



Derecho a la vivienda: negociaciones y conflictos entre la Alcaldía de Cali y la comunidad de Venecia y Las Vegas alrededor del proyecto Plan Jarillón

Natalia Andrea Vinasco Martínez

Universidad del Valle
Facultad de Educación y Pedagogía
Estudios Políticos y Resolución de Conflictos
2023



Derecho a la vivienda: negociaciones y conflictos entre la Alcaldía de Cali y la comunidad de Venecia y Las Vegas alrededor del proyecto Plan Jarillón

Natalia Andrea Vinasco Martínez

Trabajo para optar por el título de Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Directora:

María del Pilar Castillo Valencia

Universidad del Valle

Facultad de Educación y Pedagogía

Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

2023

Dedicatoria

*A los de abajo, a esos que Eduardo Galeano llamó los
nadies.*

Agradecimientos

Quiero agradecer a las personas que siempre estuvieron dispuestas a brindarme la información que requerí para el desarrollo de este trabajo principalmente a Jackeline Ariza y Patricia Molina. A la profesora María del Pilar Castillo por dirigirme. A las profesoras, profesores, compañeras y compañeros que hicieron parte de mi formación durante mi paso por la Universidad del Valle. A Manuel y Stephanny por su amistad. A mi abuela Gladys, mis padres Fabio y Martha, mi hermano Alex y, especialmente, a mi hermana Diana por siempre creer en mí. A Mateo por su apoyo incondicional, paciencia y compañía durante la realización de este trabajo. Por supuesto, no puedo dejar de agradecerle a la universidad pública, sin ella, probablemente, no habría alcanzado este logro profesional.

Resumen

Esta investigación se plantea el problema del acceso a la vivienda en franjas de la población que viven en condiciones de precariedad económica y social. Analiza el caso específico de la comunidad Venecia y Las Vegas que estuvo asentada de manera “ilegal” alrededor de cuarenta años sobre el Jarillón que contiene las aguas del río Cauca a su paso marginal por la ciudad de Cali. No solamente con esta comunidad sino también con todos los que en su momento fueron habitantes del Jarillón emergió un conflicto con las administraciones municipales que empezaron a intervenir en el asunto desde la visión de los riesgos asociados a un posible rompimiento del dique, abordando de manera más o menos desinteresada la dimensión social de las comunidades que hasta el surgimiento del denominado Plan Jarillón encontraron en él un lugar de habitación y sustento económico. Para analizar esta problemática se recurrió a algunas herramientas descriptivas de la teoría de juegos y conceptos de las políticas públicas que regulan la materia de vivienda en el país.

Palabras Claves: Políticas públicas, vivienda, teoría de juegos, conflicto, Jarillón.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. VIVIENDA INFORMAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA: CONTEXTO GENERAL EN COLOMBIA	8
1.1. Reseña histórica de la problemática del Jarillón del río Cauca	8
1.2. Derecho a la vivienda y políticas públicas en Colombia	11
1.3. Políticas públicas y teoría de juegos como perspectivas de análisis	28
1.3.1. Concepto de política pública.....	28
1.3.2. Teoría de juegos: estrategias de negociación.....	31
1.4. Acercamientos preliminares	34
CAPÍTULO II. JARILLÓN DEL RÍO CAUCA: CONFLICTOS Y NEGOCIACIONES EN TORNO A LA VIVIENDA	39
2.1. Origen de una disputa: pánico mediático derivado del huracán Katrina.....	39
2.2. Estrategias de negociación en el conflicto en torno al jarillón	49
2.3. Desalojos VS restitución de espacio público, los discursos opuestos entre los actores del conflicto	59
CAPÍTULO III. EXPECTATIVAS VS RESULTADOS: NEGOCIACIONES PREDETERMINADAS	75
3.1. ¿Negociación o imposición?	79
CONCLUSIONES.....	86
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	89

LISTADO DE IMÁGENES

Imagen 1 Casa en el barrio Potrero Grande	20
Imagen 2 Daicy Chocó, beneficiaria reubicación Potrero Grande.....	21
Imagen 3 Operativo policial en Potrero Grande	22
Imagen 4 Manifestantes durante la protesta por el derecho a la vivienda adelantada el 7 de octubre de 2022 en la Alcaldía de Cali	25
Imagen 5 Acuerdo 0373 de 2014 del Concejo de Cali	36
Imagen 6 Operativo de desalojo de la Alcaldía de Rodrigo Guerrero en el sector Venecia y Las Vegas ..	57
Imagen 7 Habitantes de Venecia y Las Vegas durante toma de la iglesia La Ermita	63

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1 Número de asentamientos, viviendas y personas en el Jarillón del río Cauca	43
Tabla 2 Plan de intervenciones en el Jarillón del río Cauca	52
Tabla 3 Plan de Acción para el mejoramiento de la seguridad del dique	53
Tabla 4 Preguntas ficha estándar para censo de la Alcaldía	66
Tabla 5 Cuadro de relación de hallazgos.....	76

INTRODUCCIÓN

Hablar de política pública de vivienda en Latinoamérica es pertinente porque la región ha estado enfrentada históricamente a diversos desafíos frente a esta problemática, muchos de los cuales siguen vigentes con consecuencias considerables en la calidad de vida de las poblaciones más pobres de esta región. Las ocupaciones irregulares de tierras se originan por múltiples factores como la falta de garantías para acceder a la vivienda formal, la concentración de población en áreas urbanas a causa de la migración interna y externa, la pobreza y la exclusión social. Es por esto por lo que los gobiernos se enfrentan permanentemente a la necesidad de elaborar y aplicar políticas públicas de vivienda para abordar de manera integral esta coyuntura.

En el caso de Cali, que es la ciudad en la que se centra esta investigación, existen varias particularidades en comparación con otras ciudades del país, pues esta ha sido catalogada por algunos académicos como la ciudad de las “invasiones”, debido a la presencia histórica y persistente de asentamientos informales o ilegales en diferentes áreas de la ciudad, a través de la ocupación de tierras o propiedades sin la autorización legal correspondiente. El alto índice de asentamientos informales, también conocidos como asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI) tiene muchas dimensiones.

Los investigadores Gilma Mosquera y Jacques Aprile explican que el acelerado crecimiento demográfico que ha tenido la ciudad desde la década de 1960, como consecuencia de las migraciones campo-ciudad, en las que decenas de campesinos iniciaron por diversas razones su desplazamiento hacia las áreas rurales, generó una demanda creciente de vivienda que superó la capacidad de las autoridades para proporcionar viviendas dignas a todos los ciudadanos. Además,

la planificación urbana deficiente ha contribuido al fenómeno de las invasiones en Cali. La falta de un plan de ordenamiento territorial eficiente y funcional a las necesidades de la ciudadanía y la inoperancia de políticas públicas de vivienda han ocasionado tropiezos y lagunas en la oferta de vivienda formal. Esta situación produce el ambiente proclive a la ocupación ilegal de terrenos como una alternativa desesperada de vivienda para muchas familias que ante la carencia de soluciones estructurales convirtieron en práctica común la ocupación informal.

El Jarillón del río Cauca no fue la excepción ya que en 1980 empezó a ser ocupado por las primeras familias. En algunos casos la corrupción y la falta de control efectivo por parte de las autoridades locales permitieron el crecimiento de los asentamientos sobre el Jarillón. La complicidad de líderes políticos con intereses económicos o electorales han facilitado la ocupación irregular de tierras con la creación de asentamientos precarios que finalmente terminan siendo legalizados. Teniendo en cuenta estas circunstancias, esta investigación se centra en el conflicto relativo al acceso y garantías de vivienda en una zona habitada históricamente de manera irregular. Se aterriza el análisis en el caso particular de las negociaciones y circunstancias derivadas del Plan Jarillón con relación al conflicto entre la Alcaldía de Cali y la comunidad de Venecia y Las Vegas del Jarillón del río Cauca.

Esta investigación se propone avanzar en el análisis de la problemática del Jarillón del río Cauca desde la perspectiva de la teoría juegos, pues esta es considerada una herramienta que contribuye a entender los conflictos entre distintos actores, sirviendo en este caso para abordar el conflicto entre la comunidad de Venecia y Las Vegas y la Alcaldía de Cali alrededor de los desalojos y el derecho a la vivienda digna. El análisis se lleva a cabo desde distintos ámbitos innovadores tales

como el enfoque analítico multidimensional, pues la teoría de juegos proporciona un marco analítico que permite examinar el conflicto desde múltiples perspectivas, considerando no solo los intereses de los actores involucrados (comunidad Venecia y Las Vegas y la Alcaldía de Cali), sino también las estrategias y decisiones que toman, así como las interacciones entre ellos. Esto permite una comprensión más profunda de los factores en juego y de sus impactos en el resultado del conflicto.

A través de la teoría de juegos también se pueden modelar las estrategias que los actores pueden elegir en el conflicto, así como los resultados potenciales que podrían surgir de esas estrategias. Por ejemplo, podríamos analizar cómo la comunidad del Jarillón puede optar por la resistencia pacífica, la negociación o la movilización social, mientras que la Alcaldía de Cali podría elegir la implementación de políticas de reasentamiento, la mediación o la represión. Al analizar cómo estas estrategias se interrelacionan es posible identificar las implicaciones y las combinaciones más adecuadas para cada actor.

Esta teoría también puede ayudar a identificar situaciones de equilibrio en las cuales los actores podrían encontrar resultados mutuamente beneficiosos a través de la cooperación. Al analizar los incentivos y las restricciones que enfrentan tanto la comunidad como la Alcaldía, es posible descubrir soluciones en las que ambos actores obtengan ganancias en lugar de pérdidas para alguno de ellos. Esto puede fomentar un enfoque más constructivo para resolver el conflicto y lograr una solución de vivienda digna para la comunidad. Asimismo, la teoría de juegos puede revelar las dinámicas de poder y las asimetrías existentes en el conflicto como en la situación de que la Alcaldía de Cali puede tener más recursos y capacidad de influencia en comparación con la

comunidad del Jarillón. Al considerar estas disparidades, se pueden explorar estrategias que equilibren el poder y promuevan una negociación más justa. Teniendo en cuenta estos puntos, la aplicación de la teoría de juegos para analizar el conflicto entre la comunidad del Jarillón del río Cauca y la Alcaldía de Cali en torno a los desalojos y el derecho a la vivienda digna es innovadora porque proporciona un marco analítico multidimensional, modela estrategias y resultados, identificando posibles soluciones cooperativas, además de abordar distintas dinámicas de poder, proporcionando una visión más amplia del conflicto. Trabajar esta perspectiva de manera rigurosa y objetiva puede contribuir a encontrar soluciones más justas para todas las partes involucradas en un escenario de negociación en el marco de una estrategia de resolución de conflictos.

Para adelantar esta investigación se realizó un trabajo de recopilación de fuentes bibliográficas, y de revisión de prensa local tanto escrita como televisiva para rastrear los distintos momentos que ha atravesado este conflicto. En la revisión bibliográfica se hallaron tres obras claves para el abordaje del objetivo de investigación. Sobre la problemática de vivienda en Colombia el libro *Ciudad informal colombiana, barrios contruidos por la gente* del arquitecto y urbanista Carlos Alberto Torres Tovar hace una contextualización histórica sobre el surgimiento de los asentamientos informales en el país a través del análisis de las particularidades de diez ciudades de distintas regiones del territorio nacional. Se trata de una reflexión teórica sobre cómo el desarrollo de muchas de las principales ciudades del país se gestó en la informalidad manteniendo hasta la actualidad la persistencia en la relación vivienda-informalidad.

Sobre la problemática de vivienda y de los asentamientos informales específicamente en Cali, una de las más importantes investigaciones es *Ciudad Desbordada, asentamientos informales en Santiago de Cali, Colombia* de los investigadores de la Universidad Autónoma de Occidente Hernando Uribe Castro, Germán Ayala y Carmen Jimena Holguín. En este libro, los autores exploran el fenómeno de la expansión urbana descontrolada en Cali, examinando cómo la ciudad ha crecido más allá de sus límites, invadiendo áreas rurales y afectando los ecosistemas circundantes ocasionando la proliferación de asentamientos informales en áreas como el Jarillón del río Cauca. En el libro cuenta con dos estudios de caso de los asentamientos Samanes del Cauca y Navarro ubicados en el Jarillón. Asimismo, se realiza un análisis sobre las causas y consecuencias de esta expansión desbordada tales como la segregación socioespacial, la falta de servicios básicos y la degradación ambiental las cuales han generado significativos impactos sociales, económicos y ambientales en las comunidades más pobres de Cali.

En *Marginalidad Oculta, políticas de vivienda social y vivienda gratuita en Colombia* de Ángela María Franco se aborda el tema de la vivienda desde la marginalidad y la exclusión social en la perspectiva urbana. La autora analiza las distintas facetas de la marginalidad que muchas veces son promovidas desde la institucionalidad y naturalizadas por la sociedad. La segregación espacial, la invisibilización de ciertos grupos sociales y étnicos, la falta de acceso a servicios básicos, oportunidades de educación y empleo hacen parte de la marginalidad oculta, creando una estrecha relación entre marginalidad y pobreza, fortaleciendo dinámicas de poder que perpetúan la exclusión social. A través de un estudio de caso en el barrio Llano Verde en Cali y un análisis sociológico, la autora destaca cómo la marginalidad oculta afecta a migrantes, víctimas de desplazamiento forzado, trabajadores informales entre otros grupos en condición de

vulnerabilidad. Además, propone algunas políticas y estrategias que se podrían tener en cuenta para abordar y reducir la marginalidad, promoviendo la inclusión social.

Asimismo, se realizaron una serie de entrevistas a distintos actores que han hecho parte del conflicto entre la Alcaldía y la comunidad de Venecia y Las Vegas desde distintos escenarios, ya sea desde el control político como en el caso de concejales de Cali, desde la administración haciendo parte del Proyecto Plan Jarillón, como víctimas de desalojos, beneficiarios de los procesos de reubicación o investigadores sobre la problemática histórica sobre la ocupación irregular del Jarillón del río Cauca y los procesos políticos en torno a ella, con la información recopilada se construyó un modelo de análisis a partir de la teoría de juegos que permitiera dar cuenta de las problemáticas de vivienda en la ciudad y los conflictos que se han presentado en el Jarillón del río Cauca alrededor del derecho a la vivienda y los desalojos a partir de distintos actores.

En el capítulo I se realiza un contexto general sobre la problemática de los asentamientos informales los cuales se han convertido para muchas familias pertenecientes a las poblaciones más vulnerables del país en su única alternativa de vivienda, principalmente en Cali, una de las ciudades con mayor concentración de migrantes que han llegado desde la década de 1970 en busca de mejores oportunidades de vida. El capítulo II hace un recuento sobre el origen del Plan Jarillón de Cali que tuvo influencia cierto empuje en sus comienzos a raíz del pánico generado por el huracán Katrina del que hubo una fuerte repercusión mediática utilizada por los gobiernos de turno para reforzar su discurso sobre la necesidad urgente de desocupar el dique para evitar una tragedia que acabaría con la ciudad.

Asimismo, se analizan las características de las negociaciones entre la Alcaldía de Cali y la comunidad de Venecia y Las Vegas desde la teoría de juegos para dar cuenta del desequilibrio de poder que ha existido a lo largo de este proceso entre los dos actores y la posición de desigualdad en la que se encuentran, dejando dudas sobre si realmente hubo una negociación o si se trató de una imposición del actor más fuerte.

En el capítulo III se analizan algunos de los resultados del desarrollo del Proyecto Plan Jarillón y su repercusión en el bienestar de las comunidades. Durante los tres capítulos se utilizan testimonios de distintos actores que conocieron de cerca detalles de este proyecto desde distintos escenarios, testimonios que fueron recopilados a través de entrevistas propias que permitieron conocer a fondo los impactos que el Plan Jarillón tuvo en la vida de decenas de familias que habitaban este territorio. Por último, se ofrecen conclusiones con algunas recomendaciones enmarcadas en una intención de resolución de conflictos que de manera integral aborden el tema de la vivienda informal.

CAPÍTULO I. Vivienda informal y políticas públicas de vivienda: contexto general en Colombia

1.1. Reseña histórica de la problemática del Jarillón del río Cauca

Hacia la década de 1930 Cali se acercaba a los 90.000 habitantes con un bajo índice de población inmigrante. Los censos de 1951 y 1964 evidenciaron un aumento significativo de la población urbana, ya que pasó de 242.000 a 618.000 habitantes, debido principalmente a las intensas migraciones del campo a la ciudad que se originaron por las expulsiones de campesinos de las áreas rurales (Mosquera, 2011). Colombia ha experimentado altas tasas de urbanización desde la década de 1930, la población urbana pasó del 30,9% en 1938 al 77,1% en 2018 (Franco, 2020). Sumado al crecimiento demográfico, en las principales ciudades ya se evidenciaban problemáticas como la carencia de vivienda, el difícil acceso a los servicios públicos y a oportunidades laborales formales, que debían asumir las administraciones tanto locales como nacionales.

A raíz de este proceso de urbanización acelerada, hubo un incremento de población en asentamientos informales que produjo un efecto de exclusión social y concentración de la pobreza: “La urbanización acelerada, combinada con altas tasas de pobreza en las ciudades, obligó a muchas familias a buscar una solución a sus problemas de vivienda mediante la ocupación extralegal de tierras públicas y urbanas” (Franco, 2020, p. 44).

Cali es el principal nodo de comercio y servicios del suroccidente del país, pese a ello y a contar con una economía próspera, se estima que cerca de 290.000 hogares viven en condiciones precarias, es decir el 40% de las familias. Estas condiciones, padecidas por las personas menos privilegiadas en Cali, no obedecen únicamente a aspectos de carácter físico-espacial, sino que van mucho más allá y corresponden a dimensiones estructurales menos visibles que las de una vivienda en malas condiciones o sin acceso a servicios públicos. La marginalidad no atiende solamente a

características socioeconómicas como clase o nivel de ingresos, sino también a factores como la raza y la etnicidad que han influido en la conformación histórica de “un arreglo social segregado” (Vivas, 2013).

En Cali ha existido control sobre el territorio urbanizable por parte de las élites locales. Esto dio como resultado que la ciudad se haya desarrollado en medio de la segregación, pues mientras los barrios de las familias con ingresos medios y altos quedaron ubicados en las zonas norte y sur, los barrios de las familias más pobres fueron y siguen siendo construidos legal y extralegalmente en la zona de ladera, en las tierras inundables del oriente y en el Jarillón del río Cauca.

La construcción de autopistas y de modo particular la avenida Simón Bolívar en el oriente, sirvió de frontera imaginaria colectiva como la línea divisoria entre la ciudad legal y la ciudad ilegal-informal del oriente (Uribe et al, 2017, p. 100).

A raíz de esto, actualmente la ciudad padece una escasez de tierra urbana que se pueda destinar a vivienda social, a lo cual se suma la falta de voluntad política para reacondicionar los planes de ordenamiento territorial y los proyectos inmobiliarios, obligando esta situación a la creación de vivienda nueva en las periferias o en los municipios vecinos como Jamundí y Yumbo (Franco, 2020).

Uno de los sectores que ha recibido durante décadas la ocupación irregular de miles de familias arribadas a la ciudad en condición de desplazamiento y pobreza, es el Jarillón del río Cauca. El jarillón es un dique de contención que actualmente se extiende a lo largo de 26,1 kilómetros al margen del río Cauca, en zona limítrofe de la ciudad de Cali. Su función es contener el incremento del nivel del río y proteger los alrededores, antiguamente zonas pantanosas, de las inundaciones cíclicas.

Como parte del programa de prevención de riesgos del gobierno municipal, el jarillón es administrado principalmente por la Alcaldía de Cali. En 2012 se firmó el Convenio Marco Interinstitucional No. 076 entre el Fondo de Adaptación adscrito al Ministerio de Hacienda y la Alcaldía de Cali. De este convenio surgió el megaproyecto Plan Jarillón de Cali, que tiene como objetivo fundamental el reforzamiento estructural del jarillón para la reducción del riesgo de inundación por rompimiento del dique. Las obras están focalizadas en las comunas 6, 7 y 21 del área urbana de la ciudad y los corregimientos de Navarro y El Hormiguero del área rural. La entidad encargada del mantenimiento y sostenibilidad del jarillón es la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), organismo autónomo del Estado y uno de los principales actores junto a la Alcaldía, el Fondo de Adaptación y las Empresas Municipales de Cali (Emcali) en este megaproyecto (Alcaldía de Cali, 2015). La importancia del Plan Jarillón radica en que, según estimaciones de la Alcaldía

...de presentarse una inundación, al menos 900 mil personas se afectarían directamente, y las plantas de tratamiento de agua potable Puerto Mallarino y Río Cauca colapsarían dejando al 80% de la ciudad sin el servicio de agua potable por un tiempo indeterminado. Las pérdidas económicas ascenderían a unos \$32 billones que representan el 13,59% del Presupuesto General de la Nación para el 2018. La reconstrucción total del Jarillón y de las zonas afectadas por la inundación, tardaría unos 25 años (Alcaldía de Cali, 2015).

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC diseñó en el año 1956 el “Proyecto Aguablanca”, a través del cual en 1961 se ejecutó la construcción del dique o jarillón de 17 kilómetros sobre el borde del río Cauca “para contener sus aguas, habilitar tierras antes pantanosas y destinarlas a la agricultura en una extensión de 5.600 hectáreas” (Alcaldía de Cali, 2017, p. 11).

Como se mencionó anteriormente, un significativo aumento de la población urbana se dio en Cali en la década comprendida entre 1950 y 1960, como consecuencia de la alta afluencia de migrantes de origen rural que llegaron a la ciudad por diversas razones de carácter social y económico. Por el crecimiento demográfico y la falta de vivienda fue inevitable la construcción de nuevos barrios en el oriente y suroriente de la ciudad, “sin embargo, esta ocupación de las zonas periféricas de la ciudad estuvo marcada por dinámicas no reguladas y que no necesariamente garantizaban condiciones dignas de vida” (CIDSE 2020, p. 35). Estas zonas eran consideradas de alto riesgo de inundación por su cercanía con el río Cauca. Si bien la construcción del jarillón cumplió con el objetivo inicial de disminuir el riesgo en los barrios aledaños, se generó otro problema paralelo que se ha incrementado dramáticamente con los años, la ocupación irregular del dique, derivando en disputas entre las administraciones municipales y los pobladores informales asentados desde la década de 1960 sobre este dique.

1.2. Derecho a la vivienda y políticas públicas en Colombia

Con la expansión de los modelos económicos neoliberales en América Latina a partir de la década de 1980, se comenzó a cuestionar la “rigidez” de los planes urbanos y se modificaron los parámetros de la producción de vivienda social con el argumento de establecer un programa más afín con las lógicas del mercado. Esto produjo que la construcción de vivienda social ya no estuviera a cargo del sector público sino de los constructores privados, modelo que continúa vigente y que obliga a destinar los subsidios de vivienda del gobierno a proyectos ofrecidos por las grandes constructoras y conglomerados económicos. (Franco, 2020).

La primera política pública de vivienda en Colombia fue la Ley 43 de 1918, aprobada con el ánimo de establecer condiciones mínimas para un ambiente urbano saludable en los barrios pobres y

brindar garantías de salud pública. Dicha ley ordenó que los gobiernos locales destinaran presupuesto para la construcción de vivienda digna, para quienes vivían en condiciones de precariedad. Pero además de este momento, conocido como el de la concepción “higienista”, el enfoque del problema de la vivienda en Colombia ha transitado por otros periodos. Posteriormente se estableció un periodo inclinado hacia el desarrollo institucional de las políticas de vivienda, las cuales sirvieron para impulsar una naciente clase media urbana en medio del poblamiento de las ciudades a raíz del incremento de la violencia en el campo; Torres (2009) denomina como “periodo asistencialista” a los procesos de vivienda desarrollados entre 1945 y 1972.

En el siguiente periodo, que tuvo lugar entre 1973 y 1988, conocido como “de transición”, las políticas de vivienda social se caracterizaron por el fortalecimiento de las corporaciones de ahorro y vivienda que marcaron el enfoque de las acciones gubernamentales en lo sucesivo. Los principales beneficiarios de estas nuevas políticas de vivienda estuvieron mayoritariamente entre las capas medias de la población, las cuales tuvieron acceso a un nuevo mecanismo de financiación establecido con la creación de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), “Al UPAC se le acusa de no haber llegado nunca a la población de bajos ingresos, sin embargo, ése tampoco fue su propósito. Este sistema de financiación significó el desarrollo definitivo para la producción privada de la vivienda” (Torres 2009, p. 93). Finalmente, el autor menciona el periodo “del mercado” comprendido desde 1989 hasta 2007. En este periodo se expandieron dinámicas privadas de construcción y financiamiento de vivienda nueva que se caracterizaron por el difícil acceso por parte de la población de bajos recursos, lo cual empujó a estos sectores hacia la búsqueda y construcción de vivienda a través de medios no regulares y en muchos casos carentes de legalidad.

Ya para el año 2015 Colombia fue clasificado por ACNUR como el país con el mayor número de desplazados del mundo, “En este momento tan complicado para el país, se consolidó el periodo de

las políticas de vivienda conocido como la concepción del mercado y los subsidios a la demanda vigente hasta hoy” (Franco, 2020, p. 54). Esta concepción llevó a que la responsabilidad de la construcción de vivienda fuera delegada al sector privado.

La vivienda nueva es prácticamente la única posibilidad ofrecida a miles de familias que desean suplir su necesidad de un techo, lo que genera que la renovación urbana, la legalización o el mejoramiento integral de los asentamientos informales queden descartados como soluciones alternativas a esta problemática. A pesar de las diversas políticas de planeación y vivienda que se han implementado en el país a lo largo del tiempo, los problemas estructurales que sufren miles de familias siguen sin resolverse, como ocurre con la comunidad que habita en Venecia y las Vegas, asentamientos ubicados en la Comuna 6 al nororiente de Cali sobre el dique del Jarillón del río Cauca.

En Colombia es recurrente escuchar sobre la necesidad de crear políticas públicas basadas en diversos derechos, entre los que no queda de lado el derecho a la vivienda, una de las necesidades más demandadas y de la que carece gran parte de la población del país, pues según cifras del DANE, en Colombia el 60,7% de las familias no tienen vivienda propia (DANE, 2022). Las comunidades más pobres del país son las que padecen principalmente esta carencia y la precariedad en el acceso a este servicio.

Pero ¿a quiénes nos referimos cuando hablamos de las comunidades más pobres del país? Para responder esta pregunta es importante señalar cómo la etnia y la raza han jugado un papel determinante en la desigualdad y la falta de acceso a derechos en Colombia, pues según estadísticas, las comunidades afro e indígenas padecen en mayor medida la pobreza en comparación con la población blanco-mestiza. Esto podría explicarse por la permanencia de

estructuras coloniales que persisten en la actualidad y que han generado que estas comunidades tengan menor acceso a la educación, salud, posibilidades de empleabilidad y, por lo tanto, al derecho a la vivienda digna, pues durante la colonización europea tanto las poblaciones negras como las indígenas emergieron como grupos inferiores cuya historia no se puede desligar de la situación de marginalidad que sufren actualmente.

Aunque en Colombia poco o nada se discute sobre discriminación racial, varias investigaciones y estudios han demostrado estadísticamente que las comunidades afro e indígenas son más pobres, tienen menos oportunidades en el mercado laboral y viven en peores condiciones que las familias blanco-mestizas:

En el caso de Colombia, se ha revelado que los grupos étnicos tienen mayores niveles de vulnerabilidad y restricciones para el acceso a mejores condiciones de vida (Romero, 2010; Sánchez, 2003). (...) los significados de la pobreza cambian cuando se considera a la población étnica; incluso en población con mayor posibilidad de comparación como aquellos que comparten espacios similares con grupos no étnicos —como las ciudades— persiste una segregación y menores oportunidades (Cimadamore et al., 2006; Sánchez, 2003) (DANE, 2022, p. 18)

Estas condiciones de vulnerabilidad de los grupos étnicos negros e indígenas tienen que ver también con el acceso a la vivienda. Como se dijo inicialmente, en el país es común escuchar reclamaciones sobre la necesidad de implementar políticas públicas, pero valdría la pena preguntarse si las políticas públicas de vivienda que se han implementado en las últimas décadas realmente han logrado resolver en alguna medida las problemáticas que padecen miles de familias ante la vulnerabilidad de este derecho básico.

En el caso de Venecia y Las Vegas, varias familias terminaron “beneficiadas” con el programa de vivienda gratuita implementada por el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), algunas de ellas fueron reubicadas en el barrio Llano Verde, bajo el argumento de protegerlas del riesgo de desastre natural y suplirles la necesidad de ser propietarias de un inmueble legalizado. No obstante, historias como la de Álvaro Caicedo¹ (uno de los reubicados del programa de vivienda) dejan muchas dudas sobre si realmente representó un beneficio para estas comunidades, puesto que su familia fue revictimizada en términos de exclusión social dentro del mismo casco urbano y se encontró en peores condiciones tanto habitacionales como económicas, si se hace la comparación de cuando esa familia ocupaba de manera irregular un terreno en el Jarillón del río Cauca.

Como ejemplo de la manera en que se ha venido abordando la problemática en administraciones pasadas, valga citar las declaraciones de Rodrigo Guerrero (2012-2015), alcalde en la época en que se realizó la primera entrega de viviendas gratuitas en Llano Verde: “este proyecto habitacional tendrá amplias zonas verdes, ciclorrutas, pista de trote y vías de acceso totalmente pavimentadas” (Alcaldía de Cali, 2013)². Seguidamente se mencionan las declaraciones de Amparo Viveros Vargas, secretaria de vivienda del municipio en el periodo 2012-2015,

Estas unidades habitacionales en Llano Verde cuentan con dos habitaciones, sala-comedor, un baño, cocina y un patio. Son estructuras que además serán entregadas con instalaciones eléctricas y una estufa de gas con este servicio domiciliario, especialmente a población en situación de desplazamiento. (Alcaldía de Cali, 2013)

¹ Beneficiario del programa Vivienda Gratuita en el barrio Llano Verde, fue uno de los reubicados del sector Venecia y Las Vegas del Jarillón del río Cauca

² Recuperado de https://www.cali.gov.co/alcaldenlinea/publicaciones/51586/el_presidente_santos_y_el_alcalde_entregaron_las_primeras_casas_gratuitas_en_cali/

Si bien las descripciones realizadas por los funcionarios son reales en términos cuantitativos, distan mucho de la realidad social que viven quienes llegaron a ocupar los inmuebles. En sus declaraciones los funcionarios solo se referían a las supuestas cualidades físicas de las casas sin mencionar nunca sus medidas, las cuales en ningún caso superan los 27 metros cuadrados por piso. Sus descripciones contrastan con las de Álvaro Caicedo, quien confirma que no se tuvo en cuenta el factor social a la hora de construir las viviendas y adelantar el proceso de reubicación de las familias:

No me gustó de la casa en Llano Verde, lo primero era que todo se escuchaba, por despacito que usted hablara se escuchaba en seguida entonces eso era algo que no porque a veces usted está conversando cualquier vaina y todo se escuchaba. No había privacidad en ese sentido, eso no me gustaba primero que todo. Y cuando ya me puse a dar cuenta pues mi mamá está en silla de ruedas y el baño quedaba en el segundo piso y yo bueno, y ¿esta gente no se puso a pensar de que de pronto pudiera venir alguien en silla de ruedas? porque imagínese en silla de ruedas para ir al segundo piso a hacer sus necesidades y junto con eso pues ya vinieron cositas que iban quedando como las cosas de los lavamanos así que quedaban mal puestos, esas fueron las cosas que no me empezaron a cuadrar cuando ya estábamos estabilizados en Llano Verde (Entrevista a Álvaro Caicedo, 9 de febrero de 2023).

Luego de notar estas inconsistencias Álvaro Caicedo no contó con ningún tipo de solución una vez llegó a habitar las viviendas, pues la Constructora Bolívar no le prestó atención a sus requerimientos:

Tocó arreglarle un bañito abajo, tocó, porque nosotros le pedimos a la Constructora Bolívar y les mostramos porque en ese tiempo había unos señores que dizque de las garantías o sea que si había alguna imperfección entonces uno iba en un campamento por allá por la salida donde está la iglesia

y uno les decía, pero en eso no nos pararon bolas. Desde ese momento se le reportó a la constructora, ellos se comprometieron a arreglarlo que con un mejoramiento de vivienda no sé qué vaina, pero eso nunca llegó (Entrevista a Álvaro Caicedo, 9 de febrero de 2023).

Ante ello, habría que preguntarse si las políticas públicas de planeación y vivienda en Colombia deben incluir, además de tecnicismos que solo buscan cumplir con metas generalmente cuantitativas, “un análisis y abordaje integral de los factores que perpetúan las condiciones adversas de los pobres urbanos” (Franco, 2020, p.17).

Con ello coincide el análisis de Jaramillo (2006) quien señala tras el estudio de caso de un grupo de familias desplazadas en una zona de Tuluá (Valle del Cauca), que reubicar va más allá del simple traslado de un lugar a otro, pues para dichas familias, la reubicación y el hecho de que las instituciones dieran su caso como resuelto en lo que respecta a reparación, restitución de derechos y reintegración a la sociedad no era suficiente:

Para ellos la vivienda no es sólo una estructura física que ocupa un espacio en un complejo o en una unidad territorial, sino lo que Bachelard (1975) había denominado «el lugar donde se moldea la psique y donde encuentra arraigo en el mundo» y, que en palabras de una de las entrevistadas, es percibida como la morada o el «techo donde meternos». Lo que está en juego para estas poblaciones con la llegada a la urbanización, no es sólo la vivienda como equipamiento material, sino el proceso mismo de restablecimiento que la atraviesa y que se caracteriza por la posibilidad de volver a construir un territorio íntimo caracterizado por la recuperación de la seguridad familiar, del mundo privado y, por supuesto, de la dignidad como sujetos (Jaramillo, 2006. P.58)

Para Jaramillo (2006), las familias percibían una especie de “afán administrativo” que solo buscaba dar por sentada en el papel la reubicación, dejando de lado importantes procesos como la inclusión y restitución social al territorio, elementos fundamentales para garantizarles el acceso a las

oportunidades para su desarrollo económico, social y cultural, además de la sola entrega de una vivienda. Los nuevos proyectos habitacionales dirigidos a los más pobres siguen siendo contruidos en zonas periféricas, que excluyen a los habitantes de las áreas potenciales para el empleo y viviendas con infraestructura que no brinda garantías ni siquiera de equipamientos de servicios básicos.

El concepto de “segregación residencial” podría ser utilizado para explicar estas marcadas diferencias y desigualdades sociales existentes en una ciudad como Cali, y que durante décadas han generado que el derecho a la vivienda o, más exactamente, al hábitat, se convierta en uno de los principales problemas de las comunidades con mayor grado de vulnerabilidad. Según explica Sabatini (2006), ha sido común desde el siglo XX que las ciudades de América Latina obedezcan a un patrón de segregación residencial, que consiste en concentrar a los grupos superiores de la escala social en las áreas centrales con las mejores edificaciones y arquitectura, mientras los menos privilegiados son sometidos a ocupar las periferias en edificaciones precarias y con infraestructura mínima.

Asimismo, Uribe et al (2017), citando a David Harvey, explican la segregación residencial como la “expresión de una distribución desigual de los ingresos y de los recursos en la economía capitalista que mantiene y hace perdurar las desigualdades y la injusticia social” (p, 94), a ello se suma:

La carencia de una política pública de vivienda, así como la inexistencia de una legislación efectiva que beneficie a las familias de bajos ingresos para acceder a ella, contrario a los altos costos del valor que con los años va adquiriendo la tierra (Uribe et al p.100).

Para Harvey, afirman los autores, el mercado del suelo en la era del neoliberalismo responde a las dinámicas impuestas por el capital, realidad que deja en desventaja a los pobres para quienes no existen alternativas distintas a:

Quedarse por fuera del mercado de tierras, endeudarse con entidades bancarias a 15 o 20 años, casi toda una vida, para acceder a una propiedad, tomar por sus propias fuerzas tierras marginales en áreas periféricas (...) Frente a ello no existe una política pública como respuesta integral del Estado nacional, departamental o local que no solo permita enfrentar la demanda de vivienda, sino que también asuma el asunto desde una visión integral, pues lo que es claro es que el problema de los asentamientos no pasa exclusivamente por generar una vivienda en condiciones “aparentemente dignas” sino que pasa necesariamente por solucionar otras condiciones materiales y sociales que requiere un individuo para vivir en unas condiciones dignas, como, por ejemplo, condiciones de empleo, salubridad, seguridad e incluso, convivencia” (Uribe et al p.113-114)

En el caso del programa de vivienda gratuita de Juan Manuel Santos (2010-2018), las casas otorgadas en la ciudad de Cali fueron localizadas en la zona de ladera (Alto Nápoles) y en el oriente (Barrio Taller y Llano verde). Además de estos ejemplos, también existen en Cali casos anteriores al gobierno Santos, como es el del barrio Potrero Grande ubicado en la Comuna 21.

Algunos datos sobre Potrero Grande

Las Casas de Potrero Grande cuentan con 30 metros cuadrados y solo una habitación de 2.5 X 3 metros. En ellas viven familias con un promedio de entre 5 y 12 personas. El barrio fue fundado en 2006 durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez y la Alcaldía de Apolinar Salcedo, como una solución de vivienda de emergencia ante el gran número de familias que se asentaron de manera informal en distintos lugares de Cali.

Imagen 1 Casa en el barrio Potrero Grande



Foto: Alcaldía de Cali

Sus habitantes manifiestan que fueron engañados, pues no les permitieron leer el contrato de compra-venta y de los \$60.000 pesos que debían pagar mensualmente descubrieron que solo \$13.000 estaban siendo abonados a la deuda de la vivienda, el resto eran registrados como pago de intereses. De la casa avaluada en \$19.000.000 millones de pesos les dijeron que sólo pagarían cinco, todo fue un “embuste”, dicen los afectados.

“La Secretaría de Vivienda nos pintó pajaritos en el Aire”: Daicy Chocó

Daicy Chocó es oriunda de Padilla, Cauca. Llegó a Cali en 1981 en busca de mejores oportunidades. Durante años vivió en un asentamiento informal en el barrio Charco Azul, conocido como La Pajarera, hasta que la Secretaría de Vivienda de Cali llegó a ofrecerle una solución de vivienda con la promesa de “subirla de estrato”. Se trataba de un terreno en el barrio

Potrero Grande donde debía autoconstruir su nueva casa, “Una quincena compraba cien ladrillos dejaba allí, mientras podía volver a comprar para seguir y así fue como construí” (Entrevista a Daicy Chocó, 20 de febrero 2020).

La Secretaría le aseguró que el Municipio le garantizaría su derecho al empleo y para ello construiría fábricas, almacenes, colegios y restaurantes en los que podrían trabajar en oficios varios todas las personas favorecidas con la reubicación, y aunque algunas de esas construcciones se ejecutaron, ella y las demás madres cabeza de familia del barrio Potrero Grande, nunca fueron contratadas por ninguna de esas entidades. Todos los que allí trabajan son de otros sectores de la ciudad: “La mayoría del Comercio en Potrero Grande es paisa, es muy poquito el afrodescendiente que tiene un negocio próspero, el comercio prácticamente lo manejan los paisas” (Entrevista a Daicy Chocó, 20 de febrero 2020).

Imagen 2 Daicy Chocó, beneficiaria reubicación Potrero Grande



Foto: Natalia Vinasco

“Si no te dan una oportunidad, ¿cómo vas a salir adelante?” se pregunta Daicy Chocó, “uno puede ver que si existieran las oportunidades para todos, seríamos muy diferentes porque en las comunidades negras uno ve que hay mucho talento, uno como negro para ascender tiene que guerrearla mucho y es con demasiado esfuerzo y si por ejemplo usted consigue algo los que están viendo piensan: “bueno ¿y qué le revolvió a esto? ¿cómo hizo pa’ conseguir? Yo no creo que eso

dándole de sol a sol este negro consiguió lo que tiene”. Entonces para nosotros yo considero que el trabajo es como el triple por el simple hecho de ser negros.

“En los trabajos que más nos desempeñamos somos maestros (de construcción), somos enfermeras, somos vigilantes, somos choferes, empleadas de servicio doméstico, porque las oportunidades no se dan y yo que digo que no se dan desde lo gubernamental, usted va a los centros de atención que hay, por decir, en este sector: ¿cuántos negros hay trabajando en cada C.A.L.I?³ usted los puede contar con los dedos de la mano y hay negros que están muy bien preparados, muy bien capacitados, pero no se les da esa oportunidad. Yo pienso que no hay oportunidades para las negritudes desde lo institucional” (Entrevista a Daicy Chocó, 20 de febrero 2020).

“No hay derecho a que las mismas instituciones nos estigmaticen de esta manera solo por ser negros”

Imagen 3 Operativo policial en Potrero Grande



Foto: Caracol Radio

³ Centro de Administración Local Integrada

Daicy Chocó asegura que las autoridades siempre relacionan el color de piel y el sector con la delincuencia, por eso ser “un negro” de Potrero Grande es casi que un patrón para identificar un delincuente, de acuerdo con los prejuicios de la Policía: “A la gente que viene de trabajar, la Policía los para, cuando vienen en bicicleta les dicen: a ver los papeles de esa bicicleta, porque por el simple hecho de que es un negro que viene en una bicicleta tiene que ser robada” (Entrevista a Daicy Chocó, 20 de febrero 2020).

También recuerda la situación que vivió una de sus vecinas, una madre cabeza de hogar que después de una incansable búsqueda finalmente encontró un empleo como aseadora en el sur de la ciudad para poder darle de comer a sus hijas. La mujer salía de Potrero Grande a las 3 de la mañana para llegar a laborar a las 8, pues su presupuesto no le alcanzaba para darse el “lujo” de pagar un bus que la llevara hasta los alrededores del Batallón Pichincha donde quedaba su lugar de trabajo. El mismo recorrido debía hacer de vuelta a su casa. Una vez cuando regresaba a su casa hacia las 11 de la noche y pasaba por el barrio Manuela Beltrán la detuvieron 2 Patrulleros de la Policía, las palabras para detenerla fueron: “a ver, ¿qué lleva en esa tula?”, en el bolso de la humilde mujer solo había un delantal y algo de comida que le llevaba a sus hijas. Luego de 10 horas de trabajo y 10 de caminata, ser tratada como una delincuente la llenó de indignación se “salió de la ropa”, dice doña Daicy, y los agentes la amenazaron con llevársela para la estación por “irrespetar la autoridad”. “No hay derecho a que las mismas instituciones nos estigmaticen de esta manera solo por ser negros”, agregó Daicy Chocó.

Además del incumplimiento de la Alcaldía respecto a las oportunidades de empleo, a los pocos años de llegar a su nueva casa, Daicy Chocó empezó a escuchar cómo algunos de sus vecinos debían pagar un “impuesto” para entrar y salir del barrio sin problemas. Los encargados de cobrar lo que hoy es popularmente conocido como “vacuna” eran los habitantes más jóvenes del sector. Quienes

se negaban a pagarles contaban con plazos de 24 horas para abandonar sus viviendas, “Pero nunca se me llegó a pasar por la mente que de pronto yo tuviera que pasar por lo mismo”, recuerda. En junio de 2010 su hijo fue asesinado en el barrio Potrero Grande.

En el caso de Daicy Chocó, su testimonio evidencia que pese a ser reubicada en una vivienda en un barrio legalizado por parte de la Alcaldía de Cali sus condiciones no mejoraron pues tal como lo relata, la reubicación por si sola no le garantizó mejorar sus condiciones socioeconómicas e incluso debió enfrentarse a la revictimización y la violencia, por eso, para ella, la reubicación en lugar de un avance representó un retroceso en su calidad de vida.

Según Coupé (1993) la reubicación tiene un impacto que depende en gran medida de las nuevas condiciones habitacionales, porque los pobladores perciben la situación presente en función de una comparación con la anterior que no siempre resulta positiva:

La reubicación rompe la relación de los pobladores entre sí, con su barrio y sus vecinos, para crear un hábitat nuevo, en un contexto que puede ser totalmente diferente (...) La reubicación debe plantear programas integrales que eliminen completamente los riesgos, que consoliden la relación de la comunidad con su territorio y su ambiente, y que manejen el impacto del desarraigo, del alejamiento, y del desconcierto (p.11)

En Colombia la problemática de la vivienda ha sido abordada desde una perspectiva cuantitativa, lo cual ha generado que únicamente se considere la construcción masiva de viviendas para suplir su déficit numérico, dejando de lado la dimensión social y humana. Esta desconexión entre las realidades socioeconómicas y físico-espaciales del problema de vivienda, no permite considerar las comunidades como actores activos en la búsqueda de soluciones más estructurales (Franco, 2020).

En Cali, la represión ha sido una de las estrategias de las administraciones de turno para adelantar el desalojo del Jarillón del río Cauca y de distintos terrenos ocupados de manera irregular por personas que aseguran no contar con otra alternativa de vivienda. Así lo han argumentado los afectados, quienes en varias ocasiones han denunciado ser víctimas de los operativos policiales:

Llegaron por las malas, nos echaron gases de todo, nos reprimieron. Nosotros estamos luchando por un pedazo de tierra porque no tenemos casa, no tenemos hogar, vivimos pagando arrendo, pagando servicios con un mínimo que no nos alcanza, estamos sufriendo, nuestros hijos están sufriendo el que más llega, llega a primero de bachillerato porque no podemos seguirles dando estudio (Entrevista a Elmer Octavio Andrade, 7 de octubre de 2022).

Imagen 4 Manifestantes durante la protesta por el derecho a la vivienda adelantada el 7 de octubre de 2022 en la Alcaldía de Cali



Foto: Natalia Vinasco

No obstante, los desalojos no son una problemática que aqueja únicamente a Colombia, el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE) ha documentado durante décadas

casos en distintos países de América Latina y ha dejado evidencia sobre esta problemática en otros países como Argentina, Brasil y Perú:

En las ciudades, la falta de una vivienda digna a las poblaciones pobres está asociada al modelo de urbanización y desarrollo de las ciudades, desordenado y excluyente. La urbanización latinoamericana fue marcada por reformas urbanas y masivas inversiones en obras de infraestructura que expulsaron a los pobres a las periferias, como solución para eliminar epidemias, higienizar y abrir los espacios [...] los financiamientos inmobiliarios tampoco impulsaron la democratización del acceso a la tierra, pues los créditos privilegiaron las clases medias y altas. En cambio, las viviendas públicas construidas por los gobiernos para la población pobre eran de mala calidad e inaccesibles económicamente (COHRE, 2006, p. 12)

Para el COHRE la problemática de los desalojos no obedece a la falta de presupuesto del Estado para hacer frente al déficit habitacional, pues en muchas ciudades prósperas de Latinoamérica los desalojos tanto masivos como individuales son comunes, como es el caso de Buenos Aires, Córdoba y Bariloche en Argentina; Curitiba y San Pablo en Brasil y Lima en Perú:

Tanto en el ámbito urbano como rural, en los territorios de comunidades étnicas, en zonas de conflictos armados, en las ciudades prósperas como en las áreas ambientalmente más degradadas, se repiten permanentemente desalojos forzados. En general sin consultar a las personas afectadas, quienes generalmente no poseen medios adecuados para su defensa judicial. En muchas ocasiones los desalojos son precedidos por hostigamiento y amenazas y luego son acompañados por violencia, represión y han causado varias muertes (2006, p. 11)

En este punto son pertinentes los interrogantes de Uribe et al (2017): ¿Por qué los ricos siguen siendo asentados en las mejores tierras mientras las familias más humildes en las tierras de amenaza y alta vulnerabilidad? ¿Es acaso una decisión más de las leyes del mercado que de un Estado socialmente responsable? Pareciera tratarse de proyectos adelantados con la única intención de reubicar a una comunidad en un espacio, sin intención de ofrecer garantías y condiciones para superar los niveles de pobreza.

Esto tiene que ver con el desconocimiento de las realidades sociales y necesidades de las comunidades más desfavorecidas por parte de los representantes estatales, quienes direccionan las políticas sociales hacia el asistencialismo para disminuir la desigualdad social, con aportes económicos mensuales o trimestrales que están muy por debajo de cubrir las necesidades más básicas de una persona o un hogar; asignando viviendas con infraestructura precaria que en lugar de mejorar las condiciones de sus habitantes, las empeoran, pues los excluyen de la posibilidad de mejorar su calidad de vida al condenarlos al hacinamiento y la marginalidad: “Existe un desbalance entre las áreas privilegiadas y no privilegiadas en términos de provisión de servicios básicos o espacios públicos efectivos” (Franco, 2020, p. 31). Programas como el de vivienda gratuita evidencian la continuidad de decisiones que perpetúan la exclusión y la marginalidad.

Entonces ¿qué está ocurriendo con las políticas de vivienda implementadas por el gobierno colombiano, si en lugar de disminuir las desigualdades se están incrementando? Como se señaló anteriormente, es importante replantearse la idea de “desarrollo” enfocada solamente hacia el concepto de vivienda como única vía para cambiar las condiciones sociales de quienes padecen pobreza y vulnerabilidad. Si bien un inmueble habitacional puede cambiar en algunos casos la situación de una familia, ello no garantiza a largo plazo el acceso a los recursos para mejorar su calidad de vida de manera estructural (Franco, 2020).

1.3. Políticas públicas y teoría de juegos como perspectivas de análisis

1.3.1. Concepto de política pública

A raíz de este conflicto entre Estado y comunidad en la coyuntura del poblamiento del jarillón, resulta pertinente detenerse a estudiar cuál ha sido “el accionar gubernamental” tramitado en políticas públicas para gestionar esta problemática. En primer lugar, es adecuado entender el concepto y el funcionamiento de una política pública, para lo cual los aportes de Yves Meny y Jean-Claude Thoenig (1992) sirven como punto de partida. Los autores utilizan el término “política” en el contexto de lo que un actor gubernamental decide hacer o no hacer en los distintos escenarios en los que debe intervenir, y no en el sentido relativo al poder “político”, como se le utiliza la mayoría de las veces para referirnos a diversos fenómenos sociales (Meny y Thoenig, 1992). El capítulo III, titulado “El marco conceptual”, está dividido en cuatro ítems que definen la estructura de análisis para una política pública. En el primero se define la política pública como “un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos” (Meny y Thoenig, 1992, p. 89), las cuales pueden ser materiales, inmateriales o simbólicas, pero siempre estarán direccionadas hacia un fin ya sea explícito o implícito por parte de la autoridad.

El objetivo del estudio de las políticas públicas se centra en una autoridad estatal de la cual se estudian las prácticas y normas que lleve a cabo. Asimismo, el ámbito de aplicación de las políticas públicas se circunscribe a un sector de la sociedad o a un espacio geográfico (Meny y Thoenig, 1992). En este ítem los autores mencionan cinco características de las políticas públicas que se condensan más o menos en lo dicho hasta el momento. En su orden, toda política pública debe presentar los siguientes aspectos que serán objeto de análisis: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social. Los tres primeros son referidos especialmente al cuerpo de la política pública en cuestión y a la composición del

documento de acuerdo con los parámetros que dicte la autoridad emisora del mismo. Los otros dos restantes hacen referencia al agente ejecutor de la política y al público o sector al que va dirigida (Meny y Thoenig, 1992).

El texto también explica el concepto de “autoridad pública”, la cual se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos y es depositaria de la legitimidad estatal. Al hablar de autoridad pública no hay espacio para ambigüedades, siempre y cuando se trate de ministros, organismos o entes territoriales; no obstante, es más complejo reconocerla cuando involucra entidades descentralizadas del Estado que no son netamente públicas ni privadas. Una autoridad pública es entonces un organismo que concede y administra los bienes colectivos. Estos bienes tienen tres características según los autores: no son divisibles, están disponibles y no pueden racionarse selectivamente, pues todos los sectores de la sociedad deben tener acceso a ellos sin que el consumo de uno perjudique el consumo de otro.

Asimismo, el texto menciona que la especificidad de una política pública y sus límites no se pueden distinguir a simple vista y, como se señaló anteriormente, teniendo en cuenta que una política pública se compone de “todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer”, es relativamente fácil distinguir lo que hacen pero resulta mucho más complejo descubrir lo que se niegan a hacer, por ello no se debe caer en la rigurosidad matemática a la hora de analizar una política pública, pues se corre el riesgo de atribuir acciones e intenciones que jamás ha elegido o considerado llevar a cabo el actor estatal (Meny y Thoenig, 1992).

Un enfoque centrado más en el aspecto social de las políticas públicas nos dice que estas son aquellas que expresan el “reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo

hacerlo” (Torres – Melo 2013, p. 15). Se entiende que existe una política pública cuando hay una acción coordinada desde el Estado para incidir de diversas maneras y con distintos propósitos en algún sector de la sociedad. En este sentido, una política pública supera su calidad de mero documento institucional y se convierte en puente de comunicación entre la sociedad civil y el Estado. Entendidas como la materialización de la acción de los poderes públicos en el desempeño de sus funciones, las políticas públicas se vuelven centro neurálgico para ejercer la ciudadanía. En tanto manifestación concreta de la acción de las entidades públicas, al mismo tiempo cumplen la función de “legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; son apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad”. (Torres – Melo 2013, p. 15).

Si las políticas públicas son, entonces, punto de contacto entre el Estado y la sociedad y también fuente de controversia, discusión, acuerdos y desacuerdos, surge el interrogante sobre ¿cómo estudiar adecuadamente una política pública? Las políticas públicas deben estudiarse más allá del análisis de un simple proceso técnico para resolver un problema, porque con ellas es posible afrontar los conflictos que se presentan en la sociedad y procurar el bien común como resultado de la discusión de los distintos intereses que pueden tener los participantes:

Las políticas públicas son una construcción social donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos. Por ende, a diferencia de algunos enfoques que ven la interacción con la sociedad como regresiva para la toma de decisiones, resulta que esta no es solo deseable sino condición necesaria para el éxito de los procesos de las políticas públicas. En los actuales escenarios de ampliación y consolidación de los sistemas democráticos, los ciudadanos ya no toleran que los excluyan de la toma de decisiones y

exigen ser parte de esta así como de la ejecución e implementación de las políticas y proyectos públicos. (Torres – Melo 2013, p. 16)

1.3.2. Teoría de juegos: estrategias de negociación

La teoría de juegos ofrece una forma de modelar la interacción social cuando el conflicto de intereses está presente. Esta teoría se dio a conocer en la década de 1940 cuando el matemático John von Neumann y el economista Oskar Morgenstern publicaron *Teoría de juegos y Comportamiento Económico*, la primera obra en la que se abordó la teoría de juegos con el fin de realizar un análisis económico de ciertos procesos de negociación. A partir de allí esta teoría continuó evolucionando gracias a estudiosos como John Nash, quien en 1994 recibió el premio Nobel de Economía por sus contribuciones a la teoría de juegos. Cuando hablamos de juego nos referimos a:

(...) un proceso en que dos o más personas toman decisiones y acciones, la estructura de las cuales está inscrita en un conjunto de reglas (que pueden ser formales o informales), a fines de obtener beneficio. Cada combinación de decisiones y acciones determina una situación particular, y, dado que las decisiones y acciones de los agentes involucrados (llamados los jugadores) pueden ser combinadas de numerosas formas, las situaciones generadas también serán numerosas y su magnitud igual a las de las combinaciones de decisiones y acciones de los agentes. El conjunto total de situaciones posibles es el cuadro situacional del juego. Siguiendo con este razonamiento, encontramos que cada situación (es decir, cada punto del cuadro situacional) genera una combinación de premios determinada. El premio que le da a un jugador una situación particular puede ser comparado con los premios que le ofrecen las otras situaciones (Rufasto, 2003, p.1)

Bajo ese contexto, la interacción entre la comunidad del Jarillón del río Cauca y los representantes del gobierno distrital de Santiago de Cali, podría ser susceptible de ser modelada con teoría de

juegos. Partamos del concepto fundamental de “negociación” a la luz de la teoría de juegos. Se trata de una acción cotidiana, una estrategia que los seres humanos utilizamos desde la niñez para lograr lo que deseamos (Parra et al, 2010). Al iniciar una negociación las partes plantean sus intereses que, en la mayoría de casos, generan sentimientos que se oponen entre sí. Los intereses de cada negociador producen propuestas verbales con las que cada una de las partes intenta persuadir a la otra; se trata de un proceso de resolución de conflictos, pues existe un conflicto de intereses por resolver: “Es un proceso en el que dos o más personas intercambian ideas con la intención de modificar sus relaciones y alcanzar un acuerdo tendiente a satisfacer necesidades mutuas” (Parra et al, 2010, p. 3).

Teniendo en cuenta la importancia del equilibrio de fuerzas en las negociaciones –lo que contribuye a que se llegue a un acuerdo de manera más efectiva, ya que si solo una parte resulta ganadora y la otra pierde se genera una ruptura de relaciones –, el autor propone tener conocimiento y dominio de las fases de negociación, ya que de ello puede depender su éxito o fracaso. Asimismo, los malentendidos siempre estarán presentes en cualquier relación humana, por eso es necesario tener claridad sobre los límites que no se deben sobrepasar en determinadas situaciones. De esta manera se podrá definir el objetivo de una negociación y establecer la oferta de la contraparte.

Existe una fase de preparación en la que se debe definir lo que se pretende conseguir y cómo conseguirlo, así como los objetivos propios, y se debe intentar descubrir los objetivos del contrario. Seguidamente vienen las demás fases: En la fase de discusión se lleva a cabo una conversación de exploración acerca de las necesidades de cada negociador. En la fase de propuestas se debe evitar que las primeras propuestas sean ofertas arriesgadas, deben ser cautelosas y exploratorias. La fase de intercambio es la más intensa, en ella se intenta obtener algo a cambio de renunciar a otra cosa.

Todas las propuestas deben ser condicionales, por aquello que se concede se debe obtener algo. En el cierre se marca el acuerdo al que se haya llegado en el transcurso de la negociación (Parra et al, 2010). Asimismo, se establece una tipología de las negociaciones, las cuales consisten en:

- Negociación cooperativa: las dos partes desean llegar a un acuerdo, hay respeto por el beneficio mutuo y la meta es que todas las partes ganen, hay una búsqueda de objetivos compartidos

- Negociación competitiva: en este caso no hay interés en el beneficio mutuo, lo importante es la victoria final y conseguir el objetivo previsto sin importar el de la otra parte.

- Modelo de Harvard: se busca siempre llegar al ganar/ganar (Parra et al, 2010).

En cuanto a las tácticas de negociación también se mencionan varios tipos, no sin antes aclarar la definición de estrategia –plan general de acción empleado para negociar– y de táctica –método utilizado para llevar a cabo la estrategia—. Los tipos de tácticas consisten en:

- Asalto directo: esta es una táctica diseñada para presionar e impresionar al contrario en la que se utilizan argumentos para intimidar al adversario, se pretende debilitarlo y desorientarlo, siempre evitando la ofensa y humillación del otro.

- El receso: se utiliza para solicitar un plazo o aplazamiento para reconsiderar aspectos de la negociación, tiene como ventaja la posibilidad de romper el proceso si no es favorable y permite valorar y reconsiderar los argumentos de las partes.

- Ultimátum: consiste en presionar a la contraparte para que tome una decisión sin darle tiempo de reflexionar, una especie de “lo tomas o lo dejas”. Generalmente la urgencia que se menciona para acelerar la toma de una decisión es ficticia.

Por su parte, Mirabal (2003) presenta diferentes técnicas y modelos de manejo de conflictos y negociaciones que contribuyen al “ganar-ganar”. Expone el conflicto como algo inherente al ser humano y algo que se presenta no solo con otros sino, incluso, consigo mismo. Tras presentar el conflicto como una situación inevitable, presente en la naturaleza y cotidianidad de las personas, el autor menciona el modelo de negociación Harvard y se cuestiona cómo adaptarnos y ajustarnos para hacer que el conflicto ocurra de una manera más suave y genere un final positivo, porque si bien el conflicto generalmente es visto como algo negativo y que debe evitarse, a través de él pueden surgir oportunidades de cambios positivos y mejoras.

1.4. Acercamientos preliminares

En el caso del Jarillón, de acuerdo con la experiencia que relatan quienes, en contra de su voluntad, debieron abandonar sus viviendas en el año 2016 en el sector de Venecia y Las Vegas, podría considerarse que la administración utilizó la táctica del ultimátum para presionarlos. Ellos señalan que los funcionarios de la Alcaldía insistieron en un inminente riesgo de inundación que dejaría al 80% de la ciudad sin servicio de agua potable para adelantar los desalojos, pese a que aún no se había logrado un acuerdo beneficioso, por lo menos en la misma medida, para todos los involucrados, como lo relata Jackeline Ariza, líder que asumió la defensa de su comunidad ante los desalojos de la administración distrital:

Ese fue el discurso que ellos se inventaron para poder justificar el desalojo violento porque lo que vivió Venecia y Las Vegas fue un desalojo violento. Ellos lo hicieron bajo ese argumento de librarnos del riesgo, pero no vieron que nos dejaron peor tirados a la calle sin casa, sin trabajo, con los niños sin poder estudiar, personas discapacitadas sin una posibilidad de una vivienda, fue una locura (...) Es claro que no hay ese riesgo, primero porque vemos como hoy han adelantado las obras de reforzamiento del dique sin mover a las familias. Entonces, si ellos podían adelantar el

mejoramiento del dique y evitar ese riesgo del que dicen que nos están salvando sacándonos de ahí y evitar la fractura del dique, si ellos podían hacer las obras con las familias ahí ¿Para que desalojaban? pues porque es claro, hay muchos sectores donde no han desalojado y ellos argumentan al día de hoy que ellos ya hicieron la recuperación o el mejoramiento del dique que ya se hicieron las obras para mitigar el riesgo y las familias siguen en el territorio y no fueron movidas, entonces realmente es lo que uno se pregunta: ¿Cuál es la necesidad de tirar tantas familias a la calle si podían hacer el proceso de recuperación y mejoramiento del dique y disminuir el riesgo de que se fracturara? no era necesario sacar a las familias y se podía hacer con las familias estando ahí porque eso está demostrado, ya han hecho el mejoramiento sin mover a varias familias para que sacaron a las otras familias entonces? Si realmente el interés era librarnos de un riesgo, por qué nos tiraron a otro riesgo que era tirarnos a la calle, a la pobreza, muchas familias en condiciones al día de hoy todavía de posada, donde familiares, amigos, en garajes, ese era el verdadero riesgo (Entrevista a Jackeline Ariza, 28 de septiembre de 2022).

Para el alcalde Maurice Armitage (2016-2019), quien es recordado por los líderes de Venecia y Las Vegas como el mandatario que más desalojos llevo a cabo en este sector, pues durante su administración un mayor número de familias se vieron obligadas a abandonar la zona, se trataba de garantizar el bien común por encima del particular:

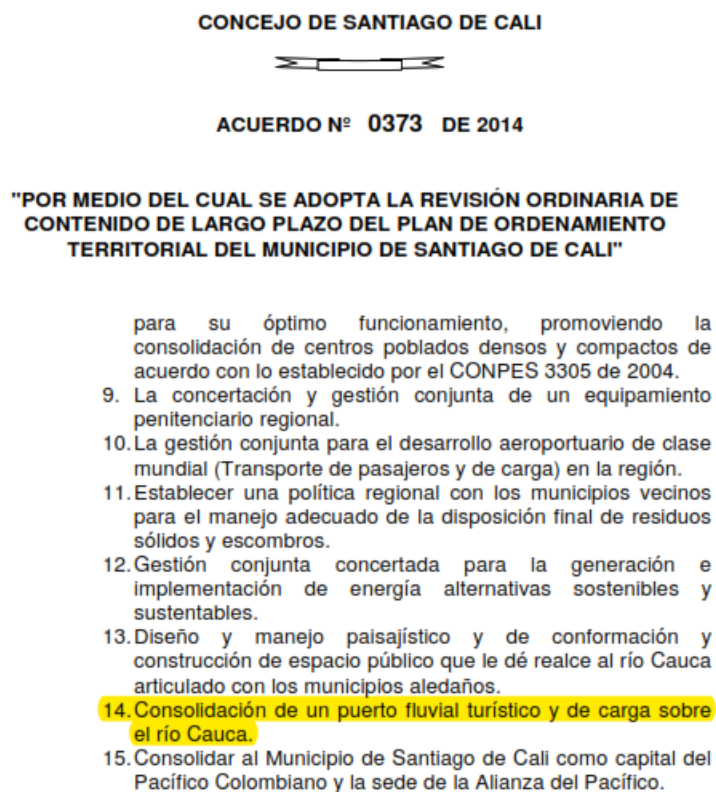
Debe quedar claro en las comunidades que todavía habitan el jarillón, que el programa de desalojo y reubicación va a continuar, toda vez que no se puede seguir pensando que la seguridad de un millón de caleños, está en manos de 10 mil que se resisten a irse, aunque vean y sientan el riesgo en todo momento (Alcaldía de Cali, 2017)

Al argumento de la comunidad del jarillón se sumó Patricia Molina Beltrán, exconcejal de Cali y una de las críticas más férreas del proyecto “Plan Jarillón de Cali” durante el gobierno del exalcalde Maurice Armitage (2016-2019), en cuya administración se adelantó una parte considerable de los

desalojos de las familias de Venecia y Las Vegas. Para ese momento ella sostuvo que el riesgo de inundación solo fue una excusa para adelantar millonarios negocios:

Un negocio para los empresarios de Cámara y Comercio, entre los cuales está Rodrigo Guerrero y toda su élite, pero además está Maurice Armitage, porque él hizo parte de la junta directiva de GIP (Gestión Integral de Proyectos) creada por la Cámara de Comercio y la que pidió el manejo en el 2013, la coordinación, al Fondo de Adaptación para manejar este proyecto (Proyecto Plan Jarillón). Aquí lo que hay es un negocio porque aquí está escrito (ver imagen 1) en el POT que se va a hacer un puerto fluvial, turístico y de carga sobre el río Cauca, y ahora entonces el pretexto es que se van a morir 900.000 personas, a ellos les importa poquito que esta ciudad se inundara y que se mueran 900.000 personas ellos lo que vieron fue la oportunidad de un negocio y punto. (Pazífico, 2016)⁴

Imagen 5 Acuerdo 0373 de 2014 del Concejo de Cali



⁴ Entrevista publicada por el noticiero Pazífico Noticias el 26 de octubre de 2016. Recuperada de: https://www.youtube.com/watch?v=H5TKrM_pZjA

Durante la actual administración, liderada por Jorge Iván Ospina, también se han utilizado métodos que los habitantes del jarillón no consideran los más adecuados a la hora de facilitar el diálogo y llegar a acuerdos entre las partes. En rueda de prensa adelantada por el alcalde en agosto de 2021, este lanzó una amenaza contra quienes insistían en ocupar los alrededores del río Cauca:

Vamos a proceder ya con fuerza pública y fiscalía en evitar que las personas ocupen estas zonas del jarillón, vamos a judicializar a todos aquellos que promueven la invasión del Jarillón y vamos a meterlos a la cárcel (Noticias Caracol, 2021)⁵

No obstante, desde su primera administración (2008-2011) Ospina ya había insistido en el desalojo del Jarillón del río Cauca:

El Jarillón del río Cauca es un patrimonio de la sociedad vallecaucana y caleña y si este patrimonio falla vamos a tener una inundación que pondrá en peligro por lo menos a 700.000 habitantes y los bienes de estas familias, de tal manera que el Jarillón debe ser desalojado porque han irresponsablemente construido sobre la corona del Jarillón viviendas que aumentan el peso sobre el mismo y posibilitan que el mismo se fracture y falle. Tarde o temprano con los niveles que ha venido creciendo el río Cauca vamos a tener una borrasca que va a generar pérdida de vidas humanas de niños, de mujeres, de adultos mayores, de discapacitados que allí se encuentran. Por eso es fundamental el desalojo del jarillón sobre el río Cauca y por ello nosotros vamos a desalojar el Jarillón sobre el río Cauca⁶

Entre las tácticas de negociación también se incluye la de resaltar las ventajas para la otra parte; es decir, presentar ventajas de la propuesta y ventajas de aceptarla. En este punto, ¿qué ventajas presentó la Alcaldía para que la comunidad aceptara desalojar el Jarillón del río Cauca? Y, teniendo

⁵ Entrevista publicada por Noticias Caracol el 20 de agosto de 2021. Recuperada de: <https://noticias.caracoltv.com/valle/ultimatum-para-invasores-del-jarillon-del-rio-cauca-en-cali-vamos-a-meterlos-a-la-carcel>

⁶ Entrevista publicada por El País el 11 de mayo de 2011. Recuperada de: https://www.youtube.com/watch?v=91y_Wbt_X8E

en cuenta los distintos conceptos y las fases que conforman una negociación ¿qué tipo de negociación se ha usado en el conflicto comunidad/Alcaldía? De acuerdo con los modelos explicados, ¿es factible pensar que en lo corrido de los procesos de negociación adelantados en este conflicto haya habido una negociación ganar/ganar o, por el contrario, ha imperado una lógica competitiva que busca sobreponer el beneficio de una de las partes al fracaso de la otra? Estas preguntas son las que se desarrollaran en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II. Jarillón del río Cauca: conflictos y negociaciones en torno a la vivienda

2.1. Origen de una disputa: pánico mediático derivado del huracán Katrina

El huracán Katrina fue catalogado como el desastre natural más costoso y mortífero de la historia de Estados Unidos. Surgió el 23 de agosto del año 2005 en la región marítima de las Bahamas, Océano Atlántico, formado como depresión tropical según terminología meteorológica. El ciclón se caracterizó por constantes y fuertes vientos de velocidades que superaron los 200 km/h (BBC, 2020). En su trayecto cruzó el Estado de Florida hasta llegar al área del golfo de México (cuenca oceánica contenida entre los litorales de México, Estados Unidos y Cuba) donde tocó tierra. En Estados Unidos esta zona está conformada por tres Estados: Mississippi, Louisiana y Alabama. Si bien los daños en los tres Estados fueron considerables, la atención mediática se centró sobre lo ocurrido en Louisiana, cuya antigua capital, Nueva Orleans, se inundó en un porcentaje de alrededor del 80% de su territorio, como consecuencia de los rompimientos de los diques que contenían los distintos afluentes que atraviesan la ciudad (Hayden, 2006). Nueva Orleans es la ciudad más grande del Estado de Louisiana, rodeada de lagos, ríos y tierras pantanosas. Esta situación geográfica hizo que su edificación se desarrollara en medio de condiciones naturales extremas que dificultaron la conversión del espacio en un lugar urbano habitable. Desde su fundación en 1718 el problema de las inundaciones ha sido cardinal en Nueva Orleans. Aunque la ciudad evolucionó en medio de las dificultades arquitectónicas propias del territorio, la protección contra los ciclos naturales de inundación en las riberas se erigió en una preocupación permanente:

La ciudad se fundó sobre una cresta natural formada por el río Mississippi en una extensa región pantanosa (...) La precaria proximidad de la "naturaleza" y la "ciudad" se mantienen unidas por complejas redes técnicas, en un esfuerzo por mantener áreas de la ciudad que yacen a profundidades tan bajas como 12 pies (3,65 m) bajo el nivel del mar (...) Esta red infraestructural —formada por

una serie de diques de tierra, malecones, compuertas de esclusa, cauces de alivio y rebosaderos— se extiende mucho más allá de los límites de la ciudad, conectándola con regiones por todo el sur de Luisiana. En el interior de la ciudad la infraestructura está formada por bombas, sistemas de drenaje, canales, diques y malecones. (Fontenot, Rosenzweig, & Schmidt, 2005, p.39)

Los efectos del huracán Katrina en Nueva Orleans se hicieron sentir desafortunadamente en los distintos diques que protegían la ciudad. Entre los nombres de los diques afectados se encontraban los del canal de la calle 17, el canal industrial, el canal de la avenida London y el canal de navegación del puerto interior. El lago Pontchartrain, el segundo de agua salada más grande de EE.UU., estaba contenido por un dique que no soportó la embestida del huracán y cuyo rompimiento ocasionó la inundación de la mayor parte de la ciudad (Cerna-Vásquez, 2021). Los daños materiales y humanos fueron abrumadores. 1.800 personas perdieron la vida y se calcularon pérdidas económicas por más de 160.000 millones de dólares. La ciudad estuvo inundada durante 43 días y aproximadamente 3000 personas perdieron sus empleos porque los lugares donde laboraban desaparecieron al ser arrasados por el huracán (Robles, 2017).

Tras la tragedia se desempolvieron varias denuncias que advertían sobre lo que podía ocurrir en caso de que un huracán golpeará a una ciudad como Nueva Orleans. Se filtró un vídeo a los medios de comunicación donde se demostraba que el presidente de entonces, George W. Bush, había sido informado sobre el riesgo de catástrofe en que se encontraba Nueva Orleans (El Tiempo, 2006). Expertos habían advertido ante las autoridades locales y federales que los diques eran insuficientes en caso de una tormenta excepcional (Hayden, 2006). Sobre el estado de los diques del Lago Pontchartrain ya existían numerosas alertas:

Los frágiles muros que contienen las aguas del Pontchartrain tenían más de tragedia en espera que de muralla protectora, en esta región de huracanes donde el espejo de las aguas mansas y profundas

es frágil presa de vientos embravecidos. Entre el 23 y el 27 de junio de 2002, el diario local *The TimesPicayune* publicó una serie periodística que describía en detalle qué pasaría en caso de que llegara un huracán mayor al límite tolerable de categoría 3. Los titulares de la serie se leen hoy como la “crónica de una muerte anunciada”: (Ochoa, SF, p. 68-69)

La cobertura mediática del huracán Katrina tuvo una gran difusión a nivel global. En Colombia era común que los principales noticieros y periódicos dedicaran emisiones y páginas enteras al seguimiento del ciclón. Se pasó de los informes generales sobre las pérdidas humanas y materiales al hecho más específico del rompimiento de los diques en Nueva Orleans, del que se presentaban imágenes impactantes por la magnitud de las inundaciones. La constante difusión de los medios sobre los efectos del huracán Katrina generó pánico entre la opinión pública, con lo cual se empezó a especular con escenarios hipotéticos de catástrofes semejantes en otras latitudes. En Cali, por ejemplo, el jarillón del río Cauca era noticia cada vez que la ciudad atravesaba por una temporada invernal. Tras lo acontecido a raíz del huracán Katrina, los medios compararon la ciudad con Nueva Orleans. Se vaticinaba que al estar atravesada por el río Cauca podría inundarse en caso de rompimiento del jarillón causado por algún desastre natural. El 11 de septiembre de 2005 el periódico *El País de Cali* tituló en primera plana “Tragedia de Nueva Orleans puede ocurrir en Cali” y el 11 de febrero de 2006 la revista *Semana* publicaba:

Hay alerta en Cali por el temor de que por la crisis invernal ceda el dique que la protege de las crecientes del río Cauca. Millón y medio de personas podrían resultar damnificadas (...) El jarillón de Cali tiene la misma función que el dique de Nueva Orleans, que falló el pasado 30 de agosto cuando el huracán Katrina hizo que el río Mississippi inundara la ciudad. Aunque por el Valle no pasan huracanes, cada vez son mayores las crecientes del río Cauca (*Semana*, 2006).

Varias entidades como la CVC, el Concejo y la Alcaldía empezaron a hablar entonces sobre la necesidad de prestar mayor atención al jarillón para evitar el desbordamiento del río durante los periodos de lluvias (El País, 2005). Si bien antes del huracán Katrina ya se venían realizando estudios e investigaciones sobre el Jarillón del río Cauca, se intensificó la atención sobre un problema que no era nuevo pero que estaba comenzando a suscitar preocupaciones de orden público: las viviendas informales construidas a lo largo del dique y el riesgo de catástrofe por su posible rompimiento como consecuencia, entre otras, de aquellos asentamientos.

El 14 de marzo de 2005, la empresa de servicios públicos de la ciudad (EMCALI) en un informe técnico denominado “Jarillón del río Cauca versus servicios de Acueducto y Alcantarillado” indicó que en caso de que el dique se rompiera -ante la creciente del río- se inundaría la planta de tratamiento de agua de Puerto Mallarino y se afectaría su capacidad operativa por un tiempo indefinido, lo cual significaba la restricción del suministro de agua potable a más de la mitad de la ciudad (...) También, el 6 de mayo de 2005, la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, en un boletín de prensa titulado “El Jarillón del río Cauca: la importancia de su protección” señaló que la competitividad de la ciudad se vería afectada seriamente si el dique se rompiera (Rivas, 2019, p. 16).

Este tipo de publicaciones incrementaron el debate sobre el estado del Jarillón del río Cauca; se cuestionaba especialmente que el dique estuviera cumpliendo una función para la cual no se había creado: destino habitacional de miles de personas que habían llegado a la ciudad en condiciones de desplazamiento y miseria. Aunado a otros problemas de carácter ambiental como la presencia de la hormiga arriera, cuyas colonias habían realizado profundas y sensibles perforaciones en el jarillón, se sumó el agravante de que la presión del peso de las viviendas estaba generando el

hundimiento de la tierra. Según el censo realizado por la Alcaldía de Cali, en el año 2005 se contaba con un total de 35.778 habitantes y 5.952 viviendas en 11 asentamientos (Uribe, 2006).

Tabla 1 Número de asentamientos, viviendas y personas en el Jarillón del río Cauca

Asentamientos sobre el jarillón por número de viviendas y de personas		
Asentamientos	No. Viviendas	No. De personas
Comuna 6		
La Playa	450	2.700
La Playita :	600	3.600
Petecuy / Venecia	1.300	7.800
Petecuy / Las Vegas	950	5.700
Jarillón Paso del Comercio	650	3.900
Jarillón Floralia	400	2.400
Subtotal	4.350	26.100
Comuna 21		
Brisas de un nuevo amanecer	983	5.898
Samanes del Cauca	73	365
Villa Moscas o Carbonera	119	595
Subtotal	1.175	6.858
Navarro		
Navarro	400	2.820
Subtotal	400	2.820
Total asentamientos	5.925	35.778
Fuente: Boletín Alcaldía de Santiago de Cali. Informe especial. Sábado 17 de diciembre de 2005		

Fuente: Uribe, 2006, p.11

La solución parecía evidente e irrefutable: desalojar a los pobladores informales y realizar obras de recuperación y mantenimiento. El punto de quiebre lo marcó el influjo mediático del huracán Katrina en Colombia. Cabría preguntarse entonces cuáles son los antecedentes de este poblamiento informal del jarillón en cuanto al tratamiento que recibió por parte de las sucesivas administraciones, teniendo en cuenta que desde 1990 -una década después del surgimiento de los primeros asentamientos informales- ya se estaban emitiendo advertencias sobre los riesgos en torno a la ocupación del jarillón, las cuales hallaron eco solamente hasta el año 2005 después de la experiencia del Katrina. Fue entonces cuando la Alcaldía declaró formalmente por primera vez al Jarillón del río Cauca como zona de alto riesgo mediante el decreto 0668 del 4 de octubre de 2005. El decreto señalaba que:

(...) con el establecimiento de las invasiones en la orilla del río, esta se ha erosionado y el dique está debilitado en su estructura. Esta obra protege a la ciudad de Cali de inundaciones producidas por el río Cauca. En la actualidad existe un tramo de aproximadamente 500 metros de longitud donde la erosión marginal amenaza la estabilidad del dique. (...) De colapsar el dique se inundaría el oriente de la ciudad de Santiago de Cali, lo cual representa grave riesgo para la vida del 60 % de la población del municipio, así como la afectación de la infraestructura de acueducto y alcantarillado, además, del daño que pueda producirse a la planta de tratamiento de agua potable de Puerto Mallarino, que abastece de agua para consumo humano al 80% de los caleños. (citado en Uribe, 2006, p. 15)

Por lo cual se decidió:

- Declarar como zona de alto riesgo el Jarillón del río Cauca en su extensión por la capital vallecaucana, teniendo en cuenta la necesidad de evacuar y proteger la vida de las personas que habitan irregularmente el dique, la estructura básica de servicios públicos y la demás población.
- Ordenar al Comité Interinstitucional (para el jarillón), adelantar las gestiones y orientar la solución del problema.
- Comisionar al Comité Local de Prevención y Atención de Desastres del municipio (Clopad) la ejecución de acciones necesarias para solicitar al Gobierno Nacional la calamidad social y ecológica del sector. (citado en Uribe, 2006, p. 15)

Es en este punto que empieza a cobrar presencia una serie de estudios técnicos⁷ que fueron configurando la postura y la acción de la Alcaldía de Cali frente al asunto. Podría decirse que el decreto de octubre de 2005 que declaró al jarillón como zona de riesgo marca el detonante del conflicto desencadenado entre la Alcaldía y las comunidades asentadas sobre el Jarillón. Valdría la pena preguntarse entonces cómo la Alcaldía fue desarrollando y consolidando su accionar institucional frente a los pobladores informales con los cuales entró en conflicto. Frente a una coyuntura que desencadenó en diversos procesos de negociación es factible cuestionar, a la luz de los conceptos analíticos que ofrece la teoría de juegos, cómo se configura el talante negociador del principal actor, es decir, de la Alcaldía, que por su calidad de entidad gubernamental tiene a su cargo una serie de responsabilidades y obligaciones que determinan el ejercicio de su función administrativa dentro de la sociedad.

La teoría de juegos ha sido reconocida como una herramienta importante para el estudio de fenómenos políticos y sociales, sirviendo como modelo para el “análisis de situaciones de conflicto y cooperación entre decisores racionales e inteligentes” (Tenorio et al, 2015, p. 78). En el capítulo anterior se estableció el objetivo de analizar el conflicto entre la comunidad del sector Venecia y Las Vegas y la Alcaldía de Cali. Dejando de lado la dimensión rigurosamente matemática de la teoría de juegos, se puede esperar de su aplicación una previsión de los resultados en los que desemboque una determinada negociación entre distintos actores (Rufasto, 2003). Con ella se busca analizar y modelar el comportamiento estratégico de los individuos en situaciones de conflicto y toma de decisiones. En el contexto de los conflictos sociales en Colombia, la teoría de juegos puede ser una herramienta valiosa para comprender las dinámicas subyacentes y estudiar estrategias efectivas para abordarlos. ¿Cómo acercarnos desde esta perspectiva analítica en primer

⁷ (Acodal, 2005), (Dagma, 2000), (Ideam, 1998), (Emcali, 2005), (Jiménez & Velásquez, 2004).

lugar a la postura negociadora de la Alcaldía de Cali en el conflicto desencadenado con las comunidades del jarillón? Para ello,

Se requiere tipificar la conducta de cada jugador, de manera que pueda saberse de qué forma probable o cierta se comportará. La regla de oro del análisis de juegos es la siguiente: “cada jugador buscará su máximo bienestar posible”. De esta forma, cuando estudiemos el proceder de un jugador, sabremos que éste deberá calificar cada situación y perseguir siempre las situaciones particulares que ofrezcan el mayor bienestar (Rufasto, 2003, p. 5)

Si partimos de esa premisa habría que definir cuál es el máximo bienestar posible que persigue la Alcaldía y cómo lo pone en juego dentro del conflicto en torno al jarillón. Según el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia de 1991, los municipios deben construir la infraestructura y prestar los servicios públicos que se requieran en el territorio para su desarrollo local, teniendo siempre en cuenta la participación comunitaria para llevar a cabo los programas de gobierno en un escenario de democracia y de respeto a los derechos ciudadanos. Retomando el decreto 0668 de 2005 se puede colegir que el “máximo bienestar” que busca la Alcaldía atiende a, además de salvaguardar a la mayor parte de la ciudad de posibles inundaciones y asegurar el suministro de agua potable, “evacuar y proteger la vida de las personas que habitan irregularmente el dique”. No obstante, lo que se llevó a cabo por parte de la administración fue la ejecución de una batería de estudios técnicos que tuvieron la función de erigir una muralla infranqueable en contra de los habitantes irregulares del jarillón y, paradójicamente, también en su beneficio y seguridad propios. Antes de realizar dichos estudios técnicos, a mediados de la década de 1980 cuando el dique empezó a ser ocupado por las primeras familias, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) ya había alertado al gobierno local sobre la necesidad de tomar medidas para evitar que el poblamiento del jarillón siguiera aumentando. Los cambios que ha tenido el conflicto entre las comunidades del

jarillón y la Alcaldía fueron más notables a partir de 1988, año en que se realizó la primera elección de alcaldes por voto popular⁸. En ese momento cambió la visión de los alcaldes, ya que los habitantes del jarillón empezaron a ser vistos como botín electoral. “Los alcaldes ya no van a ver esa población como una población a la que había que atacar sino por el contrario a la que había que llegar para recoger votos” (Entrevista a Hernando Uribe, 30 de mayo de 2023). El primer alcalde de Cali elegido por voto popular fue Carlos Holmes Trujillo en 1988, quien al llegar a este cargo debió asumir las acciones que se encontraban en curso contra la comunidad para la desocupación del Jarillón. Trujillo, en lugar de apoyar estas medidas, intervino para evitar que las familias fueran desalojadas violentamente e incluso emprendió los trámites para concederles los terrenos bajo la figura de propiedad jurídica colectiva (Uribe, 2007).

En la primera década del 2000 continuaron los llamados a revisar la situación del Jarillón. En el informe institucional “La gestión de riesgos en el ordenamiento territorial: inundaciones en Cali, la CVC y el fenómeno ENSO” (2004) realizado por académicos de la Universidad del Valle y la Corporación Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO) se menciona que una de las necesidades urgentes de la Alcaldía frente al Jarillón del río Cauca es la “relocalización de asentamientos humanos entre el río Cauca y el Jarillón” (p. 15). Posteriormente, en un comunicado emitido el 6 de mayo de 2005, tres meses antes del huracán Katrina, la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (Acodal) señaló:

⁸ el 13 de marzo de 1988, se realizó la primera elección popular de alcaldes en Colombia, luego de la expedición del Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986 que ordenó que: “*Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial*” antes de esta reforma los alcaldes eran designados por el gobernador de cada departamento, quien a su vez era elegido por el Presidente de la República. Fuente: Registraduría.

Los asentamientos precarios pueden producirse como un resultado de la representación de la desigualdad social, de las migraciones del campo a la ciudad, de la falta de alternativas económicas, a la falta de una adecuada planeación de la ciudad y por ende a la falta de unas adecuadas políticas estatales, locales, regionales y nacionales, entre otros factores (...) Independiente de lo anterior, Cali no puede continuar permitiendo el deterioro de una obra pública, que al fallar afectará a la totalidad de la comunidad, destruyendo lo que se ha construido a través de varias generaciones y que le ha dado la posibilidad a la ciudad de ser competitiva (Acodal, 2005).

Desde el momento de la declaratoria del jarillón como zona de riesgo hasta la formulación y puesta en marcha de lo que se denominó el “Plan Jarillón”, se tuvo claro un objetivo irrenunciable por parte de la Alcaldía: desalojar a las familias asentadas sobre el dique. Una de las tácticas de negociación consiste en resaltar las ventajas para la otra parte, es decir, presentar ventajas de la propuesta y ventajas de aceptarla (Parra et al, 2010). ¿Qué ventajas presentó la Alcaldía para que la comunidad aceptara desalojar el Jarillón del río Cauca? Según el investigador Hernando Uribe ^{Castro}, la administración utilizó el desastre natural del huracán Katrina para generar terror sobre las comunidades y ejercer violencia simbólica⁹ sobre ellas con el objetivo de que abandonaran el dique.

Hablaron con la comunidad y les dijeron: miren ustedes, aquí tenemos el río grande. Miren lo que pasó en Nueva Orleans. Necesitamos reubicarlos por su seguridad. La gente asustada hizo de todo y salió. Es lo que uno denomina las “violencias simbólicas”. En Potrero Grande terminaron colocando a esas personas y reasentaron a toda esa población sobre un sector peligroso, marginal,

⁹ El sociólogo francés Pierre Bourdieu estableció en la década de los setenta, el término violencia simbólica, describiéndola como aquella violencia que no utiliza la fuerza física, sino la imposición del poder y la autoridad; sus manifestaciones son tan sutiles e imperceptibles que, es permitida y aceptada por el dominador y el dominado (Conapo, SF)

que también estaba en zona de riesgo, profundizando la pobreza. No se buscaron los mejores lugares, sino que se asentaron sobre los terrenos económicamente menos valorados: eso es una política de segregación (Entrevista a Hernando Uribe, 30 de mayo de 2023).

2.2. Estrategias de negociación en el conflicto en torno al jarillón

De acuerdo con lo anterior, se podría decir que las ventajas presentadas por la Alcaldía de Apolinar Salcedo (2004 - 2007) para lograr la desocupación voluntaria del Jarillón del río Cauca, se encaminaron a desarrollar la estrategia de “dividir la diferencia”, que consiste en que si A propone “1200” y B “800”, luego B plantea “1000”, es decir, no se llevan a cabo la propuesta A ni la propuesta B”. Esta estrategia de negociación puede ser útil para resolver un problema y concretar un acuerdo transitorio. Pero se trata de una táctica engañosa, ya que quien hizo la propuesta tenía calculado que la diferencia lo favorecería (Parra et al, 2010). En este orden de ideas, se podría concluir que, si bien las comunidades venían reclamando garantías para proceder a abandonar el jarillón, la Alcaldía aprovechó la repercusión mediática y el pánico desencadenados por el huracán Katrina para que las comunidades se vieran obligadas a aceptar la opción que más convenía a la administración, convencidas falsamente de que habían tomado la mejor opción. Igualmente se utilizó la táctica de “asalto directo”, consistente en presionar e impresionar a la contraparte, utilizando argumentos intimidatorios para debilitarla y desorientarla, lo cual se evidenció con la utilización mediática de la catástrofe del huracán Katrina.

En la administración inmediata a la de Apolinar Salcedo, es decir, en el periodo gobernado por Jorge Iván Ospina (2008-2011) el problema del jarillón parece haber estado suspendido o perdido de vista hasta administraciones posteriores como la de Rodrigo Guerrero (2012-2015) y Maurice Armitage (2016-2019). Siguiendo con la teoría de juegos ya no se podría hablar de la táctica de las “ventajas” o la de “dividir la diferencia” porque para ese momento el contexto había cambiado

y ya estaba en curso el proyecto “Plan Jarillón de Cali”. Tras un periodo de cierta calma en las peticiones a la comunidad para desocupar el dique, el país acababa de sufrir hacia el año 2011 una fuerte temporada de lluvias como consecuencia del Fenómeno de la Niña, que ocasionó fuertes inundaciones en distintas regiones, a raíz de lo cual el Gobierno Nacional declaró “emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión del fenómeno de La Niña 2010-2011” (Decreto 4580, 2010) por considerarlo un desastre natural de “dimensiones extraordinarias e imprevisibles”. En el caso de Cali hubo inundaciones en algunas zonas del oriente de la ciudad, no porque el jarillón sufriera alguna ruptura sino porque el sistema de drenaje falló (Semana, 2017). Desde ese momento la postura de la administración cambió; si bien se continuó utilizando el discurso del riesgo al que se enfrentaba la ciudad si las familias se negaban a abandonar el dique, los alcaldes mencionados comenzaron a utilizar la fuerza para lograr su objetivo:

(...) 2012 en adelante vuelve la retaliación fuerte, la violencia física y simbólica sobre esas comunidades, la más violenta de todas fue la de la administración Armitage. Las de Guerrero y Armitage fueron administraciones muy fuertes a la hora de resolver los temas del poblamiento (Entrevista a Hernando Uribe, 30 de mayo de 2023).

En el contexto de estas dos administraciones se gestó el proyecto conocido inicialmente como “Plan Jarillón Aguablanca y Obras Complementarias - PJAOC” (2012) propuesto por la Gobernación del Valle. El Fondo de Adaptación del Gobierno Nacional de Juan Manuel Santos (2010-2018) acogió la iniciativa del proyecto, comenzando los primeros estudios bajo la coordinación de la Alcaldía de Cali y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). En julio de 2012 se firmó un convenio de cooperación entre la Alcaldía y el Fondo de Adaptación para la realización de un diagnóstico sobre el estado del dique, para el cual eligieron a

la agencia Royal HaskoningDHV de los Países Bajos y al Observatorio Sismológico del Sur Occidente (OSSO) como consultor colombiano. De aquí surgió el estudio denominado “Dique de Aguablanca a lo largo del Río Cauca, Cali, Colombia. Diagnóstico y recomendaciones” (2012), el cual determinó las condiciones de riesgo en las que se encontraba el dique de la siguiente manera:

Para un periodo de retorno¹⁰ de 500 años del río Cauca, se inundarían 3.730 hectáreas del oriente de la ciudad, que afectaría aproximadamente a 900.000 habitantes de las comunas 5, 6, 7, 12, 13, 14, 15 y 21 y el corregimiento de Navarro, así como la infraestructura indispensable de la ciudad, tales como la Planta de Tratamiento de Agua Potable – PTAP de Puerto Mallarino, planta de tratamiento de aguas residuales – PTAR de Cañaveralejo y la estación de Bombeo Paso del Comercio; generando pérdidas de aproximadamente 7,2 billones de pesos, los cuales representan el 1,2% del PIB Nacional de 2011 y 26,3% del PIB de Cali al año 2012. Asimismo, las inundaciones se presentarían por desbordamientos del río Cauca y por posibles fallas en los jarillones de protección de la ciudad del canal Interceptor Sur y ríos Cauca y Cali, debido, entre otros, a cortes y rellenos para construcción de viviendas y presencia de árboles y hormigas que debilitan la estructura de los jarillones.” (NL Agency, 2012)

Además de las firmas que adelantaron el estudio, se contó con un comité de seguimiento conformado por la CVC, la Gobernación del Valle, las Empresas Municipales de Cali (EMCALI), la Alcaldía, el Fondo de Adaptación y la “Alianza Colombo-Holandesa por el Agua”. Este comité definió un plan de intervención para ejecutar acciones a inmediato, corto y largo plazo que

¹⁰ En ingeniería hidráulica, el concepto de “periodo de retorno” refiere al tiempo medio entre dos crecientes con caudales iguales o superiores a uno determinado. Es requisito para el diseño de obras de ingeniería para considerar que es suficientemente segura.

permitieran tomar medidas para mitigar el riesgo. Las prioridades y la responsabilidad de las entidades en cada una de las acciones fue distribuida tal como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2 Plan de intervenciones en el Jarillón del río Cauca

MEDIDAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE – LÍNEAS DE ACCIÓN		ACTOR
1. Reducción de la amenaza (Hidráulico y Geotécnico)	Reforzamiento y reconstrucción de Jarillones: • 17 kms del Jarillón de Aguablanca • 2 kms del Río Cali. • 6 kms Canal Interceptor Sur. • Protección de orillas	CVC
2. Reducción de la Vulnerabilidad Social	Acompañamiento Social de Aprox. 7.500 Hogares, estimadas en la verificación inicial*, que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable en el área de influencia del Jarillón de Aguablanca y Laguna el Pondaje. • Plan Gestión Social Jarillón Aguablanca • Plan Gestión Social Pondaje	Municipio de Santiago de Cali
	Reasentamiento Definir oferta y solución la solución de vivienda para los hogares ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable.	Operador de Vivienda
3. Reducción de la Vulnerabilidad de Infraestructura Indispensable	Protección y reducción de la vulnerabilidad en la infraestructura indispensable ubicada en el Jarillón: • Planta Tratamiento Aguas Residuales - PTAR • Planta Tratamiento Agua Potable PTAP • Estación de Bombeo Paso del Comercio • Edificaciones Indispensables	EMCALI
4. Reducción de la Amenaza por deficiencia en El Sistema de Drenaje	Recuperación hidráulica del sistema de drenaje y regulación del oriente de Cali, canales, pondajes y estaciones de bombeo, que se definirán en desarrollo del Proyecto.	EMCALI

Fuente: Convenio Marco 0001 de 2015

Tabla 3 Plan de Acción para el mejoramiento de la seguridad del dique

Plan de Acción para el mejoramiento de la seguridad del Dique
Urgente 1. Rehabilitación de la estación de bombeo. El estado de los sistemas de cierre de la estación de bombeo de Paso del Comercio es alarmante. Están fuera de servicio o no funcionan correctamente. Se requiere una acción inmediata para reparar las válvulas rotas o en mal funcionamiento para garantizar la máxima protección contra inundaciones. Esta acción no se puede posponer. 2. Rehabilitar 6 puntos críticos del dique de Aguablanca y puntos bajos en el dique del Canal Interceptor Sur. El nivel de la cresta del dique es el parámetro más importante en la protección contra las inundaciones, se recomienda medidas inmediatas para rehabilitar a los puntos más bajos en el dique Aguablanca: 1 km 128+581 2 km 134+581 3 km 136+081 4 km 140+781 5 km 142+281 6 km 143+281 Además, se recomienda rehabilitar los puntos bajos del dique de Canal Interceptor Sur, que se han identificado en el perfil longitudinal del anexo 2. 3. Retire los nidos de hormigas y rellenar las cavidades causadas por estos nidos Las cavidades de los nidos de hormiga (hormiga arriera) deben llenarse. Cavidades de anidamiento superficiales se pueden reparar fácilmente excavando y aplicar nuevos rellenos de arcilla. Los nidos más profundos se deben llenar, preferentemente con bentonita.
A corto plazo: 1. Elevar el nivel de seguridad del dique: Se recomienda un nivel de seguridad para un período de retorno de 500 años con un borde libre de 0,5 m. Los costes adicionales para un nivel de seguridad con un período de retorno de 500 años en comparación con 100 años son relativamente pequeños. 2. Reasentamiento de casas en el dique y en la berma Alrededor de 15.000 familias viven en el dique y berma, estos necesitan ser reasentados. 3. Instale por ley una entidad con la responsabilidad final por el dique. Esta entidad debe tener la responsabilidad de mantenimiento, inspección y supervisión de toda la construcción en el dique, y disponer de los recursos técnicos y financieros para llevar a cabo su tarea adecuadamente. 4. Introducir un sistema de mantenimiento: Desarrollar un sistema de mantenimiento del dique, incluidas las normas de intervención, construcciones, viviendas, industrias y un plan de inspección periódica.
A largo plazo: 1. Anticipar el impacto de la evolución económica y regional y los posibles efectos del cambio climático 2. La necesidad continua y creciente de la protección contra inundaciones 3. Estrategias para el mantenimiento y mejoramiento de la protección contra Inundaciones

Fuente: Estudio “Dique de Aguablanca a lo largo del Río Cauca, Cali, Colombia”. Agencia NL Ministerio de Asuntos Exteriores

de los Países Bajos /Fondo de Adaptación – Colombia 2012 (pp. 4-5)

Tras el diagnóstico adelantado por la agencia internacional en compañía del OSSO y las recomendaciones del comité de seguimiento, finalmente en agosto de 2012 se estableció convenio para el desarrollo del macroproyecto actualmente llamado “Plan Jarillón”, suscrito entre la alcaldía de Rodrigo Guerrero y el Fondo de Adaptación, con el que se destinaron 823.000 millones de pesos para reforzar y reconstruir más de 24 kilómetros del jarillón, “reasentar” a los pobladores, recuperar las lagunas El Pondaje y Charco Azul, reducir la vulnerabilidad de la infraestructura de servicios públicos y recuperar el sistema de drenaje de la ciudad (Rivas, 2019). Un funcionario del Plan Jarillón, quien fue vinculado al proyecto desde sus inicios, relata el origen de dicho proyecto. Según él, desde su cargo pudo reconocer las irregularidades y malos manejos que ha tenido este proyecto. Explica que en sus inicios estaba formulado únicamente para ejecutar el reforzamiento del dique pero en ningún momento contemplaba el reasentamiento ni las garantías del derecho a la vivienda de las personas que allí habitaban. “Las iban a sacar a las malas, fue una acción popular la que obligó a contemplar el aspecto social” (Entrevista realizada a funcionario de Plan Jarillón, 17 de abril de 2023).

Se trata de la acción popular en contra del municipio de Santiago de Cali y otras entidades interpuesta por Antonio José Muñoz y Jimmy Fernando Jiménez, residentes del Jarillón del río Cauca, quienes consideraban que el proyecto vulneraría sus derechos. La sentencia No. 151 del 26 de septiembre de 2011 del Juzgado Primero Administrativo de Cali accedió a la protección de los derechos colectivos y ordenó adelantar acciones necesarias en procura de la protección y rehabilitación del Jarillón del río Cauca, sentencia que fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle, a través de la providencia No. 114 del 21 de junio de 2012. Previo al fallo de segunda instancia y como consecuencia de la ola invernal que tuvo

ocurrencia en el periodo 2010 – 2011, el Municipio de Santiago de Cali procedió a realizar la verificación de los diferentes hogares que se encontraban habitando en los diferentes asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI) del jarillón. La verificación tuvo inicio en febrero de 2012, se formularon y diseñaron los procesos, procedimientos y formatos para iniciar el trabajo de campo y establecer el número de hogares que habitaban en los sectores de impacto directo del Plan Jarillón. Producto de este esfuerzo se determinaron los 26 AHDI sobre el margen del río Cauca, quedando el registro de las encuestas aplicadas y un esquema básico inicial en los planos que indican las zonas ocupadas por las viviendas. Asimismo, tras el proceso de verificación, a través de la sentencia No. 151 del 26 de septiembre de 2011, modificada en 2012, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, el juzgado Primero Administrativo de Cali determinó:

Integrar un comité de vigilancia y verificación integrado por los alcaldes del Municipio de Santiago de Cali y de Candelaria (Valle) o sus representantes, el procurador Judicial Ambiental y Agrario del Valle, la Defensoría Regional del Pueblo, Personeros Municipales de Santiago de Cali y Candelaria, o su delegado, el Comandante de la Policía Metropolitana de Cali y al Comandante de Policía de Candelaria, para vigilar el cumplimiento de este fallo, comité que hará seguimiento a lo ordenado en esta providencia o informará las gestiones realizadas conforme lo determina el artículo 34 de la ley 472 de 1998 (Alcaldía de Cali, 2018)

De acuerdo con esta información, efectivamente, el surgimiento del Plan Jarillón se materializó principalmente tras las advertencias de las agencias consultoras sobre un riesgo que debía mitigarse cuanto antes en la ciudad. No obstante, como lo explicó el funcionario del Plan Jarillón, fue mediante la acción popular interpuesta en contra del Municipio que el Tribunal Administrativo del

Valle del Cauca ordenó al alcalde de Cali realizar la actualización sobre el número de asentamientos informales existentes en el Jarillón del río Cauca a través de un censo que permitiera adelantar los trámites correspondientes en materia técnica y presupuestal para ejecutar un plan para la reubicación de las familias que habitaban el dique (Contraloría General de la Nación, 2018). De esta manera el gobierno local debió acceder mediante orden judicial a la protección de los derechos colectivos de los habitantes del Jarillón y adelantar las acciones necesarias para tal fin (Plan Jarillón de Cali, 2019). Esto podría explicar la improvisación que más adelante narrarán algunos líderes y habitantes del Jarillón del río Cauca, respecto a la manera en que se adelantó el proceso de reubicación específicamente en el sector de Venecia y Las Vegas.

En 2013 algunos residentes entregaron sus viviendas voluntariamente, pero tras sufrir varios incumplimientos por parte de la Alcaldía varias familias se negaron a abandonar sus predios. Desde 2014 los medios de comunicación comenzaron a registrar los enfrentamientos entre distintas comunidades y la Policía, las cuales protagonizaron protestas en las sedes de distintas entidades como la CVC, la Secretaría de Vivienda y la Personería, argumentando incumplimientos por parte de la Alcaldía:

Lo que ellos nos dijeron fue que al entregar nosotros el terreno nos iban a dar un subsidio de arriendo. Nos cumplieron mínimo 6 o 7 meses, de ahí para allá han venido sucediendo muchas cosas y después de que les entregamos ese terreno no nos han solucionado nada¹¹.

En medio del conflicto, en 2015 iniciaron los desalojos por parte de la administración Guerrero. Los desalojos se incrementaron cada vez más y en febrero de 2015 las viviendas de varias familias

¹¹ Entrevista publicada por el noticiero Pazífico Noticias el 5 de junio de 2014 recuperada de <https://www.youtube.com/watch?v=8qchCf1bhl8>

del sector de Venecia y Las Vegas fueron derribadas con retroexcavadoras por orden de la Alcaldía. La comunidad denunció violencia física y abuso de poder por parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) de la Policía, razón por la que el Juzgado Quinto Civil del Circuito le ordenó a la Alcaldía el 17 de febrero de 2015 la suspensión de los desalojos por considerar que los derechos fundamentales de la comunidad estaban siendo vulnerados.

Nosotros no nos oponemos a irnos, pero tampoco nos vamos a dejar que nos atropellen de la forma tan vil como lo están haciendo (...) ya nos salvó (Rodrigo Guerrero) de morirnos ahogados entonces ahora sálvenos que nos vamos a morir de hambre y de miseria¹².

Imagen 6 Operativo de desalojo de la Alcaldía de Rodrigo Guerrero en el sector Venecia y Las Vegas



Foto: Fundación Nomadesc

Una de las mayores preocupaciones de los habitantes del Jarillón tras verse obligados a abandonar sus viviendas, eran sus unidades productivas, pues la mayoría de ellas desempeñaban labores de porcicultura y reciclaje, entre otras actividades de las que dependía su sustento durante los años que ocuparon el jarillón. Meses después de la orden del Juzgado Quinto se retomaron los desalojos

¹² Entrevista publicada por el noticiero Pazífico Noticias el 19 de febrero de 2015 recuperada de https://www.youtube.com/watch?v=H_HfTCEckPQ&t=34s

y se adelantó la reubicación de algunas familias en viviendas que, según sus denuncias, no contaban con las adecuaciones necesarias para seguir con las actividades laborales que les proveían sustento económico. Ante esto el 11 de junio de 2015 un grupo de 20 personas de la comunidad de Venecia y Las Vegas decidieron tomarse las instalaciones de la iglesia La Ermita en el centro de Cali para exigirle a la Alcaldía de Rodrigo Guerrero la suspensión de los desalojos forzosos y una mesa de diálogo para llegar a acuerdos con garantías de vivienda digna. Después de 21 días de toma abandonaron la iglesia tras llegar a un acuerdo con la administración que consistió en:

- Evaluar la suspensión del proceso de reubicación de familias a partir de la restitución de uso de espacio público durante el proceso de concertación que se lleve a cabo en la mesa de trabajo.
- Evaluar la revisión del censo de verificación realizado en el proceso de reubicación del Plan Jarillón de Cali para conocer que familias vivían en los asentamientos humanos de Desarrollo incompleto Venecia y Vegas y no fueron incluidas cuando se realizó este.
- Evaluar que solución de vivienda o alojamiento temporal puede darse a las familias que no hacen parte del censo de verificación y deben salir del sector por el alto riesgo en el que se encuentran.
- Evaluar que solución puede darse dentro del proceso de reubicación por riesgo no mitigable a las familias que tienen unidades productivas o son propietarios de las mismas a través de un plan de gestión socio-económico.
- Solicitar a la CVC dar inicio a los trabajos de reforzamiento del Jarillón en los puntos libres donde se puede trabajar mientras se está en la mesa de trabajo.
- Una vez se adelante trabajos en la mesa de concertación buscar espacios con el gobierno nacional que permita exponer avances e involucrar al gobierno en el proceso.

- Revisar el plan de gestión social presentado por la Alcaldía y concertar con la comunidad para que responda a las necesidades de esta y sea aplicado a las familias que se reubiquen en los proyectos generados por la Administración Municipal y el Fondo Adaptación.
- No realizar gestiones de restitución de espacio de uso público durante el proceso de concertación (El País, 2015)

2.3. Desalojos VS restitución de espacio público, los discursos opuestos entre los actores del conflicto

En torno a los mecanismos utilizados para llevar a cabo el proceso de recuperación de los terrenos en el Jarillón del río Cauca existen dos discursos opuestos: el de la Alcaldía que califica a los habitantes del Jarillón como invasores que deben permitir la restitución de bienes de uso público y el de las comunidades que se auto reconocen como dueños legítimos de un territorio y víctimas de un desalojo violento. Aunque en el desarrollo de este trabajo se ha utilizado el término “desalojo”, usado a lo largo de este conflicto tanto por medios de comunicación como por las familias del Jarillón del río Cauca obligadas a abandonar sus viviendas, este concepto ha sido desconocido por las distintas administraciones locales; así se pudo evidenciar en la respuesta a la proposición No. 266 presentada por el Concejo de Cali ante la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat de Cali el 25 de octubre de 2021 en la que la corporación indagó sobre el número de familias desalojadas por la Alcaldía en el sector de Venecia y Las Vegas, el cual fue rectificado por la secretaría como “proceso policivo de restitución de bien inmueble de uso público”:

De manera respetuosa es importante aclarar que, al ser un predio propiedad del Distrito de Santiago de Cali, se procedió a realizar proceso policivo de restitución de bien inmueble de uso público. Ahora bien, en nuestro sistema de gestión de consulta reposa a la fecha un total de cuarenta (40) unidades sociales que fueron objeto del mencionado proceso policivo. (Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, 2021, p. 2)

Los habitantes del Jarillón del río Cauca han intentado desmontar el discurso que los ha catalogado como invasores, discurso utilizado durante años por la opinión pública para restarles legitimidad. Para ellos se trata de una estigmatización funcional a intereses particulares, pues incluso muchos de los asentamientos que existen en el dique se construyeron bajo la permisividad de agentes del Estado. Muchos pobladores que han sido señalados como invasores no podrían considerarse como tal, pues su llegada a las tierras que ocupan no ocurrió de manera repentina ni ilegal sino que llegaron tras la consolidación de “acuerdos de palabra” o con contratos escritos para el arrendamiento de los terrenos (Uribe et al, 2017). En algunos sectores del Jarillón del río Cauca se llevaron a cabo prácticas organizacionales informales en las que “funcionarios de entidades, cumpliendo actividades en terreno, cedieron, entregaron en arriendo o en comodato terrenos aledaños al Jarillón del río Cauca que fueron avalados a través de contratos de arrendamiento” (Uribe, 2017, p.114)

En esta misma línea Patricia Molina asegura que la construcción del dique surgió como un interés de las élites caleñas para proteger los cultivos de caña de las inundaciones y por eso, a través del mismo aparato estatal, se les permitió a las familias poblar el jarillón para servir a intereses económicos particulares, pues luego de su construcción el dique necesitaba de la arborización para darle solidez a la tierra, lo cual era posible si se le permitía a algunas personas hacerse cargo del lugar. Fue así como muchas familias campesinas que llegaron en condición de desplazamiento obtuvieron lotes en el dique:

Le hicieron unos contratos de comodato a un montón de campesinos, les entregaban unas extensiones grandes en el Jarillón para que vivieran ahí, tuvieran sus gallinitas y marranos, pero

que también sembraran y arborizaran y mantuvieran el tema. Entonces hay todavía campesinos que tienen su contrato original de comodato (Entrevista a Patricia Molina, 28 de febrero de 2023).

Esta versión coincide con el relato de Jackeline Ariza quien habitó durante más de 30 años en el sector de Venecia y Las Vegas en la comuna 6 del Jarillón del río Cauca.

Hemos podido demostrar a través de todo el proceso como muchas partes de este territorio tienen propiedad, tienen escritura pública a nombre de determinadas familias, entonces algunas personas que llegaron inicialmente a este territorio a trabajar en esos cultivos de millo de trigo que habían ahí en ese territorio para familias como los Domínguez Vásquez, los Viveros, eran algunas de las familias que tenían el derecho la escritura sobre estos terrenos, entonces tenían estos terrenos para cultivos y muchas de esas familias llegaron a trabajar ahí y en parte de pago por los servicios prestados los dueños de estos terrenos les permitieron construir ahí y en algún momento los dejaron y les dijeron vamos a darles una parte de este terreno a ustedes para que puedan vivir ahí y así se fue poblando todo este territorio (Entrevista a Jackeline Ariza, 28 de septiembre de 2022).

Según Ariza, durante décadas la comunidad de Venecia y Las Vegas cumplió con sus obligaciones legales en materia de impuestos y pagos de servicios públicos domiciliarios, hecho que desmontaría la versión que utilizó la Alcaldía y los medios de comunicación para señalarlos como invasores:

¿Invasores después de cincuenta años? ahora a conveniencia de ellos para poder hacer su macroproyecto. Creo que es un discurso absurdo que ellos han inventado ahora para poder justificar, inclusive, hay muchos sectores del jarillón que pagan impuesto predial entonces somos invasores para unas cosas, pero para otras no. Es más, yo recuerdo cuando este proyecto empezó ellos decían a boca llena en todos los medios de comunicación “es que ellos no pagan servicios públicos, es que ellos son invasores porque ellos fraudulentamente tienen agua, tienen energía, le roban a EMCALI y cuando sacamos los recibos que muchos de nosotros pagábamos y habían

empresas que mensualmente pagaban hasta 7 millones de pesos, entonces tumbaron su cuentico de que nosotros no pagábamos servicios públicos, pero tocó ponerles los recibos en la cara para que los vieran y es una verdad que ellos conocen, pero que quieren desconocer a conveniencia (Entrevista a Jackeline Ariza, 28 de septiembre de 2022).

Existen registros de prensa que refuerzan la versión de Ariza, El País de Cali registró un testimonio de Luis Alberto Posada, propietario de un inmueble en el Jarillón del río Cauca en el que señala:

“Este lote se lo compré yo a un señor que vivía por aquí. Pago servicios, pago catastro, todo lo que hay que hacerle a las entidades judiciales lo estamos cumpliendo. Yo pago treinta y pico e´ mil de pesos (sic) casi cuarenta mensuales, de predial es barato treinta mil pesos” (El País, 2011)¹³

El informe de El País titulado “El jarillón del río Cauca, que protege a Cali, tiene dueños” (2011) advierte sobre la complejidad de adelantar el proyecto Plan Jarillón ante la comprobación de que efectivamente la ocupación de este dique no obedece a un simple grupo de invasores:

“El despeje del jarillón del río Cauca, que según la CVC y el Dagma es fundamental para preservar esta barrera que protege a 10 comunas y 700.000 caleños de las crecidas del afluente, va a ser mucho más complicado de lo que se pensaba. ¿La razón? Ese dique tiene al menos 300 dueños, que con documentos en mano certifican la legalidad de sus viviendas y negocios sobre la barrera que protege a la ciudad contra las inundaciones” (El País, 2011).

De acuerdo con los conceptos y las fases que conforman una negociación en la teoría de juegos, frente a los puntos concertados entre la administración de Rodrigo Guerrero y la comunidad de

¹³ Entrevista publicada por El País el 26 de abril de 2011. Recuperada de: <https://www.youtube.com/watch?v=E23WPKu0N4k>

Venecia y Las Vegas para levantar la toma de la iglesia de La Ermita, puede decirse que se trató de una “negociación cooperativa”, pues las dos partes lograron un acuerdo en el que se tuvo en cuenta el beneficio mutuo que tenía como meta la ganancia para todas las partes. Solo hasta ese momento se podría mencionar una intención de negociación, pese a que esta se dio únicamente como resultado de acciones judiciales y de hecho. Sin embargo, se trataba de los últimos meses del gobierno de Rodrigo Guerrero y los acuerdos a los que se pudieran llegar no tendrían mucha repercusión en el siguiente gobierno.

Imagen 7 Habitantes de Venecia y Las Vegas durante toma de la iglesia La Ermita



Foto: Noticiero 90 Minutos

A partir de enero de 2016 cuando el empresario Maurice Armitage sucedió a Rodrigo Guerrero en la Alcaldía de Cali, según la comunidad de Venecia y Las Vegas se dio inicio al periodo de mayor persecución. “Él sí llegó sin ningún tipo de consentimiento, ni de dolor ni de nada y arrasó con toda la comunidad” afirma Jackeline Ariza (Entrevista 28 de septiembre de 2022), una de las habitantes de este sector que asumió el liderazgo en defensa de su comunidad. Es por eso que a partir del mandato de Maurice Armitage podríamos hablar de “negociación competitiva”, en la que

no hay interés de beneficio mutuo, lo importante es la victoria final y conseguir el objetivo previsto sin importar el de la otra parte. Ante la oposición de los habitantes de Venecia y Las Vegas a abandonar sus viviendas, el alcalde aseguraba comprender los motivos:

Yo lo entiendo, pues yo se la pongo a cualquiera persona que vaya y que la tengan que sacar de su casa donde lleva años y pásese pa' un apartamento pa' una casa pequeña pues es un proceso difícil, pero lo tenemos que hacer, los caleños tenemos que entender que el Jarillón es vital para la subsistencia de Cali, Cali no es viable sin el Jarillón¹⁴

Como se mencionó anteriormente, varios estudios técnicos y entidades habían llamado la atención sobre el riesgo de que el dique estuviera siendo ocupado de manera irregular. Si bien estos llamados aludían de alguna manera a las causas sociales de este fenómeno, se trataba de una simple formalidad que no pretendía alternativas serias de solución estructural a la problemática de vivienda de las comunidades.

Si tenemos en cuenta que en la teoría de juegos los jugadores son actores o entidades que participan en una situación estratégica con capacidad de tomar decisiones, podemos decir que el conflicto entre la comunidad del Jarillón y la Alcaldía de Cali demuestra un claro desequilibrio de poder dado que los habitantes de Venecia y Las Vegas no han tenido la posibilidad de implementar acciones o estrategias de acuerdo con sus preferencias o metas para maximizar ganancias, minimizar pérdidas u obtener una combinación particular de resultados para satisfacer sus necesidades porque, en este caso, la Alcaldía de Cali ha sido el jugador más poderoso con una ventaja estratégica sobre el jugador menos poderoso, afectando significativamente los resultados

¹⁴ Entrevista realizada por Guardianes del Jarillón el 8 de marzo de 2018 recuperada de <https://www.youtube.com/watch?v=2ZWm3dAwhUk>

de la negociación. Algunas consideraciones para ampliar este análisis desde la teoría de juegos son: el jugador más poderoso generalmente tiene más opciones y recursos a su disposición. Como entidad gubernamental la Alcaldía posee el poder institucional y la autoridad para tomar decisiones pese a las afectaciones que estas puedan generarle a una comunidad. El acceso a recursos públicos, personal especializado con experiencia y conocimientos técnicos en distintas áreas, además de su capacidad para regular leyes e implementar políticas para influir en el desarrollo y la implementación de sus proyectos, pueden conferirle una ventaja en la negociación en detrimento de su contraparte.

Cabe resaltar que si bien la Alcaldía tiene más recursos y poder en una negociación, esto no implica que siempre tengan un resultado favorable ya que las comunidades pueden contar con herramientas que podrían jugar a su favor como la movilización social, el apoyo de organizaciones no gubernamentales, defensores de derechos humanos, el uso de medios de comunicación para visibilizar su situación y las acciones colectivas que podrían aumentar su capacidad de influencia y generar presión sobre la Alcaldía dando como resultado estrategias de negociación efectivas para nivelar el campo de juego y lograr resultados favorables. También es posible que el jugador más poderoso esté interesado en mantener una buena imagen o reputación, lo que podría influir en su comportamiento. No obstante, este no ha sido el caso de la comunidad de Venecia y Las Vegas. Por eso en este conflicto mientras el jugador más poderoso continúa interesado en maximizar su beneficio y lograr un resultado particular, el jugador menos poderoso no tiene la posibilidad de enfocarse en ganancias o beneficios sino en como minimizar las pérdidas.

En medio del conflicto que ha surgido durante el proceso de implementación del Plan Jarillón de Cali, es claro como las acciones del jugador 1/Alcaldía han afectado las opciones y resultados de jugador 2/comunidad Venecia y Las Vegas. Debido al desequilibrio de poder entre los dos actores,

el jugador 1 ha tenido la capacidad de influir en la posición del jugador 2. De acuerdo con la información que registra en el “Plan de Reasentamiento” de la Alcaldía de Cali (2019), el censo para la identificación de las personas que habitaban el Jarillón del río Cauca consistió en un proceso adelantado entre 2012 y 2014 en el que se verificó, mediante visitas domiciliarias y realización de encuestas en los hogares o unidades productivas, el número e identidad de las familias que se encontraban habitando la zona de riesgo no mitigable. Este censo estuvo a cargo de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres que construyó una ficha estándar que debía ser diligenciada con la siguiente información:

Tabla 4 Preguntas ficha estándar para censo de la Alcaldía

Fecha
Nombre
Número de cédula
Nombre del asentamiento – AHDI
Número de techo
Total de personas
Datos del hogar
Datos de la vivienda
Datos de los integrantes del hogar
Ficha económica empresarial (cuando hubiese lugar)

Fuente: Concejo de Cali

Como se puede evidenciar en las preguntas utilizadas para la verificación, no se incluyó el tiempo de cada familia en el territorio, dado que el censo fue realizado con el objetivo de mitigar el riesgo de la ola invernal. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat de Cali, en la verificación hubo un registro de 127 unidades sociales con unidad productiva para los asentamientos de Venecia y Las Vegas. Durante dicha verificación sociodemográfica se identificaron un total 8.777 familias en todos los asentamientos del Jarillón del río Cauca con las siguientes particularidades consignadas en las fichas de verificación:

- En aquellos casos, en los que al momento de la verificación estaban los inquilinos y el poseedor de la mejora, ambos quedaron incluidos en la ficha de verificación sociodemográfica.
- En aquellos casos en los que al momento de la verificación estaban los inquilinos habitando, más no el poseedor de la mejora, éste último no quedó incluido, puesto que éste al no estar habitando en el Jarillón no estaba en una situación de riesgo.
- Cuando se trataba de una unidad productiva y el propietario se encontraba habitando en el Jarillón éste era verificado. En el caso en que el dueño de la unidad productiva no se encontrara y la persona encargada referenciaba al dueño, éste era incluido en la base de datos. (Plan Jarillón de Cali, 2019, p.64)

Respecto a la manera en que se adelantó este censo existieron muchas críticas y cuestionamientos, ya que fue creado y socializado en la comunidad como un trámite de verificación para atender una ola invernal, más no como la herramienta que se usaría para llevar a cabo el proceso de reubicación de las familias que por décadas habían ocupado el Jarillón del río Cauca. Jackeline Ariza, líder del asentamiento Venecia y Las Vegas, asegura que al no tener claridad sobre cuál era realmente el objetivo del censo, muchos propietarios se quedaron por fuera de las bases de datos y sin el beneficio de la vivienda, puesto que los funcionarios les aseguraban que se trataba de una recopilación de datos para brindarles ayudas humanitarias frente a lo cual algunos prefirieron no suministrarlos teniendo en cuenta que varios de ellos eran propietarios de predios regulares e irregulares en el jarillón y alquilaban parte de sus viviendas para tener ingresos adicionales. Consideraron que las supuestas ayudas podían ser más útiles para sus inquilinos que se

encontraban en desventaja económica frente a ellos, quienes no debían asumir costos de arrendamiento. Los funcionarios nunca les aclararon la información.

Hoy seguimos en la lucha los propietarios que quedamos sin el derecho y a esto sumémosle también que muchos de los que aparecieron en la base de datos fueron consecuencia de la corrupción con la que han venido manejando el Proyecto Plan Jarillón porque también tenemos las pruebas de como algunos de los funcionarios del Plan Jarillón desvinculaban a las familias realmente existentes en el Jarillón y las sacaban de las bases de datos y metían a sus familiares para que fueran sus familiares quienes recibieran estos beneficios y no quienes verdaderamente vivíamos ahí (Entrevista a Jackeline Ariza, 28 de septiembre de 2022)

Por su parte, la exconcejal Patricia Molina, quien se caracterizó durante el gobierno de Rodrigo Guerrero y Maurice Armitage por ser una de las más férreas opositoras al Plan Jarillón, aseguró que lo acontecido con el censo y el Proyecto Plan Jarillón no fueron simples irregularidades sino hechos concretos de corrupción en los que estuvieron involucrados también algunos funcionarios de la administración que adelantaron el censo:

Aquí hay corrupción en todos los niveles hasta de los propios que iban a hacer las encuestas, a ellos les daban plata para meter gente que no era, hay cantidad de gente que no pertenece al jarillón y están ubicados en casas es una cosa aterradora y todo eso lo sabemos, además el censo que hicieron no fue un censo para el Jarillón, lo que hicieron fue un censo para una ola invernal cuando hubo una inundación y lo hicieron con trampa, engañando a la gente y tú no puedes hacer eso. Si tú vas a hacer un censo real para el tema del Jarillón lo tienes que hacer como es, pero no engañando a la gente y un día que hay una inundación en un sector entonces vas y censas y aprovechas la ola

invernal y con ese censo es que estás trabajando el Jarillón, no puede ser. Ahí ha habido fraudes por toda parte, robo por toda parte (Entrevista a Patricia Molina, 27 de febrero de 2023).

En el mismo sentido un funcionario del Plan Jarillón señaló que la manera en que se adelantó el censo de verificación por parte de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres produjo que muchas personas que realmente tenían o tienen, hasta la actualidad, el derecho al beneficio de vivienda, se quedaran por fuera del mismo, ya que por distintas circunstancias y por la falta de información no estuvieron presentes durante los días que se realizaron las encuestas, lo que los funcionarios automáticamente tomaban como una muestra irrevocable de que no habitaban en el Jarillón. Por eso su única posibilidad para ser incluidos en las bases de datos y acceder a una vivienda fue mediante una orden judicial que demostraba que sí ocupaban el territorio antes de la fecha en que se hizo la verificación, aunque “muy pocas personas lo han logrado porque es muy difícil ganarle una batalla jurídica al Plan Jarillón” (Entrevista a funcionario de Plan Jarillón, 17 de abril de 2023). Las dificultades señaladas fueron confirmadas por las declaraciones que en 2020 la oficina de prensa de la Alcaldía de Cali publicó en su página web sobre las advertencias del Gerente del Plan Jarillón, Eli Shnaider Brener (2020-2022), al respecto. Según el funcionario, el proyecto de ninguna manera incluiría nuevas personas en el programa y solo tendría en cuenta a las que hicieron parte del censo de verificación hasta el año 2013, advertía que “no caigan en manos de estafadores porque les van a hacer perder dinero, no vamos a reconocer ni un solo beneficiario más” (Alcaldía de Cali, 2020).

Los habitantes de sectores aledaños al Jarillón que dicen haber sido testigos del mal manejo del censo aseguran que personas ajenas al dique una vez se percataban de la presencia de funcionarios de la Alcaldía llegaban al lugar para ser incluidas:

La gente decía vamos, vamos que ya están censando e iban y se metían a esas casas y el que vivía hace 20 años ahí se quedaba por fuera. Entonces le dieron a esa gente y cuando llegaron al que realmente era le decían no, aquí ya les dimos casa, ya liberamos el espacio, ya la unidad familiar está. Hay otro punto y es que resultaba que en el Jarillón en una casa podían vivir diez personas de una misma familia su hermano, su hermana, su primo, pero cada quien tenía su hogar, sus hijos, pero si vivían bajo el mismo techo solo tenían derecho a un apartamento de 47 metros para las diez familias que están en esa casa y a todos los cruzan ya no pueden recibir subsidio de Comfandi, ni del Ministerio de Vivienda, nada, ya quedaban listos (Entrevista a habitante de la Comuna 6, abril 25 de 2023).

Jackeline Ariza reafirma estas declaraciones y señala que se trató de una simple caracterización por techos en la que no hubo ninguna verificación de las condiciones sociales de las familias:

¿Como haces para saber debajo de un techo cuantas familias existen y bajo qué condiciones viven debajo de ese techo? no podés decir que se hizo una caracterización cuando ellos llegaron mintiéndole a la gente, cuando ellos llegaron llenando sus encuestas como a ellos les parecía que debían llenarlas y no con la claridad que se requería para poder establecer cuantas personas adultas mayores habían, cuantas personas en vulnerabilidad existían, cuantas personas discapacitadas, cuantas madres cabeza de hogar, cuantos niños ni cuantas de estas familias tenían vocación campesina y agrícola o se dedicaban a otro tipo de cosas más industriales, como colchones, recuperación de vidrios, recuperación de plástico, eso nunca fue tenido en cuenta (Entrevista a Jackeline Ariza, 28 de septiembre de 2023).

Estos testimonios ponen en evidencia la falta de planificación en el proceso de reasentamiento que se llevó a cabo en el Jarillón del río Cauca, pues se podría concluir que el proceso se limitó a cumplir con trámites administrativos, pero de ninguna manera hubo una preocupación real por mejorar las condiciones de quienes habitaban el territorio y garantizar sus derechos. Además de

las fallas denunciadas sobre el manejo del censo, otros factores, según el funcionario del Plan Jarillón, han impedido que algunas familias accedan a su derecho a la reubicación:

En el proyecto se determinó que el derecho no es heredable entonces hay mucha gente que se quedó sin la posibilidad del reasentamiento porque se murió el papá o la mamá y los hijos no quedaron en la base de datos, ya no eran mitigables, ya no tenían derechos porque el proceso no es heredable (Entrevista a funcionario de Plan Jarillón, 17 de abril de 2023)

Otro de los problemas a los que se han enfrentado algunos habitantes del Jarillón es a la figura bajo la cual se ha adelantado el proceso de reubicación que no está establecida como un proyecto de vivienda de interés social sino de mitigación del riesgo, lo que le impidió a muchas personas tener la oportunidad de ser reubicadas:

Hay casos que he conocido en mi trabajo en que, por ejemplo, la abuela de uno de los habitantes le dejó a él y a varios hermanos una finca de herencia en Pizarro, Nariño y ya lo habían cruzado y le dijeron que no tenía derecho porque ya tenía como mitigar el riesgo porque tenía una vivienda y él manifestó que eso era muy lejos y que él de allá había salido desplazado y además era una herencia como de veinte hermanos y le insistieron en que no había nada que hacer porque ya tenía una vivienda para mitigar el riesgo. Resulta que si a usted un día se le entró el agua y eso se hizo invivible y usted se fue, pues ya perdió el derecho porque ya no está ahí, ¿se tuvo que ir porque el agua se le tragó la casa? ah pues usted ya se fue y ya tuvo como mitigar el riesgo, usted resolvió (Entrevista a funcionario de Plan Jarillón, 17 de abril de 2023).

Por otra parte, quienes sí tuvieron la posibilidad de ser reubicados en distintos proyectos habitacionales se vieron sometidos a condiciones de pobreza extrema, pues muchos durante su

estadía en el jarillón contaban con empleo o unidades productivas que les garantizaban su sustento diario. Sin embargo, al llegar a apartamentos de 30 metros cuadrados, quienes se dedicaban a la cría de animales y el reciclaje, entre otras actividades, quedaron sin ninguna posibilidad de empleo. Este fue el caso de Álvaro Caicedo, quien vivió en Las Vegas donde se dedicaba a manejar una carretilla de tracción animal que le permitía desarrollar distintos tipos de trabajo; en el lugar que habitaba contaba con una pesebrera para guardar su caballo. Cuando la Alcaldía empezó a realizar los primeros desalojos, Álvaro Caicedo decidió abandonar el Jarillón voluntariamente para asentarse en una vivienda en el barrio Llano Verde. Sin embargo, los problemas económicos empezaron casi de inmediato, pues al no contar con un espacio para guardar su caballo como en el jarillón, se veía obligado a dejarlo en la calle amarrado a un árbol y a los pocos días de haber llegado a vivir en Llano Verde le robaron su caballo y con él sus posibilidades de seguir laborando, pues se trataba de su principal herramienta de trabajo:

Ya no había la forma del rebusque porque por ejemplo en Petecuy era un barrio donde había mucho rebusque usted llevara lo que llevara del Jarillón eso se vendía, hasta aguamasa. Yo anduve en la carretilla recogiendo aguamasa y vendía a 2.500 el tarro de aguamasa pa' los marranos y eso a esta hora llegaba y la gente al piso me compraba entonces en ese Jarillón se hacía platica. A mí en el Jarillón me fue bien, pero Llano Verde si es muy bravo. Hubo gente que se afectó mucho, yo también me afecté mucho. Los marraneros, esa gente con marranos y todas esas cosas les tocó venderlos por cualquier cosa o comérselos porque creyendo en el cuento de que en Llano Verde los iban a ayudar los recicladores a esa gente le tocó muy duro, incluso, todavía es muy duro porque en el Jarillón la mayoría de la gente vivía era de eso del reciclaje, de las botellas y toda esa vaina y cuando llegamos a Llano Verde pues eso fue un cambio bravo (Entrevista a Álvaro Caicedo, 9 de febrero de 2023).

Como el caso de Álvaro Caicedo hubo muchos casos más, de personas que quedaron completamente desubicadas sin dónde poder meter sus animales para seguir desempeñándose en las actividades laborales que ejercían en el Jarillón:

Una vez fuimos a hacer una verificación a la Urbanización Río Cauca donde también se reubicaron algunas familias del jarillón y nos encontramos con un caballo en un cuarto piso, porque claro la gente no podía dejar sus animales en la calle porque se los robaban y de ellos seguía dependiendo su sustento, entonces cómo es posible que el Plan Jarillón no haya previsto ese tipo de cosas? o simplemente no les importó (Entrevista a funcionario de Plan Jarillón, 17 de abril de 2023).

Si bien, los funcionarios del Plan Jarillón conocían de antemano las condiciones en las que vivían las personas que allí habitaban, como lo manifiesta el funcionario probablemente no hubo un interés en evitar situaciones como las de Álvaro Caicedo, dado que para la Alcaldía se trataba de mostrar resultados en corto tiempo que demostraran que se estaba avanzando en la recuperación del dique para proteger a la ciudad de posibles catástrofes. Quienes aceptaban abandonar sus viviendas voluntariamente no tenían ninguna posibilidad de regresar a ella en el caso de que no se sintieran conformes con su nuevo hogar pues una vez sus predios eran entregados se demolían: “Ellos (funcionarios de Plan Jarillón) llegaban y decían muchachos ustedes salieron beneficiados con la vivienda entonces tocaba entregarla, subían la volqueta y tumbaban el rancho, así era” (Entrevista a Álvaro Caicedo, 9 de febrero de 2023).

De esta forma se puede observar una serie de hechos que dan cuenta de una regularidad en los resultados del Proyecto Plan Jarillón, hechos relativos al desmejoramiento de las condiciones de vida de las familias reubicadas en zonas marginales de la ciudad. La Alcaldía como actor principal y poderoso en el conflicto en torno a la vivienda de la población vulnerable del jarillón, en medio del desequilibrio de fuerzas entre ambas partes, se encaminó hacia el ejercicio netamente

administrativo en la mediación y abordaje de la problemática, desconociendo en gran medida el impacto social de sus políticas.

CAPÍTULO III. Expectativas vs resultados: negociaciones predeterminadas

Como se ha venido describiendo en el transcurso del presente trabajo investigativo, las negociaciones entre las distintas administraciones de Cali y las comunidades del Jarillón empezaron en un escenario de desequilibrio de fuerzas en disputa. Las comunidades prácticamente se vieron abocadas a participar en una “negociación fallida” en tanto, según la configuración que adoptó el problema desde los discursos técnicos y administrativos de la Alcaldía, no tenían más alternativa que acoplarse a las determinaciones de su contraparte y jugar bajo unas reglas que de antemano ya ofrecían un desenlace predeterminado. Por ejemplo, habitantes de la comunidad de Venecia y Las Vegas denunciaron la presunta manipulación de las bases de datos de la Alcaldía de Cali para el proyecto Plan Jarillón que se construyeron con la información recopilada durante el censo para la mitigación de la ola invernal adelantado por la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres. Meses después se comprobó la veracidad de la denuncia en el informe de “Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral en Modalidad Especial de seguimiento al Proyecto Plan Jarillón vigencia 2016” que adelantó la Contraloría General de Santiago de Cali. Allí se determinó que las bases de datos que contenían la información de los habitantes del Jarillón del río Cauca presentaban varias “deficiencias”. Según el ente de control, se hallaron inconsistencias en las bases de datos suministradas para la auditoría respecto a la identificación de los hogares, pues en varios casos los datos registrados en las fichas del expediente de techos con grupos familiares no coincidían con los registrados en el censo. Asimismo, alertó sobre las pocas garantías de seguridad y confiabilidad en la que se encontraba la información recolectada en el censo, ya que fue consignada en un software poco seguro que dejó en condiciones de vulnerabilidad las bases de datos, las cuales no contaban con restricciones, reglas ni filtros de seguridad frente a usuarios no autorizados, por lo cual no se garantizaba la confiabilidad de la

información ni se evitó la alteración de los datos. También se estableció que al momento de realizar la base de datos no hubo suficiente divulgación de esta; es decir, esta fue en detrimento de la veracidad de la información que servía para conocer de manera clara y precisa los hogares ubicados en el Jarillón y las unidades productivas que allí existían (Contraloría General de Santiago de Cali, 2017). Cabe resaltar que durante la auditoría en mención se detectaron 28 hallazgos con distintas incidencias:

Tabla 5 Cuadro de relación de hallazgos

Tipo de Observación	Cantidad
Administrativos	28
Disciplinarios	18
Fiscales	1
Penales	1
Total	28

Fuente: Contraloría General de Santiago de Cali, 2016

No obstante, estas incidencias no fueron las únicas irregularidades denunciadas. En el Concejo de Cali también hubo pronunciamientos importantes alrededor de la realización del censo. El entonces concejal Carlos Andrés Arias señaló que las fichas de caracterización que debieron diligenciar los habitantes del Jarillón tenían múltiples inconsistencias y expuso el ejemplo de un hombre que, según él, primero aparecía registrado como porcicultor y luego apareció como criador de aves de corral. Esto obedecía a una estrategia para inflar las cifras y aumentar el valor de las indemnizaciones:

También conozco cuatro casos de personas, a quienes el mismo director del Jarillón les había contestado por escrito el año pasado que no figuraban en el censo, que no aparecían en el Plan

Jarillón, pero posteriormente les pagaron entre 36 y 51 millones de pesos en indemnizaciones (El País, 2017)¹⁵.

Estos hechos demuestran que los resultados del Plan Jarillón resultaron diferentes a lo que esperaban las comunidades. En el marco de la historia de los asentamientos informales en Cali se desarrolló el origen del Plan Jarillón, el cual inició como un proyecto altamente ejecutivo realizado desde los escritorios donde se cometieron errores significativos desde sus inicios hasta la actualidad, con graves consecuencias para la dignidad de quienes habitaban en el dique del río Cauca. Durante la ejecución de este proyecto las distintas alcaldías actuaron de manera violenta e improvisada obstaculizando la posibilidad de obtener un resultado favorable para todas las partes:

Supuestamente, los censos se realizaron para encontrar soluciones para estas comunidades, pero con el paso del tiempo, muchas de ellas aún permanecen en el Jarillón. Se han identificado numerosas irregularidades en el Plan Jarillón, como se menciona en los informes de la Contraloría y la Procuraduría. El exgerente del Plan Jarillón, Juan Diego Saa, enfrentó múltiples demandas comunitarias y sufrió graves consecuencias políticas y legales debido a estas irregularidades (Entrevista a Hernando Uribe, 30 de mayo de 2023).

En concordancia con las irregularidades y hechos de corrupción mencionados, el informe de auditoría de la Contraloría de Cali señaló varias inconsistencias en el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria:

- Reconocimiento de beneficios sin cumplir el requisito de estar registrado en la base de datos
- Mayor cantidad de hogares por techo de los establecidos en ficha original

¹⁵ <https://www.elpais.com.co/calila-polemica-tras-las-reubicaciones-de-los-habitantes-del-jarillon-del-rio-cauca.html>

- No hay evidencia del acta de entrega de viviendas VIP (Vivienda de Interés Prioritario) a beneficiarios que han recibido el bien
- Algunas firmas de los contadores públicos que certifican los estados financieros no generan confiabilidad en sus trazados
- Algunos derechos de petición no fueron contestados dentro del término
- No hay registro documental ni fotográfico del acompañamiento social, jurídico y administrativo a la comunidad
- Los documentos no permiten identificar la trazabilidad de las diversas etapas del proceso
- Algunas actas de notificación son suscritas solamente por el personal del Plan Jarillón y no por las personas de la comunidad con quienes se realizaron las diligencias
- Los cambios realizados por medio de fichas de actualizaciones que incluyen modificaciones a la información de la base de datos no contienen las firmas de quien las autoriza (Contraloría General de Santiago de Cali, 2017)

Posteriormente, en 2018 la Contraloría General de la Nación adelantó una auditoría financiera al Fondo de Adaptación para analizar el estado del proyecto Plan Jarillón. En ella se determinó que a diciembre de ese año únicamente se había hecho entrega de 2.075 viviendas de interés prioritario (VIP) de las 6.161 que se requerían para garantizar la reubicación de gran parte de las 8.777 familias censadas, razón por la cual para esa fecha permanecían en la zona de riesgo no mitigable. En cuanto a las compensaciones económicas que quedaron establecidas por la Alcaldía de Cali en el Decreto 4110.20.0480 de 2016 “Para mitigar los impactos socioeconómicos a las unidades sociales por el reasentamiento”, la Contraloría señaló que “no se ha entregado efectivamente ninguna”. Por todo esto, el ente de control concluyó que el avance del Proyecto Plan Jarillón no dio cumplimiento al principio de eficacia, minando la confianza de la población objeto del proyecto “con las dificultades que estos afrontan, entre otras, por los traslados de su hábitat,

dificultades de desempleo y problemática social como la inseguridad” (Contraloría General de la República, 2019). Los hallazgos confirmaron que efectivamente se trató de un censo mal ejecutado y con serios indicios de corrupción. Las denuncias realizadas por distintos actores y los resultados de las auditorías realizadas por la Contraloría tanto municipal como nacional revelan serias deficiencias en el desarrollo del Proyecto Plan Jarillón, ya que no se brindó un apoyo integral a las familias para mitigar los impactos negativos en su calidad de vida, agravando sus condiciones socioeconómicas. Actualmente muchas personas continúan padeciendo dificultades y problemas producto del desarraigo. La carencia de una vivienda digna, la falta de empleo y la inseguridad alimentaria demuestran la importancia de una gestión adecuada y eficiente a la hora de adelantar procesos reales de reubicación. En consecuencia, es fundamental que las autoridades responsables tomen medidas correctivas y aseguren la implementación efectiva de este proyecto que sigue en marcha. Solo a través de una gestión responsable y transparente se podrá restaurar la confianza de la población y garantizar su bienestar en situaciones de reasentamiento.

3.1. ¿Negociación o imposición?

En el conflicto entre la Alcaldía de Cali y la comunidad de Venecia y Las Vegas del Jarillón del río Cauca no se observó un proceso de negociación efectivo. En cambio, se impusieron los intereses particulares de la Alcaldía perjudicando la capacidad de las comunidades para tomar decisiones y debilitar su poder de negociación. No se brindó espacio para que las voces de la comunidad fueran escuchadas ni se tuvieron en cuenta sus necesidades y preocupaciones. Esta imposición unilateral por parte de la Alcaldía tuvo un impacto negativo en la relación entre las autoridades y las comunidades afectadas, generando un clima de desconfianza y malestar. La falta de diálogo y la ausencia de negociación solo contribuyeron a profundizar el conflicto y obstaculizar

la posibilidad de encontrar soluciones consensuadas y satisfactorias para ambas partes involucradas.

Cuando se hace una mesa de negociación, se hace para negociar un proceso antes de que se violen derechos y se despliegue la maquinaria con grúas para derribar las casas. En este caso no hubo verdaderas mesas de negociación, en cambio, lo que ocurrió es que primero llegaron y atropellaron a la gente sin contemplaciones. Lo de sentarse a dialogar con la gente solo lo hacían cuando la comunidad les demostraba las irregularidades y los daños que ya les habían causado. Eso se convirtió en un forcejeo constante y el tiempo ha pasado y las comunidades continúan en la misma situación sin encontrar una solución. En realidad el Proyecto Plan Jarillón ha sido una violación total de derechos, algo extremadamente doloroso (Entrevista a Patricia Molina, 28 de febrero de 2023).

En la actualidad, como líder de Venecia y Las Vegas, Jackeline Ariza sigue representando 62 familias pertenecientes a este sector. Sin embargo, solo una de ellas ha recibido beneficios en términos de vivienda, mientras que únicamente tres han obtenido indemnizaciones por sus unidades productivas; las 58 familias restantes no han recibido ningún tipo de apoyo o compensación. “Ni siquiera una moneda ni un subsidio de arrendamiento ni una solución de vivienda ni una ayuda para unidad productiva, nada, nada, nada. A todos nos tocó resolver por nuestra propia cuenta” (Entrevista a Jackeline Ariza, 28 de septiembre de 2022).

Por lo anterior el Proyecto Plan Jarillón de Cali, ha sido objeto de críticas sustanciales y cuestionamientos sobre su legitimidad y cumplimiento de las normativas legales. Se argumenta que este proyecto no solo vulnera los derechos fundamentales de las personas, sino que también

afectó de manera considerable a los grupos más vulnerables, como los niños, al privarlos de una vivienda adecuada y de oportunidades educativas.

Tenemos casos y los puedo demostrar de niños a los que, por no garantizarles su derecho a la vivienda, hoy están en Valle del Lili¹⁶, muchos de esos niños al ver que no tenían ni cómo llegar al colegio porque no tenían casa cogieron el “mal camino” entonces no me digan que el proyecto Plan Jarillón fue un proyecto enmarcado dentro de la ley porque eso es totalmente falso (Entrevista a Jackeline Ariza, 28 de septiembre de 2023)

Pese a que las alcaldías, en su esencia, tienen como objetivo proteger y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos este proyecto contribuyó a un mayor empobrecimiento de decenas de familias. Una vez Jorge Iván Ospina asumió el primer cargo de la ciudad en 2020 hubo un cambio de perspectiva en el Plan Jarillón que ha intentado darle un enfoque más conciliador. No obstante, esto ha ocurrido únicamente con la comunidad asentada en Samanes del Cauca, en la Comuna 21, donde se han adelantado mesas de negociación para buscar alternativas de solución diferentes a las que históricamente se han implementado con las comunidades del Jarillón del río Cauca.

Las comunidades han creído en esta administración y en su propuesta de negociar, proporcionar planos, adquirir terrenos y construir viviendas. Sé que el proceso con Samanes del Cauca está bastante avanzado, pero es importante señalar que esto solo se ha aplicado en este sector y en algunos otros casos, pero el problema en otros sectores del Jarillón continúa. Lo de Samanes y la actual administración Ospina es de lo poco en la historia de Cali donde ha habido cierto diálogo y cierta negociación, pero es porque la comunidad se organizó y actuó (Entrevista a Hernando Uribe, 30 de mayo de 2023).

¹⁶ El Centro de Formación Juvenil Valle del Lili, es el centro penitenciario donde son reclusos los menores de edad que cometen un delito

En el caso específico de Venecia y Las Vegas, han transcurrido más de siete años desde el abandono forzado de sus viviendas. Jackeline Ariza constata que casi 60 familias continúan padeciendo las consecuencias de estas acciones y aún no cuentan con un lugar donde vivir. Aunque los desalojos se llevaron a cabo en la Alcaldía de Maurice Armitage, en el gobierno actual encabezado por Jorge Iván Ospina la voluntad política para abordar y transformar la realidad de los afectados ha sido insuficiente. Si bien la comunidad ha entablado diálogo en diversas ocasiones con la administración Ospina, en especial con el gerente del Plan Jarillón, su posición, según la comunidad, ha sido la de señalar la imposibilidad de actuar y cambiar la situación argumentando la inexistencia de una orden judicial que la respalde. Existen evidencias de la gestión inadecuada de este proyecto con serios indicios de corrupción, entre los que se encuentran el desvío y la pérdida de los recursos destinados a las comunidades. Resulta igualmente preocupante que las viviendas que debían ser entregadas a las familias afectadas en el Jarillón hayan acabado en manos de particulares externos a la problemática. Aunque la administración actual tiene pleno conocimiento de esta circunstancia, no han asumido la responsabilidad e insisten en que la comunidad debe presentar las respectivas denuncias ante las autoridades competentes. Las denuncias ya han sido interpuestas y los procesos se encuentran en curso, pero no se ha tomado ninguna acción efectiva al respecto. La Alcaldía actual se ha escudado en el argumento de que todo lo ocurrido tuvo lugar durante la administración anterior, sin percatarse de las consecuencias perjudiciales que las familias aún enfrentan debido a dicho accionar. Ante esta situación, cabe preguntarse por qué desde el poder municipal no se han vislumbrado soluciones de fondo a este problema:

Hay pruebas que demuestran que ellos están al tanto de todo incluso un caso específico de unas familias que salieron de la casa de uno de nuestros compañeros y la Personería fue hasta Llano

Verde y estas personas en la cara les dijeron que ellos ni conocían el Jarillón. Esas personas siguen con las casas en Llano Verde y el compañero de nosotros sigue perjudicado porque ahora le argumentan que él ya no tiene derecho a vivienda porque de ahí ya salieron dos familias, pero esas familias ¿quien las sacó y quien las metió? y la Personería está al tanto de todo esto y que pasa? Nada. Y nosotros seguimos denunciando y presentándoles pruebas y no pasa nada (Entrevista a Jackeline Ariza, 28 de septiembre de 2022)

Cali ha sido una ciudad pensada y construida por la élite, concebida y materializada por esta minoritaria clase social. En medio de su desarrollo, han surgido comunidades que han intentado desafiar y trastocar esta estructura elitista, adaptándola a sus propias posibilidades. Este fenómeno genera tensiones entre un proyecto elitista y las necesidades de la comunidad, lo cual encapsula de manera concisa la esencia de Cali. A lo largo de los años, desde la década de los 40, se han manifestado tensiones entre las élites agroindustriales e industriales, quienes buscan explotar y obtener beneficios de la plusvalía de la tierra, y las comunidades que han sido marginadas y reclaman su derecho a habitar la ciudad.

El dique se construyó para transformar áreas inundadas en áreas cultivables y así impulsar la actividad agrícola en estos territorios y proteger a los cultivos cañeros. Recordemos que la CVC y su surgimiento tiene que ver mucho con los intereses de la élite. Claro, hay un gobierno interesado también, pero sobre todo han prevalecido los intereses de la élite para impulsar lo que ellos denominan la economía del desarrollo-región (Entrevista a Hernando Uribe, 30 de mayo de 2023)

Cali es la ciudad donde residen los grupos económicos más poderosos del Valle del Cauca y pese a albergar una población numerosa, solo unas cuantas familias han acaparado todo el poder económico y político. Históricamente, estos grupos han ejercido un control significativo sobre la ciudad, desde los períodos en los que los alcaldes eran designados a dedo, hasta la actualidad donde

pese a existir un sistema de elección popular, quienes son elegidos y provienen de un sector distinto a la élite vallecaucana suelen mantener una relación de sumisión hacia estos grupos influyentes. Como resultado, la gestión del erario público tanto a nivel local como departamental se encuentra subordinada a los intereses y proyectos de los grupos económicos dominantes. La creación de la CVC y sus acciones siempre estuvieron encaminadas a beneficiar los negocios de las familias de la élite caleña como los Garcés y los Eder, incluso, los primeros directores de esta corporación pertenecían a estas dos familias el cargo fue asumido en octubre de 1954 por Bernardo Garcés Córdoba hasta diciembre de 1966 posteriormente fue sucedido por Henry Eder quien estuvo en el cargo desde enero de 1967 hasta agosto de 1976:

La primera acción del señor Eder al llegar a la CVC es proteger sus cultivos de caña del río, por eso llega y decide hacer el Jarillón así nació el Jarillón, el Jarillón no se construyó para proteger a nadie sino para protegerle de la inundación los cultivos a ellos. Los mayores invasores y hablando de Cali que es una ciudad de ejidos son la élite económica de aquí, son las 4 o 5 familias de los cacaos de aquí, ellos son los invasores reales de este territorio (Entrevista a Patricia Molina, 28 de febrero de 2023).

Existe una deuda social significativa hacia las comunidades más vulnerables de Cali, y resulta inaceptable que el derecho a la vivienda, que en realidad se extiende más allá de una mera vivienda y abarca un concepto más amplio como el hábitat, no se cumpla en Colombia. Es imperativo que todas las personas cuenten con un techo y un entorno que les brinde acceso a los servicios básicos y todo aquello que pueda garantizar su bienestar y seguridad. Este es un aspecto que debe ser construido y abordado para forjar una sociedad nueva y más equitativa. Es necesario otorgarles a estas comunidades su espacio habitacional y resarcir la extensa deuda social que se ha acumulado. Para lograrlo, se requiere una administración municipal con una voluntad política firme y decidida,

que no esté exclusivamente al servicio de la élite, sino que priorice el bienestar y los derechos de todos los ciudadanos.

CONCLUSIONES

Este trabajo se centró en analizar el conflicto que se ha generado entre la Alcaldía de Cali y la comunidad de Venecia y Las Vegas en torno a la implementación del Proyecto Plan Jarillón de Cali. Desde la perspectiva de la teoría de juegos se abordaron las posiciones de cada uno de los actores en los escenarios de negociación que se han adelantado a lo largo de este proceso en pro de buscar mecanismos que permitan la resolución del conflicto con soluciones estructurales de vivienda digna para las poblaciones más vulnerables. Se estudió el desalojo forzado como la principal acción utilizada históricamente por los gobiernos para la recuperación de tierras habitadas irregularmente. Para desarrollar esta investigación se recopilaron datos de documentos institucionales y se realizaron entrevistas con los distintos actores involucrados para comprender sus dinámicas y características.

La teoría de juegos permitió analizar las estrategias y decisiones que ambas partes han implementado a lo largo de este conflicto, destacando la importancia de abordar la necesidad de vivienda digna desde las políticas públicas para encontrar alternativas que contribuyan a superar su déficit. Estas políticas buscan promover el acceso a una vivienda adecuada, mejorar las condiciones de vida de las personas que residen en asentamientos informales y garantizar su seguridad, servicios básicos y una participación incluyente en la ciudadanía. Además, los gobiernos de turno y las instituciones estatales también buscan mostrar resultados y presentar como exitosas sus gestiones, en muchas ocasiones, disminuyendo el bienestar de las personas que son objeto de estas políticas públicas con soluciones de vivienda más bien precarias e insuficientes.

Como se pudo observar en el desarrollo de la investigación, uno de los problemas que se derivan de las ocupaciones irregulares de la tierra atiende a las dinámicas de desalojo forzado que llevan a cabo las instituciones estatales basadas en la premisa de mitigar los riesgos asociados a las condiciones de informalidad y mejorar la calidad de vida de los tramos más vulnerables de la población. El análisis efectuado sobre el conflicto entre la comunidad de Venecia y Las Vegas demuestra que en Colombia la problemática de la vivienda y de los desalojos demanda soluciones integrales y sostenibles. Es necesario abordar no solo la simple construcción de vivienda, sino también los aspectos relacionados con la planificación urbana, la infraestructura, el acceso a servicios básicos, las oportunidades de educación, empleo e inclusión social.

El sector Venecia y Las Vegas fue uno de los más visibles en esta problemática, ya que sus líderes emprendieron una lucha jurídica y social, aún vigente, por defender su derecho al territorio. En este sector convivieron más de 700 familias en calidad de propietarias o arrendatarias. Las acciones ejecutadas por las distintas administraciones de la ciudad, partiendo de la Alcaldía de Apolinar Salcedo (2004-2007), tendieron a la estigmatización, reubicación y desalojo forzado de las comunidades asentadas desde la década de 1980 sobre el dique o a negociaciones que resultaron desventajosas para quienes aceptaron voluntariamente abandonar este espacio.

Como se pudo evidenciar, el discurso esgrimido desde la institucionalidad se forjó principalmente bajo consideraciones de orden técnico que abogaban simplemente por soluciones de carácter físico y ambiental, dejando de lado un abordaje profundo de la dimensión social de la problemática de las comunidades y de sus derechos. Desde la Alcaldía de Cali el principal objetivo frente al Jarillón fue la desocupación humana de estos terrenos y la implementación del megaproyecto Plan Jarillón,

lo cual ocasionó que las personas que ocupaban estos asentamientos informales tuvieran que convivir con la constante amenaza de ser desarraigadas de sus hogares, frente a lo cual se desencadenaron dinámicas de organización y resistencia para establecerse como actor negociador y no solamente como población objetivo.

En últimas, las políticas públicas de vivienda y el abordaje de los desalojos son temas cruciales para garantizar el derecho a la vivienda, reducir la desigualdad, mejorar el hábitat urbano y proteger a las personas de ser desplazadas de sus hogares. Es fundamental promover políticas y acciones que aborden estos desafíos de manera integral, involucrando a la sociedad en su conjunto. Se puede evidenciar entonces que las prioridades de la administración se han enfocado hacia la prevención de riesgos de inundación en la ciudad y no hacia el cumplimiento de la Constitución en el sentido de garantizar vivienda y dignidad humana a sus habitantes, en especial para aquellos más vulnerables.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

Acodal. (6 de Mayo de 2005). *La importancia de la protección al Jarillón del Río Cauca*. Obtenido de [www.acodal.com](https://www.acodal.com/la-importancia-de-la-proteccion-al-jarillon-del-rio-cauca/): <https://www.acodal.com/la-importancia-de-la-proteccion-al-jarillon-del-rio-cauca/>

Agencia NL Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos /Fondo de Adaptación - Colombia. (2012). *Dique de Aguablanca a lo largo del río Cauca, Cali, Colombia: diagnóstico y recomendaciones*. Royal HaskoningDHV.

Alcaldía de Cali. (08 de 09 de 2015). *¿Qué es el Plan Jarillón de Cali?* Obtenido de [www.cali.gov.co](https://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/110846/_que_es_el_plan_jarillon_de_cali_/): [https://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/110846/_que_es_el_plan_jarillon_de_cali_/_/](https://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/110846/_que_es_el_plan_jarillon_de_cali_/)

Alcaldía de Cali. (08 de 09 de 2015). *Alcaldía de Santiago de Cali*. Obtenido de [https://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/110846/_que_es_el_plan_jarillon_de_cali_/_/](https://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/110846/_que_es_el_plan_jarillon_de_cali_/)

Alcaldía de Cali. (24 de 01 de 2017). *Alcalde advierte que programa de desalojo del jarillón continuará*. Obtenido de www.cali.gov.co: <https://www.cali.gov.co/alcaldenlinea/publicaciones/129960/alcalde-advierte-que-programa-de-desalojo-del-jarillon-continuara/>

Alcaldía de Cali. (2017). *Unidad de Planificación Urbana 4 - Aguablanca. Documento técnico de soporte - Acuerdo 0433 de 2017*.

BBC. (28 de 08 de 2020). *Huracán Katrina: las condiciones que lo convirtieron en el huracán más destructivo de la historia de EE.UU. (y qué tan probable es que vuelva a ocurrir una tragedia similar)*. Obtenido de [www.bbc.com](https://www.bbc.com/mundo/noticias-53786487): <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53786487>

- Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica, CIDSE. (2020). *Una mirada a los asentamientos informales de Cali* . Cali: Universidad del Valle.
- Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos, COHRE. (2006). *Desalojos en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú*.
- Cerna-Vásquez, A., & Cerna-Díaz, A. A. (2021). Análisis de rotura de dique durante el huracán Katrina 2005. *Anales Científicos*, 130-140.
- Concejo de Cali . (2014). *Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali* .
- Contraloría General de la República . (2019). *Informe auditoría de cumplimiento al Plan Jarillón de Cali y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC*. Bogotá D.C.
- Contraloría General de la República. (2019). *Informe de auditoría financiera al fondo de adaptación - vigencia 2018*. Bogotá D.C.
- Contraloría General de Santiago de Cali . (2017). *Informe final AGEI especial seguimiento al Proyecto Plan Jarillón de Cali - vigencia 2016*. Santiago de Cali.
- Coupé, F. (1993). Políticas de mejoramiento y reubicación: alternativas frente a los desastres naturales. Medellín : Universidad Nacional .
- DANE. (6 de junio de 2022). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2021*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2021#:~:text=El%20objetivo%20general%20de%20la,el%20dise%C3%B1o%20e%20implementaci%C3%B3n%20de>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Condiciones de vida y pobreza multidimensional de poblaciones indígenas y afrodescendientes a partir del CNPV de 2018*.

- El País. (23 de junio de 2005). *"Solución del jarillón debe ser integral"* . Obtenido de www.elpais.com.co:
<http://historico.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Junio232005/B123N2.html>
- El Tiempo. (21 de enero de 1999). *A estudio Jarillón río Cauca*. Obtenido de www.eltiempo.com:
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-879655>
- El Tiempo. (02 de 03 de 2006). *Bush sí sabía del poder de Katrina'* . Obtenido de www.eltiempo.com:
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1934454>
- Fontenot, A., Rosenzweig, J., & Schmidt, A. (2005). Nueva Orleans al descubierto. *Ciudad-Panorámica*, 38-45.
- Franco, Á. M. (2020). *Marginalidad Oculta, Políticas de vivienda social y vivienda gratuita en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- Granda, P. (2022). Racismo medioambiental en Quedan los huesos de Jesmyn Ward: lo "humano" y lo "natural" en el huracán Katrina. *Estudios de Literatura Comparada 3: Literatura y Ecología, Literatura y Visualidad, voces de África*, 59-65.
- Hayden, B. (2006). Katrina: la ideología y representación de un desastre natural . *Revista Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, 139-153.
- Jaramillo, J. (2006). Reubicación y restablecimiento en la ciudad. Estudio de caso con población en situación de desplazamiento. *Universitas Humanística*(62), 143-168.
- Jiménez, N., & Velásquez, A. (2004). La gestión de riesgos en el ordenamiento territorial: inundaciones en Cali, la CVC y el fenómeno ENSO. *Seminario Internacional Ambiental CVC 50 Años*, (págs. 1-18).

- López, R., Hayes, J., & Rahman, H. (2006). Daños estructurales causados por el huracán Katrina en Mississippi. *Revista Internacional de Desastres Naturales, Accidentes e Infraestructura Civil.*, 37-48.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel, S.A. .
- Mirabal, D. (2003). Técnicas para manejo de conflictos, negociación y articulación de alianzas efectivas. *Provincia*, 53-71.
- Mosquera, G. (2011). Expansión urbana y políticas estatales en Cali . *Polis, Observatorio de Políticas Públicas*, 8-10.
- Ochoa, A. M. ((SF)). Nueva Orleáns, la permeable margen norte del Caribe. *Nueva Sociedad* 201, 61-72.
- Parra V, J. B., Santiago J., Evelinda, Murillo M., Misael, & Atonal N., Candy. (2010). Estrategias para negociaciones exitosas. *e-Gnosis*, 1-13.
- Plan Jarillón de Cali - Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres. (2019). *Plan de reasentamiento: línea de reducción de la vulnerabilidad social* . Alcaldía de Santiago de Cali.
- Revista Semana. (11 de 02 de 2006). www.semana.com. Obtenido de El dique está quebrado: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-dique-esta-quebrado/76021-3/>
- Rivas, M. (2019). *Borrar del mapa: despojo a gran escala como mecanismo histórico de exclusión social y estructural. (estudio de caso del Plan Jarillón de cali 2005-2012)*. Cali.
- Robles, A. (2017). Reflexiones acerca de la reconstrucción de comunidades tras un desastre natural. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 71-79.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible .

- Soto, A., & Valente, M. R. (2005). Teoría de juegos: vigencia y limitaciones. *Revista de Ciencias Sociales*.
- Torres, C. (2009). *Ciudad informal colombiana: barrios contruidos por la gente*. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia .
- Torres-Melo, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas* . Bogotá D.C: IEMP Ediciones.
- Uribe, H. (2006). Agricultores urbanos y ocupación del espacio en el nororiente de Santiago de Cali. *Scripta Nova, Revista de Geografía y Ciencias Sociales*, 1-19.
- Uribe, H. (2007). Nuevos espacios para tomas de tierra en Cali, Colombia. *Revista Entorno Geográfico* No. 5, 63-75.
- Uribe, H., Ayala , G., & Holguín, C. (2017). *Ciudad Desbordada, asentamientos informales en Santiago de Cali, Colombia*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente .