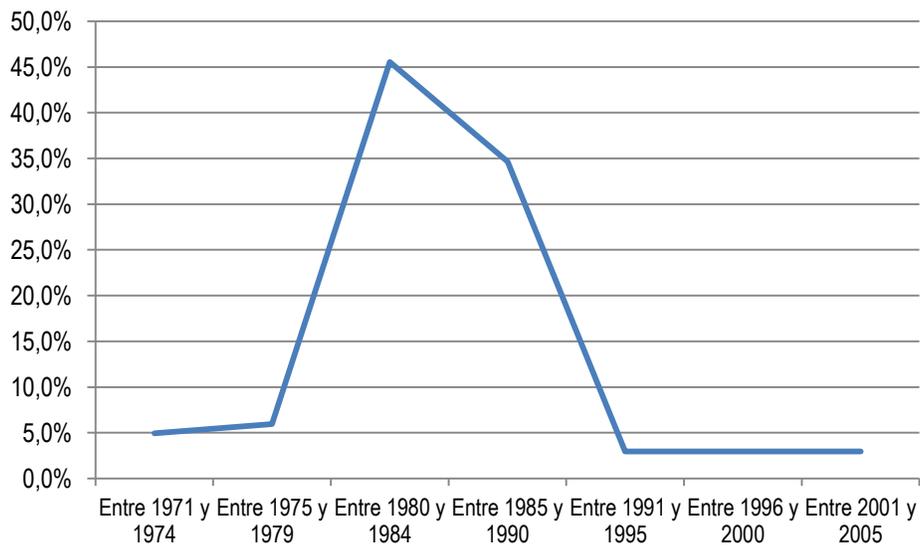


Figura 16. Año de adquisición u ocupación del predio. Fuente: Elaboración propia.

6. El proceso migratorio y la ocupación del suelo

Ellos tras el tumulto de la guerra,
Vendrán tal vez con apacibles manos
¡Oh Henry George! a libertad la tierra...

El triunfo de la vida, Porfirio Barba Jacob.

Santiago Arboleda (1998) establece tres oleadas migratorias de la zona centro-sur del Pacífico hacia Cali que se dieron en el período comprendido entre los años 1950 y 1980:

1. Un primer momento de las migraciones que alentaron la ocupación del oriente de Cali se da desde la primera mitad de la década de 1950 a mediados de la década de 1960, asociada a la violencia partidista desencadenada desde la segunda mitad de la década del 40 en los pueblos y zonas rurales. Los migrantes provenían principalmente de los límites entre Nariño y el Cauca y en menor medida de los municipios de Barbacoas y Tumaco. En este período la ciudad ve duplicada las tasas de crecimiento poblacional y como particularidad se menciona que el crecimiento por inmigración supera el crecimiento vegetativo.
2. A partir de los años 70 en una segunda instancia, la migración de un centro urbano menor, principalmente de la costa Caucana, Florida, Candelaria y Palmira a Cali, tiene similares características a la primera. En éste período las tasas de crecimiento poblacional retornan a la “normalidad” y se destaca una reducción considerable de la natalidad y la inmigración.
3. La oleada inmigratoria procedente de la zona centro-sur del Pacífico más notoria es la última, aunque dependiente directamente de la anterior. Esta se desencadena el 12 de Diciembre de 1979 por un maremoto a 75 km de la costa de Tumaco y llegará hasta mediados de la década del 80, la cual tendrá una influencia determinante en la constitución del actual Distrito de Aguablanca;

En las Figuras 15 y 17 puede observarse que prácticamente desde finales de la década de 1950 hasta mediados de la década de 1970, la Comuna 13 sólo

contaba con el asentamiento de Ulpiano Lloreda (1958) promovido por la Central Nacional Provivienda – CENAPROV, la invasión de Lleras Restrepo (1959), el desarrollo parcial de Lleras Cinta Larga en su extremo norte y la ocupación en El Diamante auspiciada también por CENAPROV entre 1970 y 1974 al costado sur de la Comuna.



Figura 17. Vista aérea en 1974 del sector de las lagunas de El Pondaje y Charco Azul.
Fuente: Archivo fotográfico Edgar Caldas.

Por otro lado, en la década de 1980, en consonancia con la política a escala nacional, los programas de vivienda se centraron en la construcción de multifamiliares dirigidos principalmente a los estratos medios (Mosquera, 1996), adicionalmente el proceso de ocupación informal de la Comuna 13 recibe un impulso en 1981 con la reubicación de algunas familias en proyectos de iniciativa

pública en el barrio Villablanca. Tales eventos coinciden con los picos alcanzados en el mencionado período. En la década de 1990, la economía de la ciudad y el Valle del Cauca fue perdiendo protagonismo en la escena nacional (Otero, 2014); Cali se vio inmersa en una crisis económica e institucional, permeada por el deterioro del capital social y humano relacionado con la inclusión en diversos ámbitos del narcotráfico.

En la siguiente imagen, puede apreciarse la magnitud de la ocupación que tenía lugar en 1984 en la Comuna 13, donde aún quedaban libres grandes extensiones de terrenos en su parte media, en lo que hoy se conoce como los barrios El Pondaje, Villablanca, Yira Castro, Calypso, Los Lagos, Omar Torrijos y Rodrigo Lara Bonilla, y en la Comuna 14 al suroriente.



Figura 18. Vista aérea en 1984 de un sector de la Comunas 13 y 14. Fuente: Archivo fotográfico Edgar Caldas.



Figura 19. Vista aérea en 1984 de las lagunas de El Pondaje y Charco Azul. Nótese que aún no tienen inicio los desarrollos de los barrios Villa del Lago y Los Lagos alrededor de las lagunas. Para la fecha ya existen Comuneros II al extremo sur de las lagunas resultado de loteos sin licencia y Marroquín III junto a lo que será la Avenida Ciudad de Cali en el límite nororiental de la Comuna. Otro aspecto particular que enseña la imagen es el trazado orgánico del temprano asentamiento de Charco Azul y de Sardi al extremo superior izquierdo de las lagunas, el cual está condicionado por la ubicación perimetral de las viviendas junto a lo que parecen canales de agua que desembocan en la laguna El Pondaje. Fuente: Archivo fotográfico Edgar Caldas.

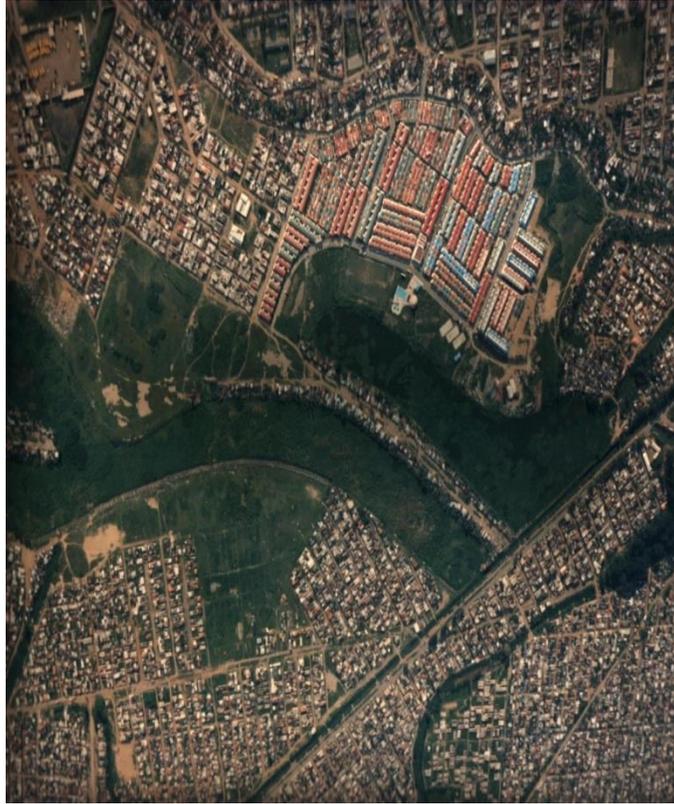


Figura 20. Vista aérea en 1988 de las lagunas de El Pondaje y Charco Azul. Fuente: Archivo fotográfico Edgar Caldas.

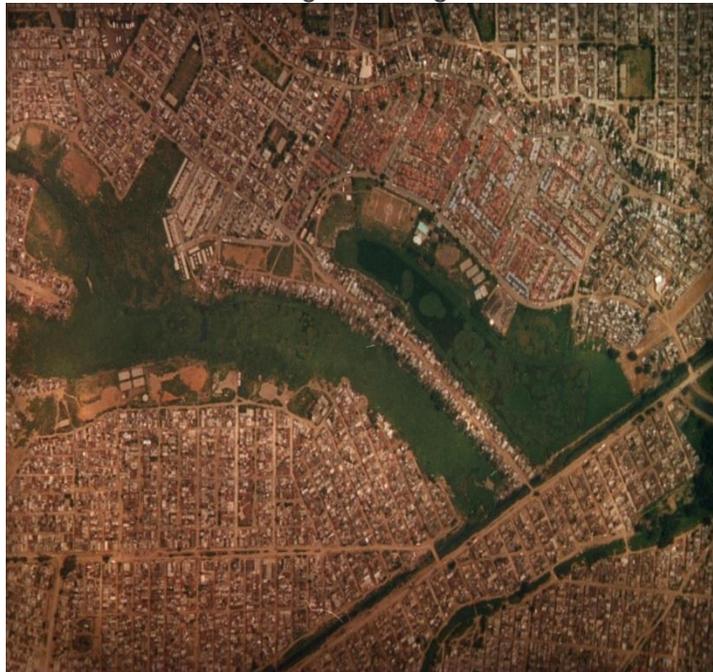


Figura 21. Vista aérea en 1996 de las lagunas de El Pondaje y Charco Azul. Fuente: Archivo fotográfico Edgar Caldas.



Figura 22. Vista aérea en 2000 de las lagunas de El Pondaje y Charco Azul. Fuente: Quantum Ingeniería Ltda.

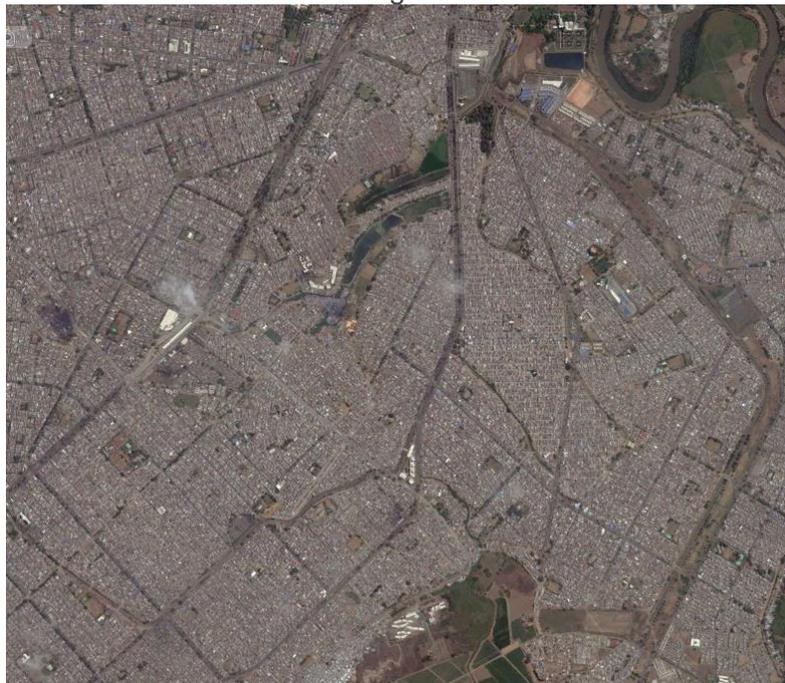


Figura 23. Vista aérea de la Comuna 13. Fuente: Imagen satelital, Google Earth. 2014.

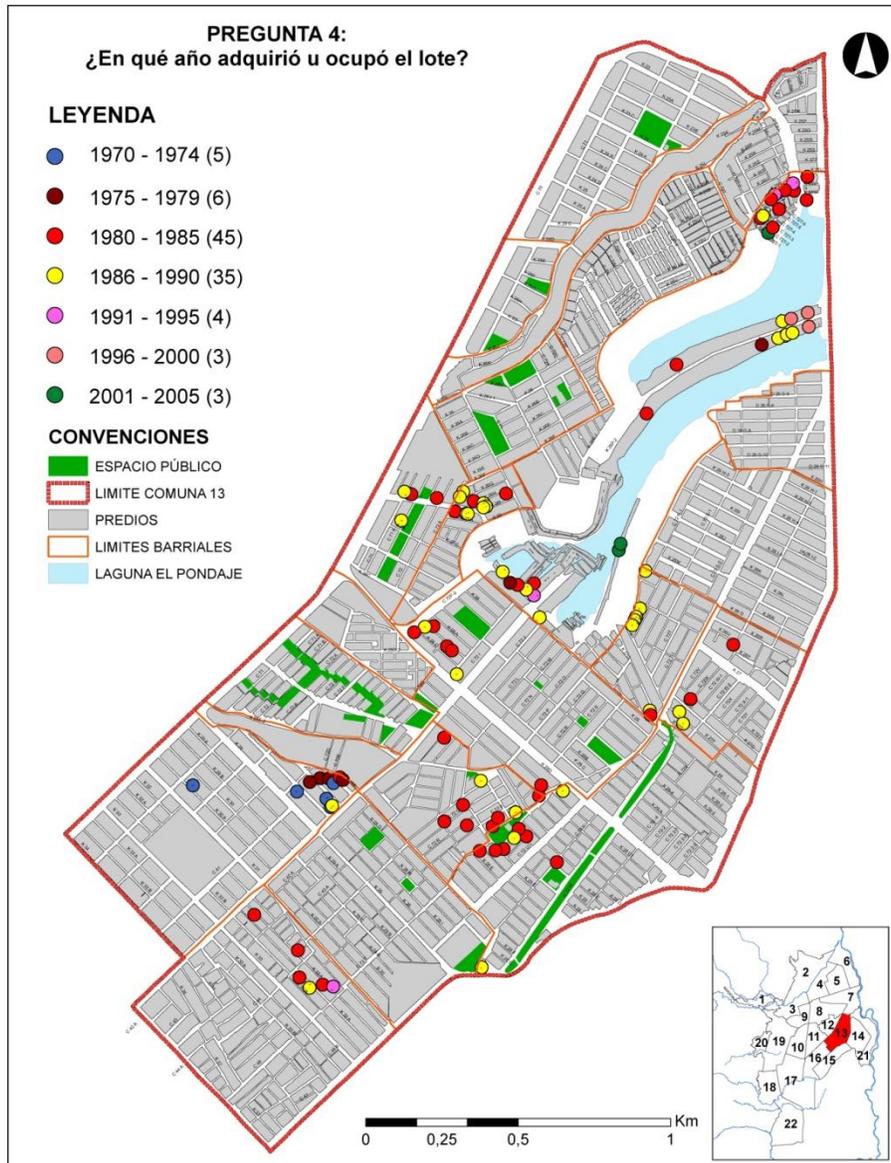


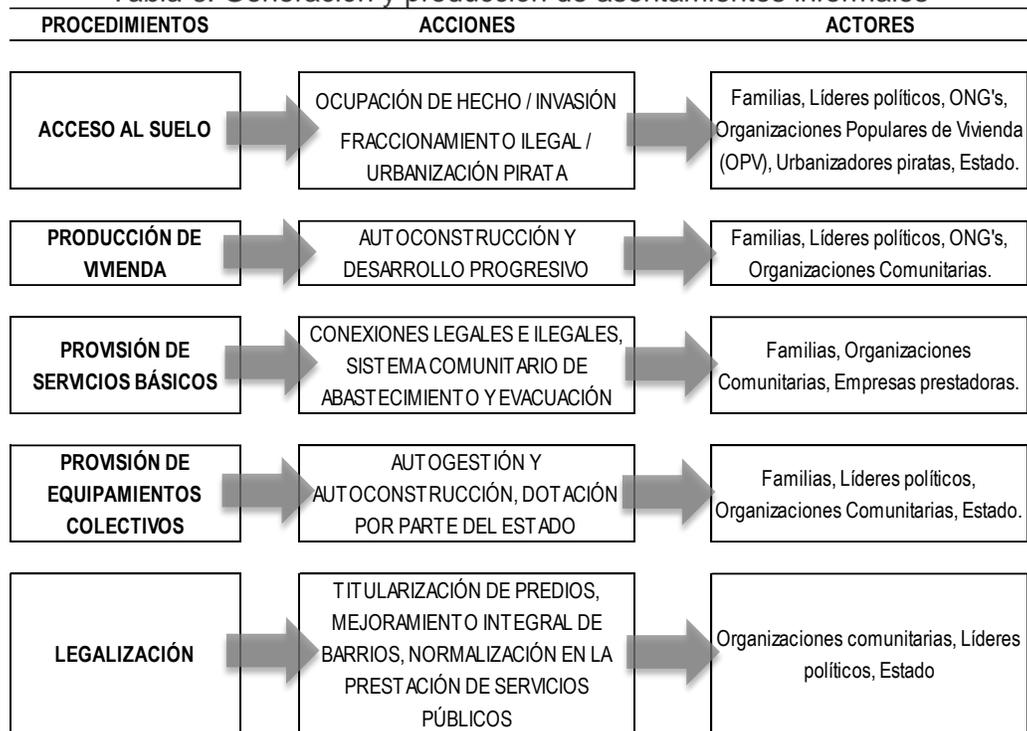
Figura 24. Año de adquisición u ocupación de los lotes. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

7. Agentes urbanos identificados en la formación de asentamientos informales en la Comuna 13.

Los agentes involucrados en la formación de los asentamientos son bastante heterogéneos; la encuesta de hogares implementada y los documentos estudiados, permiten corroborar que si bien el origen de los asentamientos en la Comuna está influenciado tanto por procesos endógenos de liderazgo al interior

de las propias comunidades¹⁴ que derivan en la acción colectiva, también lo está por los intereses particulares (ocupantes espontáneos), de movimientos guerrilleros, organizaciones y políticos locales, que incluso derivaron en el clientelismo como principal mediación entre la comunidad y las autoridades municipales; urbanizadores ilegales, ONG 's y el Estado. Los principales agentes urbanos implicados en el origen y consolidación de los asentamientos informales en este sector de la ciudad se exponen a continuación:

Tabla 6. Generación y producción de asentamientos informales



Fuente: Elaboración propia con base en el esquema interpretativo de la producción del espacio en la ciudad autoproducida; citado en Londoño y Vargas (2011).

7.1 Propietarios de suelo.

Como se mencionó en el literal B, del Capítulo 2.1.4 Esquema Conceptual, la particular y estrecha relación de la élite política y las familias tradicionales de la ciudad con el suelo urbano y periurbano es sustancialmente diferente de lo que ocurría en Bogotá y Medellín (Espinosa, 2009). En Cali, se alineaban sus intereses fruto de la concentración económica y de su participación en el poder político local.

¹⁴ Tal como ocurrió en el barrio San Benito en la Comuna 11, donde tuvo un papel determinante la experiencia en toma de terrenos en la ciudad de Samuel Palacios, un natural de la costa de Nariño.

Esa suerte de complicidad estructural posibilitó la reproducción de un régimen político, en contravía al pregonado mito de la igualdad en el modelo democrático y es analizada por Sáenz (2010), que establece que la élite política caleña proviene de una élite regional constituida por 214 personas, de las cuales 89 son regionales, del Departamento del Valle del Cauca y 125 de Cali. De estas 125, 47 constituyen el núcleo de la élite caleña y de esas 4 su cúpula. En ese sentido, Apille Gniset (1991) hace el recuento de los apellidos que con mayor frecuencia se han sucedido en la alcaldía de la ciudad: los Sinisterra (8 alcaldes), los Borrero (7 alcaldes), los Carvajal (5 alcaldes), los Garcés (4 alcaldes), los Lloreda (4 alcaldes), los Buenaventura (3 alcaldes) y los Cobo (2 alcaldes), algunos de los cuales como veremos, también tuvieron relación con la estructura de la propiedad del suelo en la zona de estudio,

La oferta de suelo en la Comuna 13 a ingentes sectores de la población en búsqueda por acceder a suelo urbano, está dirigida en buena medida por el accionar de terratenientes y urbanizadores piratas. El terrateniente en las ciudades, a diferencia del terrateniente rural, tiene una relación incidental con el proceso de gestación de los asentamientos: vende sus tierras y a partir de ese momento terminan sus relaciones con el proceso productivo, que para el caso de estudio estaría constituido por la construcción de la vivienda.

Otro agente destacado es aquel dedicado a la especulación, es decir, el que se dedica a comprar y vender tierras sin involucrarse en acciones productivas, lo cual constituye su aspecto más vulnerable en términos de legitimidad al no existir razón alguna para capitalizar esos mayores valores. Este se limita a identificar las áreas y momentos en que tienen lugar las mutaciones en los precios del suelo. El conocimiento intuitivo, las pautas de acción de la ciudad y su administración y la información sobre el comportamientos de los diversos agentes son sus herramientas principales. No obstante, tal actividad conlleva riesgos y es necesario actuar en el momento preciso para poder hacerse con las ganancias esperadas.

Al interior del polígono que delimita la Comuna 13, ante la disminución relativa de los programas del ICT, su concentración en las capas medias de la población y la

presencia mayoritaria de la empresa privada en la construcción de vivienda, se da la invasión promovida por la Central Nacional Provivienda – CENAPROV a finales de la década de 1950 de una porción de los vastos terrenos¹⁵ propiedad de José Vicente Montaña Rizo colindantes al norte de la laguna de Charco Azul, en lo que hoy se conoce como los barrios Ulpiano Loreda, Lleras Restrepo y Lleras Cinta Larga, antiguamente dedicados al cultivo de millo, donde se da inicio al poblamiento de la actual Comuna 13, con la consiguiente especulación desancadenada en los predios y lotes agrícolas adyacentes.

En predios colindantes, se adelantaron procesos de invasión en una propiedad de la familia Borrero. La presión ejercida por los propietarios, atizó el fuego entre los invasores y las autoridades, ocasionando frecuentes choques entre los primeros y la policía en el período comprendido entre 1970 y 1973. Esta disputa se vió matizada por la intervención del concejal conservador Octavio Sardi, quien a cambio de votos consigue suspender los desalojos y ofrecer un plan de reubicación en la zona de algunos de los habitantes.

Otros propietarios de suelo en la zona en este período convulso fueron Leonor Vásquez de Domínguez, Dolores Rizo de Montaña y María Francisca Perlaza en los alrededores de las lagunas de regulación; la familia Garcés (Álvaro Garcés Valencia, Alfonso Garcés Valencia, Susana Garcés Vda. de Álvarez) con predios en las cercanías del barrio El Vergel; Raul Saa en el sector de Asprosocial – Diamante; Emilia Rivera Vda. de Borrero con tierras en lo que hoy es el barrio Villa del Lago, José y Hernando Morimitsu Nagano en el sector del Poblado II; Abraham Aparicio y la Familia Vidal Echeverry con propiedades en la zona en que se asentó el barrio Los Lagos, entre otros.

El Municipio de Cali y la CVC también fueron propietarios de suelo para acometer diversos proyectos, en particular en el Sector de las Lagunas El Pondaje y Charco Azul.

¹⁵ Abarcando los actuales barrios y/o asentamientos de Charco Azul, Sardi, Villa del Lago, Marroquín I, Belisario Betancur, El Pondaje, Ricardo Balcázar e incluso los espejos de agua de las antiguas lagunas de Charco Azul y El Pondaje.

7.1.1 Urbanizadores ilegales (piratas)

Su objetivo principal es poner en circulación la mayor cantidad de suelo posible para la construcción de viviendas. Los urbanizadores ilegales no desafían la propiedad privada, sino a la administración pública, al fragmentar ilegalmente terrenos que no cumplen con los requisitos impuestos por la administración y los organismos de planificación. El carácter ilegal de este tipo de acceso al suelo urbano no se desprende de la ocupación ilegal, sino del accionar fraudulento de los urbanizadores que evaden las disposiciones normativas. Por lo general este tipo de agentes adquieren a bajos precios terrenos en la periferia de la ciudad y por fuera del perímetro de servicios públicos y que para el caso de estudio, cuentan con pobres capacidades portantes y un alto nivel freático que lo hace poco atractivo para el desarrollo urbano. Dada la nula atracción que sobre sectores de altos ingresos ejercen sus propiedades y conscientes de los beneficios por el aumento en los precios del suelo, los propietarios establecen negociación con los sectores populares y los urbanizadores ilegales subdividen posteriormente el lote en otros de reducidas dimensiones para ofrecerlo a las familias interesadas, comercializando a corto plazo y obteniendo así mayores ganancias en comparación con un escenario de comercialización con precios más altos pero en un futuro distante. En la Comuna 13 se identifica el accionar de dos reconocidos urbanizadores ilegales: Jorge Enrique Moreno, Luis Alberto Marroquín y Benjamín Ortega que estuvieron involucrados en el desarrollo de Marroquín y Comuneros en sus distintas etapas.

En Colombia, la actitud del Estado frente a la urbanización pirata fue tolerante (Torres C. 1993) y contó con cierta indolencia de parte de la administración municipal y de los propietarios del suelo, debido a la respuesta altamente racional que constituía frente a la problemática desatendida de déficit de vivienda, mientras que los segundos encontraron una oportunidad de oro para introducir al mercado inmobiliario terrenos que de ninguna otra manera podrían haber sido negociados. Esta posición puede explicarse por los nexos entre funcionarios, terratenientes y urbanizadores ilegales que vieron en la problemática una oportunidad de negocio y porque esta representaba un paliativo a la presión popular por suelo urbano

alimentada por el crecimiento demográfico y el déficit habitacional que el Estado fue incapaz de reducir.

7.1.2 Dirigentes Políticos

Retomando el legado de organizaciones de familias sin hogar, de dirigentes como Isaías Hernán Ibarra, Joaquín Borrero Sinisterra, Cecilia Muñoz, Luis Eduardo Lourido y de los concejales Julio Rincón y Alfonso Barberena a finales de la década del 40 y principios de la del 50, diversos actores políticos se involucraron en el período de estudio en la lucha por un techo a favor de las familias de menores ingresos. Se resalta que para la década de 1980, la élite política y la élite de poder no son coincidentes en un 100% en los espacios de representación del poder político, tal como si ocurrió con una gran mayoría a principios del siglo pasado.

Las conductas de estos agentes buscan en primera instancia reconocimiento social y suscitar legitimidad política para otros actores, pero no necesariamente obedecen a procesos “altamente racionalizados (...), sino que se inscriben en la lógica de funcionamiento del sistema de clases –y que se obscurece en las intrincadas dinámicas legales de la institucionalidad política” (Sáenz, 2010:203).

En segundo lugar, estos agentes se ven involucrados en otro asunto primordial para la élite del poder, ya que les garantiza prestigio y capital económico: la extensión de la ciudad y sus límites, lo que a su vez genera conflictos entre terratenientes y destechados. Derivadas de este choque de intereses, surge la mediación de los grupos políticos; con las acciones de estos agentes se fortalecen económicamente los actores implicados en las decisiones, generalmente por la ampliación del perímetro urbano que dará origen a rentas urbanas en terrenos anteriormente rurales y por otro lado conseguirán enormes réditos electorales y posicionamiento en la ciudad con la construcción de grupos de electores para futuras campañas políticas que garanticen su elección. No hay que olvidar que con la legalización de barrios se daba vida formal y jurídica a las Juntas de Acción Comunal, las cuales de acuerdo con Sáenz (2010:237), se convertirán en fortines de apoyo político y electoral para las fracciones políticas en la ciudad. Finalmente,

esto les permite perpetuar el orden legalmente instituido como proceso de dominación política y social, estableciendo el rumbo espacial y la localización de los sectores marginados en la periferia oriental de la ciudad y en las zonas de ladera, protegiendo a su vez los intereses de latifundistas urbanos con propiedades en el sur de la ciudad, históricamente las áreas de mayores rentas y hacia donde se dirigían los desarrollos formales y el accionar de los promotores privados de vivienda.

En aquel tiempo, en términos de representatividad política en la ciudad, indiscutiblemente el Partido Liberal estuvo a la cabeza, seguido por el Partido Conservador; lo que evidencia su implicación histórica en las decisiones de ciudad, en especial con la ampliación del perímetro urbano y en la creación y legalización de barrios.

En la Comuna 13 estuvieron vinculados a la problemática de acceso a suelo urbano políticos reconocidos en la comarca entre otros, el liberal Humberto Pava y el Movimiento de Acción Social liderado por el señor Gustavo Balcázar Monzón en el asentamiento de Charco Azul, el concejal conservador Octavio Sardi, quien medió entre la familia Borrero como propietaria de terrenos en lo que hoy conocemos como el asentamiento Sardi y el barrio Charco Azul e invasores que se prestaban a ser desalojados por la policía a principios de la década de 1970; Jaime Riaño y Héctor Herrera C., fueron concejales que colaboraron y asesoraron a pobladores del asentamiento germinal del barrio El Vergel.

El accionar de estos agentes es muy similar en todos los casos, concejales y militantes políticos de base cercanos a los líderes populares y concedores de las necesidades de estas comunidades consultan permanentemente a los jefes políticos que dirigen las distintas fracciones, pues son ellos quienes direccionan la estrategia política, dando el sentido y la orientación de la misma; es decir, los políticos de base impulsan y asesoran los procesos de agrupación comunitaria que se gestaban para posteriormente invadir terrenos, pero simultáneamente otros líderes se hacen elegir en las Juntas Directivas de organizaciones pro-vivienda y finalmente el político profesional desde el Concejo Municipal se encarga de conseguir la legalización del barrio o su inclusión dentro del perímetro urbano.

Como se puede constatar, la intervención de estos agentes se da desde las instancias legales, no de manera planificada y articulada a niveles urbanísticos. A los hechos socio-espaciales simplemente se busca sustentarlos jurídicamente.

Puede argumentarse que el accionar de la clase política y las medidas paliativas de la administración municipal, en un contexto de dominación sociopolítica, generaron mayores niveles de segregación y marginalidad en este sector de la ciudad.

7.1.3 Comunidad y usuario final

“La ciudad como lugar de la existencia, esa sumatoria de generaciones que va tejiendo la vida urbana con los hilos de las emociones sobre la urdimbre del espacio”.

Las otras ciudades, Juan Carlos Pérgolis.

Quienes buscaban una solución definitiva al problema de la vivienda establecieron diferentes formas de asociación. Algunos dieron inicio a procesos de organización comunitaria orientado a la negociación con los propietarios de terrenos para la compra de lotes; otros se organizaron con la finalidad expresa de ocupar o invadir terrenos y otros optaron por comercializar directamente con urbanizadores ilegales. Estos mecanismos se despliegan en virtud del abaratamiento de las rentas del suelo, que es adquirido mediante ocupaciones de hecho o urbanización ilegal.

Las comunidades que llegaron a la Comuna 13 se asociaron en la búsqueda de desarrollo integral que apuntó a conseguir mejoras en materia de infraestructura, salud, educación, organización social, recreación y cultura.

Estos agentes tuvieron una conducta no-capitalista, comportándose como un agente mercantil simple (Alfonso R., 2014), que no busca la acumulación de capital, sino la producción de bienes y servicios que en un futuro les represente un reembolso monetario en el mercado para optar por otros bienes para su consumo. Las conductas asociativas se mantienen con el paso del tiempo, y se traducen *in situ* en la conformación de asociaciones (Asprosocial, Asprobicol, Asposancali,

Aso adjudicatarios del Valle)¹⁶, comités y juntas Pro-defensa que registraban a los interesados en ocupar lotes, dirigían a la comunidad durante el proceso y posteriormente establecían rutas para la defensa de los asentamientos y la consecución de los servicios públicos, imponiendo cuotas para sufragar los gastos derivados soportados en el trabajo comunitario.

Como se mencionó, una organización destacada en el apoyo a los pobladores fue la Central Nacional Provivienda - CENAPROV, la cual organizó varias invasiones al oriente de la ciudad y participó en la adjudicación de lotes en el actual barrio El Diamante en 1974.

También es destacado el papel de líderes como Quintiliano Cabezas (oriundo de Barbacoas, Nariño) en la ocupación de lo que hoy conocemos como el barrio El Vergel, en la antigua Hacienda La Cucaracha, en litigio por aquel entonces entre miembros de la familia Garcés y los herederos de la familia Herrera. Asimismo, se destaca la junta Pro-defensa de dicho asentamiento, constituida por Jorge Martínez, Alfonso Martínez, Alberto Jiménez, José Martínez, Jorge Burbano y otros; quienes a su vez recibían órdenes de superiores vinculados con el partido Liberal, los cuales registraban y entregaban carnets del partido a los ocupantes.

También contribuyeron en los años 80 a la formación de los asentamientos de Belisario Betancourt, Rubén Zapata y Freddy Lourido en Charco Azul.

Otros líderes involucrados en la invasión de predios en décadas recientes fueron Luis Rodríguez en el asentamiento de La Nueva Ilusión (década de los 90) y Jaime Castillo y David Peña en Villa Uribe (2000).

Los testimonios de los pobladores permiten identificar algunos de los movimientos y líderes vinculados al proceso de ocupación:

- *“Cuando llegamos con el Dr. Octavio Sardi, él nos entregó los lotes; junto con la comunidad empezamos a traer la energía; tiramos cables y gestionamos el agua, colocamos escombros para evitar que la laguna se metiera y nos inundara”.*

¹⁶ Asposancali y Asprosocial impulsaron la ocupación de terrenos en el centro de la Comuna 13 en 1984. Posteriormente mediante Acuerdo del 13 de Junio de 1989 se crea el barrio Los Robles, el cual también incluyó los asentamientos de Quimbaya y El Bosquecito.

- “El M19¹⁷ se estaba apoderando del sector y sólo habíamos 3 casitas (La Paz). Ellos nos dieron casa a nosotros, gracias a ellos dimos la pelea contra los dueños y en ese entonces obtuvimos nuestro lote aunque aún no se haya legalizado”.
- “Sólo había monte y cultivos de millo (Villablanca), nosotros vinimos de Belalcázar (Cauca) a invadir este sector y peleamos e hicimos campaña con políticos para que nos organizaran acá, incluso nos hicieron una promesa hace poquito; todos éramos de diferentes sectores del país”.
- “Había un monte alto y lleno de culebras y un potrero de caballos y de otros barrios venían a esconderse acá (El Vergel). Un señor de apellido Cabezas fue el que ayudó a organizar. En los inicios del barrio hubo saqueos por parte de la policía”.
- “Nos reuníamos con el Dr. Héctor Aristizabal para la repartición de los lotes (Los Robles), que eran monte y no tenían ningún servicio público”.



Figura 25. Afluencia de familias para la adjudicación de lotes en el Distrito de Aguablanca.
Fuente: Archivo Fotográfico Memoria de Aguablanca - Fundación Carvajal.

El papel del usuario final es central en la dinámica de este mercado. De naturaleza heterogénea, para el caso que nos compete generalmente se presenta

¹⁷ El Movimiento 19 de Abril fue un movimiento guerrillero colombiano que inició actividades militares en 1974 y puso fin a su clandestinidad en marzo de 1990 tras negociaciones con el gobierno. Las Milicias Populares y el Batallón América, creado por el excomandante y candidato a la presidencia Carlos Pizarro Leongómez ejercieron una notable influencia en los barrios populares de Cali.

como un consumidor de vivienda de escasos ingresos, lo que implica pautas de comportamiento y un accionar específico en términos de prácticas edificatorias como la autoconstrucción y la gestión de servicios básicos por cuenta propia para abaratar costos haciendo uso de mano de obra familiar. La Comuna 13 tuvo lugar en el área ocupada por un antiguo sistema de lagunas denominado Aguablanca que abarcaba buena parte de la vertiente occidental del río Cauca y la cual hacía parte del cauce original del mismo hasta los años 40; posteriormente el área fue ocupada por cultivos inundables durante las décadas de los años 50, 60 y 70. El desarrollo de la Comuna hace parte de la segunda expansión hacia el oriente de la ciudad impulsada por flujos migratorios más intensos de migrantes provenientes de Buenaventura, la Costa Pacífica sur (Nariño y Cauca) y movilizaciones al interior, provenientes de otros barrios de Cali desde la década de los años 70 hasta nuestro días y que se caracterizó en un comienzo por condiciones urbanísticas más precarias que las conocidas hasta entonces en otros asentamientos y niveles alarmantes de pobreza. Lo anterior tiene implicaciones directas en el estigma social y la percepción del ciudadano común asociada a la pobreza y afrodescendientes.

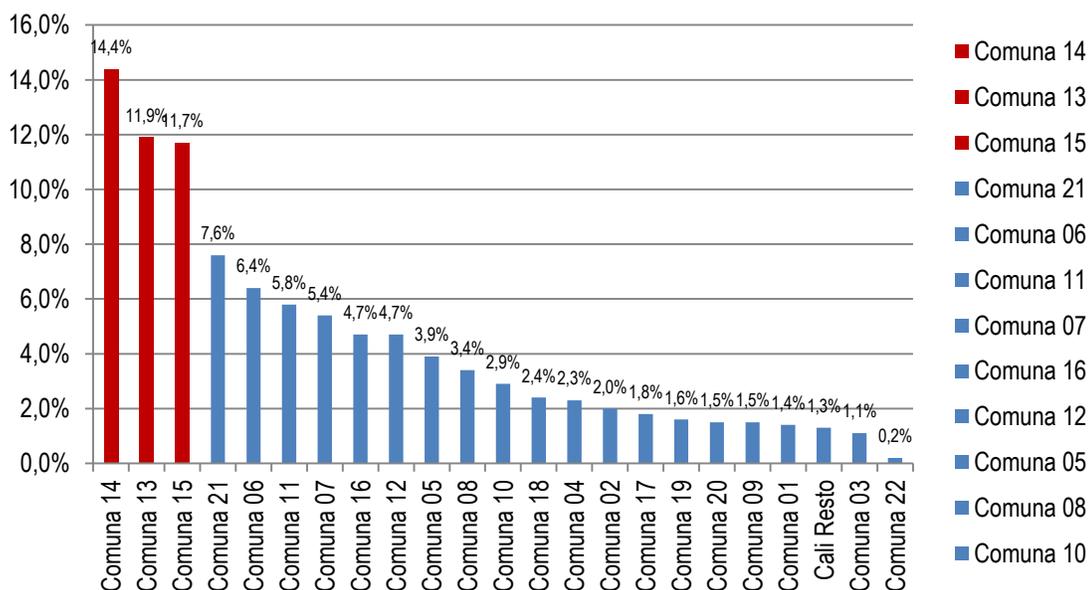


Figura 26. Porcentaje de concentración de la población afrodescendiente por comunas en la población total de la ciudad. En rojo las comunas que componen el Distrito de Aguablanca. Fuente: Urrea et al. (2011).

Los resultados de la encuesta sobre la procedencia de los primeros habitantes de la Comuna 13, coinciden con los estudios realizados sobre la caracterización de asentamientos informales en la ciudad; la gran mayoría de los pobladores llegaron de distintas regiones del Valle del Cauca, específicamente el 56,44%, pero principalmente de Candelaria, Zarzal, Palmira y Cali. En una primera instancia los movimientos intraurbanos de Cali, tenían origen en barrios centrales en consonancia con el extendido postulado por la sociología urbana latinoamericana del modelo de Turner (1965), respecto a la procedencia de migrantes que llegaban en un comienzo a los barrios centrales y se movilizaban posteriormente a los asentamientos informales en la periferia. Para el caso de estudio, dicha pauta de migración dicotómica centro (arriendo) y periferia (propiedad), queda evidenciada en el segmento de pobladores que estaban asentados previamente en Cali: del total de los pobladores que provenían del Departamento del Valle del Cauca (ver Figura 27), el 47,3% lo constituyen movimientos intraurbanos; es decir, 27 de los propietarios llegaron de otros barrios de la ciudad. De estos movimientos, una mayoría (el 44,4%) tuvo lugar en los primeros 3 años de la década del 80.

En un segundo movimiento, los recién llegados de la costa pacífica arribaban directamente a los nuevos desarrollos periféricos del oriente de la ciudad, apoyados por la red de familiares y migrantes anteriores que habían sido desplazados del centro por la dinámica económica y poblacional. Esto desvirtúa en buena medida la inducción deliberada de segregación socio espacial o la asignación específica de zonas de la ciudad a determinados grupos sociales; esta causa obedeció más a un proceso colectivo de naturaleza convencional: desde luego que los ingresos inciden en la localización de las comunidades, pero lo hacen de manera parcial; lo notable es la apreciación colectiva de un espacio “apropiado” por un grupo social y las ventajas que representa su ubicación en el mismo, entendidas como localización, redes sociales ligadas al paisanaje, áreas de los lotes, facilidad en los pagos, etc. Por otro lado, esta fase de ocupación no puede considerarse como un proceso de autosegregación, ya que los cimientos de la segregación espacial de los grupos sociales en las ciudades de América Latina

están relacionados con la capitalización de plusvalías que escapan del dominio de los habitantes y no con el establecimiento y defensa de identidades culturales y sociales vinculadas directamente con las desigualdades y las diferencias sociales (Sabatini y Brain, 2008), tal como se manifiesta en varias ciudades de los Estados Unidos, donde la segregación espacial y el racismo al que son sometidas las minorías étnicas son marcadas en función de factores culturales, económicos e institucionales.

No obstante, la coincidencia de altos niveles de pobreza y de segregación socioespacial crea condiciones favorables para la violencia. Massey (1995) establece en un estudio sobre la relación entre segregación y criminalidad en los Estados Unidos que a menos de que se introduzca un proceso de desegregación el ciclo perverso de violencia continuará. Por lo cual, con el paso del tiempo, la agudización de los problemas socioeconómicos y la elevación de los índices de violencia, cuya explicación es multidimensional, da lugar a fenómenos de “guetización” que incluso, generan desplazamiento intraurbano en algunos barrios del oriente de la ciudad y llegado este punto, estos grupos poblacionales tienden a utilizar el hecho de su concentración espacial en el territorio como un mecanismo de protección y ayuda mutua como reacción defensiva a la discriminación económica, institucional y cultural, reforzando el patrón de segregación espacial. Es lo que Borja et al. (1998) denominan un doble proceso de segregación urbana: por un lado, de las minorías étnicas con respecto al grupo económico o étnico dominante; por otro, de las distintas minorías étnicas entre ellas.

Algunas intervenciones de los habitantes relativas al segundo movimiento migratorio son claras al respecto:

- *“Nosotros vivíamos en El Vergel Bajo, que ahora le llaman y nos dimos cuenta que por acá (El Vergel) estaban entregando lotes o más bien invadiendo y como eran más grandes, más de un vecino se vino para acá y empezamos como invasión; luego llegó Invicali a organizar y nos vendieron”.*

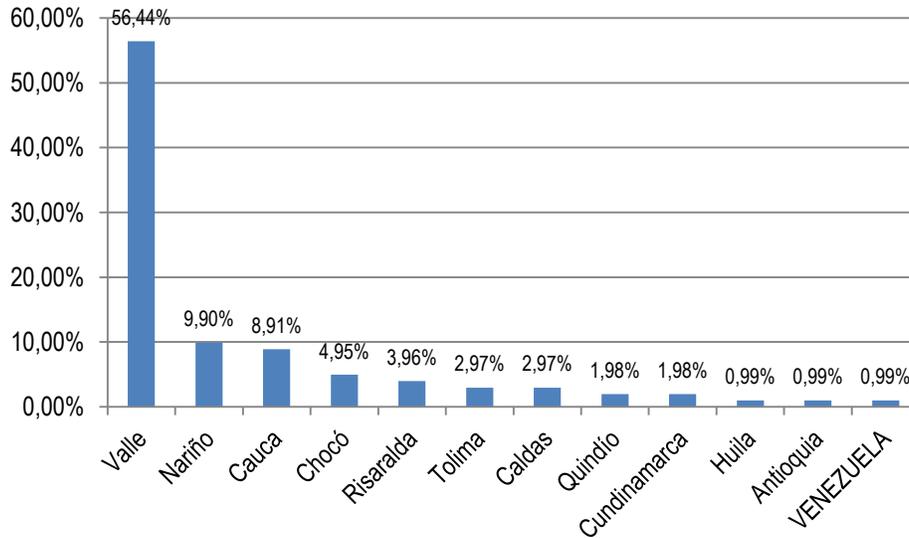


Figura 27. Departamento de procedencia de la población en la Comuna 13 de Cali.
 Fuente: Elaboración propia.

Para asegurarse la prestación de servicios sanitarios, las comunidades construyeron aljibes, letrinas, lavaderos y baños públicos que descargaban las aguas servidas mediante canales directamente a la laguna de Charco Azul. La presión ejercida por la familia Borrero, propietaria de predios colindantes, atizó el fuego entre los invasores y las autoridades, ocasionando frecuentes choques entre los primeros y la policía en el período comprendido entre 1970 y 1973, sólo matizada por la intervención del concejal conservador Octavio Sardi, quien a cambio de votos consigue suspender los desalojos y ofrecer un plan de reubicación en la zona de algunos de los habitantes, que posteriormente se consolidará en el asentamiento que recibe su nombre.

6.1.4 El Estado: EMCALI, la CVC¹⁸, Planeación Municipal y Secretaría de Infraestructura y Valorización

Estos actores se destacan en la problemática con las determinaciones emanadas desde la administración local y regional que significaron una relación dialéctica causa-efecto.

Como se mencionó, un actor determinante en la dinámica de ocupación del suelo en este sector de la ciudad, fue la hoy conocida Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, la cual fue creada mediante Decreto 3110 del 22 de Octubre DE 1954. El primer Concejo Directivo de la CVC, lo constituían entre otros, José Castro Borrero, Diego Garcés Giraldo, Manuel Carvajal Sinisterra, Harold Eder, Luis E. Sanclemente y José Otoyá; el primer director ejecutivo fue Bernardo Garcés Córdoba, quien permanecería en su cargo durante doce años; a su salida fue reemplazado por Henry Eder Caicedo. También tuvieron relación con la institución Ciro Molina Garcés y Harold Eder, entre otros. De este modo las familias terratenientes de la ciudad tuvieron influencia directa en las acciones que tomó la recién creada institución para direccionar el modo de ocupación y el desarrollo urbano de Cali, desatendiendo el modelo de ciudad propuesto en la misma década por el Plan Piloto de Wiener y Sert.

Con la expansión de la ciudad y la formulación e implementación del Proyecto Aguablanca, liderado por la CVC en 1961, se incorporaban al mercado de tierras y mediante la construcción de nuevas vías y las obras civiles en un antiguo húmedal natural se valorizaban tierras baldías; estas áreas al oriente de la ciudad no habían sido consideradas para su urbanización por el tipo de suelos y sus condiciones geográficas, por la amenaza de inundación y la carencia de servicios públicos. Adicionalmente, EMCALI había establecido esta zona como la última en prioridad para su desarrollo urbano, dados los altos costos que implicaba la instalación de redes de acueducto y alcantarillado. El interés velado inicial de estos actores queda patente en su posterior accionar:

La inclusión de estas tierras para el uso agrícola representaría ganancias económicas para los propietarios de dichos terrenos. Solo

¹⁸ Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, cuyo objetivo básico en una primera instancia fue promover el desarrollo integral del norte del Cauca, el Valle del Cauca y la parte suroccidental de Caldas.

hay que tener en cuenta que, según el estudio de la CVC, de los datos sobre ventas durante los años 1954, 1955 y 1956, se deducía que el precio de la tierra dentro de la zona del proyecto variaba de \$1.260 hasta \$11.210 por hectárea¹⁹. Entre tanto, la tierra en zonas adyacentes bien drenadas y libres de inundaciones se vendía en ese momento entre \$10.000 y \$24.000 por hectárea. El aumento de precio al desecar dichas tierras para un potencial uso agrícola podía variar entre dos y casi diez veces el valor inicial.

Sin embargo, si contemplábamos ya no el uso agrícola sino el uso urbano, las ganancias alcanzaban proporciones aún mayores (...). En este caso, el aumento de valor de las tierras al ser desecadas e incorporadas a los usos urbanos variaba entre diez y dieciséis veces el valor inicial. (Espinosa, 2009)

Posteriormente, y poco a poco, estas mismas familias vinculadas con la industrialización del cultivo de la caña de azúcar, diversificaron sus actividades hasta centrar su actividad al día de hoy, en la construcción de vivienda.

Años después, con la participación de Cali como sede de los VI Juegos Panamericanos en 1971, la ciudad se perfilaba como capital deportiva con la construcción de varios escenarios de equipamiento y obras viales a cargo de la antigua Secretaría de Obras. Simultáneamente, con el desarrollo de las obras, se embelleció su espacio público y se abandona definitivamente la idea de ciudad lineal hacia la cual se perfilaba Cali y se urbaniza en su totalidad el Distrito de Aguablanca.

Entre otras de las más notorias determinaciones, también se encuentra la adopción del Plan Integral de Desarrollo para Cali – Pideca en 1979 el cual contenía la estrategia de vivienda que contemplaba la creación de un Fondo de Tierras que regularía el mercado de suelo urbano, la promoción de planes de vivienda, programas de lotes con servicios y la reglamentación del desarrollo

¹⁹ La primera cifra era el valor de una finca compuesta en casi su totalidad por pantanos y la segunda representa el valor de una finca en cercanías de Juanchito.

progresivo de vivienda; la construcción de obras civiles y vías mediante el sistema de valorización y la apertura en períodos específicos del perímetro urbano.

En enero de 1983 se estructuró el Plan de Desarrollo Integral del Distrito de Aguablanca.

Por otro lado, a la permisividad de las autoridades competentes frente a la venta y loteo irregular de predios inundables a familias de escasos recursos, se sumó el fortalecimiento de medidas en contra de los movimientos reivindicativos y la lucha popular por la vivienda, lo que supone una enorme contradicción que apunta al favorecimiento de los intereses de los tradicionales terratenientes en la ciudad. Unos pocos ejemplos lo constituyen los actos administrativos expedidos que se desprenden de la problemática, entre los cuales se encontraron:

- Decreto 375 de 1950 *“por el cual se prohíbe la adjudicación de lotes, construcción y reconstrucción de barrios y edificaciones en zonas inundables por las aguas de los ríos Cali y Cauca”*.
- Decreto 430 de 1950 *“por el cual se prohíbe la celebración de contratos relacionados con terrenos que hayan sido objeto de invasiones”*.
- Decreto 10 de 1951 *“por el cual se consideran como “clandestinas” las edificaciones que no cumplan con ciertos requisitos y se establecen multas de hasta \$500 convertibles en arresto”*.
- Decreto 138 de 1952 *“por el cual se dictan nuevas normas sobre invasiones a predios ajenos”*
- Decreto 444 de 1953, por el cual las Juntas Promotoras de los barrios quedaban bajo el control del alcalde, con lo cual se cerraba de manera oficial cualquier alternativa popular de otorgamiento de tierras en contra de las determinaciones del primer mandatario de la ciudad –y de los intereses de los sectores económicos que lo apoyaren-.

6.1.5 El Estado: Invicali²⁰ y el ICT²¹

La participación estatal directa está representada por el accionar del ICT e Invicali. Ambas instituciones fueron actores destacados en el modelo de expansión de la ciudad y de la ocupación de la Comuna 13. Al interior de esta, las intervenciones se reducen fundamentalmente a:

1. La legalización de la tenencia²² y
2. La adjudicación de lotes en urbanizaciones dotadas de una infraestructura mínima.

En las décadas de 1950 y 1960, Cali fue escenario de una intensa actividad del ICT y de Invicali representada en un gran número de programas estatales de vivienda. Apartir de ese período es notable la disminución de la actividad estatal en favor de la puesta en escena del sector financiero privado en la construcción de vivienda mediante la política de las UPACS y las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV).

En Los años 70 el ICT reduce su cobertura. El indicador de déficit cuantitativo de vivienda da cuenta del número de soluciones requeridas para cubrir la totalidad de la demanda existente. De acuerdo con Mosquera (1996:211), el déficit cuantitativo durante el período que va de 1973 a 1980 era el siguiente:

Tabla 7. Déficit Cuantitativo de Vivienda Urbana de Cali - 1973 a 1980

Años	Unidades Faltantes
1973	57.697
1978	68.871
1979	73.174
1980	93.133
TOTAL	292.875

Fuente: MOSQUERA, Torres, Gilma (1996).

²⁰ Instituto de Vivienda del Municipio de Cali creado en 1966 mediante el Acuerdo No. 102 del 31 de Octubre como un organismo autónomo con facultades especiales y patrimonio propio para encargarse de la regulación del proceso de urbanización popular en la ciudad. Posteriormente reformado en virtud de la Ley 9 de 1989 mediante el Acuerdo 30 del 21 de Septiembre de 1990 y rebautizado como Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Cali,

²¹ Instituto de Crédito Territorial.

²² Practicada desde 1966.

Tabla 8. Construcción de Vivienda Urbana de Cali – 1973 a 1980

Años	Unidades Construidas
1973	2.502
1974	2.245
1975	4.198
1976	5.719
1977	2.047
1978	3.619
1979	4.539
1980	3.156
TOTAL	28.025

Fuente: MOSQUERA, Torres, Gilma (1996).

Del análisis de las anteriores tablas puede resumirse que el déficit cuantitativo de vivienda alcanzó un punto máximo en el año 1980, afectando alrededor del 29,5% de las familias. Para el mismo período se construyeron con licencia un total de 28.025 viviendas; es decir alrededor del 9,6% de las soluciones requeridas. En el mismo estudio, Mosquera establece que los programas del ICT e Invicali proporcionaron entre el 3% y el 4% de las viviendas requeridas; de tal manera que las familias de bajos ingresos vieron reducida la forma de acceder a suelo urbano a las invasiones y la compra de lotes ofertada por urbanizadores ilegales en la periferia de la ciudad. De lo anterior y la lectura que se desprende de la Figura 45, puede corroborarse que al verse disminuidas las operaciones estatales de atención al déficit cuantitativo de vivienda, aumentan las acciones reivindicativas relacionadas con el acceso a suelo urbano o se incrementa la venta de lotes piratas en las afueras de la ciudad.

En el siguiente cuadro se puede observar la demanda de vivienda por año y el déficit acumulado de la ciudad durante la primera mitad de la década de 1980, derivado de la relación entre el número de hogares y stock de vivienda.

Tabla 9. Demanda de vivienda y déficit acumulado en la década de 1980

Año	Demanda por año	Déficit acumulado
1.981	12.433	105.566
1.982	12.600	118.166
1.983	12.739	130.905
1.984	12.848	143.753
1.985	12.929	156.682

Fuente: MOSQUERA, Torres, Gilma (1996).

Como se evidencia en la anterior tabla, a pesar de que la demanda de vivienda por año y el déficit acumulado aumentan, las tasas de crecimiento de la demanda tienen una pequeña reducción en los últimos años, lo que concuerda con el período más frenético de invasiones y de urbanización pirata en la Comuna 13.

Con las primeras intervenciones del ICT se empieza a inducir la ocupación y urbanización de las haciendas del oriente de la ciudad. Invicali, derivado de la política estatal de tierra y servicios básicos adquirió terrenos localizados en el Distrito de Aguablanca para la implementación de su Programa Lotes con Servicios en consonancia con las estrategias adoptadas en Latinoamérica (El Vergel en 1974 con 135 lotes; El Poblado I entre 1980 con 29 lotes, posteriormente en 1983 adelantará en el mismo lugar un programa con 2175 lotes con servicios; Charco Azul en 1981 con 646 soluciones, Villablanca en 1987 con 591 lotes con servicios para la reubicación de pobladores), en ocasiones bastante lejanos de los últimos barrios con origen informal, dada la presión para el desarrollo de vivienda dirigida a las capas medias de la población que representaban mayores ingresos para los desarrolladores. También estuvo involucrado en traslados de pobladores de El Vergel Alto a El Retiro o a El Vergel. En la Comuna 13 tuvo lugar la iniciativa del ICT de la entrega de lotes en la urbanización de Marroquín III entre 1986 y 1987. Sin embargo en los intervalos de la consecución de suelo barato y la ejecución de los programas, aumentaron los

precios del suelo adyacentes, lo cual imposibilitó la continuidad e implementación de nuevos proyectos de la entidad. Como respuesta, fue necesario encontrar terrenos en la periferia, más baratos y de esta manera se repetía el ciclo perverso de especulación.

A finales de la década de 1980 y principios de los años 90, Inviolali también estuvo involucrada en procesos de reordenamiento y legalización: en 2.655 predios de El Vergel en el año de 1989; en 481 predios de Charco Azul en 1993 y en 290 predios del barrio Lleras Restrepo.

El crecimiento acelerado de la población de Cali se mantiene hasta la década de los años 60 y durante las siguientes, es notorio el proceso de urbanización de la periferia que paulatinamente llegó hasta la ribera del río Cauca y la presión sobre los nuevos terrenos para ser urbanizados ante el rápido crecimiento poblacional, hicieron que del antiguo sistema de lagunas solo quedaran las de El Pondaje y Charco Azul. Los alrededores de éstas constituían el último espacio libre en el Distrito de Aguablanca y éste acogerá en la década de los 80 al grueso de la población migrante, en especial proveniente de la zona Pacífico centro-sur del país que no podía acceder al mercado formal de tierras que tenía lugar en otros sectores de la ciudad.

En la década de 1990 se liquida progresivamente al ICT, quedando Inviolali encargado de la regulación y aplicación de las determinaciones legales relacionadas con la urbanización popular, por lo cual se transforma en el Instituto de Reforma Urbana de Cali. En dicho período cobran especial fuerza los programas de loteo y urbanización mínima (Mosquera:1996) y a partir de 1995 se privilegiarán los desarrollos de tipo multifamiliar en edificaciones de 5 pisos, que no se llevarán a cabo en la Comuna 13, dadas las características de la zona y las condiciones portantes del suelo y el patrón de localización de los desarrollos habitacionales dirigidos a las clases medias.

La intensa actividad en el período de estudio, por hacerse con un lote en la zona, se refleja en las Figuras 23 y 25 que retratan instantes de las jornadas de entrega de lotes y en los recuerdos de los pobladores sobre los orígenes de sus barrios:

- “INVICALI entregó esos lotes y en ese tiempo era monte y habían sembrados y campos áridos, ahí hicimos los ranchos. En ocasiones hacían ranchos algunos pobladores para invadir, los hacían en la noche y a la madrugada se los quitaban gente de otros municipios (Los Robles)”.
- “Casi no recuerdo la historia del barrio, pero esto empezó como una invasión y sólo hace dos años hice la legalización del lote. Nos vendió Invicali después de algunos años de haber invadido (El Vergel)”.



Figura 28. Delimitación y entrega de los lotes en los años 80, en la imagen el lote de José G. Jiménez, Manzana 29, lote 36. Fuente: Archivo Fotográfico Memoria de Aguablanca - Fundación Carvajal.

8. Caracterización de los asentamientos informales en la Comuna 13.

8.1 Predios y lotes de terreno

“La sombra es apacible como una lejanía;
 Hoy las calles recuerdan
 que fueron campo un día”.

La noche de San Juan, Jorge Luis Borges.

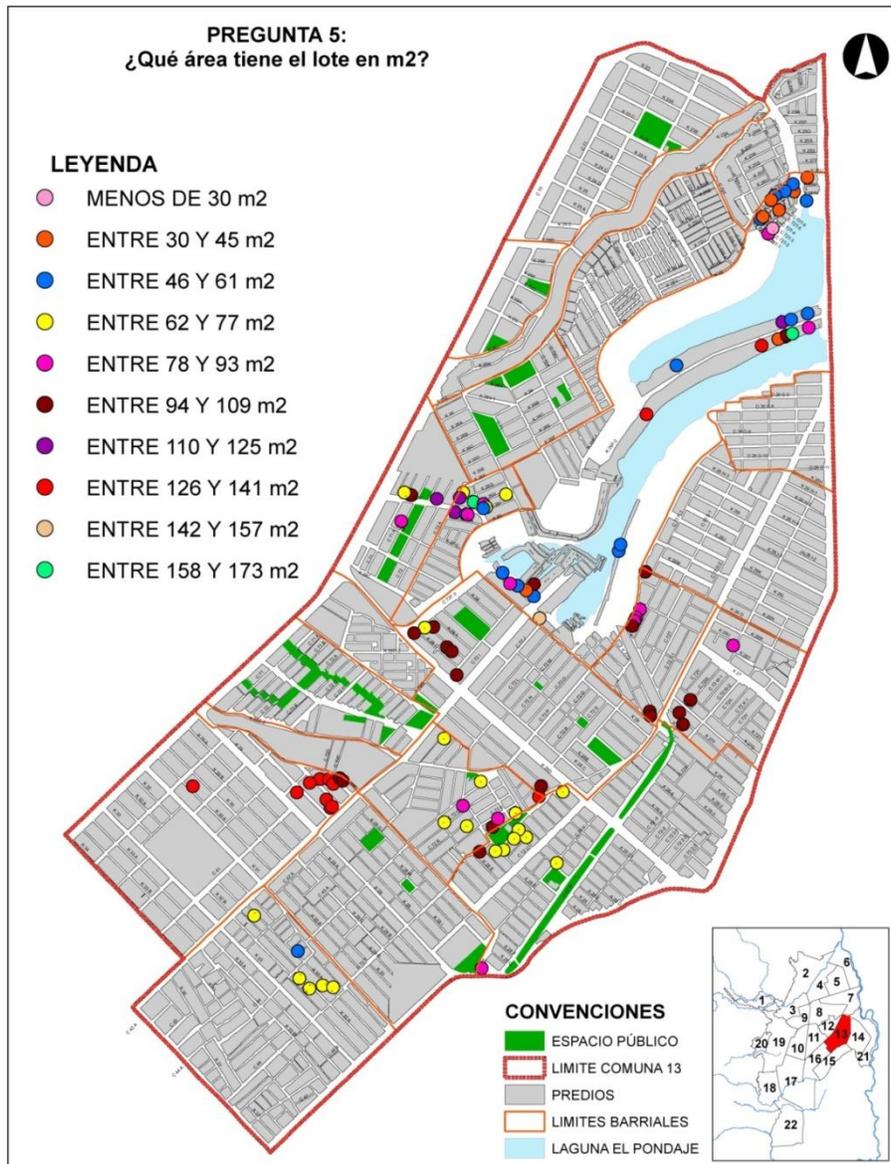


Figura 29. Área de los lotes que hacen parte de la encuesta en la Comuna 13. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

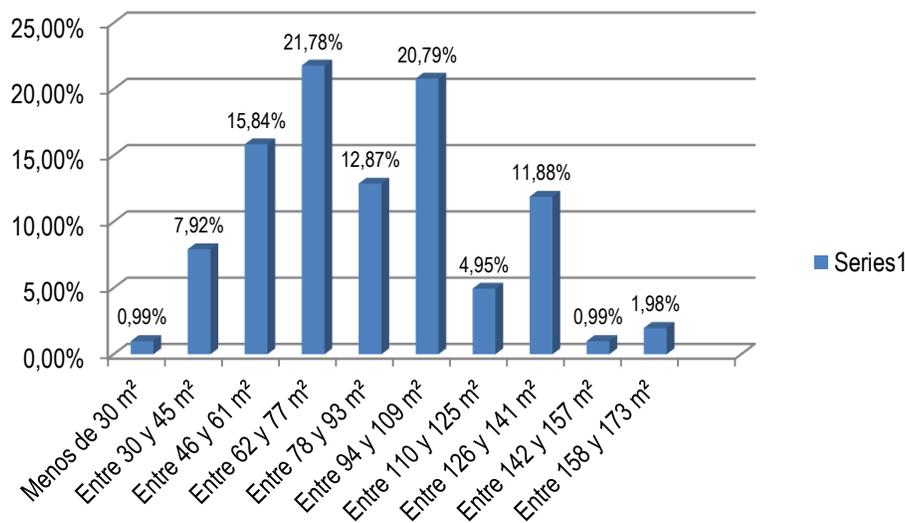


Figura 30. Tamaño de los lotes en la Comuna 13. Fuente: Elaboración propia.

El tamaño del lote y su localización preferencial en la estructura residencial urbana vienen determinados por la acumulación previa de un capital monetario y por las expectativas de futuros ingresos de las familias, lo que constituye la disponibilidad a pagar por el suelo urbano.

Los productos inmobiliarios se mueven en varios rangos en lo que respecta a áreas, sin embargo puede decirse que son relativamente homogéneos; su diferenciación radica en las características físicas (área) y externalidades exógenas de urbanización que fungen como dotación de valores de uso (cercanía a rutas de transporte, a barrios aledaños, a lagunas, a redes principales de servicios públicos, etc) que pueden infuir en el valor del suelo. Sin embargo, se puede establecer que del área de la mayoría de los lotes ofertados y ocupados en el período, un 53,46%, se encuentra en un rango que va de los 62 a los 109 m², siendo significativos los grupos de lotes con áreas entre 62 y 77 m² con un 21,78%; los predios con áreas entre 94 y 109 m² con un 20,79% y el grupo con áreas entre 46 y 61 m² con un 15,8%.

En el área y los linderos de los lotes se observan pequeñas variaciones asociadas al año de origen y a su localización; los tempranos desarrollos de Ulpiano Loreda y El Diamante presentan mayor metraje. Los predios al interior de los asentamientos o barrios con origen a mediados de los años 80 guardan similitudes en sus

linderos y áreas. Por otro lado, el proceso de localización, ocupación y relleno paulatino con escombros en los bordes de las lagunas de El Pondaje y Charco Azul permitieron el crecimiento longitudinal de lotes que en su origen fueron cuadrados en el asentamiento de Belisario Betancourt (comparar Figuras 12 y 74). La relación de área y las medidas convencionales de algunos de los lotes en barrios de la Comuna 13 pueden observarse en el siguiente cuadro:

Tabla 10. Tamaño promedio de los lotes por barrio o asentamiento

Barrio / Asentamiento	Frente	Fondo	Área
El Pondaje	5,00	16,00	80,00
Los Lagos	5,00	15,00	75,00
El Poblado I	5,00	14,00	70,00
El Poblado II	5,00	15,50	77,50
El Diamante	7,00	20,00	140,00
El Vergel	5,50	15,00	82,50
Los Robles	5,00	15,00	75,00
Ulpiano Loreda	7,00	20,00	140,00
Charco Azul	5,50	12,50	68,75
Villa del Lago	5,00	7,00	35,00
	6,00	12,50	75,00
Marroquín III	7,20	15,20	109,44
Belisario Betancourt	5,40	42,00	226,80

Fuente: Elaboración propia.

En la siguiente figura se relaciona el tamaño del lote con el año de adquisición y podemos observar los tamaños promedio encontrados en la Comuna 13 y sus variaciones en área en el tiempo; desde el año 1971 los lotes fueron reduciéndose y ganando área en períodos específicos, pero la tendencia general fue de oscilaciones enmarcadas en un patrón decreciente: de lotes con 140 m² de área a principios de la década de 1970, se culmina con predios con un área promedio de 60 m² en el año 2003. Tal reducción puede obedecer a una estrategia desplegada por urbanizadores (formales o piratas) para maximizar las ganancias en un escenario de disminución de las áreas disponibles al interior de la Comuna 13 y el desplazamiento de la ocupación y/o compra de terrenos en las Comunas 14 y 15,

en consonancia con las políticas que en materia de vivienda social implementaba el municipio.

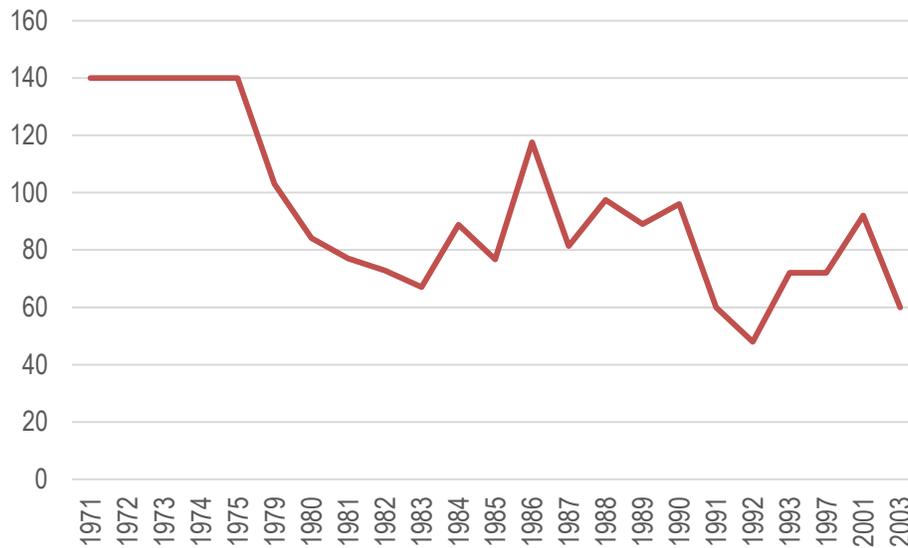


Figura 31. Tamaño promedio de los lotes de la Comuna 13 en el tiempo. Fuente: Elaboración propia.

7.1.2 Construcción de viviendas

Se erige en la ciudad una mansión austera
 y el dombo que la cubre ya es fúlgida oblación...
 ¿oísteis, de los puros labios en la pradera,
 que esa morada, un día, fue un grano de ilusión?
 (...)

Hacia el primario impulso lanzad el pensamiento...
 como mirando al éter se ahonda en su zafir:
 comprenderéis entonces que el pulso del intento
 -el germinal propósito- se siente aún latir.

La Casona. Porfirio Barba Jacob.

Los pobladores iniciales de la Comuna 13 eran oriundos en buena parte de Tumaco y Buenaventura, que se alojaban temporalmente en barrios cercanos (Puerto Mallarino era uno de ellos) en casas de familiares y conocidos. Las primeras viviendas que se instalaron en la zona se construían con madera, guadua y cubiertas en plástico, el suelo era en tierra y carecían de servicios públicos. Para asegurarse la prestación de servicios sanitarios en su fase inicial,

se construyeron lavaderos, letrinas y baños públicos que descargaban las aguas servidas directamente a la laguna de Charco Azul.

Por lo general, el consumidor final es el mismo productor; la autoconstrucción es una constante y garantiza en la zona la provisión de vivienda, lo que implica una reducción adicional de costos mediante el uso de mano de obra familiar. Al interior de la Comuna esta forma de producción del espacio construido coexiste con otras tres formas de acuerdo con Jaramillo (2009):

- La producción por encargo
- La producción capitalista privada
- La producción capitalista desvalorizada del Estado

7.1.3 La producción por autoconstrucción

Para la ejecución de un procedimiento de autoconstrucción son necesarios ingresos que permitan realizar dado el caso, el pago del terreno y la consecución de materiales; y por otro lado se requiere disponibilidad de fuerza de trabajo para la construcción. Usualmente las jornadas de trabajo se reducen a los fines de semana o entre los períodos que permite la inestabilidad laboral de los usuarios y familiares. Se puede argumentar, de acuerdo con el análisis de la Figura 59, que el proceso de autoconstrucción es lento: entre la compra del lote y el inicio de las labores de construcción pueden transcurrir dos años o más y los trabajos de obra pueden tomar de 5 a 10 años de acuerdo con Torres C. (1993).

Un esquema usual de este tipo de producción se explica en las siguientes fases:

1. Lote en limpio, recién ocupado o comprado.
2. Lote cercado.
3. Construcción de habitación en materiales provisionales (plástico, esterilla, cartón, tejas de zinc, apisonado del suelo) o en madera. Construcción de pozo séptico o letrina. No cuenta con servicios públicos.
4. Construcción en ladrillo y concreto (obra negra).
5. Autogestión y/o consecución de servicios básicos de contrabando.
6. Instalación definitiva de servicios públicos.

7. De acuerdo a los ingresos familiares se llevan a cabo obras de acabado e instalaciones.

Un aspecto que llama la atención, es la escasa densificación constructiva al interior de la comuna, si bien la composición familiar más frecuente va desde el núcleo completo e incompleto hasta el núcleo familiar extendido (Torres, 2009), por lo general las edificaciones no suelen sufrir cambios significativos en sus áreas y en su mayoría permanecen de uno a dos pisos, a diferencia de lo que ocurre en asentamientos consolidados de Bogotá con la subdivisión vertical de la propiedad (Camargo, 2015), donde la evolución de las viviendas está relacionada con las diversas situaciones familiares (ampliación del núcleo familiar, crecimiento económico o mejoras en las condiciones laborales de algún miembro) que se comportan como dinamizantes del mercado inmobiliario formal.

7.1.4 La producción por encargo

En esta modalidad, la familia con posibilidades económicas contrata a un técnico (arquitecto o maestro de obra) para que edifique su vivienda, no obstante la finalidad de la producción no es la acumulación capitalista. Por lo general, dada la lógica y las capacidades económicas de los habitantes, su intervención se da en fases posteriores a la consolidación de los asentamientos, después de que han sido creados formalmente mediante decreto los barrios y por consiguiente no se ve amenazada su inversión.

7.1.5 La producción capitalista privada

También se dio al interior de la Comuna 13 en sectores específicos esta modalidad de producción del espacio construido (Villa del Lago y Calypso en 1985; la Urbanización El Laguito cuyo promotor fue Planvivienda S.A, en conjunto con Carvajal S.A, Urbanal y Suramericana en el Sector de las Lagunas de El Pondaje y Charco Azul en 1989); con empresas particulares con un objetivo principal: la acumulación con base en la explotación de la mano de obra asalariada empleada en la obra.

Por lo general se llevó a cabo por capitalistas de otras ramas de la economía que invierten en el sector de la construcción. Como sucedió en el resto de la ciudad, esta oferta de vivienda iba dirigida a quienes tenían ingresos superiores a dos salarios mínimos.



Figura 32. Vista aérea del extremo sur del asentamiento Belisario Betancourt entre las laguna de El Pondaje y Charco Azul; al costado derecho se observa el barrio de origen formal Villa del Lago (2006). Fuente: Aerofotografía Manuel Varona.

7.1.6 La producción capitalista desvalorizada del Estado

Su finalidad no es la acumulación sino la producción de valor de uso que le genera tasas de ganancia inferiores a la normal. Esta modalidad busca en palabras de Torres C. (1993:49) “garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo popular y de las relaciones sociales existentes”, en la medida en que reduce el potencial conflicto social derivado de la problemática de acceso a suelo urbano por parte de las familias con menores ingresos.

Esta modalidad de producción contiene las siguientes variantes:

- a) Construcción de casas terminadas
- b) Construcción incompleta, en el marco de programas de desarrollo progresivo
- c) Ayuda financiera a autoconstructores (subsidijs, materiales y asesoría)
- d) Entrega y venta de lotes con servicios

Los últimos años han sido testigos del viraje en la posición del Estado al abordar la problemática, dejando a cargo de los usuarios buena parte de los costos de la vivienda y centrándose en la regulación de la autoconstrucción.

La fisonomía que le imprimieron los habitantes a sus viviendas mediante procesos de autoconstrucción y el lenguaje formal desplegado, son características de este sector de la ciudad, que recuerdan las técnicas constructivas y el saber proyectual de las viviendas del Pacífico colombiano.



Figura 33. Tipología de las viviendas encontradas en el asentamiento informal La Nueva Ilusión en la Comuna 13. Por lo general, la arquitectura presente en la zona tiene origen con la imitación de los modelos concebidos en la ciudad formal, pero en ocasiones la técnica constructiva y el repertorio formal desplegado en algunos predios constituyen rasgos culturales reminiscentes de los encontrados en las zonas rurales del Pacífico colombiano. Fuente: Archivo Miguel Vargas (2013).

En las siguientes imágenes puede visualizarse el procedimiento general desplegado por los habitantes en los asentamientos informales: ocupación / autoconstrucción / autourbanización y posteriormente el proceso de consolidación de los mismos.



Figura 34. Vista en su fase inicial del asentamiento Playa Baja en el sector Lagunas de El Pondaje y Charco Azul. Fuente: Archivo Miguel Vargas (2013).



Figura 35. Vista de un pasaje más consolidado en el asentamiento Polo en el sector Lagunas de El Pondaje y Charco Azul. Fuente: Archivo Miguel Vargas (2013).



Figura 36. Viviendas en el barrio La Paz. Fuente: Archivo Miguel Vargas (2013).



Figura 37. Vista de un pasaje en el asentamiento Florida en el sector Lagunas de El Pondaje y Charco Azul. Fuente: Archivo Miguel Vargas (2013).

Proceso de ocupación, comercialización de lotes y rentas urbanas.

“Las ciudades como los sueños, están construidas de deseos y de miedos, aunque el hilo de su discurso sea secreto, sus reglas absurdas, sus perspectivas engañosas, y toda cosa esconde otra”.

Las ciudades invisibles, Italo Calvino.

El proceso de adquisición de una vivienda en sectores populares y en particular en la Comuna 13 de Cali, tiene origen en la mayoría de los casos (78,3%), con la

compra de un terreno para autoconstruir su casa. Sólo un 21,7% optó por la invasión de lotes en la Comuna.

Como se aprecia en las Figuras 34 y 36, el “boca a boca” como mecanismo de información fue el medio más recurrente para enterarse de la oferta de lotes o de los procesos de invasión u ocupación en la zona al representar el 58,42% sobre el total de los encuestados. Por lo general, los interesados no tenían vínculo alguno con los propietarios iniciales de los lotes:

- *“Nos avisaron de la venta de los lotes y acudimos al sector (Comuneros II); eran todos como potreros y sólo habían como 4 casas que no contaban con ningún servicio público”.*

Seguido de un 27,72%, el medio por el cual más se enteraba la población de la oferta de lotes o la posibilidad de ocupar un terreno, fue el paso por la zona:

- *“Buscaba un lote y ví como llegaban otras personas que invadían a la orilla del caño (Nueva Florida) y encerramos un lote. No contábamos con nada, nos tocó gestionar a nosotros pues los de la Antigua Florida no nos ayudaron; luego nos tocó pagar a otros moradores”.*

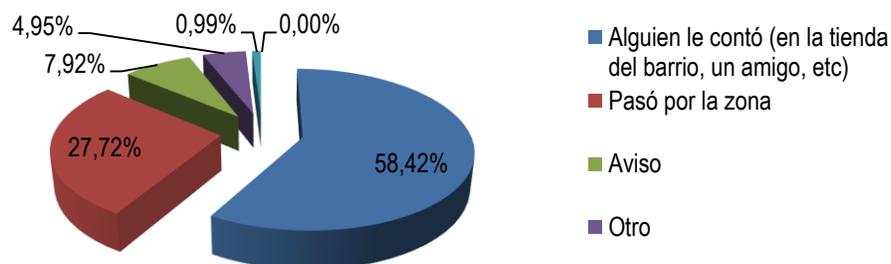


Figura 38. Medio por el que se enteró de la oferta del lote. Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior también tiene su reflejo en el espacio, respecto a los dos tipos de ocupación del suelo, ambas presentes en la Comuna 13 y determinadas especialmente por el nivel de organización de los ocupantes y el tamaño de los grupos: grandes grupos de familias dirigidas por movimientos sociales, organizaciones comunitarias, grupos políticos o propietarios de terrenos con nociones sobre trazados urbanos regulares que son plasmadas en la

conformación de los lotes. Por lo general, el trazado urbano en la Comuna 13 asume como punto de partida la retícula regular, presentando algunas irregularidades en la disposición de las calles y culatas de predios que se encuentran con los linderos de lotes privados que no hacían parte del proceso de ocupación. Asimismo, puede observarse cierta correspondencia entre la trama regular de manzanas lineales y la morfología de los predios. Hay variedad en cuanto a tamaño de predios y manzanas; las medidas más usuales de manzanas encontradas en la zona son 150 m por 35 m, 120 m por 35 m y 180 m por 30 m. Lo anterior tiene una relación directa con el ritmo de la afluencia de los interesados y con su capacidad de pago .

El otro modo de ocupación lo representan las familias que se instalan en un lote de manera aleatoria sin ningún planeamiento previo ni patrón específico o siguiendo el curso de quebradas o cuerpos de agua, donde se localizan con el tiempo otros ocupantes dando origen a organizaciones espaciales orgánicas y trazados irregulares resultado de la progresiva agrupación de lotes generalmente distintos entre sí, como es el caso de los asentamientos en el sector de las lagunas de El Pondaje y Charco Azul, Lleras Cinta Larga, Sardi y los orígenes en el extremo suroccidental de El Vergel. Este tipo de estructura muestra un proceso de consolidación más lento, en función de las mejoras obtenidas en lo referente a accesibilidad e infraestructura.



Figura 39. Vista aérea del asentamiento informal Sardi (2000). Fuente: Quantum Ltda.

El siguiente mapa localiza en la Comuna 13 el modo por el cual se enteraron compradores y ocupantes de la disponibilidad de lotes, donde puede apreciarse la asociación entre asentamientos informales con niveles bajos de organización germinal y el modo en que se enteraron sus ocupantes, lo que también puede estar relacionado con la falta de redes y la ausencia del fenómeno del paisanaje en algunos migrantes.

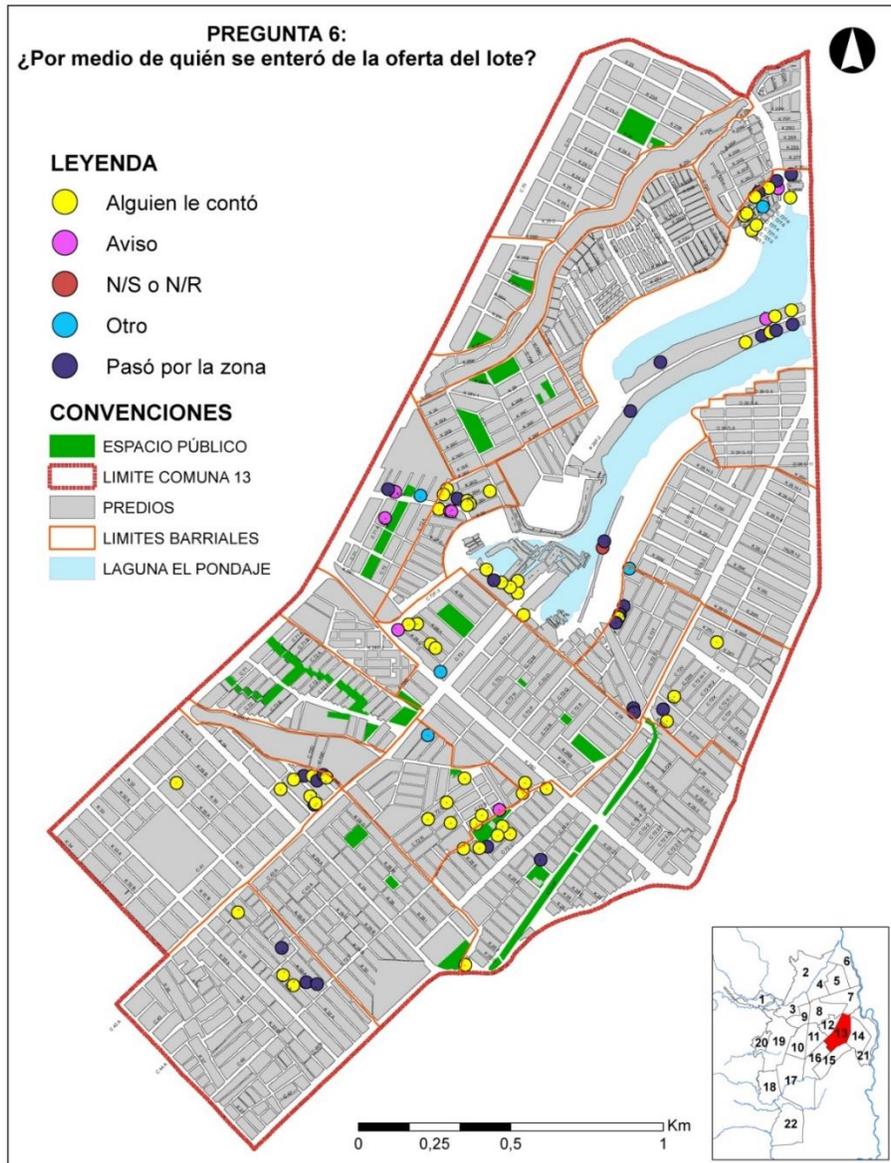


Figura 40. Por medio de quien se enteró de la oferta del lote. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

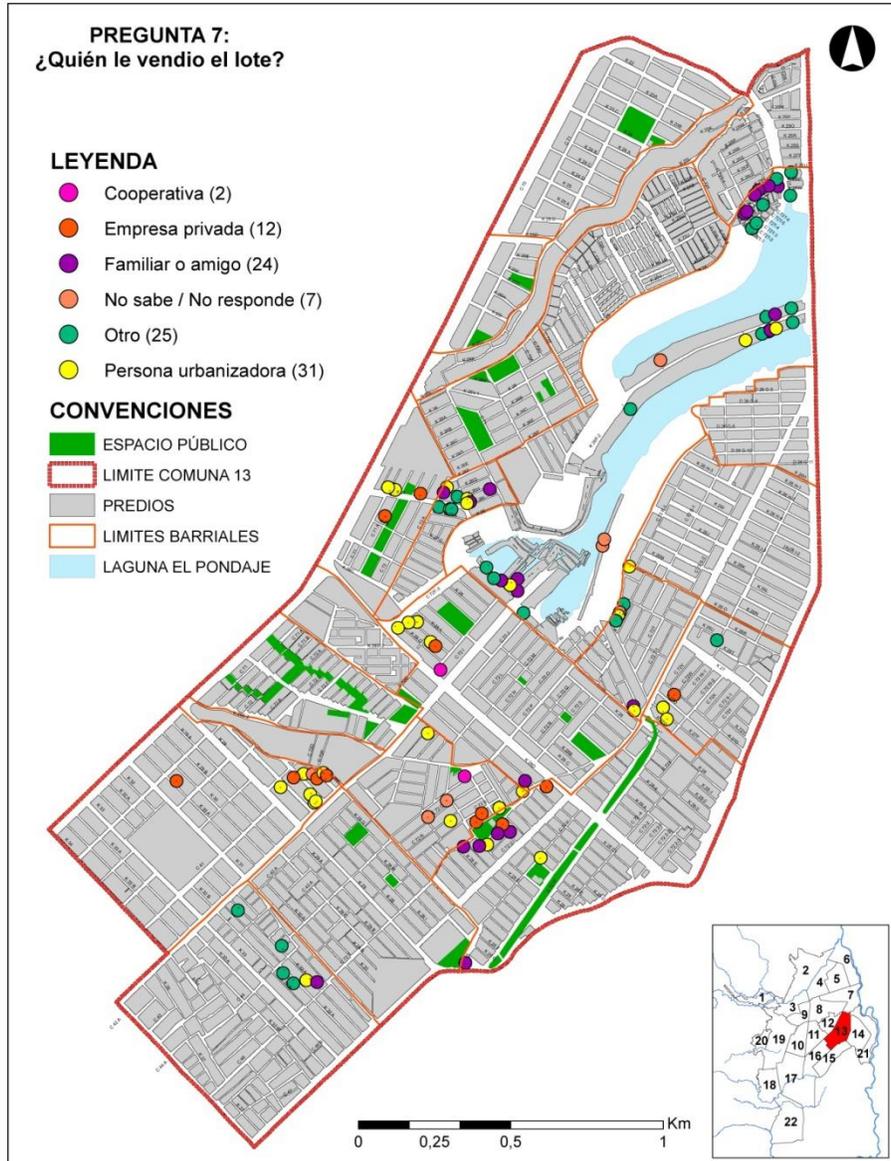


Figura 41. Vendedor del lote. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

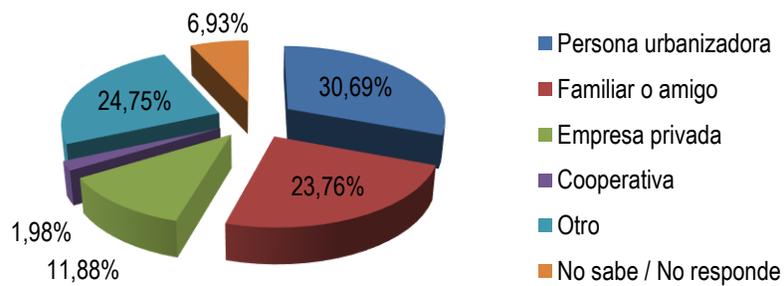


Figura 42. Vendedor del lote. Fuente: Elaboración propia.

Para el caso de los lotes comprados, el 30,6% de los terrenos fue vendido por un urbanizador; el 23,7% fue negociado con un familiar o amigo; el 11,8% adelantó las negociaciones ante una empresa privada y un 1,9% fue adquirido mediante una cooperativa.

En éste punto se hace necesario introducir nociones relativas al precio del suelo como capitalización de la renta de la tierra: de acuerdo con la tradición clásica económica, esta no posee valor y por lo cual no debería tener un precio; es decir, cada centavo del precio de un lote es plusvalía, ya sea acumulada o expectante. No obstante, el precio de la tierra se estructura mediante el mecanismo de capitalización de la renta; lo cual significa que gracias al control jurídico que se ejerce sobre el suelo, en circunstancias especiales los propietarios de la tierra están en capacidad de capturar parte del valor generado en los procesos productivos ligados a la misma.

La formación de los precios del suelo obedecen a un mecanismo colectivo basado en decisiones muy sensibles que involucra aspectos como la localización, las actividades en el espacio construido y la interacción de muchos agentes, y este se construye con referencia a la renta que eventualmente podría cobrar el propietario (Jaramillo, 2009). En la ciudad hacen aparición diferentes rentas asociadas al suelo, las Primarias y las Secundarias, derivadas del proceso productivo. Las Rentas Primarias están vinculadas a la construcción y las Rentas Secundarias van ligadas a los usos urbanos, de tal manera que cada lote individual es escenario de una combinación de rentas que constituirían lo que Jaramillo (2009) denomina Renta Urbana Total.

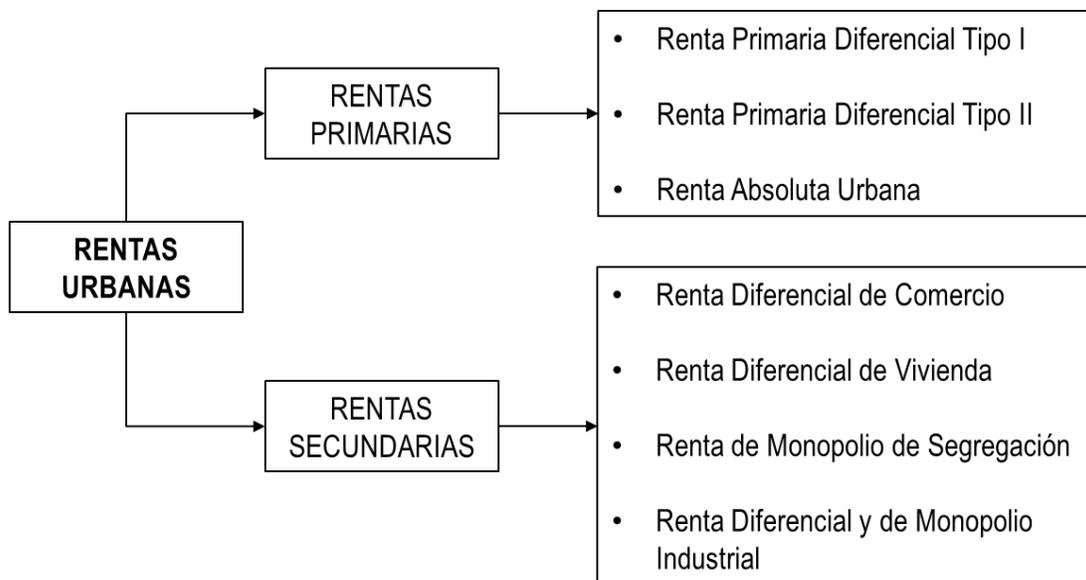


Figura 43. Taxonomía de Rentas Urbanas. Fuente: Jaramillo (2009).

No obstante, la lógica general de los urbanizadores piratas o loteadores, bajo el manto del control jurídico de la propiedad, les impulsa a hacer uso de competencias en la búsqueda de sobrepuestos y ganancias extraordinarias iniciales. Si la demanda por suelo urbano es fuerte, los potenciales consumidores considerarán pagar un sobrepuesto por los lotes, lo que se verá traducido en una renta de los terrenos en general. Esto es lo que se conoce como La Renta Absoluta Urbana (Jaramillo, 2009).

De acuerdo con Jaramillo (2009), todos los terrenos urbanos soportan la Renta Absoluta Urbana que es superior a la renta rural y dependiendo de circunstancias específicas a esta pueden agregarse otras, por ejemplo: la Renta Primaria Diferencial Tipo I si el lote cuenta con facilidades de tipo constructivo, tales como una topografía plana, la capacidad portante del suelo, nivel freático bajo, etc y/o ventajas de localización dadas por la cercanía de equipamientos. Si se cuenta con la posibilidad económica de construcción en altura, entrará en juego la Renta Primaria Diferencial Tipo II.

Esta es la base del precio del suelo que a través del mecanismo de Capitalización de la Renta y de las desviaciones de Precio de Anticipación y Rentas Potenciales operan en el medio urbano.

Respecto a la aparición de Rentas Secundarias puede argumentarse que en todas las ciudades se establecen jerarquías de usos que generan rentas superiores a otras. Desde luego, la magnitud de estas rentas surgidas en un lote específico, no son idénticas. En el punto más alto, por lo general, estarían las actividades terciarias superiores y el comercio de lujo; en un segundo escalafón se localizaría la vivienda para familias de altos ingresos; luego encontramos la actividad industrial que acoge en conjunto con la vivienda para sectores de la población con bajos ingresos los precios de suelo más bajos y finalmente estarían los terrenos por fuera del límite urbano que soportarían rentas rurales y por consiguiente precios de suelo inferiores a los encontrados en la zona urbana.

Como puede apreciarse en la Figura 43, la ampliación del perímetro urbano implica un salto de magnitud de las rentas de los predios al interior del polígono con respecto a las rentas rurales de las tierras inmediatamente colindantes, lo cual representó a los terratenientes y urbanizadores piratas una oportunidad de capturar esos mayores valores.

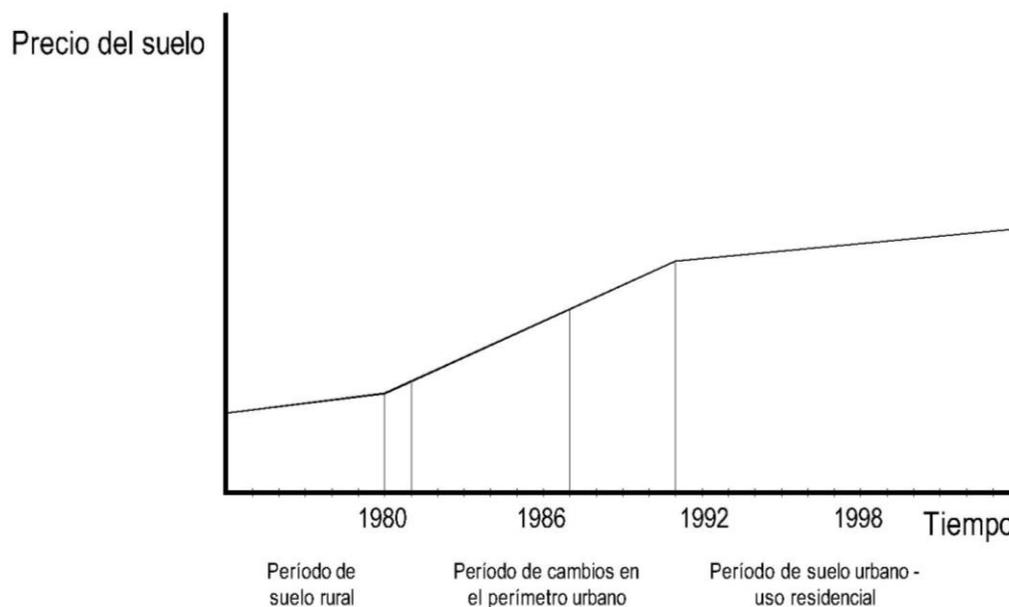


Figura 44. Movimientos Estructurales Particulares del precio del suelo en los límites de la Comuna 13. Fuente: Elaboración propia en base a Jaramillo (2009).

En esta fase, la formación de los precios se comporta de manera oligopólica, la asimetría de información con la que cuentan los agentes, la dificultad para entrar al mercado tanto para compradores como para vendedores, ocasionan que los

precios no sean homogéneos en su conjunto y que se presenten divergencias notables en algunos casos. Dado que las condiciones de la demanda son diferenciales en términos de ingreso, tamaño del hogar y demás características socioeconómicas, así también la oferta se ajusta a los diferentes segmentos de demanda y necesidades. Se destaca que los mayores precios pagados se dieron al finalizar la década de 1980, debido quizá al grado de escasez del suelo en este sector, cuando ya muchos terrenos habrían sido ocupados y construidos, a la perspectiva de la puesta en marcha de procesos de regularización de la propiedad y al crecimiento urbano que requirió necesidades crecientes de inversión en obras de infraestructura que introdujeron soportes colectivos y mejoras en la calidad de vida de la población. Dicha demanda más solvente se concentró en las áreas con mejor localización, principalmente por estar cercanas al sistema vial principal y a sectores con un grado mayor de consolidación.

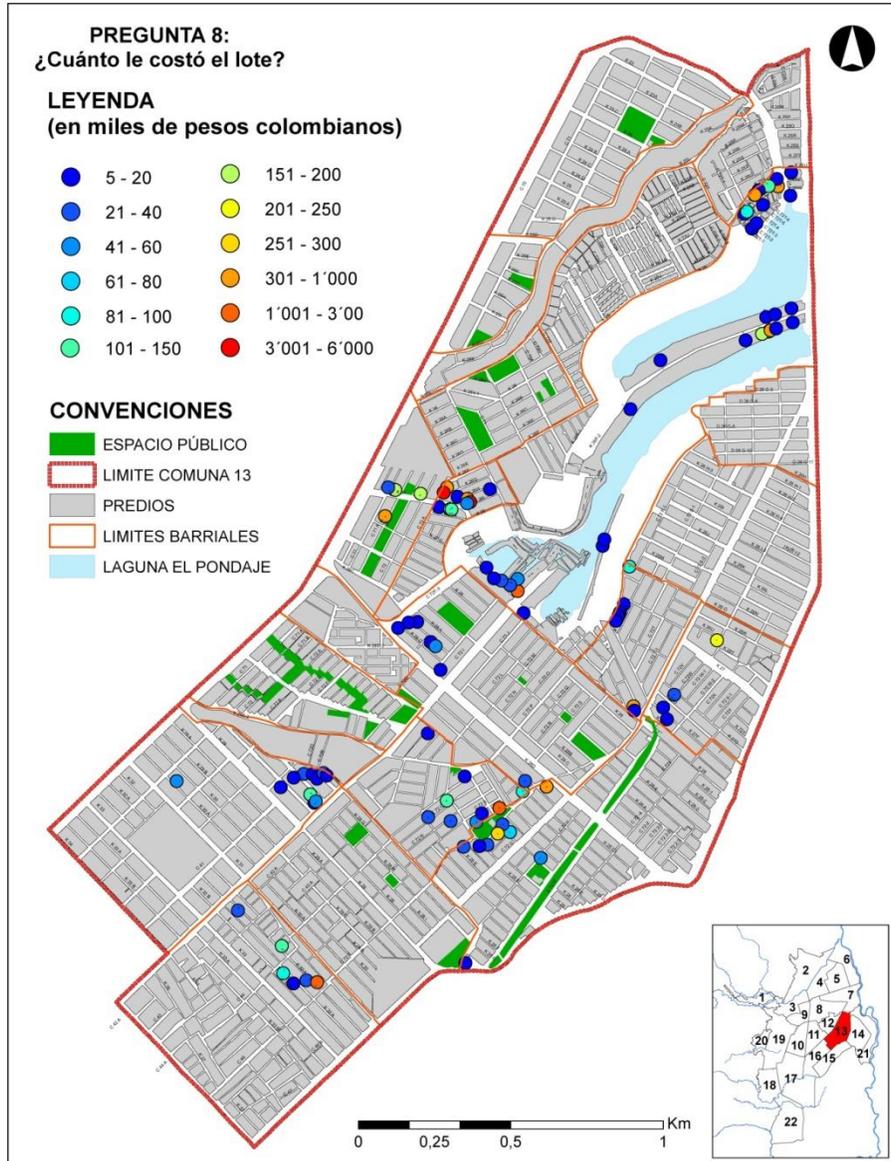


Figura 45. Valor pagado por los lotes. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

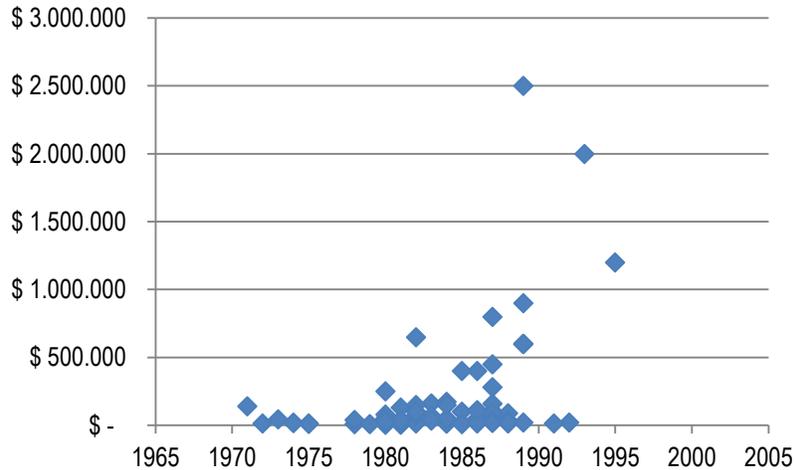


Figura 46. Precio de los lotes por año. Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la anterior figura, un grupo significativo de los precios encontrados en la zona, se encuentra en un rango por debajo de los \$120.000 pagados; en la ampliación de este rango en la siguiente gráfica, puede apreciarse que otro grupo destacado es el de precios pagados por lotes inferiores a \$60.000.

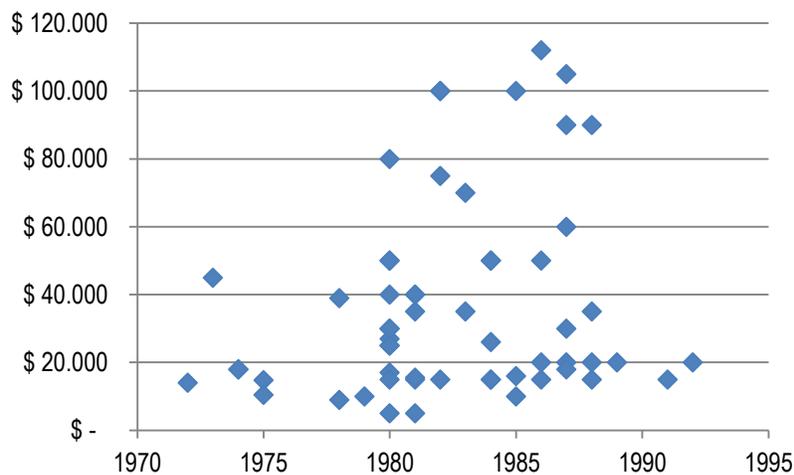


Figura 47. Precios pagados por los lotes inferiores a \$120.000. Fuente: Elaboración propia.

Generalmente el usuario final compra directamente al urbanizador pirata el lote de terreno, de tal modo que la renta se paga en forma capitalizada, incluyendo de manera anticipada las que surgirán en el proceso productivo de construcción de la vivienda; por lo cual quien compra un terreno debe juntar en un tiempo prudencial

el capital necesario para adquirir el suelo y una suma adicional para construir su vivienda, lo que afecta la solvencia de la demanda.

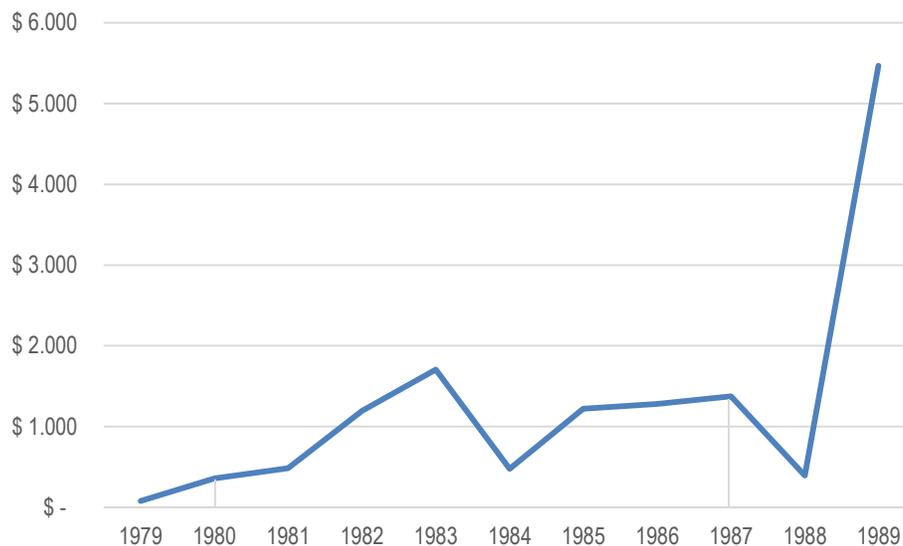


Figura 48. Precio promedio del m² de suelo en la Comuna 13 entre 1979 y 1989.

Los cambios de magnitud en los precios del suelo son muy frecuentes en este tipo de mercado. Los picos encontrados pueden obedecer a la no ampliación de la oferta de suelo o por variaciones en la demanda, por la cual los compradores estuvieron dispuestos a pagar un precio más elevado ante el temor de no acceder a suelo urbano. También se dio la aparición de la Renta Diferencial de Vivienda en los lotes con una localización privilegiada que compensaba los costos en que se incurriría en caso de estar en otra ubicación. En éstos plazos inmediatos, los loteadores o urbanizadores piratas obtuvieron ganancias por encima de lo normal.

La ampliación del perímetro urbano en determinadas fechas (1980, 1987 y 1991) es una fuente perturbadora del mecanismo de formación de precios del suelo; en el año de 1980 mediante el Acuerdo 04 se fija un nuevo perímetro urbano para la ciudad con el Plan Integral de Desarrollo de Cali – Pideca (el anterior se había establecido en 1969); de igual manera se fijó un perímetro suburbano. Lo anterior tiene especial manifestación con la expectativa como elemento determinante en el mecanismo de capitalización de la renta buscando anticiparse a incrementos futuros. La magnitud de este Precio de Anticipación (Jaramillo, 2009) depende del

precio del suelo, de la información disponible y de las expectativas de los distintos agentes urbanos.

En 1980 el área urbana de Cali era de 8.027 Has y pasa en 1993 a tener 11.166 Has; es decir en sólo 13 años 3.139 Has pasaron de ser suelo rural a ser suelo urbano.

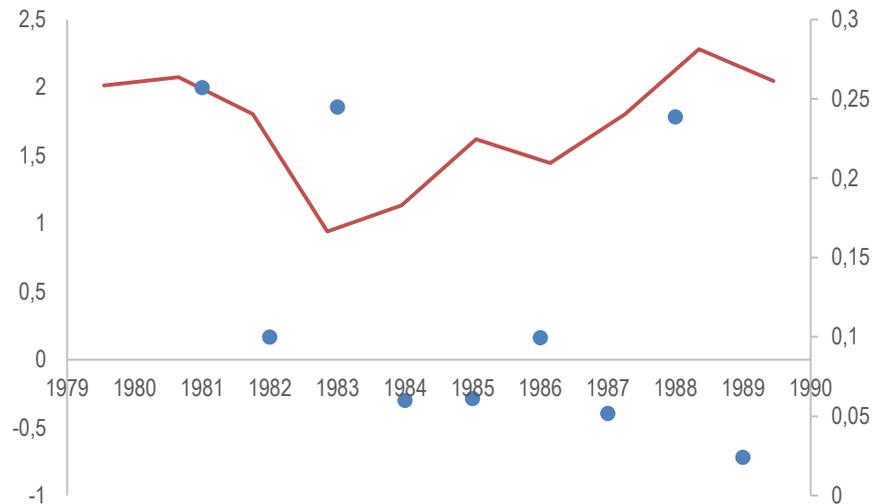


Figura 49. Variación precio m2 de suelo (en puntos azules) vs Inflación (línea roja).
 Fuente: Elaboración propia.

De este modo, la manera más generalizada de evolución de los precios del suelo toma la forma presente en muchos fenómenos económicos de oscilación y variación sobre una tendencia generalmente creciente. Esta oscilación está determinada por movimientos estructurales generales, movimientos coyunturales generales y/o movimientos estructurales particulares: los primeros son movimientos de largo plazo relacionados con fenómenos estructurales o mecanismos globales de la economía y de la estructura urbana. Los segundos son fenómenos transitorios como la ampliación y contracción de la demanda de suelos o aceleraciones y desaceleraciones en la dinámica constructora presionando en el corto plazo al alza o a la baja en los precios de los mismos. Finalmente, los movimientos estructurales particulares son resultado esencial de la dinámica urbana y se manifiestan en cada momento en ciertos terrenos en particular. Hay dos variables principales en este tipo de movimientos: el primero es el cambio de uso de los terrenos; movimiento que se dio en el área de estudio en los años de 1962, 1980 y 1986 cuando tiene lugar el cambio de uso; donde terrenos rurales

peri-urbanos entran al polígono ampliado del suelo urbano y en un tiempo relativamente corto se incrementaron los precios al soportar dichos terrenos rentas de una naturaleza distinta, de otra magnitud o jerarquía superior; en éste caso pasaron de soportar rentas rurales a rentas urbanas que son mucho mayores. Como se verá, los terrenos se valorizan por el simple hecho de estar relacionados con otros terrenos.

Por otro lado, también pudo darse el caso de proto-especulación, en el cual los terratenientes desarrollan prácticas de retención del suelo, encaminadas a mantener inmuebles con usos que no son los más óptimos en el presente, porque en un futuro el incremento de los precios compensará las desventajas de tal decisión.

En la siguiente tabla se hace una comparación de los valores del suelo por m² en sectores particulares de Cali, desde 1963 a 1979, en donde figuran barrios tradicionales de la ciudad y otros de origen informal, que nos permiten tener una idea de lo que estaban dispuestos a pagar las comunidades que llegaban a la Comuna 13 referenciando lo que pagaban otros segmentos de población en otras zonas de la ciudad. Se resaltan en negrilla 3 barrios que hacen parte de la comuna en estudio.

Tabla 11. Valores del suelo por m² en Cali. 1963 - 1979

SERIE HISTÓRICA COMPARATIVA DE VALORES DEL SUELO POR M² EN CALI

Zona	Barrio	Distancia al centro (Km)	1963	1970	1974	1975	1979
Centro	El Peñón	1	1144,07	1143,58	1027,16	1508,86	4000
	San Antonio	0,95	805,08	1058,87	570,65	754,43	2200
Oeste	Normandía	1,37	720,34	1270,65	1027,16	1697,47	2700
Norte	San Vicente	1,71	1906,78	1694,2	1597,81	2829,12	3000
Sur	San Fernando Viejo	2,36	*	1270,65	1045,42	1037,34	2000
	El Lido	4,08	635,59	762,39	798,9	754,43	2300
	Ciudad Jardín	10	*	317,66	410,87	471,52	1300
Norte	La Isla	3,24	63,56	127,06	136,96	377,22	400
Oriente	7 de Agosto	5,14	*	296,48	310,43	282,91	400
	Alfonso López	6	*	254,13	182,61	245,19	300
	Mariano Ramos	5,37	*	*	182,61	207,47	300
	República de Israel	5,4	*	*	182,61	207,47	300

	Unión de Vivienda Popular	5,21	*	*	182,61	207,47	300
	Antonio Nariño	5,16	*	*	182,61	207,47	300
	12 de Octubre	4,24	*	*	182,61	207,47	400
	Ulpiano Lloreda	4,76	*	*	228,26	264,05	500
	Lleras Restrepo	4,62	*	*	*	207,47	300
	El Diamante	4,8	*	*	136,96	150,89	200
Sur (Ladera)	Lourdes	7,48	*	211,77	114,13	150,89	300

Fuente: Vergara (2012)

Para el período comprendido entre los años 1963 y 1979, podría argumentarse que los valores por m² de suelo más bajos en la ciudad se pagaban en la Comuna 13 y en el asentamiento informal de Lourdes en la Comuna 18.

Para los últimos 7 años, se establecen valores de suelo por m² por distintos medios; la ciudad cuenta con una valiosa herramienta constituida por el Estudio del valor del suelo urbano, editado cada dos años y elaborado por la Lonja de Propiedad Raíz de Cali y Valle del Cauca y la Cámara de Comercio de Cali del cual se tomaron los valores para los años 2008, 2010 y 2012; para el año 2014 se emplearon los valores asignados por la Subdirección de Catastro Municipal a las Zonas Geoeconómicas Homogéneas traídas a valor comercial (estas corresponden a un 70% del valor comercial) y para el año 2015 se empleó la información recogida en la encuesta, específicamente el valor que los propietarios estimaban para tasar el componente de suelo y se clasificaron de acuerdo a la ubicación de los predios. A continuación se aprecia la representación cartográfica de los valores de suelo por m² en la mencionada temporalidad.

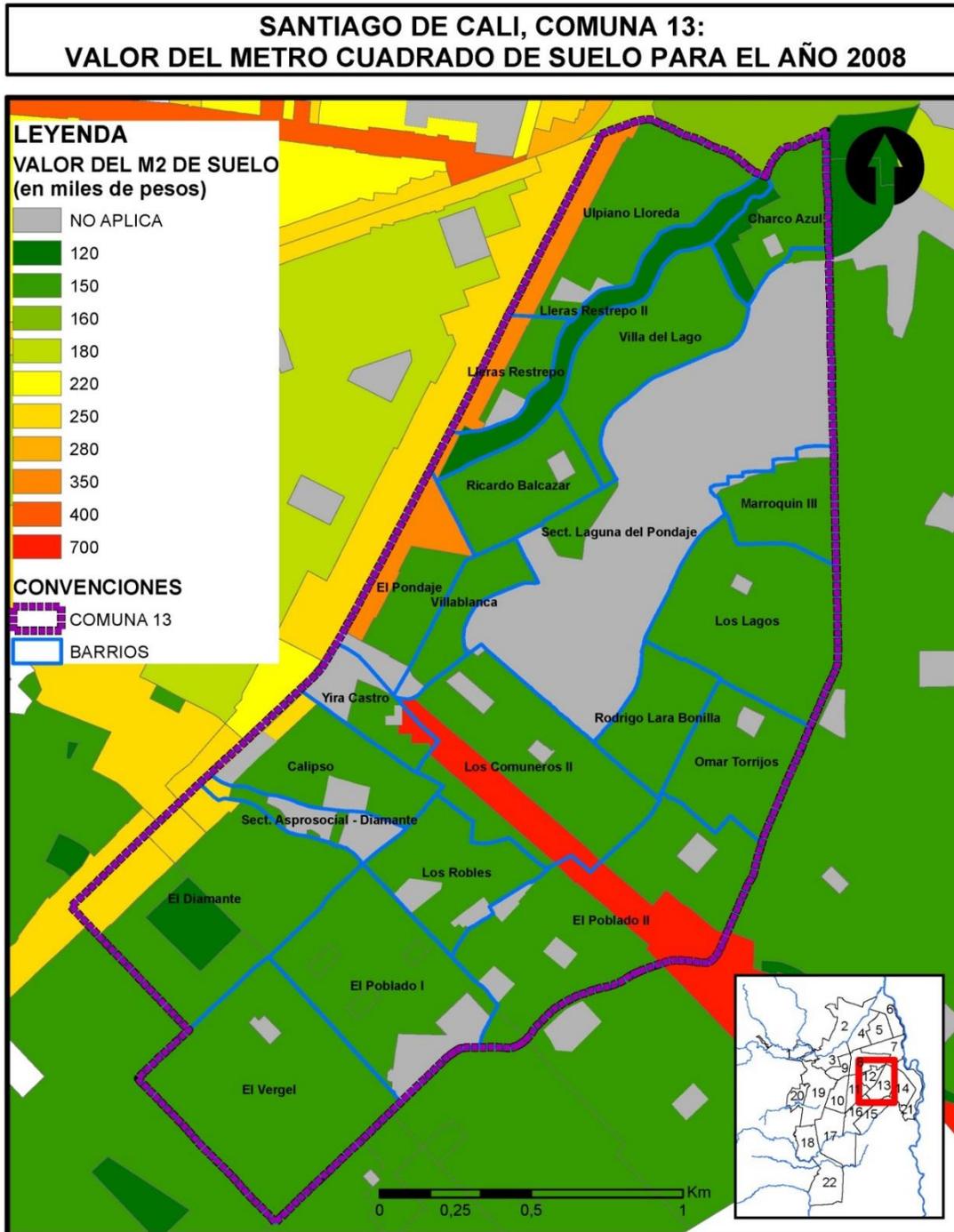


Figura 50. Valores por m² de suelo para la Comuna 13 para el año 2008. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V. con base en información del Estudio del valor del suelo urbano del año 2008.

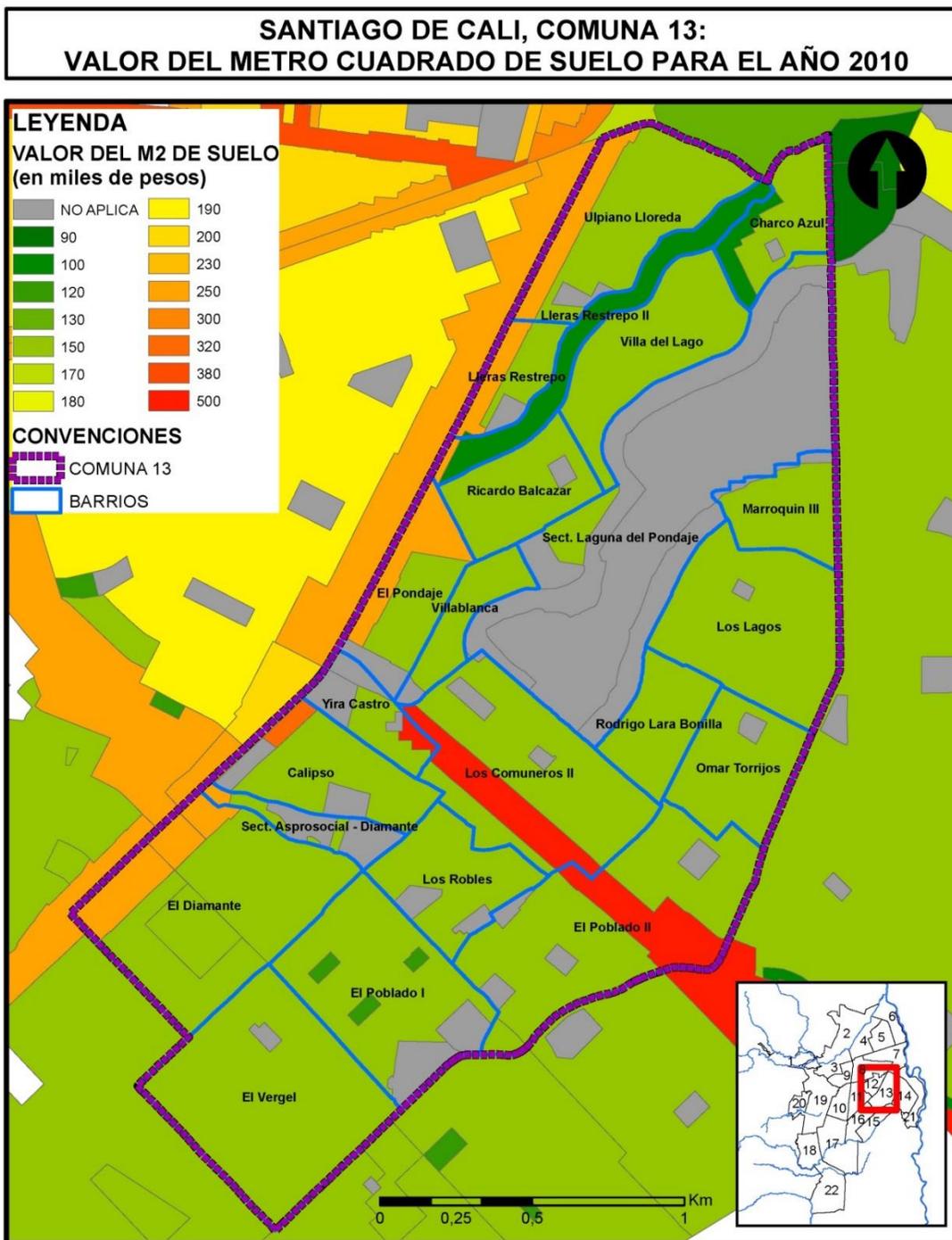


Figura 51. Valores por m² de suelo para la Comuna 13 para el año 2010. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V. con base en información del Estudio del valor del suelo urbano del año 2010.

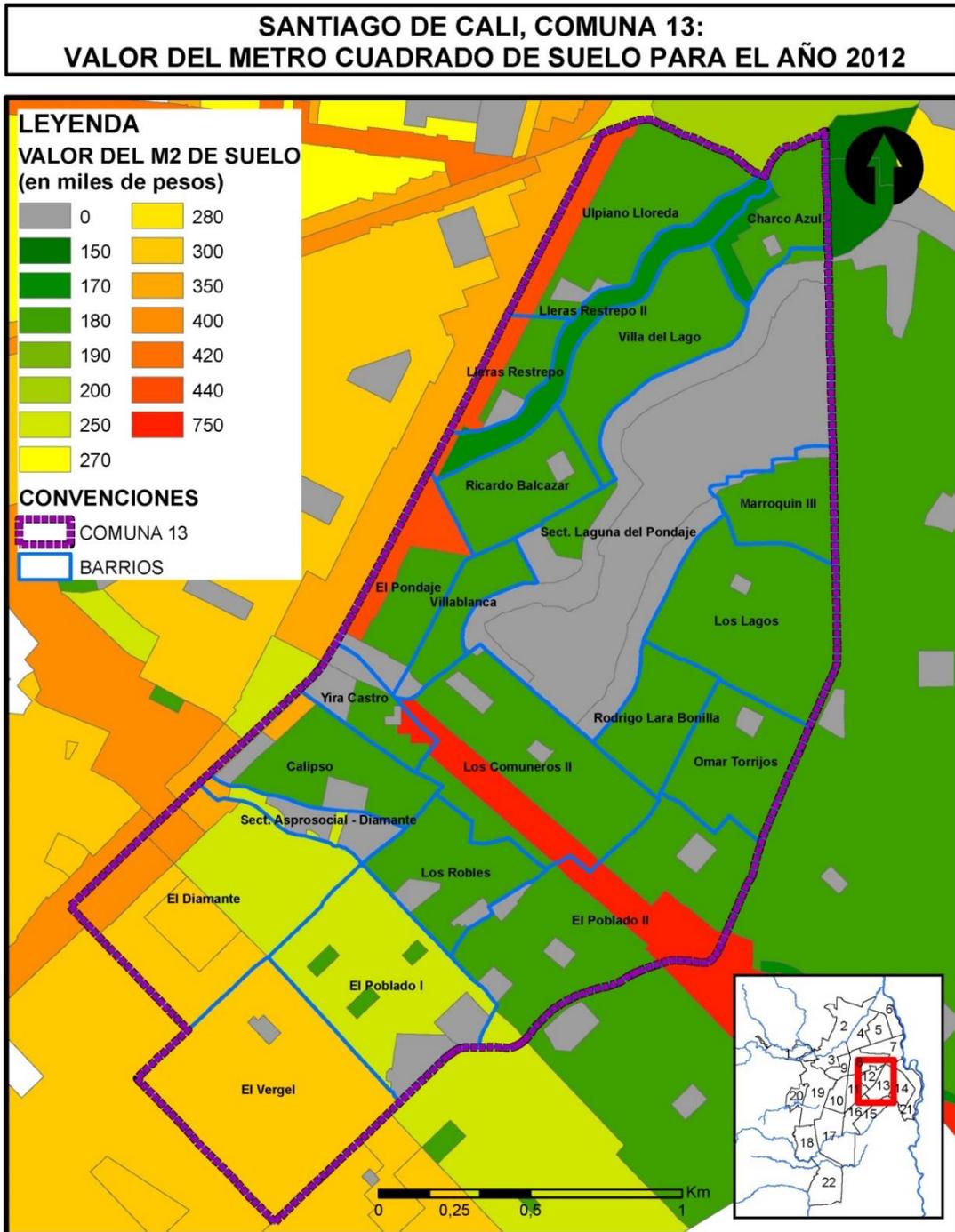


Figura 52. Valores por m² de suelo para la Comuna 13 para el año 2012. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V. con base en información del Estudio del valor del suelo urbano del año 2012.

SANTIAGO DE CALI, POT 2014: ZONAS GEOECONÓMICAS HOMOGÉNEAS

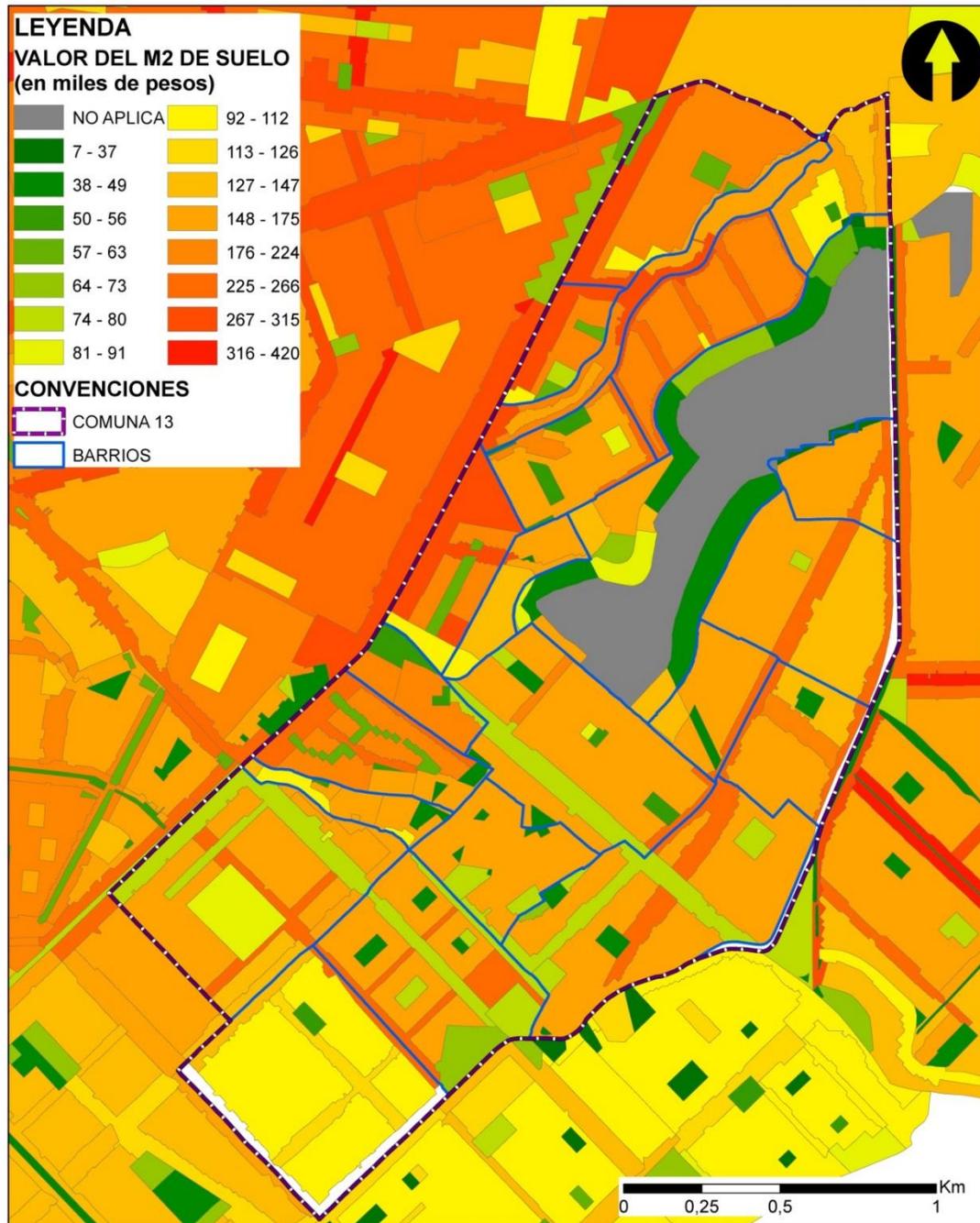


Figura 53. Valores catastrales por m² de suelo para la Comuna 13 para el año 2014.
 Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V. con base en información de la Subdirección de Catastro Municipal (Zonas Geoeconómicas Homogéneas).

La información recogida en los anteriores mapas se condensa en la siguiente tabla, donde se analiza la evolución y se comparan los valores de suelo por m² en el período de 2008 a 2015.

Tabla 12. Valores por m² de suelo en la Comuna 13.

EVOLUCIÓN DEL VALOR POR M² DE SUELO EN LA COMUNA 13 (2008 - 2015)

Fuente Localización / Año	Estudio del valor del suelo urbano			ZGH - Catastro	Encuesta
	2008	2010	2012	2014	2015
Pedios sobre vías locales (residencial)	160.000	170.000	180.000	195.714,3	209.859,3
Pedios sobre la Autopista Suroriental (costado sur)	350.000	250.000	440.000	415.714,3	533.333
Pedios sobre la Autopista Suroriental (costado norte)	250.000	250.000	400.000	285.714,3	357.143
Pedios sobre la Troncal de Aguablanca	500.000	500.000	750.000	195.714,3	315.789

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Estudio del valor del suelo urbano de los años 2008, 2010 y 2012; Catastro Municipal (2014) y encuestas (2015).

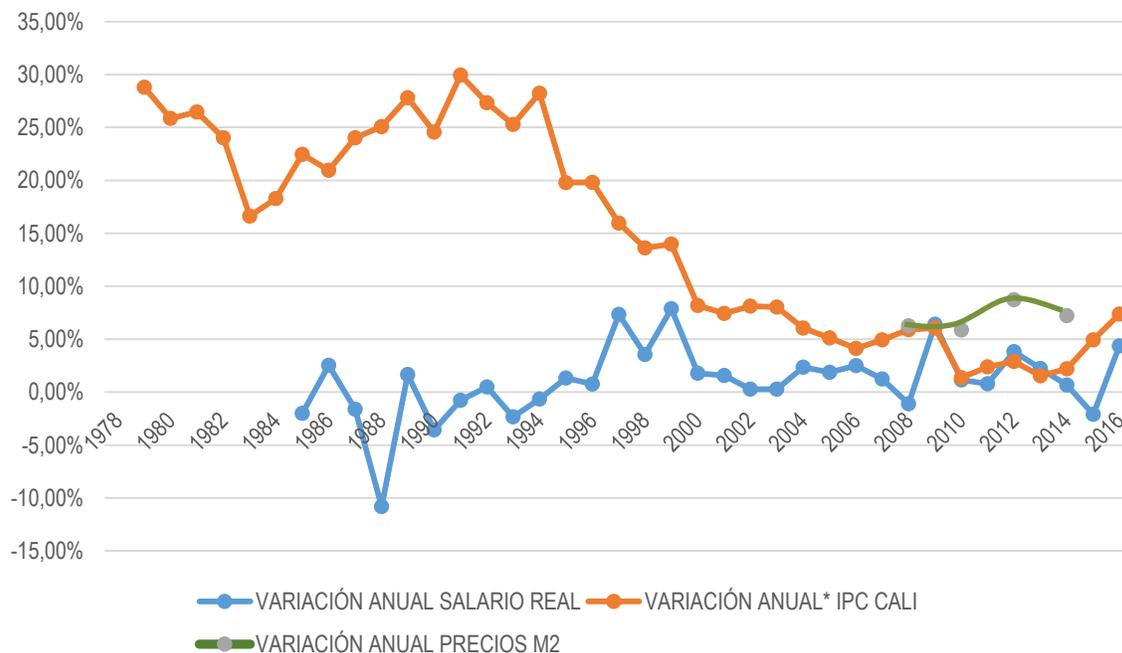


Figura 54. Comparativo variaciones salario mínimo, IPC y precios del suelo. Fuente: Elaboración propia.

En la anterior imagen puede observarse que los precios del suelo han sufrido variaciones superiores a la inflación y al salario real.

De igual manera, se observa que la economía colombiana ha venido estabilizándose en un solo dígito respecto a a la inflación; asimismo el salario real ha variado entre los años 2000 y 2004, comportándose de manera similar a la inflación, sin embargo la variación en el salario real está por debajo de la inflación desde el año 2006 al 2015.

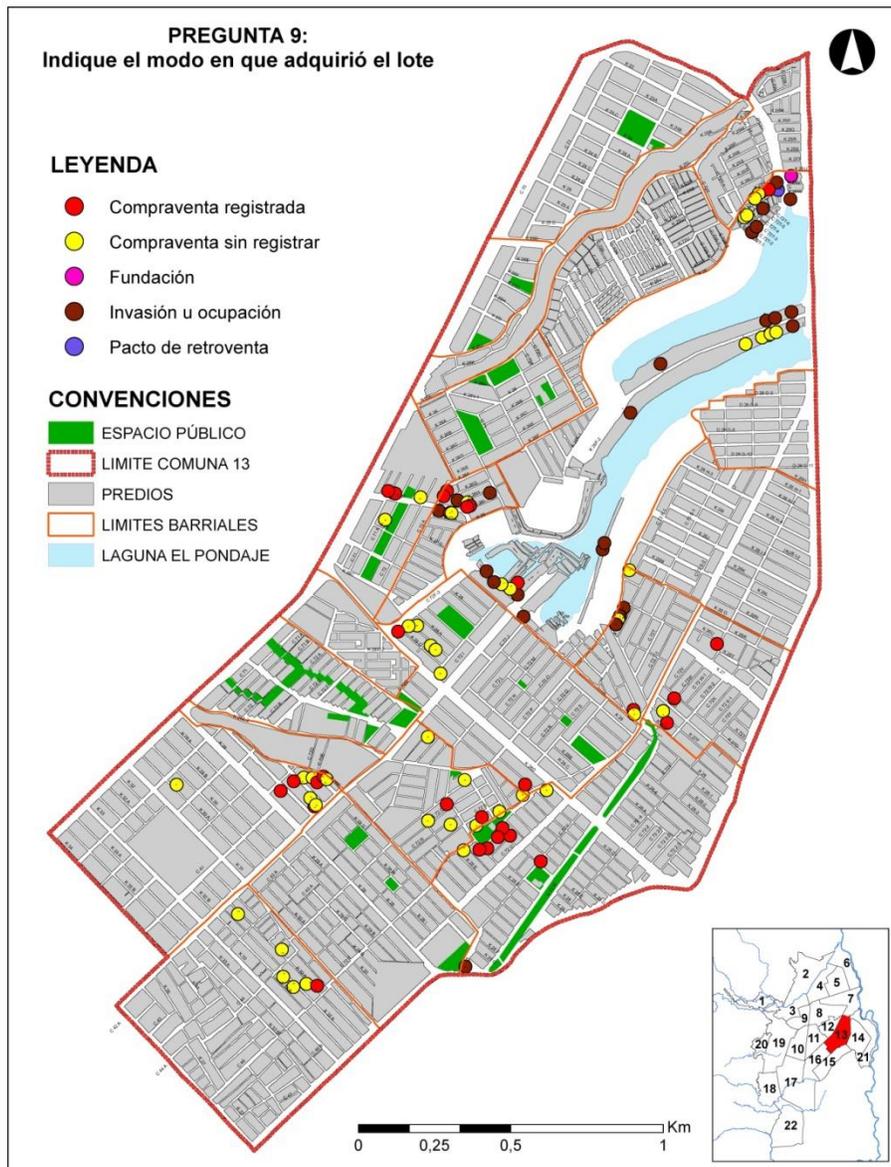


Figura 55. Modo de adquisición del lote. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

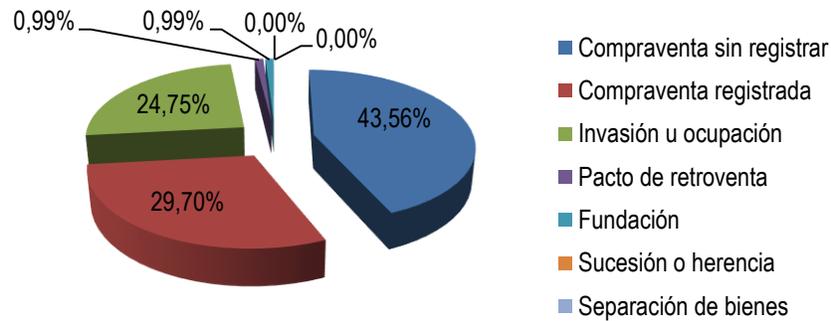


Figura 56 Modo de adquisición del lote. Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, el 73,26% de los encuestados hicieron parte del desarrollo de ésta porción de ciudad mediante la figura de ocupación negociada de terrenos en urbanizaciones piratas o loteamientos ilegales y corresponden a la suma de compraventa sin registrar y registrada de la Figura 46; hay que destacar que esta condición se deriva del carácter fraudulento de los urbanizadores, quienes evadieron las disposiciones normativas de la autoridad municipal. Llegado este punto, se hace claridad que en Colombia el único título legal de un bien inmueble es una escritura pública, que debe ser registrada en la Oficina de Instrumentos Públicos, por lo cual al momento de adquisición del lote, sólo un 29,7% se hizo en debida forma.

El patrón de localización en la periferia de estos loteamientos, garantizó la comercialización en un corto plazo a personas de sectores populares, en contraposición a una posible venta con precios más altos en sectores pudientes pero en un futuro lejano.

- *“Yo llegué en el 87, pero ya había bastante gente viviendo acá (Omar Torrijos), no conozco mucho pero sé que acá todo fue legal, no hubo peleas por los terrenos. Era algo caro conseguir un lote y más para nosotros que veníamos de otro lado (Tumaco, Nariño); para vivir mejor conseguimos el lote y lo compramos”.*

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurría en ciudades como Bogotá, donde prácticamente no se presentaron acciones abiertamente conflictivas y pocos procesos de invasión hasta principios de los años 60, Cali contaba con un amplio

historial de episodios de este tipo un par de décadas atrás. Como se mencionó, en el período de estudio, el 21,7% de los encuestados, accedió al suelo urbano mediante la modalidad de ocupación o invasión:

- *“Cuando yo llegué, nos tocó empezar a desyerbar porque esto era puro monte, nosotros invadimos cerca de aquí y luego compramos esta casa; todos los de este lado son invasores (El Poblado II) y el caño pasaba detrás de mi casa; la gran mayoría de la gente venía de Buenaventura y Tumaco”.*

De los casos en que se accedió al suelo urbano mediante invasión de terrenos, el 36% se llevó a cabo entre 1979 y 1982, el 20% entre 1987 y 1990, siendo estos dos períodos los más significativos.

Las siguientes imágenes permiten establecer la flexibilidad en los tipos acordados para realizar los pagos del lote. El pago de contado y el pago de una cuota inicial y el resto a cuotas mensuales son los mecanismos que predominan.

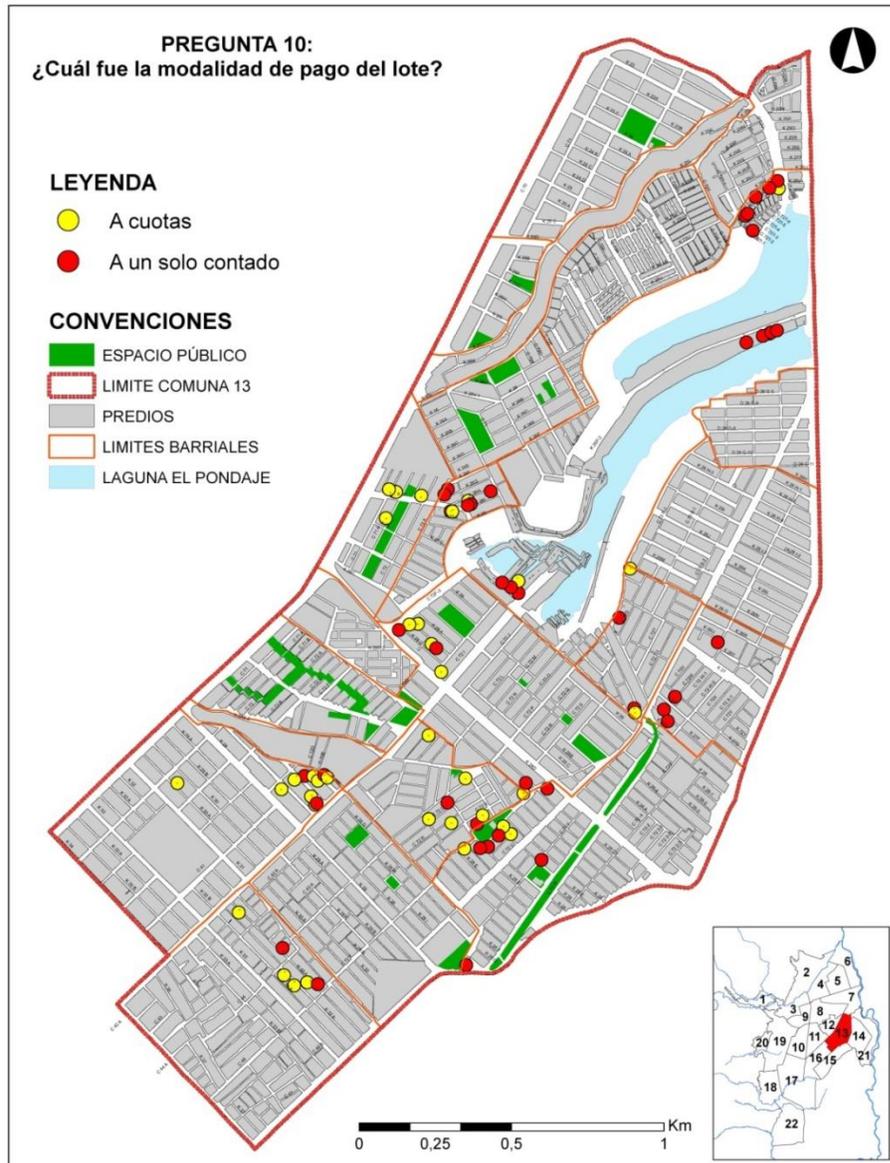


Figura 57. Modalidad del pago del lote. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

En el caso de los compradores, un 53,9% adquirió el lote en un solo pago; el restante 46,05%, lo hizo mediante pagos en cuotas. Es decir, en más de la mitad de los casos, las familias contaba con un capital acumulado previamente.

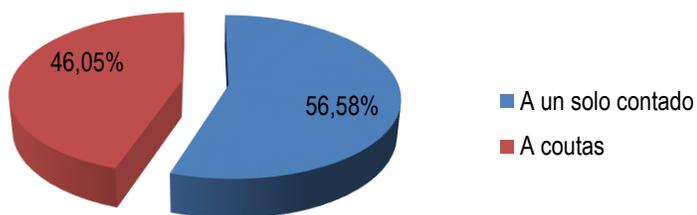


Figura 58. Modalidad de pago del lote. Fuente: Elaboración propia.

Quienes adquirieron el lote pagando en cuotas, en la mayoría de los casos (57,14%) estas representaban un valor inferior a la mitad del costo del lote. Para el 28,57% de los casos, estos pagos se hicieron por la mitad del valor del lote. Sólo un 5,7% pagó más de la mitad del valor del lote en un primer desembolso.

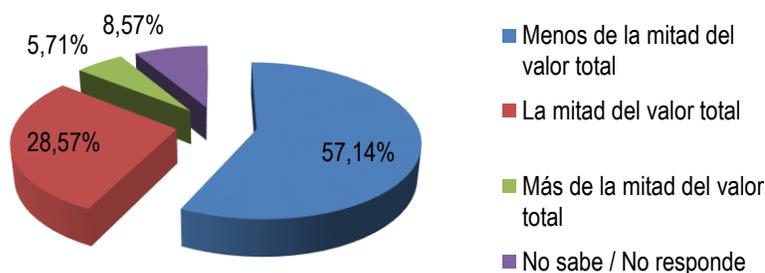


Figura 59. Cuota inicial de los pagos a cuotas. Fuente: Elaboración propia.

En su gran mayoría, las familias que ocuparon la Comuna 13 contaban con ingresos económicos que les permitía cumplir con los pagos periódicos pactados: el 85,7% de los pagos a cuotas fueron mensuales; un 2,86% debía realizar pagos cada semana y el restante 11,4%, hacía los pagos cuando reunía el dinero sin atenderse a un período de tiempo específico.

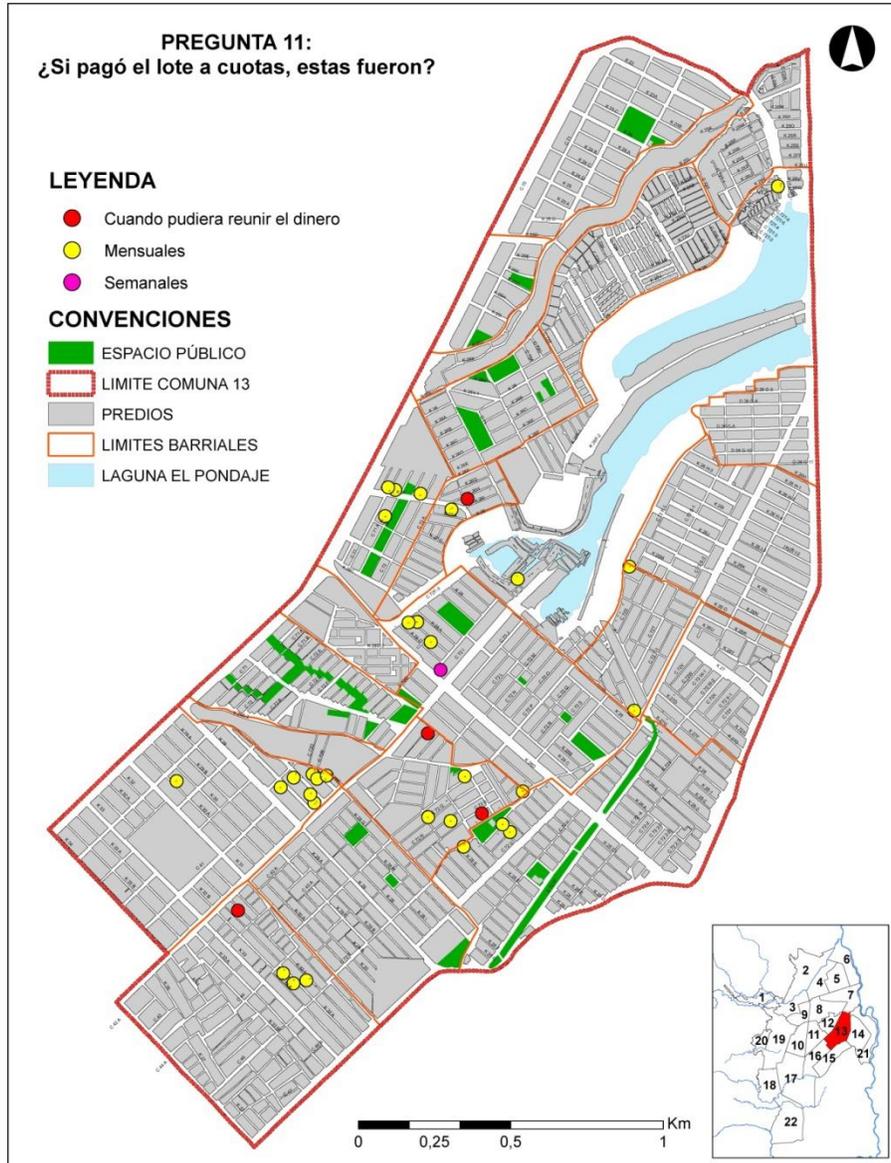


Figura 60. Periodicidad de las cuotas. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

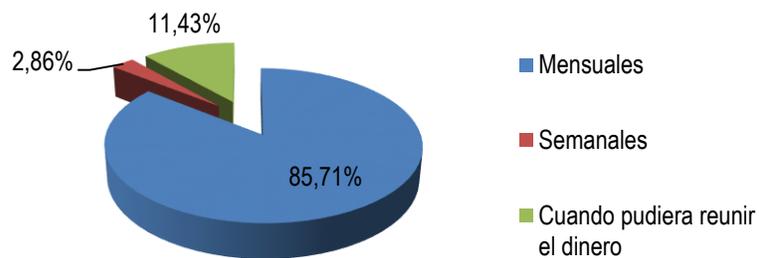


Figura 61. Periodicidad de las cuotas. Fuente: Elaboración propia.

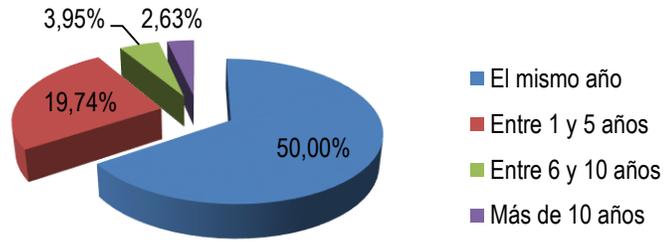


Figura 62. Tiempo requerido para pagar el lote. Fuente: Elaboración propia.

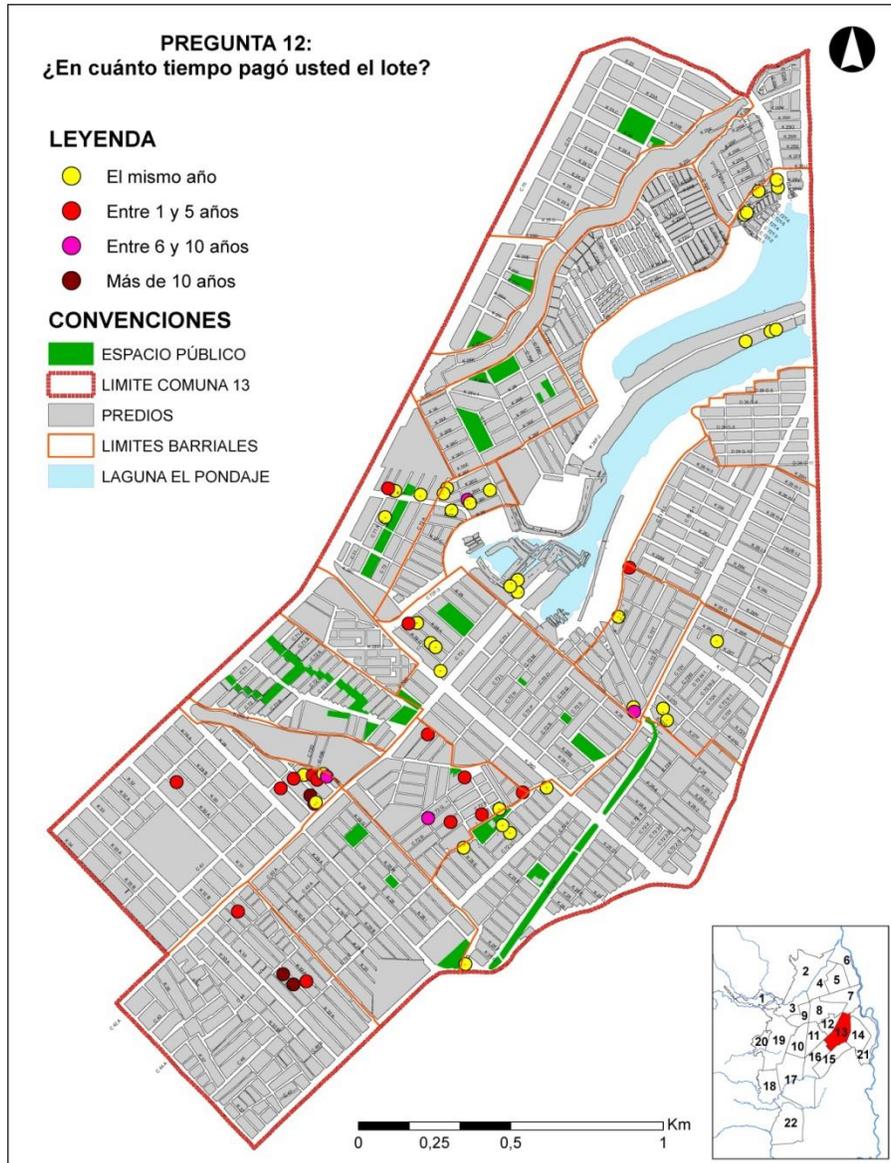


Figura 63. Tiempo requerido para el pago del lote. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

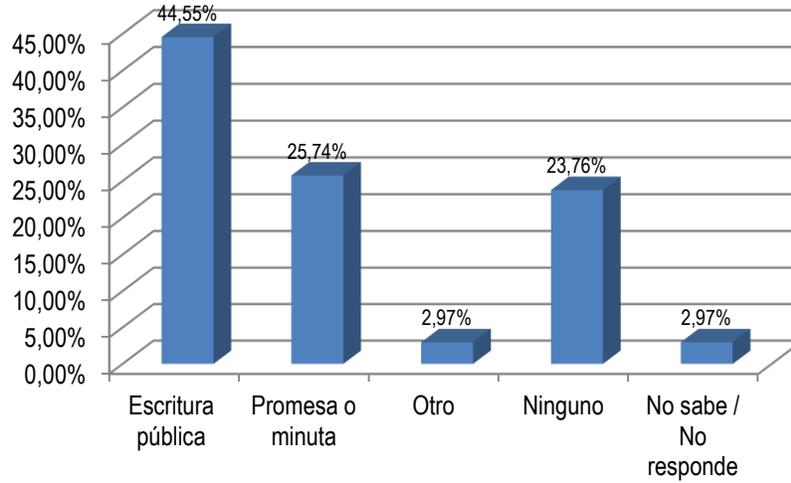


Figura 64. Documento firmado al momento de la adquisición del lote. Fuente: Elaboración propia .

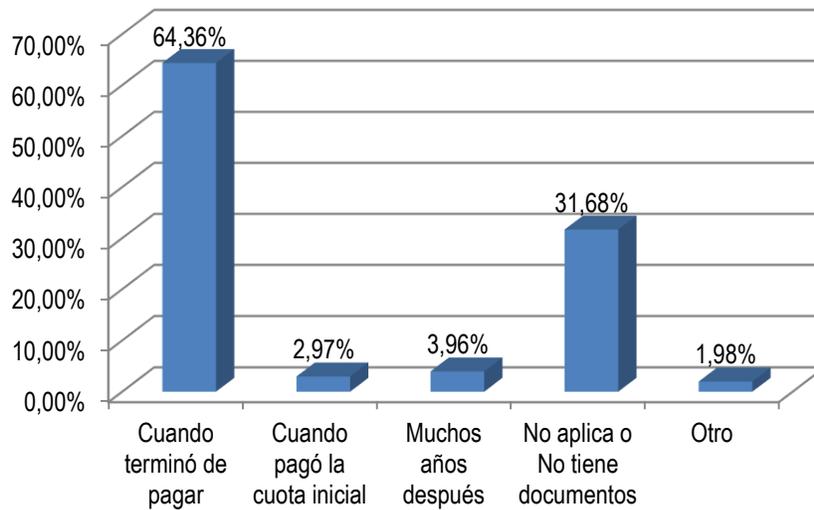


Figura 65. Momento en el cual el comprador recibió el documento que acreditó la propiedad del lote. Fuente: Elaboración propia.

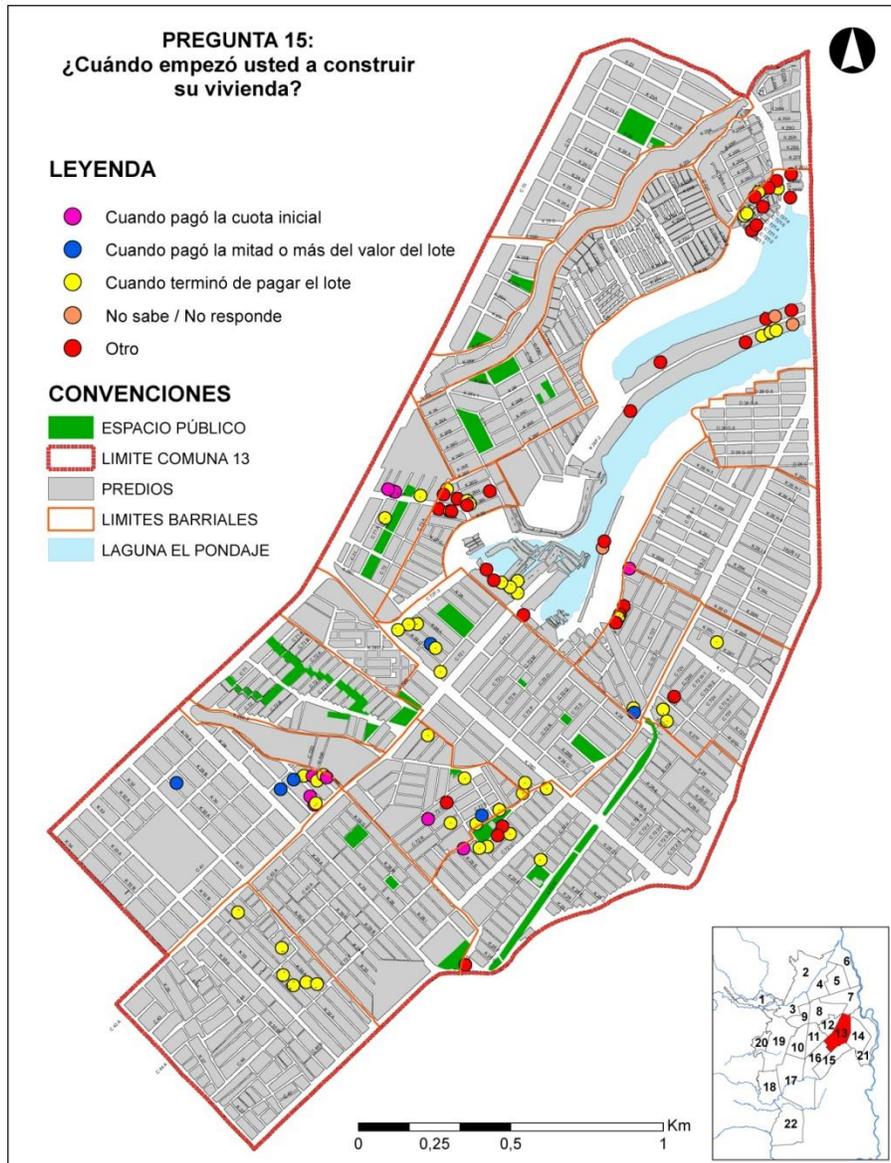


Figura 66. Momento en el cual empezó a construir la vivienda. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

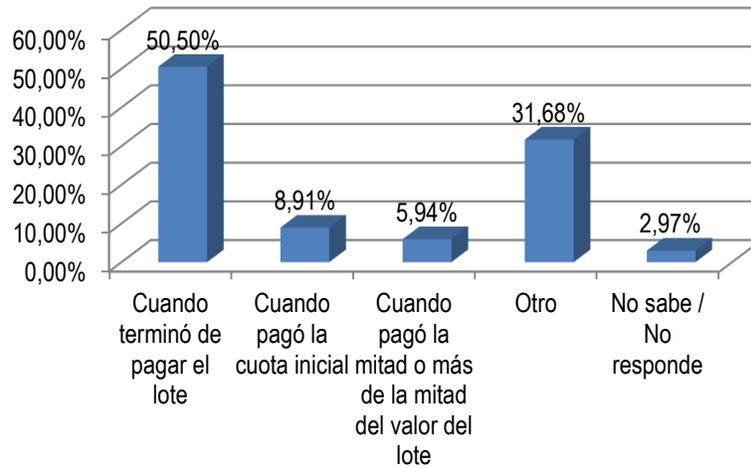


Figura 67. Momento en el cual el comprador empezó a construir su vivienda. Fuente: Elaboración propia.

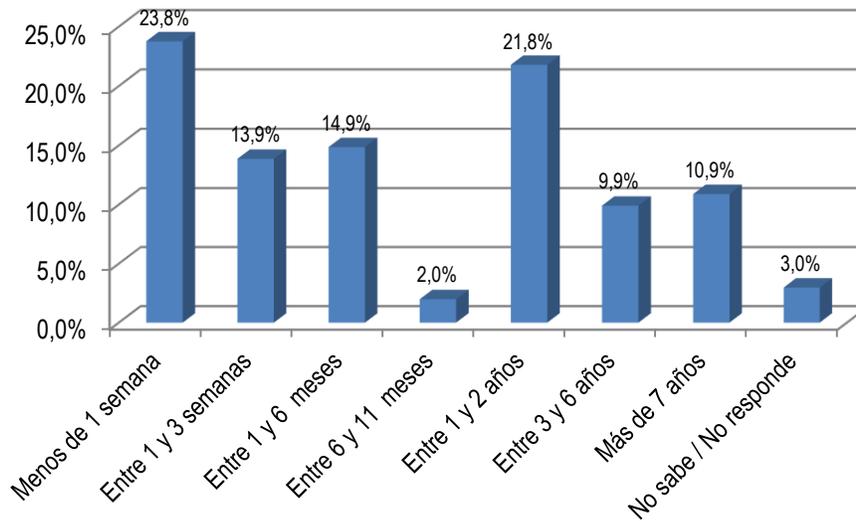


Figura 68. Tiempo transcurrido entre la compra del lote y el inicio de la construcción de la vivienda. Fuente: Elaboración propia.

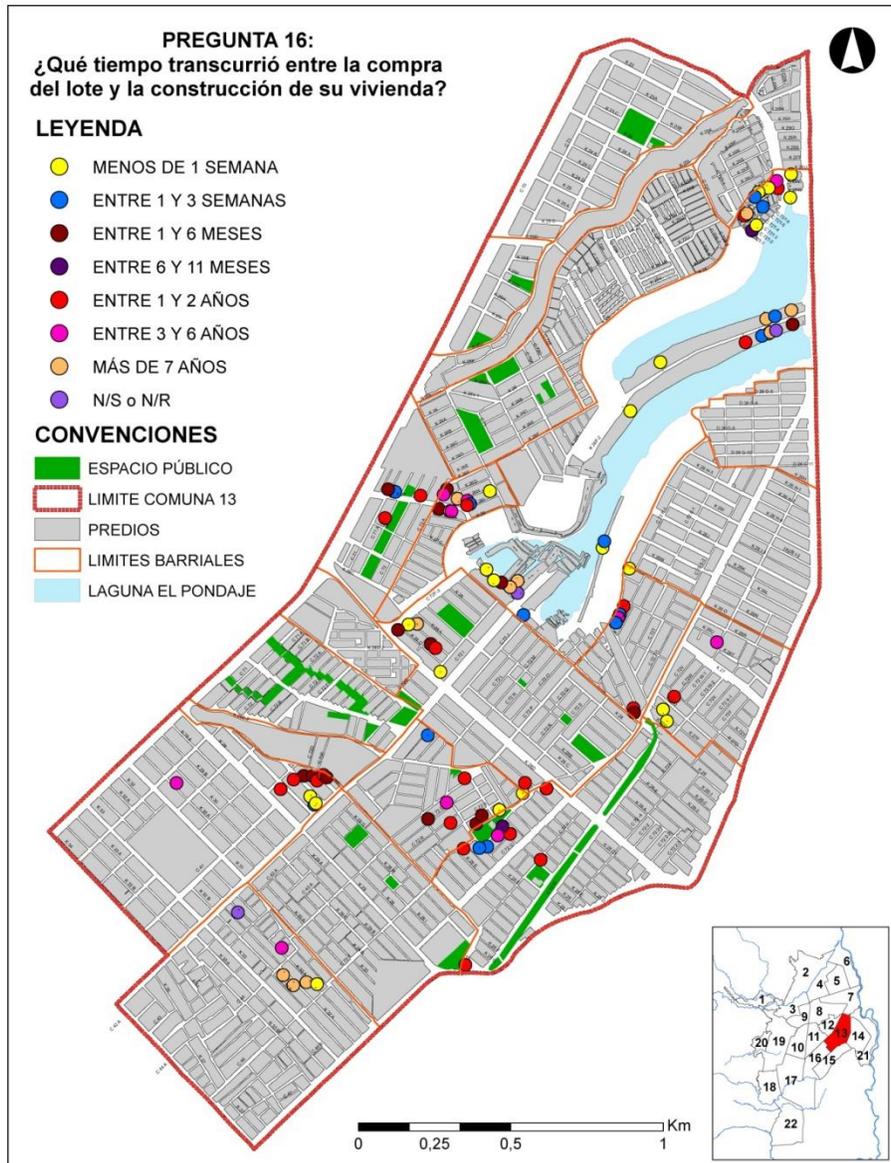


Figura 69. Tiempo transcurrido entre la compra del lote y la construcción de la vivienda.
 Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

Para el aprovisionamiento de los servicios básicos se acudió a los esfuerzos individuales y a la acción comunitaria. Localizados en la periferia y cercanos a terrenos urbanos, estos asentamientos informales se convirtieron en vectores de la expansión de la ciudad; algunos fueron ocupados por pocas familias dispersas, donde cada quien procuró solucionar los problemas derivados de la inexistencia de servicios públicos. Otros en cambio, fueron escenario de ocupaciones organizadas, dirigidas hábilmente por grupos políticos, organizaciones sociales o

comunitarias, lo cual se refleja en trazados urbanos regulares coherentes en buena parte con la estructura vial principal existente, en el loteamiento de los terrenos y en la gestión de servicios públicos mediante la constitución de “Juntas de Mejoras” o comités de trabajo comunal. La deficiencia o inexistencia de estos últimos ya había sido experimentada por la gran mayoría de los habitantes en el campo o en otros asentamientos. La forma de abordar dicha coyuntura en ocasiones, se dio mediante la iniciativa propia o acudiendo al conjunto de vecinos o a barrios aledaños que ya contaban previamente con algún tipo de solución al respecto y realizar conexiones fraudulentas. Esto puede corroborarse en los relatos de algunos de los primeros pobladores:

- *“Veníamos desplazados de Nariño por el conflicto con la guerrilla, no teníamos como pagar arriendo y mi familia y otras más decidimos invadir sobre todo este sector y después ya llegaron otros y hasta la cancha la invadieron. No teníamos agua ni luz; nos tocó pagar a los de otra invasión para que nos facilitaran el agua y la luz” (Brisas de la Paz).*
- *“Cuando llegaron los primeros moradores, no teníamos ningún servicio público; nos tocaba traer agua con una manguera desde otras casas, también la energía. Había mucho monte e INVICALI nos entregó así, sólo algunas casas tenían servicios públicos” (Villablanca).*
- *“Llegamos y había unas 25 personas, fuimos rellenando el terreno poco a poco y traíamos agua desde Yira Castro; luego organizamos el alcantarillado para que saliera a la laguna” (Florida Vieja).*
- *“Había peleas por la invasión de los lotes, todo era un caos, era monte y lagunas y uno tenía que cuidar bien su lote para evitar que se lo quitaran. Logramos rellenar y nos tocaba traer agua desde Yira Castro porque no teníamos ningún servicio” (Nueva Florida).*

En algunos sectores son destacadas las prácticas de trabajo comunitario²³ que se facilitaron con la puesta en marcha por parte del gobierno nacional de la Acción

²³ En El Vergel el Comité de trabajo comunal impuso cuotas de \$1500 a los moradores para compra de materiales para la construcción del alcantarillado mediante trabajo comunitario.

Comunal en 1958 en el contexto del Frente Nacional. En esta fase inicial, el 82,2% de los predios contabilizados, no contaba con ningún servicio público al momento de su adquisición u ocupación, el 15,8% contaba con un precario servicio de energía, el 14,9% contaba con el de acueducto, constituido generalmente por conexiones fraudulentas y el 9,9% con el de alcantarillado.

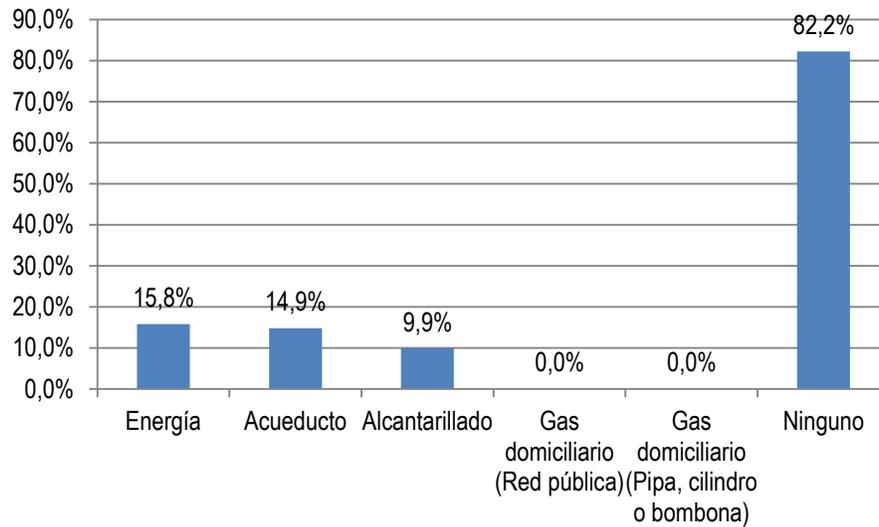


Figura 70. Servicios públicos formales con los que contaba el predio al momento de la compra u ocupación. Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad, todos los predios cuentan con el servicio de energía (una cantidad cercana al 40,6% tiene una conexión fraudulenta a la red pública) y acueducto (100%), el 90,1% cuenta con el servicio de alcantarillado, el 61,4% cuenta con el servicio de gas domiciliario (Red pública) y el 18,8% cuenta con el servicio de gas domiciliario mediante pipa o cilindro.

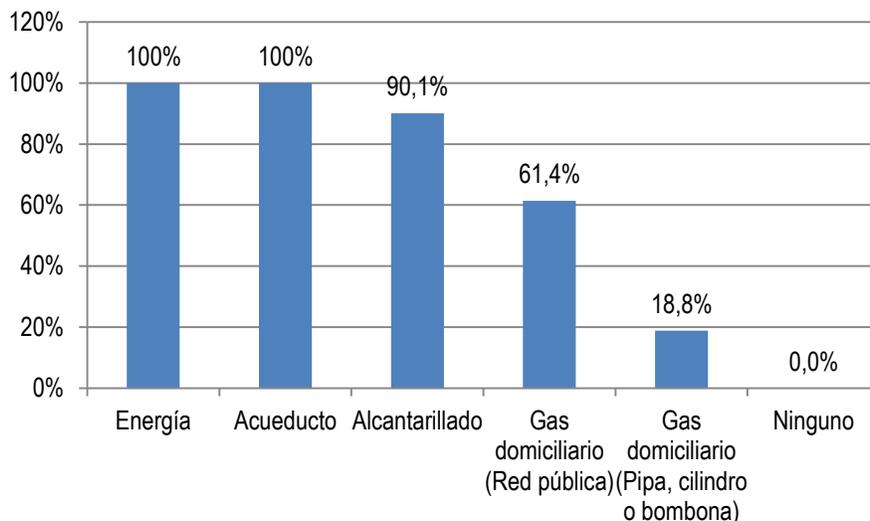


Figura 71. Servicios públicos formales con los que cuenta el predio en la actualidad.
 Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la forma de adquisición y provisión básica inicial del servicio de acueducto para los asentamientos, predomina la autogestión colectiva (71,3%), la construcción de las redes por parte de los vecinos, reemplazando los escasos recursos monetarios por otro abundante como la fuerza de trabajo. Estas acciones comunitarias se combinan con esfuerzos individuales para solucionar tales carencias (12,9%), seguidos por la concertación con las empresas para la prestación del servicio provisional (9,9%).

Generalmente las instituciones encargadas de la planeación y el desarrollo urbano en la ciudad (DAPM, INVICALI, EMCALI), entran a resolver los problemas cuando las acciones y dificultades han tomado una dinámica difícil de detener. Es común que las autoridades colombianas, asuman la problemática del desplazamiento interno como un fenómeno a nivel nacional con implicaciones locales, el cual debe ser abordado exclusivamente por el gobierno central. Por consiguiente, esta visión ocasionó que buena parte de los municipios no incorporaran esta realidad a sus respectivos planes de desarrollo local aduciendo que la responsabilidad directa recae en la nación. Los cambios recientes en materia legislativa, establecen que la responsabilidad debe ser compartida, pero no hay claridad respecto a los niveles de responsabilidad y proporcionalidad en recursos y en la determinación de apoyo socioeconómico a largo plazo.

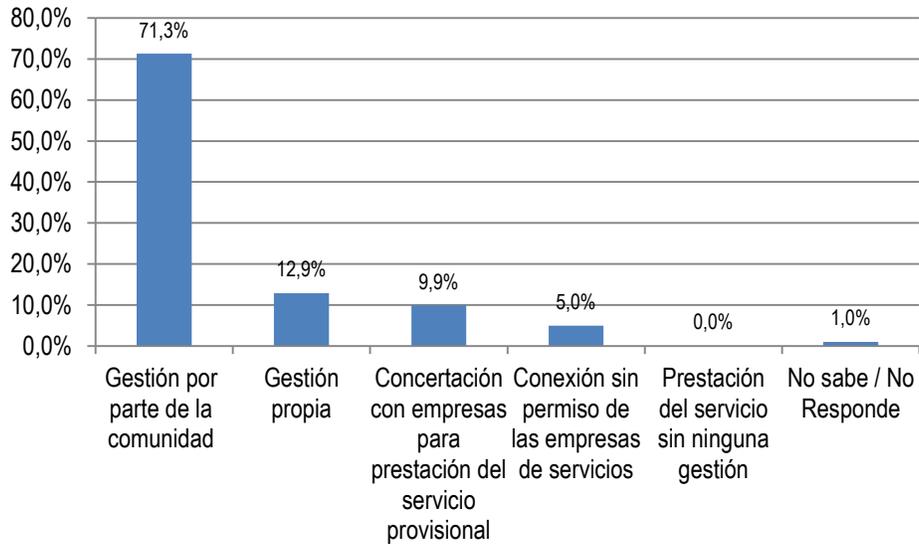


Figura 72. Forma de adquisición del servicio de acueducto. Fuente: Elaboración propia.

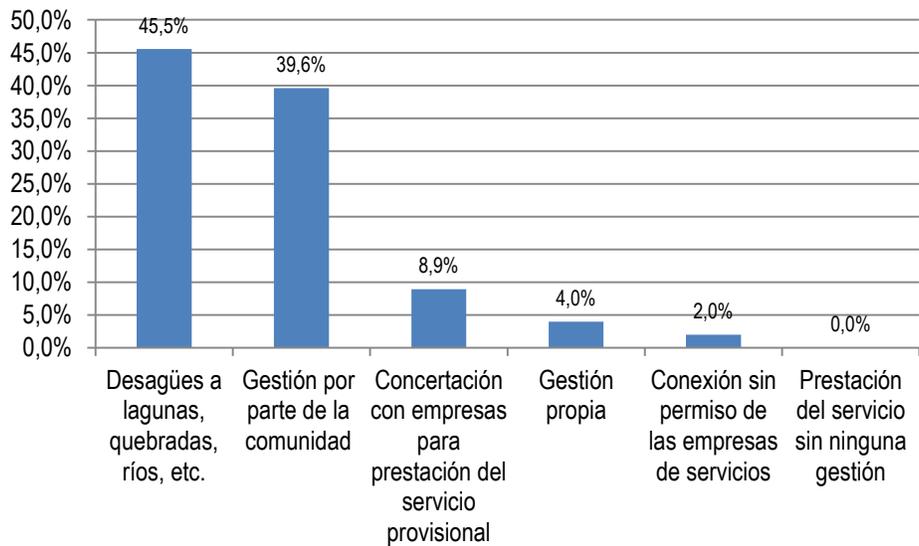


Figura 72. Forma de adquisición del servicio de alcantarillado. Fuente: Elaboración propia.

Entre 1988 y 1990 EMCALI dió inicio a un programa de extensión de redes domiciliarias de acueducto al oriente de la ciudad y en el año 1991 se da un proceso de regularización del servicio de energía eléctrica (Urrea & Murillo, 1999) que introdujo notables mejorías en las condiciones físicas generales de estos sectores de la ciudad.

Como se ha podido constatar, a pesar de que el proceso de urbanización ha propiciado un progreso significativo en lo referente a la prestación de servicios públicos domiciliarios, ello no ha significado la reducción sustancial de la pobreza.

La persistencia de la pobreza “económica” de este sector, caracterizada por la insuficiencia de ingresos que permitan la supervivencia en un ámbito urbano, se ve reforzada en la actualidad por la informalización del mercado de trabajo que resulta del desequilibrio entre la oferta de empleo formal y el incremento de la población económicamente activa.



Figura 74. Vista aérea de la Laguna Charco Azul y los inicios del asentamiento informal Belisario Betancourt entre ambas lagunas a principios de los años ochenta. Fuente: Archivo del Patrimonio Fotográfico y Fílmico del Valle del Cauca.

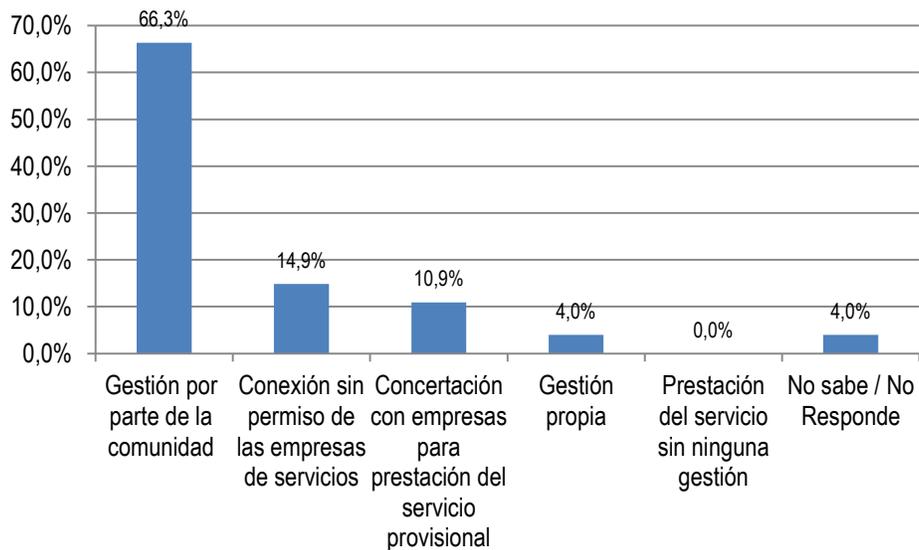


Figura 75. Forma de adquisición del servicio de energía. Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende de los relatos de los pobladores y del Capítulo 6.1.5 El Estado: Invicali y el ICT; el primero tuvo un papel determinante con programas de vivienda social, de lotes con servicios y de legalización de la tenencia de la tierra:

- *“Cuando yo me vine a vivir acá, la laguna llegaba hasta aquí (Florida Vieja) y habían pocos pobladores; no hubo pelea ni nada porque esto lo estaban vendiendo (los lotes) y a pesar de que compramos y tenemos escrituras esto no se ha legalizado”.*
- *“Casi no recuerdo la historia de la formación del barrio, pero esto empezó como una invasión y sólo hace dos años hice la legalización del lote. Nos vendió INVICALI después de algunos años de haber invadido”.*

No obstante, las encuestas arrojan que al interior de la Comuna hay un 40,6% de predios sin legalizar.

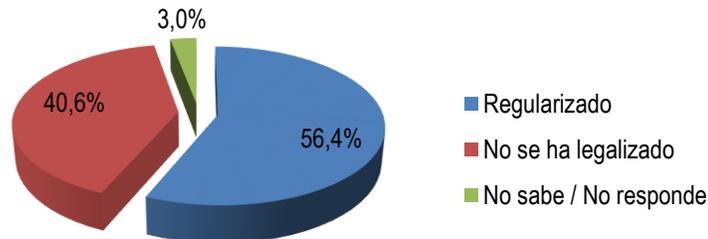


Figura 76. Porcentaje de predios regularizados y no legalizados. Fuente: Elaboración propia.

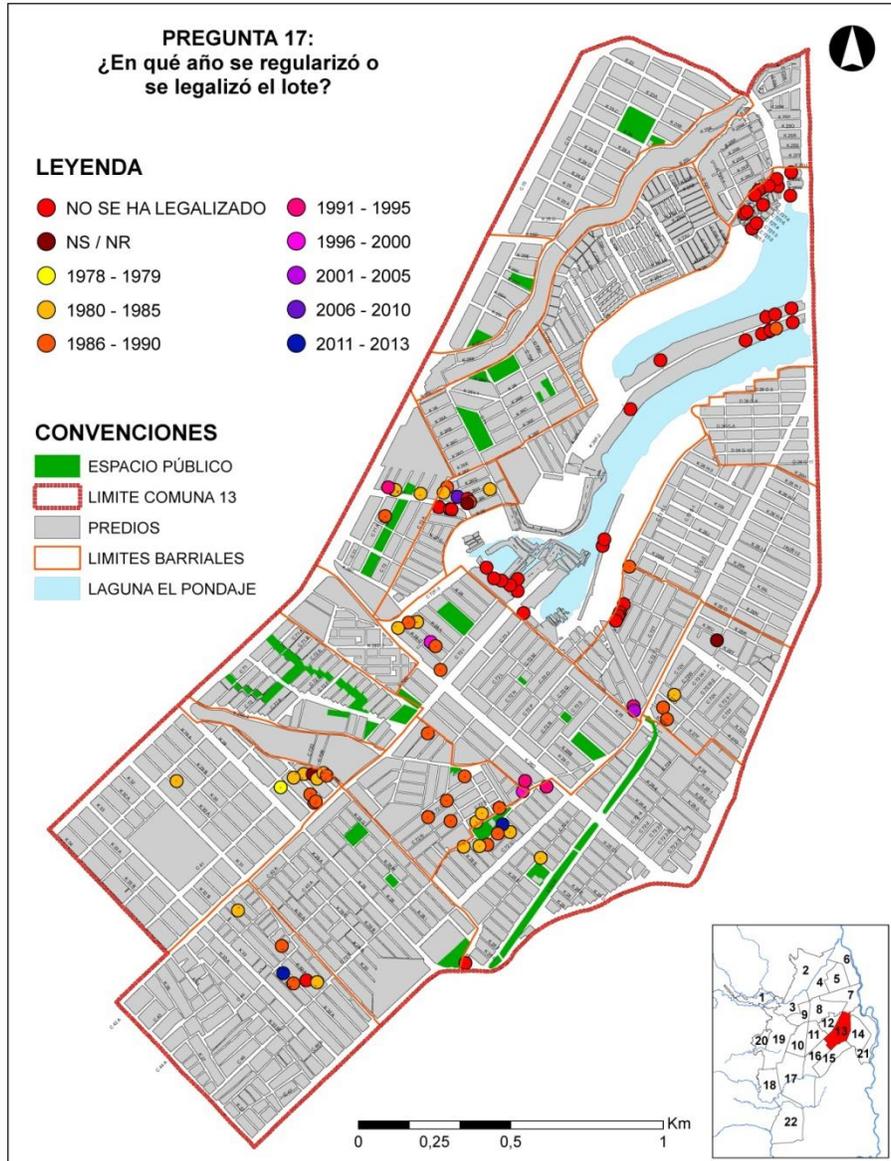


Figura 77. Año de regularización o legalización del lote. Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.

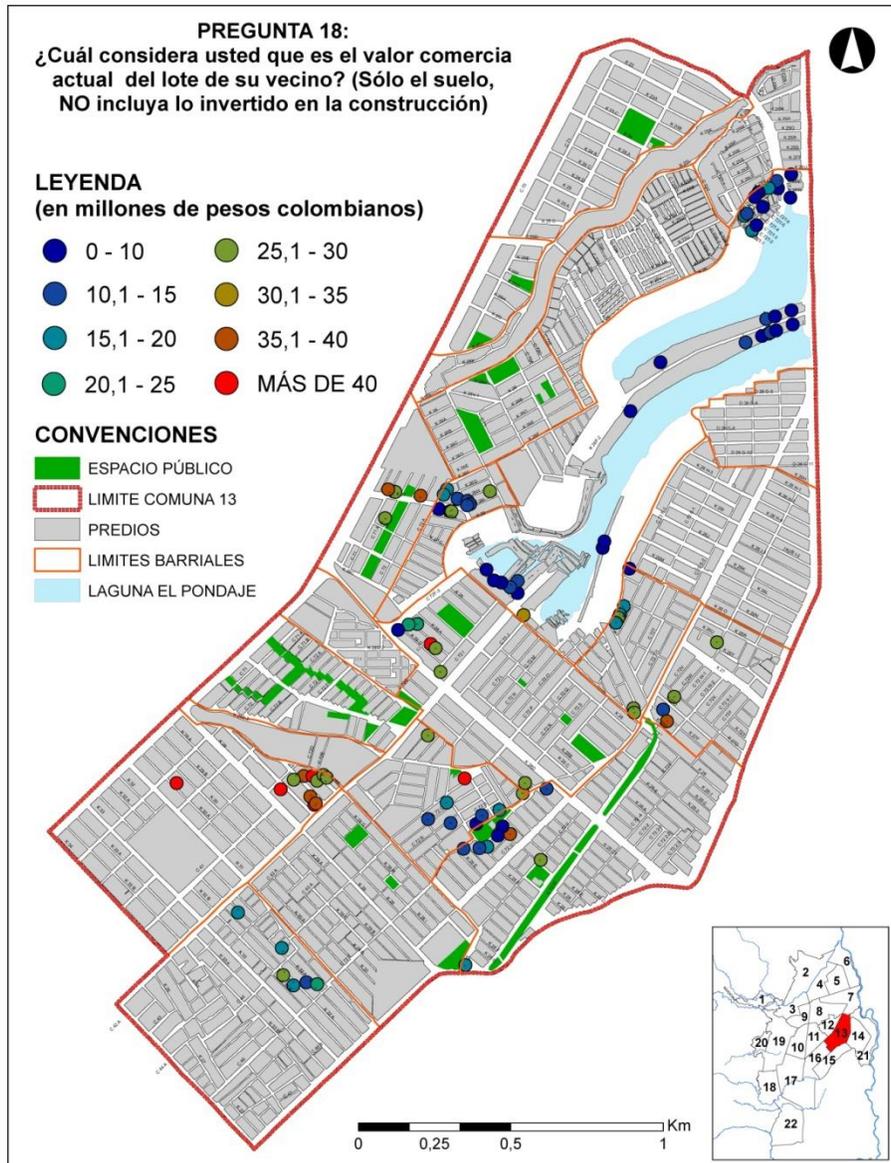


Figura 78. Estimación del valor comercial de suelo según propietarios y/o ocupantes.
 Fuente: Elaboración Geóg. Luis Méndez V.



Figura 79. Vista aérea del sector de Charco Azul y Cinta Larga. 2000. Fuente: Quantum Ltda.



Figura 80. Vista aérea de la Comuna 13 desde el suroriente en el año 2000. En primer término la Avenida Ciudad de Cali. Fuente: Quantum Ltda.

8. Conclusiones y lineamientos

“Es el caso que larga pieza de tiempo túvome sin sosiego el hambre de escribir un artículo sobre las costumbres de esta bendita ciudad”.

La Habana de 1810 a 1840, Luis V. Betancourt.

Para resolver la problemática de la generación de asentamientos informales son necesarios dos tipos de intervención: medidas de prevención de nuevos asentamientos y/o resolver las deficiencias y problemas de los ya existentes, bien sea con reconocimiento legal de los mismos²⁴, solución a las deficiencias en la prestación de servicios públicos y la promoción de oportunidades de crecimiento económico.

Luego del análisis presentado en los anteriores capítulos, se proponen a continuación lineamientos específicos apuntando a la implementación de una política pública enfocada en el desarrollo urbano para acometer la problemática de la generación de vivienda social.

Un intento de síntesis de la problemática en la ciudad, es que el mercado informal de suelo constituye un mecanismo de reproducción del espacio habitable y un escenario de producción y consumo de bienes y servicios que de manera paradójica contribuye a la economía formal y que ante la incapacidad actual de la sociedad en su conjunto para abordar y atender las necesidades habitacionales de los pobladores más pobres, hace parte de la dinámica interna de estructuración urbana.

El peso de las distintas modalidades de acceso a suelo urbano es muy distinto en las ciudades del país, con escenarios y situaciones particulares ligadas al tipo de rentas del suelo que se derivan de las estrategias y lógicas de los agentes desplegadas en la ocupación del suelo de las familias.

²⁴ La responsabilidad del Estado frente a la problemática de la vivienda no debe estar reducida al reconocimiento de los derechos de propiedad.

Dentro del desenvolvimiento del mercado informal es claro que no opera la lógica de la racionalidad convencional que establece un equilibrio en el mercado residencial. Sin embargo, el comportamiento del mercado informal de suelo ante la implementación de reglamentación del uso de la tierra en la ciudad de Cali presenta unas características comunes con procesos similares en otras ciudades del país, pero también particularidades de una dinámica propia.

Luego de analizar la Figura 58, se observa que un 52.6% de las familias dio inicio a las labores de construcción de sus viviendas durante los siguientes 6 meses posteriores a la adquisición del suelo. En la Figura 48 se puede corroborar que el 56,58% de las familias pagaron los lotes a un solo contado y el 85,71% de los pagos por el terreno se realizaron en cuotas mensuales. El 50% de los lotes adquiridos se pagaron en el mismo año (Figura 52); por lo tanto los hallazgos permiten asegurar que las familias que ocuparon la Comuna 13 contaron en su momento con un capital monetario acumulado previamente que les permitió pagar el valor del suelo, adquirir materiales y dar inicio a las labores de construcción de la vivienda. Más aún, puede añadirse que el mercado del suelo incorpora a menudo el estigma de víctima de la violencia que traen a cuesta los pobladores o el señalamiento de portador de la necesidad para ponerse a salvo, bajo la forma de precios más elevados de los que se permitirían pagar familias de bajos ingresos (Alfonso R., 2014). Es decir, que los loteadores aumentan los precios bajo la premisa de que la condición de las familias les hacen sujetos de apoyo estatal que les incrementa su capacidad de pago.

Por otro lado, la Figura 44 permite apreciar los comparativamente altos valores del m² de suelo en el año en que fue ampliado el perímetro urbano. Estos “beneficios” de regulación aumentan el valor del suelo. No obstante dicho precio puede ser contrarrestado con la imposición de cargas regulatorias como la exigencia de cesiones urbanísticas, construcción de vías y el desarrollo de un porcentaje de vivienda social, entre otros.

Es necesario recalcar que para lograr un desarrollo urbano sostenible en el marco de una nueva agenda urbana, se requiere de la interrelación de la tríada

planificación, gobernanza ligada a la legislación urbana y la financiación del desarrollo urbano.

Es por las anteriores razones que dentro de los lineamientos conducentes a generar una política pública al respecto se encuentra la propuesta de formulación en consonancia o derivados de los Planes de Vivienda, de Planes de Recomposición que actúen sobre la totalidad del sistema urbano y recojan la experiencia e implementen las herramientas normativas de orden nacional y local para establecer condiciones óptimas para la creación de soluciones habitacionales dirigidas a la población más pobre.

Una política de vivienda debe ser afrontada de manera integral, partiendo desde el ordenamiento del territorio y su legislación en lo concerniente a los usos del suelo; no debe enfocarse en la regularización de la tenencia de la tierra como la única estrategia política para contrarrestar la aparición de asentamientos informales, ni enfocarse exclusivamente en mejorar la capacidad de compra de la demanda con la asignación de subsidios, pues es sabido que esta mayor capacidad es absorbida por el componente suelo y no dirigida a mejorar la calidad del espacio construido.

A continuación se exponen los lineamientos y recomendaciones derivadas del presente estudio, en tres frentes de trabajo centrales en la problemática: 1. Estado de la propiedad y valores del suelo; 2. Políticas públicas, planes y proyectos de vivienda y desarrollo urbano y 3. Participación ciudadana. Como se puede advertir, se han dejado de lado aspectos estructurales de la problemática pero de difícil acercamiento y abordaje, como la relación entre política macro económica, el mercado laboral y la equidad social y otros como la eficiencia administrativa y la legitimidad gubernamental que no son objeto del presente análisis.

Tabla 13. Frentes de trabajo

1. Estado de la propiedad y valores del suelo	2. Políticas públicas, planes y proyectos de vivienda y desarrollo urbano	3. Participación ciudadana
Implementación de los instrumentos de Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, sujeta a venta forzosa en pública subasta y la expropiación por vía administrativa	Formulación de un Plan Estratégico de Vivienda <hr/> Obligatoriedad de inclusión de vivienda social en proyectos inmobiliarios	Vinculación de la comunidad en general y de las organizaciones comunitarias
Implementación del instrumento de Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo	Implementación de una Zonificación incluyente <hr/> Ejecución de esquemas de vivienda en alquiler y Ajustes a la política de subsidios <hr/> Densificación	Estimular el control social sobre la ocupación del suelo

Fuente: Elaboración propia

8.1 Estado de la propiedad y valores del suelo

8.1.1 Implementación de los instrumentos de *Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, sujeta a venta forzosa en pública subasta y la expropiación por vía administrativa*

En Colombia el componente más débil de las políticas de vivienda, ha sido históricamente el de la gestión del suelo como parte de la función pública del ordenamiento del territorio y los organismos públicos siempre se enfocaron en los posibles paliativos y no en la prevención del problema. El flujo constante y la producción de suelo urbanizado a un precio bajo dotado de todos los soportes debe contemplarse en los proyectos de vivienda social desde su concepción.

En ese sentido, la retención de terrenos (lotes de engorde, suelo vacante, vacíos urbanos, etc) constituye uno de los principales problemas a enfrentar por parte de la administración relacionados con la gestión urbana y específicamente con la especulación con el valor del suelo como soporte a las políticas de vivienda social. En Cali, no se ha implementado aún el instrumento de la **Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, sujeta a venta forzosa en pública subasta**, el cual ha sido reglamentado por la Ley 388 de 1997 bajo la premisa de la propiedad útil, en contraposición a la propiedad improductiva, como esencia de la función social de la propiedad, el cual permitiría incorporar suelo al interior del perímetro urbano que implique transformaciones de la ciudad y el aprovechamiento de las infraestructuras, equipamientos y espacios libres.

Teniendo en cuenta que una constante en la problemática es la localización periférica de grandes grupos poblacionales pobres, un porcentaje significativo de sus ingresos serán capturados por los costos de transporte, lo que viene a convertirse en un impuesto más para esta población.

La movilización de la propiedad del suelo que incentiva este instrumento, contrarrestaría la urbanización ilegal, la especulación y la segregación en sus dos dimensiones, a saber, la socio-económica y la socio-espacial; haciendo en unos casos específicos, obligatoria la urbanización y la edificación y así controlar los precios del suelo de terrenos vacantes, calificados como urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.

La implementación de este instrumento facilitaría a promotores interesados en la construcción de proyectos de VIS y VIP su accionar y contribuiría a potenciar la capacidad del municipio para intervenir en el mercado de suelo para corregir las inequidades sociales que se derivan del enriquecimiento sin justa causa.

Con el instrumento de la Declaratoria, se notifica mediante un acto administrativo a propietarios de dichos terrenos identificados que disponen de un plazo definido (dos años siguientes a su declaratoria) para el desarrollo de los mismos (urbanización o construcción). Transcurrido el plazo, si no se ha desarrollado, se ordena la venta en pública subasta mediante otro acto administrativo que deja por

fuera del comercio el lote, impidiendo que se puedan expedir licencias sobre el mismo.

De no presentarse postura admisible para la adquisición de lotes en las subastas establecidas, el municipio iniciaría los trámites de la **Expropiación por vía administrativa**; para esto el ente territorial debe asegurar previamente los recursos para su adquisición y realizar la declaratoria de urgencia de acuerdo con los criterios expuestos en el Artículo 65 de la Ley 388:

1. Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles(...).
2. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio.
3. Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra.
4. La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso.

Desde luego, tal estrategia que obliga a terratenientes a entregar su propiedad al capital productivo para evitar su expropiación, no suprime la renta absoluta en los terrenos afectados y puede ocasionar que se generen otras en diferentes áreas urbanas o de desarrollo, y de manera limitada se entrega a estos parte de la producción social, al pagarles el precio del terreno, a la cual no han contribuido para su generación. Una consideración adicional es que el instrumento de la expropiación debería ser precedido de la imposición de tributación progresiva a la tierra ociosa.

La aplicación de la Declaratoria en la ciudad en la medida de lo posible, podría introducir modificaciones respecto a su ejecución en la ciudad de Bogotá, en donde una de las críticas más usuales se dirige a las conductas evasivas implementadas por los propietarios del suelo que desarrollan proyectos de usos distintos al residencial (parqueaderos públicos principalmente) para evitar la orden de venta en pública subasta de sus predios, aludiendo a que constituyen usos

compatibles o complementarios, lo que desdibuja su efectividad respecto a la reducción del déficit habitacional y deja en evidencia las limitaciones de la acción pública de coordinación de uso del suelo urbano.

Otra variación puede estar constituida por la incorporación de un proceso inicial de sinergia público-privada, que concrete previamente la concurrencia de terceros interesados en el desarrollo de proyectos de VIS o VIP propietarios o no propietarios de suelo.

El control de las conductas especulativas de los propietarios del suelo y el establecimiento de plazos para el desarrollo prioritario de suelo urbano vacante con miras a reducir el déficit habitacional y las tendencias de segregación urbana que desencadena la captación de rentas de la tierra, generaría beneficios que podrían ser dobles: en primera instancia se podría superar el escollo tan arraigado en nuestro medio de la propiedad tradicional del suelo para la producción de vivienda de alta densidad y se lograrían mayores niveles de integración; en segundo lugar se puede controlar el cambio de uso del suelo que representa el origen de las rentas de la tierra.

8.1.2 Implementación del instrumento de *Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo*

Otro instrumento del cual el sector público podría hacer uso en la gestión y estructuración de proyectos de vivienda social es el ***Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo*** contemplado desde la Ley 9 de 1989 y el Artículo 61 de la Ley 388, Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria, en el marco de los motivos de utilidad pública e interés social, los cuales se establecen en los literales “b”, “i”, “k” y “l” del artículo 58 de la Ley 388 de 1997²⁵, para descontar los sobreprecios o

²⁵La legislación territorial colombiana contempla declarar de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos, entre otros, a los siguientes fines:

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos

incrementos de valor que suponen las expectativas urbanísticas generadas por la intención manifiesta del Estado para llevar a cabo proyectos u obras que llevan implícito alguno de los motivos de utilidad pública. Para hacer efectivo tal propósito, es necesario anunciar el proyecto formalmente mediante un acto administrativo para establecer una temporalidad de comparación y unos avalúos que determinen el valor de los terrenos previo al anuncio respectivo, los cuales permitirán concluir si se presentan incrementos injustificados en el valor del suelo para descontarlos a partir de dicha comparación en el marco de una intervención urbana específica.

8.2 Políticas públicas, planes y proyectos de vivienda y desarrollo urbano

8.2.1 Formulación de un Plan Estratégico de Vivienda

Formulación de un plan estratégico de vivienda social desde una perspectiva integral para generar soluciones al problema de la tenencia de la tierra relacionado con el acceso a suelo urbano para vivienda social, que tenga sustento en las posibilidades y limitaciones que brindan los instrumentos de planificación, gestión y financiación contenidos en el marco legal colombiano, que involucre la implementación de los instrumentos del primer frente de trabajo, que abarque la totalidad del sistema urbano, que incentive la exploración y el desarrollo de nuevas tecnologías constructivas y del cual se desprendan además los siguientes componentes:

Diseño e implementación de un programa de mejoramiento integral para los barrios de origen informal, que establezca fuentes de financiación, prioridad de acciones y las entidades responsables, prestando especial atención a la

humanos ubicados en sectores de alto riesgo;

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;

l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley.

reubicación de los asentamientos localizados en zonas de alto riesgo y en franjas de protección ambiental. Para ello debe ser necesaria la regularización y jerarquización de la estructura vial y la promoción de uso de modos de transporte alternativo, la formulación de proyectos de manejo ambiental para recuperar la función ecológica de espacios degradados por la acción contaminante de los asentamientos de desarrollo incompleto para incentivar su protección y enlazar los desarrollos urbanos privados y las intervenciones físicas de iniciativa pública con el pago de sus obligaciones urbanísticas y el efecto de la valorización para formular proyectos detonantes para focalizar recursos a invertir en las zonas con problemáticas asociadas a la vivienda.

8.2.2 Obligatoriedad de inclusión de vivienda social en proyectos inmobiliarios

La regulación y las políticas urbanas del Estado, se han convertido en el principal promotor de un entorno segregado. Como se ha podido constatar, la política habitacional del municipio desde finales del siglo pasado ha enfocado sus recursos en segmentos de población vulnerable, lo cual ha desencadenado un problema adicional anteriormente no considerado, constituido por la conformación de grandes zonas periféricas de composición social homogéneamente pobre que da lugar a fenómenos de “guetización” que incluso, generan desplazamiento intraurbano en algunos barrios del oriente de la ciudad. El incremento de oferta de vivienda nueva debe buscar asequibilidad pero también buena ubicación, por ello se deben aplicar otros mecanismos complementarios como la destinación específica de suelo a VIS o VIP con la exigencia del Decreto Nacional 0075 del 23 de enero de 2013 y del Acuerdo 0373 de 2014 (POT vigente) que obliga a promotores privados a introducir porcentajes de suelo para la construcción de VIS en planes parciales de renovación urbana (15% del área útil, Artículo 320) y de construcción de VIP en planes parciales de desarrollo (20% del área útil destinada a vivienda, Artículo 339) para evitar que estas se concentren en algunas zonas específicas de Cali y conformar porciones de la ciudad más integradas socialmente.

8.2.3 Implementación de una Zonificación incluyente

Es conocido que un mercado liberalizado del suelo, tiende a generar mayores procesos de segregación socioeconómica. Al respecto, se puede considerar una variación en la política que introduzca consideraciones de integración residencial distintas a la exigencia de porcentajes de vivienda social al interior de planes parciales de renovación y/o de desarrollo, como la zonificación incluyente (*inclusionary zoning*), que delimite zonas específicas de la ciudad como reservas de tierra bien localizadas que combinada con subsidios públicos contribuiría a ampliar la oferta de vivienda para los segmentos que están por fuera del mercado. Los bancos de tierra es otro instrumento que podría reforzar la oferta masiva de suelo dirigida a hogares con poca capacidad de ahorro, ya que este fungiría como sustituto del ahorro que no es posible reunir.

8.2.4 Ejecución de esquemas de vivienda en alquiler y Ajustes a la política de subsidios

El Artículo 51 de la Constitución Política establece que el Estado deberá fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una solución habitacional digna. El Estado y las instituciones tienen la obligación de estructurar estrategias que permitan el acceso a la misma. La actual política de vivienda lleva implícita la bancarización de los hogares beneficiarios de subsidios destinados a la compra de vivienda de interés social y muchos de estos hogares no cuentan con el historial ni la certificación frecuente de ingresos para ser sujetos de crédito hipotecario. Un modelo único aplicable a todos los segmentos de la población no es conveniente. Los subsidios no necesariamente tienen que restringirse a financiar la compra de una vivienda, también se pueden aplicar en esquemas de alquiler dirigido principalmente a hogares con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal como estrategia intermedia hacia la obtención de la plena propiedad o de mejoramiento de viviendas de construcción informal.

Por otro lado, los subsidios a la cuota inicial deben ser parte de un portafolio de soluciones habitacionales y no el único instrumento de la política de vivienda; La política de subsidios a la demanda debería estar acompañada de exigencias claras a los desarrolladores en áreas, de estándares de construcción y de dotación de servicios colectivos, de lo contrario estos serán destinados a cubrir el aumento en los precios del suelo en detrimento de la calidad de la vivienda.

Es clave alinear las políticas nacionales con los programas y acciones del gobierno local, los subsidios nacionales con el subsidio familiar de vivienda del orden municipal o de Caja de Compensación Familiar como estímulo concatenado a la construcción de VIS.

8.2.5 Densificación

La densificación de otros sectores de la ciudad con condiciones propicias en términos de prestación de servicios públicos e incentivarla al interior de los barrios de origen informal incrementando sus aprovechamientos edificatorios en proporciones racionales, luego de establecer técnicamente el déficit de infraestructura, espacio público, de servicios públicos y de malla vial que garantice un equilibrio de la funcionalidad urbana, sin pasar por alto las cesiones de suelo a título gratuito al municipio para dotar de la infraestructura, los equipamientos y el espacio público necesarios.

La revisión y la jerarquización vial que implique la inclusión de mejoras en términos de accesibilidad. Lo anterior estará relacionado con la recomposición de la red vial principal y su vinculación con la estructura metropolitana, introduciendo mejoras en la accesibilidad.

Lo anterior debe ir acompañarse de la generación de un ambiente propicio que atraiga al sector privado para la ejecución de proyectos y conciliar de esta manera la integración social y el negocio inmobiliario. Asimismo se puede enlazar la dinámica constructiva y los desarrollos inmobiliarios en otras zonas de la ciudad con la estructuración urbana en las zonas periféricas, focalizando el pago de

obligaciones urbanísticas y otros recursos en la mejoría de las condiciones urbanas en asentamientos de desarrollo incompleto.

8.3 Participación ciudadana

8.3.1 Vinculación de la comunidad en general y organizaciones comunitarias

Hacer partícipe de este proceso, tanto en el diagnóstico como en la formulación de proyectos e incentivar la participación de la comunidad general en las iniciativas y promover acercamientos entre la administración municipal y las organizaciones de base comunitaria asentadas en estas zonas que han acumulado gran experiencia en logros sociales para que desarrollen proyectos derivados del plan estratégico de vivienda y capacitar a la población en tareas específicas que les facilite el acceso al mercado formal de empleo o a la generación de emprendimientos propios.

La academia es otro actor importante, cuya acción se debe vincular al proceso.

8.3.2 Estimular el control social sobre la ocupación del suelo

Estimular el control social sobre la ocupación del suelo en la periferia de la ciudad, mediante la generación de proyectos de espacio público o huertas comunitarias, derivadas del pago de obligaciones urbanísticas de proyectos inmobiliarios en otras zonas de la ciudad.

La concatenación de estos frentes de trabajo, así como la implementación sistemática y complementaria de los mencionados instrumentos como mecanismos para controlar los precios de suelo y al enriquecimiento injustificado de unos pocos terratenientes que se benefician del esfuerzo de la colectividad, seguramente facilitará o generará importantes cambios en las prácticas de gestión urbana con miras a resolver las problemáticas derivadas de la vivienda social, una de ellas podría ser la consideración para aumentar el área de los lotes para

vivienda de interés social, que permita integrar actividades económicas como una forma de subsistencia familiar y la generación de ingresos.

ANEXO 1 - INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

CUESTIONARIO

Agradecemos su participación en ésta investigación; la valiosa información que a continuación usted nos va a suministrar en ésta encuesta personal, hace parte de la investigación de Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia en Bogotá. Éste instrumento se ha diseñado para recoger información sobre las dinámicas del mercado formal e informal de suelo en Cali y solamente tiene fines académicos.

Sólo los resultados de la misma serán publicados y se mantendrá la reserva de la identidad del encuestado.

Agradecemos de antemano la veracidad en la información que nos suministre.

PREGUNTAS

IDENTIFICACIÓN DEL LOTE	1	Describa el proceso de llegada de los primeros pobladores al barrio.		
	2	En qué barrio se localiza el predio en el cual usted vive? (Escriba la dirección si es posible)		
	3	Es usted el propietario del predio?	SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
	4	En qué año adquirió el lote?		
	5	Qué área tiene el lote?		
PROCESO DE ADQUISICIÓN	6	Por medio de quién se enteró de la oferta del lote?		
		Aviso <input type="checkbox"/>	Volante <input type="checkbox"/>	Alguien le contó (en la tienda del barrio, un amigo, etc.) <input type="checkbox"/>
		Pasó por la zona <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>	
	7	Quién le vendió el lote?		
	Familiar o amigo <input type="checkbox"/>	Persona urbanizadora <input type="checkbox"/>	Empresa privada <input type="checkbox"/>	
	Cooperativa <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>	



- 8 **Cuánto le costó el lote?**
- 9 **Indique el modo como adquirió el lote.**
Compraventa sin registrar Compraventa registrada Pacto de retroventa
Separación de bienes Fundación Sucesión o herencia
Invasión u ocupación
- 10 **Cuál fue la modalidad de pago del lote?**
A un solo contado A cuotas
- Si pagó el lote a cuotas, cuánto pagó de cuota inicial?**
Menos de la mitad del valor total La mitad del valor total Más de la mitad del valor total
- 11 **Si pagó el lote a cuotas, estas fueron:**
Mensuales Semanales Cuando pudiera reunir el dinero
Otra
- 12 **En cuánto tiempo pagó usted el lote?**
El mismo año Entre 1 y 5 años Entre 6 y 10 años
Más de 10 años
- 13 **Qué documento firmó usted al momento de adquirir el lote?**
Promesa o minuta Escritura pública (protocolización) Ninguno
Otro
- 14 **Cuándo recibió usted el documento que acreditó la propiedad del lote?**
Cuando terminó de pagar Cuando pagó la cuota inicial Cuando pagó la mitad o más de la mitad del valor del lote
- 15 **Cuándo empezó usted a construir su vivienda?**
Cuando terminó de pagar el lote Cuando pagó la cuota inicial Cuando pagó la mitad o más de la mitad del valor del lote
Otro
- 16 **Qué tiempo transcurrió entre la compra del lote y el inicio de la construcción de su vivienda?**



SERVICIOS PÚBLICOS

17 **En qué año se regularizó o se legalizó el lote?**

Año

No se ha legalizado

18 **Cuál considera usted que es el valor comercial actual del lote de su vecino? (sólo el suelo, NO incluya lo invertido en la construcción).**

19 **Con qué servicios públicos formales contó el predio al momento de la compra y con cuáles cuenta en la actualidad?**

Al momento de la compra del lote

En la actualidad

Energía

Energía

Acueducto

Acueducto

Alcantarillado

Alcantarillado

Gas domiciliario (Red pública)

Gas domiciliario (Red pública)

Gas domiciliario (Pipa, cilindro o bombona)

Gas domiciliario (Pipa, cilindro o bombona)

Ninguno

Ninguno

20 **Cuál fue la forma de adquisición del servicio público de acueducto?**

Gestión propia

Gestión por parte de la comunidad (por ej: acueducto comunitario)

Prestación del servicio sin ninguna gestión

Conexión sin permiso de las empresas de servicios

Concertación con empresas para prestación del servicio provisional

21 **Cuál fue la forma de adquisición del servicio público de alcantarillado?**

Gestión propia

Gestión por parte de la comunidad (por ej: acueducto comunitario)

Prestación del servicio sin ninguna gestión

Conexión sin permiso de las empresas de servicios

Concertación con empresas para prestación del servicio provisional

Desagües a lagunas, quebradas, ríos, etc.



22 **Cuál fue la forma de adquisición del servicio público de energía?**

Gestión propia

Gestión por parte de la
comunidad (por ej: acueducto
comunitario)

Prestación del
servicio sin ninguna
gestión

Conexión sin permiso de las
empresas de servicios

Concertación con empresas
para prestación del servicio
provisional

BIBLIOGRAFÍA

1. ABRAMO, Pedro (2001). Mercado y orden urbano. Del caos a la teoría de la localización residencial. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
2. ABRAMO, Pedro (2003). A cidade da informalidade. O desafio das cidades latina-americanas. Ed. Sete Letras, Rio de Janeiro, Brasil.
3. ABRAMO, Pedro (2004). La teoría económica de la *favela*: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. En Rev. Ciudad y Territorios: Estudios Territoriales, vol. XXXV, n. 136 – 137. Ministerio de Fomento, España.
4. ABRAMO, Pedro (2007). Ciudad caleidoscópica. Una visión heterodoxa de la economía urbana. Río de Janeiro, Brasil.
5. ABRAMO, Pedro (2008). El mercado de suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. En Rev. Territorios, N°. 18 y 19. Enero – Diciembre de 2008. Río de Janeiro, Brasil.
6. ABRAMO, Pedro (2010). La ciudad Com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional, Universidad Federal de Río de Janeiro, Río de Janeiro, Brasil, , en Rev. EURE, Vol. 38, No. 114, Mayo de 2012.
7. ACIOLY Jr. Claudio (2010). “The Informal City and the Phenomenon of Slums: the challenges of slum upgrading and slum prevention”, in International New Town Institute (2010) New Towns for the 21st Century. The Planned vs. the Unplanned City. SUN architecture, pp. 222-231. Amsterdam, Holanda.
8. ALFONSO R., Óscar A. (2008). ¡No hay suelo gratis! Un aporte desde la economía institucional urbana al desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización. Revista de economía del Caribe, No. 2. Barranquilla, Universidad del Norte.
9. ALFONSO R., Óscar A. (2014). Los desequilibrios territoriales en Colombia. Estudios sobre el sistema de ciudades y el polimetropolitanismo. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
10. APRILLE, Gniset Jacques (1976). Algunas anotaciones sobre el pueblo de la conquista, en Rev. La ciudad colombiana y latinoamericana, No. 2. Facultad de arquitectura, Universidad Nacional. Medellín.
11. APRILLE, Gniset Jacques (1991). La Ciudad Colombiana. Banco popular. Bogotá, Colombia.
12. ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, (2011). Departamento Administrativo de Planeación, Cali en cifras 2011.
13. ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, (2012). Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2012-2015, “CaliDA, una ciudad para todos”.
14. ARBOLEDA, Jhon. (2005). Una Tatabrada más: Migrantes afrocolombianos de cuarta generación y su adaptación al contexto urbano. Historia y espacio (24), 163. Departamento de Historia, Universidad del Valle.
15. ARBOLEDA Quiñonez, Santiago (1998). Le Dije que me Esperara Carmela No me Esperó: el Pacífico en Cali, Editorial Fonds, Cali.
16. ARIZABALETA de García, María Teresa y SANTA CRUZ, Marino. 1981. “Proceso histórico del desarrollo urbano de Cali. Cali Siglo XX”. En, Santiago de Cali 450 años de Historia. Editorial XYZ. Cali.
17. BARRETO, Silva Helena. (2000). The impact of urbanisation programs on the real estate market in Brazilian slums. Working paper. Lincoln Institute of Land Policy.

18. BORJA, J., Castells, M., Belil, M. y Benner, C. (1998). Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus
19. BORRERO, Ochoa Oscar. (2007a). Efecto de las políticas del suelo en el precio de terrenos urbanos en Bogotá. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy.
20. BORRERO, Ochoa Oscar y DURÁN Trujillo, Esperanza. (2009). Efectos de las políticas de suelo en los precios de terrenos urbanos sin desarrollar en Colombia: Los casos de Bogotá, Medellín y Pereira. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy.
21. BORRERO Ochoa Oscar y MORALES Schechinger, Carlos. (2007b) Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: El caso de estudio de Bogotá. Land Lines. Vol. 10. No. 4. Lincoln Intitute of Land Policy.
22. CALDERÓN, Cockburn Julio A. (2013). Titulación masiva de tierras en el Perú, 2007-2011, en Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina (2014). Lincoln Institute of Land Policy.
23. CALDERÓN, Cockburn Julio A. (1998). Los mercados ilegales e iformales de tierra urbana en América Latina, estado de la cuestión.
24. CALDERÓN, Cockburn Julio A. (1999). Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina. Reporte de investigación, Lincoln Institute of Land Policy, 1999.
25. CALDERÓN, Cockburn Julio A. (1999). Acceso por los Pobres al Suelo Urbano y Mercado Inmobiliario en Lima Metropolitana. Reporte de investigación, Lincoln Institute of Land Policy, 1999.
26. CALDERÓN, Cockburn Julio A. (1999). Precio del suelo en barrios populares y provisión de infraestructura. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy.
27. CAMARGO Sierra, Angélica Patricia y HURTADO Tarazona, Adriana (2012). Informalidad del siglo XXI. Características de la oferta informal de suelo y vivienda en Bogotá durante la primera década del siglo XXI, en Revista Territorios 27, pp. 71-103.
28. CAMARGO Sierra, Angélica Patricia y HURTADO Tarazona, Adriana (2013). Urbanización informal en Bogotá: Agentes y lógicas de producción del espacio urbano. Rev. Invi N°. 78.
29. CAMARGO Sierra, Angélica (2015). Hacia un nuevo enfoque de intervención en la ciudad construida informalmente en Bogotá. En Políticas de vivienda en ciudades latinoamericanas. Una nueva generaión de estrategias y enfoques para 2018. ONU – Hábitat II. Ed. Universidad del Rosario. Bogotá.
30. CASTELLS, Manuel y VÉLEZ P. (1971). Imperialismo y urbanización en América Latina. Ed. Gustavo Gili. Barcelona.
31. CASTELLS, Manuel (1986). La cuestión urbana. Ed, Siglo XXI. México.
32. CEBALLOS Ramos, Olga Lucía (2008). La vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación: 1918-2005. Ed. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
33. CLICHEVSKY, Nora (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Universidad de Buenos Aires CONICET-UBA. Buenos Aires, Argentina.
34. CLICHEVSKY, Nora (2008). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. En Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 63-88. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
35. COLMENARES, Germán (2008). Las convenciones contra la cultura. Ensayos sobre historiografía hispanoamericana del siglo XIX. Medellín: La Carreta Histórica.

36. Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA (fecha), Agenda Ambiental. Comuna 13.
37. DUHAU, Emilio (1998). Hábitat popular y política urbana. Universidad Autónoma Metropolitana, UAM, Unidad Azcapotzalco. México.
38. EIBENSCHUTZ Hartman, Roberto y BENLLIURE, Pablo, coordinadores. Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades. Universidad Autónoma Metropolitana, Gobierno Federal de México.
39. EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI EMCALI. Retrospectiva urbana y Servicios públicos en Cali. 1900-1993, acueducto, Santiago de Cali, 1995.
40. FERNANDES, Edesio. (1997). Access to Urban Land and Housing in Brazil: “Three Degrees of Illegality”. Working paper. Lincoln Institute of Land Policy.
41. FERNANDES, Edesio. (2001). La ley y la producción de ilegalidad urbana, en Perspectivas urbanas, temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.
42. FERNANDES, Edesio. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.
43. GARCÍA Vásquez, Carlos. (2004). Ciudad Hojaldré. Visiones Urbanas del Siglo XXI. Ed. Gustavo Gili, SL.
44. GÓMEZ Sierra, F. (2005). Régimen jurídico de la vivienda en Colombia. Ed. Layer. Bogotá D.C.
45. HARDOY, Jorge E. y SATTERHWAITE, David (1987). La ciudad legal y la ciudad ilegal. Buenos Aires. Instituto Internacional del Medio Ambiente.
46. JARAMILLO, Samuel. (2008). Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. En Revista Territorios 18-19, pp. 11-53. Bogotá.
47. JARAMILLO, Samuel. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Ed. Universidad de los Andes. Bogotá.
48. JARAMILLO, Samuel; Moncayo Víctor M. y Alfonso R., Óscar. (2011). Plusvalías Urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
49. JARAMILLO, Samuel. (2012). Urbanización Informal: Diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. Documentos CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Universidad de los Andes), edición electrónica.
50. LOAIZA, Cano Gilberto ... (et al), Historia de Cali, Siglo XX. Tomos I, II y III. Programa Editorial Facultad de Humanidades / Universidad del Valle. Cali, Colombia. 2012.
51. LOMBARD, Melanie. (2012). Planeación insurgente en asentamientos informales: un estudio de caso en Cali, Colombia. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Pontificia Universidad Javeriana. Ç
52. LONDOÑO, Pinto Nelson y Vargas Ortiz Leidy (2011). Cali ciudad autoproducida: producción del espacio, difusión espacial y patrones de localización. 1940 – 2007. Trabajo de grado para optar al título de geógrafo. Universidad del Valle.
53. MALDONADO, Copello María Mercedes et al. (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá.
54. MASSEY, D. S. (1995). Getting away with murder: segregation and violent crime in urban America. University of Pennsylvania Law Review, 1203-1232.

55. MEGHIR, Costas; NARITA, Renata y ROBIN, Jean Marc. (2012). Wages and Informality in Developing Countries. Working paper. Department Of Economics, Yale University.
56. MILLÁN Orozco, David (2008) "Marginópolis" Bitácora, Vol. 12. No. 1. Revista del Instituto de Investigaciones en Hábitat, Ciudad y Territorio. Universidad Nacional de Colombia.
57. MORALES Schechinger, Carlos. (2007). Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy.
58. MOSQUERA, Torres, Gilma (1996). Capítulo 7, El caso de Cali, en Estado, Ciudad y Vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918 – 1990. INURBE, Corporación Colegio Villa de Leyva, CEHAP (Medellín), CITCE (Cali). Bogotá.
59. MOSQUERA, Torres, Gilma (1983) Morfología desarrollo y autoconstrucción en Cali, Diagnóstico preliminar vol. 1. Programa de estudios de vivienda en América Latina, Facultad de Arquitectura Universidad del Valle. Santiago de Cali.
60. NARANJO, Botero María Elvira (2013). Provienda: protagonista de la colonización popular en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
61. OTERO, Andrea (2014). Cali a comienzos del siglo XXI: ¿Crisis o recuperación? en Economía de las grandes ciudades en Colombia: Seis estudios de caso. Colección de Economía Regional, Banco de la República. GALVIS, Luis Armando, Editor.
62. PÁRAMO, Pablo (Compilador). (2008). La investigación en las ciencias sociales. Técnicas de recolección de información. Ed. Universidad Piloto.
63. PÁRAMO, Pablo (Compilador). (2011). La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación.
64. PEREIRA, Gislene y NUNES da Silva, Madianita (2009). Mercado inmobiliario y estructuración del espacio. Asentamientos informales en la región metropolitana de Curitiba. Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 15, Núm. 2, pp. 37-51. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
65. RUBIO Vollert, Rodrigo (compilador). (2006). Ciudades urgentes. Intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido. Grupo de Investigación en Gestión y Diseño de Vivienda – GIV. Ed. Universidad de los Andes. Bogotá.
66. SABATINI, F. y Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. EURE, 34(103), 5-26.
67. SÁENZ, José Darío (2010). Élite política y construcciones de ciudad. Cali 1958 – 1998. Cali, Universidad Icesi.
68. SALDARRAIGA Roa, Alberto (1995). Medio siglo de vivienda social en Colombia. 1939-1989. Bogotá. INURBE
69. SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT DE BOGOTÁ. Política Integral del Hábitat 2007-2017.
70. SINGER, Paul (1971). Urbanización, dependencia y marginalidad. En CASTELLS, Manuel y VÉLEZ P. Imperialismo y urbanización en América Latina. Ed. Gustavo Gili. Barcelona.
71. SMOLKA, Martim. (2003). Informalidad , pobreza urbana y precios de la tierra. Land Lines, Enero 2003, Volumen 15, número 1.
72. SMOLKA, Martim y MULLAHY, Laura. (Editores) (2010). Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina.
73. SMOLKA, Martim y BIDERMAN, Ciro. (2009). Cómo medir la informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas: ¿Para qué preocuparse? Revista Land Lines. Lincoln Institute of Land Policy.

74. SMOLKA, Martim y BIDERMAN, Ciro. (2011). Vivienda informal: una perspectiva de economista sobre el planeamiento urbano. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy.
75. SOUZA, María Teresa. (2008). El efecto de la reglamentación del uso de la tierra sobre el precio de las viviendas y la informalidad: un modelo aplicado a Curitiba, Brasil. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy.
76. TOPALOV, Christian (1979). La urbanización capitalista. Edicol. México.
77. TORRES, Carrillo Alfonso. (2014). Territorios populares urbanos como espacios comunitarios. En La Ciudad Habitable: Espacio Público y Sociedad. Andrea Milena Burbano y Pablo Páramo compiladores. Bogotá. Universidad Piloto de Colombia Editores.
78. TORRES, Carrillo Alfonso. (1993, 2013). La ciudad en la sombra. Barrios y luchas populares en Bogotá. 1950-1977. Ed. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá.
79. TORRES Tovar (2009), Carlos Alberto. Ciudad Informal Colombiana, Barrios construidos por la gente. Grupo de investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
80. TORRES Tovar, Carlos Alberto (2013). Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de las políticas neoliberales (1990 – 2010). Serie Investigación sobre vivienda en Iberoamérica. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México UAMex.
81. TORRES Tovar, Carlos Alberto y Rincón García, John Jairo (2011). Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: la primacía del mercado y el sacrificio del interés general, 1910-2010. Ed. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
82. TURNER, John F. C. (1965). “Asentamientos urbanos no regulados”. En: Cuaderno de la Sociedad Venezolana de Planificación, Caracas, Venezuela.
83. URREA Giraldo, Fernando et al... (2011). Cuantos somos, Como vamos. Diagnóstico Sociodemográfico de Cali y 10 municipios del Pacífico nariñense. CIDSE, Afroamérica XXI Editores. Cali.
84. URREA Giraldo, Fernando y Murillo Cruz, Fernando. (1999). Dinámica del poblamiento y algunas características de los asentamientos populares con población afrocolombiana en el oriente de Cali. Ponencia presentada al Observatorio Socio-político y Cultural sobre “Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales”, del Centro de Estudios Sociales (CES), de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia.
85. VÁSQUEZ, Benítez Edgar (1980). Historia del desarrollo urbano de Cali, Universidad del Valle. Cali, Colombia.
86. VÁSQUEZ Benítez, Edgar (2001). Historia de Cali en el siglo XX: Sociedad, Economía, Cultura y Espacio. Ed. Artes gráficas del Valle.
87. VERGARA Varela, Rafael (2012). El desarrollo metropolitano de Cali en la década de los años setenta. Ed. Universidad Santiago de Cali. Cali.
88. VERÍSSIMO, Antônio Augusto (2012). Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales, en Dimensiones del hábitat popular latinoamericano. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Quito, Ecuador.

89. WARD, P.M. (2012). A patrimony for the children: Low income homeownership and housing (im)mobility in Latin American cities. *Annals of the Association of American Geographers (AAAG)*, 102 (6), 1489-1510.
90. ZOIDO, Florencio et al... (2000). Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio. Barcelona. Ed. Ariel S.A.