

**LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA Y LA SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL
EN LA CIUDAD DE SANTIAGO DE CALI ENTRE LOS AÑOS 1970-2018**



CÉSAR ANDRÉS GUERRERO CUERO

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA
PROGRAMA DE LICENCIATURA EN EDUCACIÓN BÁSICA CON ÉNFASIS EN
CIENCIAS SOCIALES
SANTIAGO DE CALI
2019**

**LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA Y LA SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL
EN LA CIUDAD DE SANTIAGO DE CALI ENTRE LOS AÑOS 1970-2018**



CÉSAR ANDRÉS GUERRERO CUERO

**TRABAJO DE MONOGRAFÍA. Para optar el título de
LICENCIADO EN EDUCACIÓN BÁSICA CON ÉNFASIS EN CIENCIAS SOCIALES**

**Director
PEDRO MARTÍN MARTÍNEZ TORO
Doctor en Estudios Territoriales**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA
PROGRAMA DE LICENCIATURA EN EDUCACIÓN BÁSICA CON ÉNFASIS EN
CIENCIAS SOCIALES
SANTIAGO DE CALI
2019**

AGRADECIMIENTO

Agradezco primeramente a Dios, por este gran logro, dedicado a mí querida madre Filomena Cuero y a mi querido padre Elías Guerrero QEPD. Agradezco a mi familia, hermanas y hermanos, amigos y profesores. Sin duda alguna el listado es amplio, pero resalto la compañía y apoyo de mis grandes amigos Yan Carlos Romero, Patricia Maca, Cindy Solimán, Janeth Cosme por su valiosa compañía y por su apoyo incondicional.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	7
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	9
CONTEXTO ESPACIAL	11
JUSTIFICACIÓN	14
ESTADO DEL ARTE	15
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA	21
1.1. REFERENTES TEÓRICOS	22
1.1.1. Perspectivas críticas y enfoques marxistas	22
1.1.2. La perspectiva de Henri Lefebvre	24
1.1.3. La perspectiva de David Harvey	26
1.1.4. La perspectiva de Manuel Castells	27
1.2. Marco conceptual	30
1.2.1. Política pública	30
1.2.2. Segregación Socio espacial	31
1.3. METODOLOGÍA	33
1.3.1. Fases, fuentes e instrumentos	34
CAPÍTULO II: LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA 1970-2017	35
2.1. Antecedentes de la política de vivienda en Colombia	35
2.1.1. El Subsidio a la oferta: Creación y desarrollo del ICT / BCH	36
2.2. Desmonte del ICT y auge de las CAV 1972-1990	39
2.2.1. El subsidio a la demanda 1991-2000	41
2.2.2. La apertura al sector financiero en la política de vivienda 2000-2018	46
CAPÍTULO III: POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL EN CALI	58
3.1. De la Colonia al siglo XX	58
3.1.2. Modernización y expansión urbana de Santiago de Cali (de 1910 a 1970)	61
3.2. Nuevo marco de la vivienda en Cali 1971-1990	71
3.2. La política de vivienda en Cali 1991-2018	74
3.3. Índices de segregación socioespacial en Cali	83
CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	93
ANEXOS	98

LISTA DE ILUSTRACIONES, MAPAS, TABLAS

Ilustración 1: Ubicación geográfica del municipio de Santiago de Cali.	11
Ilustración 2: Tope VIS –VIP y esquema para montos de SFV.	49
Ilustración 3: Nuevo modelo de política de Vivienda.	54
Ilustración 4: Los espacios sociales, 1580.	60
Ilustración 5: Nuevos barrios y urbanizaciones, 1967-1972.	74
Ilustración 6: Barrios creados y/o legalizados por el Concejo Municipal, 1964.	75
Ilustración 7: Proyectos urbanísticos y Esquema urbano Ciudadela Desepaz.	76
Ilustración 8: Zona de expansión urbana y proyectos VIS Y VIP.	76
Ilustración 9: Distribución de la población por comunas 2016.	85
Ilustración 10: Distribución de la población por barrios.	85
Ilustración 11: Estratificación socioeconómica por Barrios.	86
Ilustración 12: Distribución espacial de avalúo predial.	86
Ilustración 13: Cobertura de servicios públicos por comunas.	87
Ilustración 14: Distribución espacial del empleo.	87
 Mapa 1: La vivienda social ICT en Cali.	 66
Mapa 2: La vivienda social INVICALI en Cali	70
Mapa 3: La vivienda social en Cali Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	81
Mapa 4: Expansión periférica por proyectos estatales 1945-2017	82
Mapa 5: Proyectos residenciales en AMVACA	83
 Tabla N° 1: Marco normativo 1972-2018	 12
Anexo A: Tabla N° 2: Proyectos estatales en Cali 1945-2017	99
Anexo B: Mapa 6: División de la ciudad de Cali por comunas	100
Anexo C: Mapa 7: División de la ciudad de Cali por corregimientos	101

RESUMEN

Este estudio aporta a la comprensión del fenómeno de la segregación socio espacial en la ciudad de Cali. El análisis identifica el problema de la vivienda a partir de la revisión de los contenidos predominantes de las normativa vigente y no vigente y políticas en materia de vivienda desarrolladas en los años 1970-2018, se identifican las decisiones tomadas explícita o implícitamente en ellas y los impactos de su aplicación, es decir, la forma cómo esas decisiones en su mayoría de orden nacional se expresan en el desarrollo urbano (de larga data en la ciudad de Cali). La perspectiva permite identificar que la segregación socio espacial ha sido un proceso histórico de segmentación del espacio que ha permitido gracias a las políticas de vivienda la concentración en dos zonas de la ciudad –oriente zona de inundación del río cauca y ladera- de los grupos de mayor vulnerabilidad social y económica en zonas no aptas para habitarlas en condiciones dignas.

Palabras clave: Segregación socioespacial, política pública, vivienda social, barrios.

INTRODUCCIÓN

En Colombia una de las deudas históricas de los gobiernos ha sido formular una política pública que solucione el problema de la vivienda en todo el territorio nacional. Se puede evidenciar que durante las últimas seis décadas innumerables acciones de los gobiernos para reducir los déficits tanto cualitativos como cuantitativos sin embargo, en lugar de disminuir, aumentan sin una solución integral que logre resolver el acceso a la vivienda de las personas de bajos ingresos. Las soluciones han sido insuficientes, tanto así, que según la encuesta nacional de calidad de vida 2017, el 45,2%¹ de los hogares a nivel nacional habitaba en una vivienda propia, totalmente pagada, es decir más de la mitad de la población está a la espera de una solución de vivienda.

El problema de la vivienda está ligado al rápido crecimiento de la población, especialmente entre los años 1951 y 1964 cuando el país alcanza su máxima tasa de crecimiento urbano pasando del 40% a más del 52% de la población urbana; “su transición entre la línea ascendente de la población urbana y la línea descendente de población rural es debido a que hubo 6 personas viviendo en los centros urbanos por solo 4 en áreas rurales”², transición que no sólo obedeció al elevado índice de natalidad sino también a procesos de migración interna “promovidos por grupos que detentan poder económico y político como los terratenientes que buscaban la extensión de sus latifundios e industriales que deseaban disponer de mano de obra abundante y dócil en la ciudad”³.

No ajeno a estas realidades el municipio de Santiago de Cali experimentó un alto incremento de la población. En 1951 se transforma en una de las seis principales ciudades del país (Bogotá, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga y Cartagena), con más de 100.000 habitantes. Este rápido crecimiento debido a los éxodos rurales hacia la ciudad, sin una política de provisión que regulará y ordenará el crecimiento y

¹ DANE, 2017.

² CAMPO, Urbano. La urbanización en Colombia. 1977. p 16 y 56 (Modelo de urbanización en Colombia)

³ Originados por expulsiones violentas desde las zonas rurales, fomentadas, organizadas y ejecutadas de manera deliberada (ver Campo, Urbano. Urbanización en Colombia, 1977).

aglomeración urbana hicieron que aumentará considerablemente circunstancias deplorables de aglomeración, congestión urbana, marginalidad, especulación de tierras, inseguridad y desempleo.

Ante estos problemas sociales se promovieron inicialmente acciones estatales que solucionarían dichos problemas. Sin embargo, las soluciones propuestas no han logrado disminuir los déficit y mejorar las condiciones de habitabilidad. De esta manera, la monografía está dividida en 4 capítulos; en el primero se abordan los principales elementos que constituyen la investigación, es decir, los fundamentos, métodos y conceptos teóricos que se utilizaron para el planteamiento del problema y demás. En el segundo capítulo se presenta la caracterización de las normativas vigentes y no vigentes en materia de vivienda en Colombia durante el proceso de modernización que va de 1970 al 2017. Además, se presentan los ciclos de la política pública de vivienda dividido en tres fases; primero, subsidio a la oferta, desmonte del ICT y auge de las CAV 1972-1990, segundo, el subsidio a la demanda 1991-2000 y tercero La apertura al sector financiero en la política de vivienda 2000-2018. Todos son desarrollados de una manera más amplia en dicho capítulo.

En el tercer capítulo se intenta integrar los dos capítulos anteriores con el fin de explicitar como inciden la política pública de vivienda en la segregación residencial, para ello se da cuenta de la intervención del desarrollo urbano de la ciudad mediante el análisis de leyes, mapas de coropletas sobre la localización de los proyectos habitacionales en la ciudad y se presenta mapas con indicadores que evidencia la agrupación de problemas sociales y económicos en dos zonas de la ciudad (zona oriental y zona de ladera). Por último, se presentan algunas conclusiones que buscan dar cuenta de los objetivos del trabajo y recomendaciones de los principales hallazgos obtenidos en cada uno de los capítulos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El construir una vivienda en condiciones óptimas para ser habitada es una apremiante tarea. Desde la antigüedad la satisfacción de dicha necesidad de abrigo ha estado presente en el desarrollo de la sociedad y evolucionó en la medida en que los seres humanos evolucionaron. Las características de la vivienda y el sistema de habitar y los procesos productivos de estos, refleja, no solo el modo de vivir, sino a la sociedad misma en cada época.

Al igual que la vivienda, las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, y se definen como una construcción social donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos⁴ para dar en este caso solución de provisión de vivienda a la población más vulnerable. En si son apuestas socio-políticas que buscan resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad⁵.

En Colombia debido al aumento del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en las grandes ciudades entre ellas Cali. La política pública de provisión de vivienda es una de las grandes tareas de los gobiernos a lo largo de más de 50 años juntos con entidades públicas como el Banco Central Hipotecario (BCH), el Instituto de Crédito Territorial (ICT), Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), entre otras, junto a otras como el Instituto de Vivienda de Cali (INVICALI), Secretaria de Vivienda Social y Hábitat, ejecutaron numerosos programas de vivienda contribuyendo a disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo y la ampliación del perímetro urbano tomado las

⁴ TORRES MELO Jaime, SANTANDER Jairo. Introducción a las políticas públicas Introducción a las políticas públicas Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. [en línea]. IEMP ediciones, 2013. 234 p. [Consultado: 6 de abril de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/internacionales/introduccion-a-laspoliticas-publicas-conceptos-y-herramientas-desde-la-relacion-entre-Estado-y-ciudadania>

⁵ Ibíd., p., 13.

decisiones políticas en la distribución espacial de sus habitantes, en algunos casos integrando a unos y excluyendo a otros.

La política pública de vivienda se presenta en diferentes ámbitos en los que se desarrolla entre ellos al aumento de la población y su marginación en las periferias obligan a las instituciones a una promoción y aplicación de políticas públicas de vivienda orientadas a buscar formas de entregar soluciones de vivienda que disminuyan, el déficit habitacional en Cali ya que según la secretaria de vivienda de Cali para el año 2015, 114.786 hogares de los cuales 90.179 corresponden al déficit cuantitativo y 24.607 al déficit cualitativo. Otro ámbito de la política de vivienda ha sido localización inequitativa de las personas porque ha dependido de la capacidad económica de los sujetos para tener acceso al suelo urbanizable; esto afecto la segregación residencial ya que la existencia de diferencias de la ubicación, el tipo y al agrupamiento en unidades de vivienda ha estado marcada según atributos o características específicas de estas que tienden a la homogeneización en el interior y a la reducción de las interacciones con el resto de los grupos.

A lo largo de los años en Cali se han incrementado las apuestas por la inclusión y promoción de la erradicación de la pobreza con especial atención en los temas de la vivienda, las diferentes políticas públicas implementadas en la ciudad, Un ejemplo de ello son las siguientes: “Cali es mi casa”, “Cali renueva”, “navarro Eco-ciudad”, “Cali verde”, “Cali es nuestra gente”, “Cali saludable y educadora”, Plan terrazas, Plan E-vita o el Plan Estratégico de Hábitat entre otros, demuestra buscando acciones encaminadas a disminuir el déficit habitacional la gran amplitud de políticas aplicadas en Cali y con mayor acentuación en el distrito de Aguablanca. Por tal razón, es interesante realizar un estudio de política de vivienda a la luz de las siguientes preguntas: **¿Cómo inciden las políticas públicas de vivienda implementadas en la ciudad de Cali en la segregación residencial?**, ésta se complementa con las siguientes **¿Cuáles son los programas de vivienda social que han formulado y ejecutado para la población de menores ingresos?**

CONTEXTO ESPACIAL

La ciudad de Santiago de Cali, capital del departamento del Valle del Cauca, está ubicada en las coordenadas 3°27'00"N 76°32'00"O, limita en el lado occidental de la zona urbana con el valle del río Cauca, el segundo en importancia del país a una altura de 35 km de ancho. Custodiada por los Farallones que hacen parte de la Cordillera Occidental de los Andes colombianos. Alcanza los 995 m.s.n.m en su zona urbana y su extensión municipal es de 564 KM². El municipio de Cali limita al norte con Yumbo y la Cumbre, al nororiente con Palmira y al oriente con Candelaria al sur se encuentra el municipio de Jamundí, el área rural de Buenaventura al suroccidente y Dagua al noroccidente.

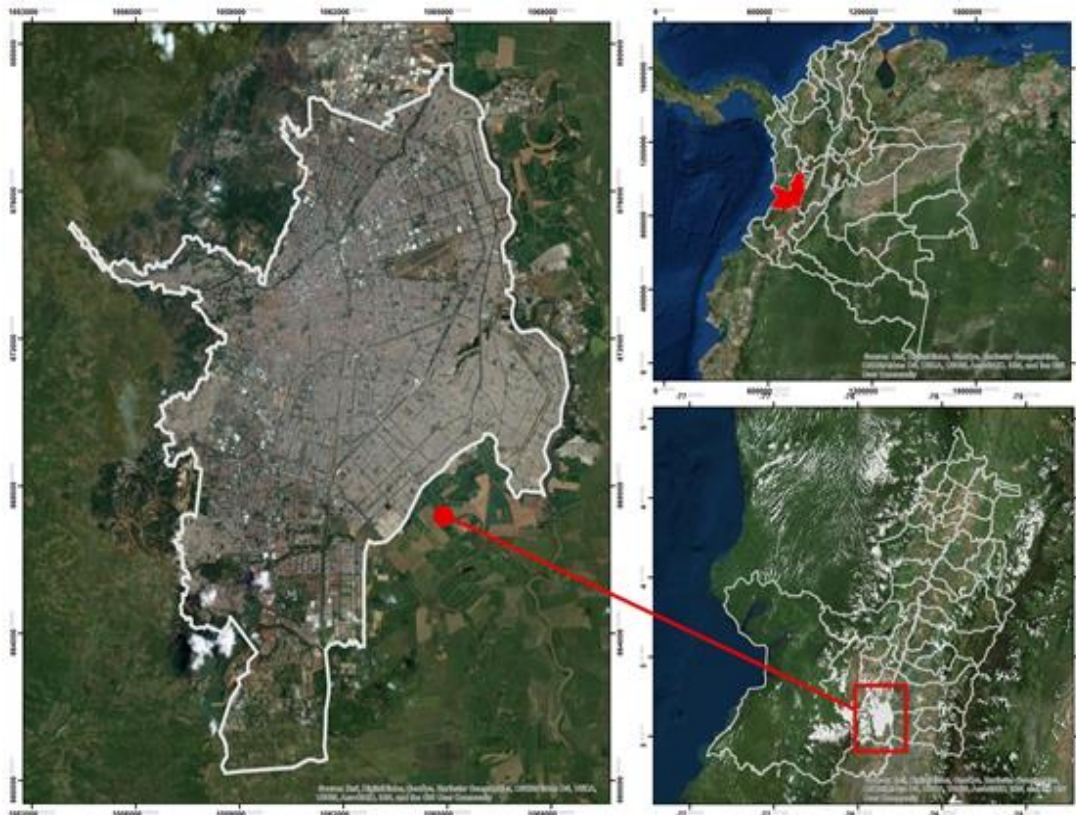


Ilustración N° 1. Ubicación geográfica del municipio de Santiago de Cali

Fuente: Elaboración propia con base cartografía DAMP, 2014

MARCO NORMATIVO

El desarrollo de la política de vivienda se enmarca en una producción normativa que constituye la estructura de la política pública con relación a la vivienda desde 1970 hasta el 2018. Los tres ciclos que se presentan son desarrollados en el capítulo dos. Además se analizan algunas normas bien sean leyes o decretos de mayor relevancia o impacto en el desarrollo de la provisión de vivienda.

Ciclo	Aspecto o temática	Nacional	Municipal
		Descripción	
Desmonte del ICT y auge de las CAV 1972-1990	Económico/financiamiento	DECRETO 677/72 y DECRETO 1229 DE 1972: Estructura el sistema UPAC, Toman medida en relación con el ahorro privado, crea el fondo de Ahorro y Vivienda -FAVI y la Junta de Ahorro y Vivienda. Asegura el ahorro privado para canalizar parte de él hacia la actividad de la construcción.	
	Económico/financiamiento	DECRETO N. 678 de 1972, constituye y crea las corporaciones privadas de ahorro y vivienda, cuya finalidad será promover el ahorro privado y canalizarlo hacia la industria de la construcción.	
	Económico/financiamiento	DECRETO N. 937 de 1972: Canalizo el ahorro privado y se orientó hacia la financiación de inversiones privadas y públicas para acelerar el desarrollo económico y social	
	Urbanístico	Ley 61 de 1978 o Ley orgánica de desarrollo urbano: garantizo la realización de los planes del Desarrollo Integral adoptados por las autoridades locales o regionales competentes, se hará efectivo el control público de los usos del suelo urbano.	Acuerdo 026 de 1979: formula y aprueba en 1979 el PIDECA o "Plan Integral de Desarrollo de Cali"
	Físico ambientales	Ley 9 de 1979: dicto medidas sanitarias y constituyó el nuevo código sanitario nacional. Su transcendencia radico en que retomo un tema importante como el de la calidad habitacional.	
	Urbanístico	LEY 11 de 1986 y el Decreto 1333 facultaron a los Concejos para dividir el territorio municipal en Comunas en la zona urbana, y en Corregimientos en la zona rural.	Acuerdo 15 de 1988, permite la división urbana en comunas organizándose el área urbana en 20 comunas y el área rural en 15 corregimientos.
	Urbanístico	LEY 009 o de Reforma Urbana 1989: regula aspectos del ordenamiento de las ciudades y su crecimiento, y establece normas sobre distribución del suelo, protección del espacio público y gestión del territorio.	Acuerdo N° 069 de 2000: formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Cali.
	Financiamiento/Económico	Constitución Política de Colombia del 1991. Art 51 Derecho a la vivienda digna y promoción de planes de vivienda de interés social.	Acuerdo 14 1991: Plan de Desarrollo o PDG, identificó y definió como una estrategia principal la Vivienda de Interés Social (VIS) (En virtud del Decreto 1333 de 1986 (Régimen Municipal) y la Ley 9 de 1989 (Reforma Urbana).

El subsidio a la demanda 1991-2000	Económico/financiamiento	LEY 3 DE 1991: Crea el sistema nacional de vivienda de interés social, se establece el subsidio familiar de vivienda y se reforma el Instituto de Crédito Territorial ICT, por Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, (INURBE)	Acuerdo 17 1991: por medio del cual se establecen incentivos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social en el municipio de Cali.
	Servicios	Ley 142 de 1994: Establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía [fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.	Acuerdo 07 por el cual se dictan normas y criterios sobre la vivienda social en la ciudad (se construye el programa de vivienda de Interés Social llamado Ciudadela Desepaz).
	Económico/financiamiento	Ley 281 de 1996: Redefine las funciones del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, y se autoriza al gobierno la organización de una unidad administrativa especial. Modificada por la Ley 653 de 2001. Por medio de la cual se modifica el artículo 5o. de la Ley 281 de 1996'.	Acuerdo 30 1993 por el cual se expide el Estatuto de Usos del Suelo y normas urbanísticas para el municipio.
	Urbanístico	LEY 388 DE 1997 o "Ley de Desarrollo Territorial": Limita y da las bases para la localización y zonas donde se pueden desarrollar proyectos de vivienda de interés social. Modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. ; Art. 3o.; Art. 58; Art. 85; Art. 91; Art. 92; Art. 119	Acuerdo 49 1999 por medio del cual se crea el subsidio municipal de vivienda de interés social en el municipio.
La apertura al sector financiero en la política de vivienda 2000-2018	Financiamiento	Ley 546 de 1999: Esta ley establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural	Acuerdo 096 Y Acuerdo 30 1990: por medio del cual se asignan unas funciones y se concede plazo para liquidar al Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Cali-INVICALI.
	Urbanístico	Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial:	
	Urbanístico	Ley 1469 de 2011: DECRETO 2729 de 2012 , decreto 1310 de 2012: por el cual se reglamenta parcialmente la en lo relacionado con los Macroproyectos de Interés Social Nacional	Tres Macroproyectos en Cali: R. No.2503 del 14 de Diciembre de 2009. No.0215 del 10 de Febrero de 2011M, No.551 del 23 de Agosto de 2017.
	Físico ambientales	LEY 1537 o Ley Lleras de 2012: se dictaron normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda "autorizó transferir a patrimonios autónomos. Así, el Gobierno podrá reasignarlos a municipios que cuenten con suficiente oferta.	Acuerdo No.0404 de 2016: crea el subsidio Municipal de vivienda de interés prioritario y social, deroga totalmente el acuerdo 049 de 1999, y se dictan otras disposiciones
	Económico/financiamiento	Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.	Acuerdo No.0411 de 2017: Por el cual se adopta la política pública de mejoramiento integral del hábitat de los asentamientos humanos precarios del Municipio de Santiago de Cali - MI HABITAT y se dictan otras disposiciones.

Tabla N° 1: Marco normativo 1972-2018

JUSTIFICACIÓN

Si bien la segregación residencial en la ciudad ha sido estudiada, y se ha identificado una tendencia en su persistencia⁶ en zonas de la ciudad como el oriente y el oeste (específicamente en la ladera), se hace necesario analizar las políticas públicas de vivienda, su evolución y su incidencia en la segregación socioespacial, ya que dentro de este fenómeno la política estatal, en lugar de obrar como agente de reivindicación de las clases populares, produce efectos contradictorios en cuanto fomenta dicha segregación; es decir, su accionar reduce no solamente las interacciones entre los ciudadanos, sino que estaría produciendo un distanciamiento entre las clases, promoviendo una desintegración social, lo cual es perjudicial, especialmente para los grupos de recursos económicos limitados.

Igualmente, existe la necesidad de entender el cambio de la estructura de la ciudad debido a que los dirigentes siempre entendieron preservaron la periferia para su posterior urbanización y aprovechamiento de plusvalía. Este ha sido uno de los mayores problemas que enfrenta el municipio de Santiago de Cali; de ahí que sea relevante realizar un estudio físico-espacial, de índole histórico, sobre las políticas públicas de vivienda y las instituciones importantes en este sector.

⁶ VIVAS, Harvy. Segregación residencial y distancia socioeconómica en Cali. En: La Sociología en sus Escenarios. Núm. 25. 2012, p. 2. [Consultado: 13 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <https://aprendeonlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/view/11455/10454>.

ESTADO DEL ARTE

A continuación, se detallan una serie de referentes investigativos para el desarrollo del presente trabajo. A nivel nacional, se resalta la investigación *Estado, Ciudad Y Vivienda Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990*, de suma relevancia, aparte de estudiar el contexto general de la vivienda estatal en Colombia hace énfasis en Cali, capítulo liderado por el Centro de Investigaciones, Territorio, Construcción y Espacio (CITCE)

Esta investigación realiza un estudio analítico de las principales transformaciones y desarrollos de la acción estatal en la vivienda social en Colombia a lo largo del siglo XX y de sus realizaciones en los campos del urbanismo y la arquitectura según los diversos modelos o «paradigmas» urbanísticos y arquitectónicos a lo largo del proceso. Este estudio incluyó en detalle una muestra de proyectos y realizados por las siguientes instituciones oficiales: Instituto de Crédito Territorial, Banco Central Hipotecario, Fondo Nacional de Ahorro, Caja de la Vivienda Militar, INVICALI y Corvide. En Cali. Incluyó también la elaboración de los mapas de localización urbana de los proyectos realizados por todas las entidades estudiadas, recopiló información general de cien proyectos para analizar las tendencias urbanísticas y arquitectónicas de la acción estatal en vivienda social en Colombia.

Esta investigación es pertinente porque ofrece información, datos y explica las situaciones y fenómenos propios del contexto histórico de la ciudad de Cali como: la expansión urbana, las luchas por la tierra y la vivienda, las transformaciones del imaginario social y la influencia de elementos externos en la configuración y transformación de la cultura en las clases altas y medias. Los autores aparte de mencionar la brecha social y la segregación socio-espacial ofrecen una valiosa y fidedigna información de gran apoyo para conocer la constitución de los barrios y el contexto en que fueron surgiendo.

Igualmente, el estudio *Vivienda Social En Colombia. Políticas Públicas Y Habitabilidad En Los Años Noventa*, hace un análisis desde la noción de habitabilidad de las políticas públicas de vivienda de interés social (VIS) vigente y no vigente desde la década de los

años 1990. Esta investigación es importante por varias razones, primero, estudia las decisiones públicas y privadas que se materializan en leyes, decretos y resoluciones, segundo, el eje del análisis y de la evaluación de su impacto permite tener una visión más amplia a nivel nacional de los problemas de la vivienda. Tercero, elabora una comprensión/explicación, mediante la identificación de las decisiones tomadas de los procesos sociales complejos (red de interrelaciones en permanente cambio) en los cuales se produce la vivienda⁷.

Esta investigación explora las motivaciones (valores e intereses) de los actores dominantes, sus objetivos y estrategias, e identifica en ellos discursos con los que se han movilizado y las trayectorias mundiales y nacionales que han seguido en materia de vivienda. Reconoce a través de la revisión de los rasgos generales de la segunda mitad del siglo XX, la naturaleza y las formas de acción del Estado colombiano, principal actor en la toma de decisiones públicas relacionadas con la vivienda.

Dentro de la metodología de corte cualitativo se realiza una clasificación temática de las normas sobre vivienda: definición y administración del subsidio, desarrollo institucional, crédito, aspecto técnico, elegibilidad del proyecto. Posteriormente se seleccionan las formulaciones jurídicas, identifica y caracteriza cada decisión tomada y sus interdependencias. Finalmente establece e interpreta estas relaciones entre estas decisiones y la condición de habitabilidad.

Sin embargo, este estudio se centra en reconocer el problema de la habitabilidad⁸, más no del impacto de la política pública en la segregación residencial. Además, solo se centra en el estudio de las decisiones tomadas en las políticas de la vivienda VIS dejando por fuera la VIP y todos los problemas que le afectan a esta. También vale la pena aclarar que su análisis es solamente en la temporalidad de década de los noventa. Este estudio, permite concluir que en Colombia las políticas públicas redujeron la acción

⁷ FIQUE PINTO, Luis Fernando. Vivienda Social en Colombia. Políticas Públicas y Habitabilidad en los años noventa. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006. p. 16.

⁸ Para este autor la habitabilidad son las condiciones o características objetivas de los desarrollos de vivienda social, condiciones que ofrecen satisfacción a las necesidades de protección y soporte. La noción se limita, con fines operativos, a las condiciones físico-espaciales que posee el objeto mismo y que le permiten ofrecer bienestar en las vivencias de confort y comodidad que el habitante tenga que habitarlas.

estatal a la implementación de un único instrumento: el subsidio a la demanda, evidencia que la política utiliza la construcción de vivienda como una actividad económica para la reproducción del capital y su provisión como instrumento coyuntural de legitimación del Estado.

Otra investigación relevante realizada en 2008, *Vivienda social en Colombia: una mirada desde la legislación (1918-2005)* por los arquitectos Alberto Saldarriaga y Olga Lucia Ceballos, en cinco ensayos temáticos muestra el origen y la evolución de la vivienda social, estos autores hicieron varias indagaciones sobre el problema de la vivienda, realizando un marco temporal de la vivienda marcado por cuatro grandes períodos que han sido clasificados así: higienista 1912-1942, institucional 1942-1965, de transición 1962-1972, corporaciones de ahorro y vivienda y de mercado 1971-1990. Cabe resaltar que se tomarán los tres últimos períodos por el marco temporal elegido en esta monografía.

El estudio aparte de realizar una revisión histórica, hizo una recopilación y clasificación de las leyes y decretos expedidos entre 1918 y 2005 en materia habitacional permitiéndoles hacer un análisis sobre los períodos presidenciales, los planes gubernamentales y las propuestas en materia de vivienda insertas en los planes de desarrollo de cada período. Igualmente, orienta la investigación que nos proponemos realizar porque presenta las perspectivas para abordar la problemática del déficit habitacional, su evolución y los antecedentes de la Vivienda de Interés Social. Igualmente, contextualiza al lector en el ámbito de las repercusiones que han tenido sobre la Vivienda Social Colombiana, las políticas ejecutadas a lo largo del período de tiempo definido.

De la misma forma, el ensayo *Cuatro pistas; un estudio del espacio urbano caleño*, de Jacques Aprile-Gniset hace referencia al estudio de la relación entre la organización del espacio urbano y la configuración conflictiva de la sociedad. El autor plantea un enfoque del modelo de hábitat como un espejo que plasma con absoluta nitidez lo material, lo construido, visible, tangible, y que se capta directamente con los sentidos; se imprimen las formas sobre el suelo. Aprile dice que no se puede pensar un modelo de hábitat desconectado del modelo de sociedad, pues frente a ese primer espejo hay otro espejo

empañado, donde se oculta lo esencial, el contenido social inmaterial que debe ser comprendido por el investigador a través de la indagación empírica y analítica.

Este análisis es complementado con cartografía y la asignación del espacio natural geográfico a las fases de poblamiento. Es de interés para nuestro trabajo cuando el autor se refiere Cali desde la terraza natural hasta su expansión desproporcionada a partir de la década de 1970, época en la que se evidencia la réplica, a nivel local, de la política de vivienda de Estado, marcada por el retiro progresivo del BCH y del ICT, y la pujante irrupción del capital financiero privado en la construcción⁹.

El capítulo *vivienda popular y acción estatal en Cali, siglo xx*, de la autora Gilma Mosquera. Hace un recuento de la forma como se densifican y expande la ciudad a lo largo del siglo XX, siguiendo distintas modalidades de adquisición y construcción de la vivienda, enfatizando en las posibilidades de localización urbana de los sectores populares, sus acciones individuales o colectivas para obtener un lote, y en las políticas y realizaciones de los organismos estatales para enfrentar el déficit de vivienda, servicios e infraestructura y atender las demandas de la población con ingresos bajos.

Uno de los aspectos más importante de este estudio es la periodización de la intervención estatal: la ciudad compacta de la colonia y su expansión controlada en la primera década del siglo veinte, la ciudad dispersa y discontinua de la segunda mitad del siglo xx caracterizada por la dilatación incontrolada mediante urbanizaciones ilegales y ocupaciones de hecho, decrecimiento de la construcción oficial de vivienda desde la década del 80 (creación del UPAC) y la creación del sistema nacional de vivienda de interés social en 1991. Sin embargo su análisis principal es resaltar el movimiento social por el derecho a la vivienda y a la ciudad que se desplegó en singular importancia en la ciudad durante los decenios de 60, 70, 80.

De manera general, dentro de las investigaciones que se mencionan anteriormente se evidencia que hay dos vertientes: primero, estudio de la intervención de instituciones estatales, su accionar y su relación con la política de vivienda al desarrollo urbano y la

⁹ APRILE-GNISET, Jacques. Cuatro pistas un estudio del espacio urbano caleño. En: Historia de Cali siglo XX, Tomo I: Espacio urbano. Santiago de Cali: Programa Editorial Facultad de Humanidades. Universidad del Valle, 2012. p. 142

segregación urbana como la descripción y la valoración de características (medidas basadas en la similitud entre la proporción global de un grupo y la proporción en las diferentes subdivisiones y agrupamientos).

Si bien, ambas vertientes hacen un análisis de la política pública, de la forma como esa se desarrolla y se aplica en las zonas de la ciudad en el espacio y tiempo han manejado los dos conceptos como objetos de estudio aislados claro está que cada investigación tiene su temática o interés particular e involucrar todos los aspectos de un tema tan complejo como el de la vivienda requiere tanto de equipos interdisciplinarios como de recursos, por esta razón se evidencian pocos trabajos¹⁰ que unan ambos temas a trabajar: la relación o incidencia de la segregación residencial y las políticas públicas de viviendas implementadas en la ciudad. Siendo así este trabajo tiene una preponderancia en cuanto se aproxima a realizar un análisis en donde las dos partes que se encuentran divididas se integran con el objetivo de tener una mirada más amplia sobre el fenómeno de la segregación socioespacial en la ciudad de Cali.

¹⁰ En el caso colombiano Figue Pinto: Estado ciudad y vivienda, Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, y Gilma Mosquera y Aprile: Clase, Segregación y Barrios y el estudio Vivienda social en Córdoba: efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008) Van hacer uno de los estudios que integran ambas problemáticas: Segregación residencial y políticas públicas.

OBJETIVO GENERAL

Analizar cómo y en qué medida se relacionan la política pública de vivienda en Colombia implementada en la ciudad de Cali y la segregación residencial entre los años 1970 hasta 2018.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Caracterizar la política de vivienda en Colombia entre los años de 1970-2018.
- Identificar las características de la segregación socioespacial en Cali en los años 1970 Y 2018.
- Establecer la relación entre segregación residencial y las políticas de vivienda aplicadas en Cali entre 1970 hasta 2018.

CAPÍTULO I.

MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

Los enfoques actuales de las ciencias sociales insisten en la importancia crítica de comprender la naturaleza del Estado; la intervención pública en la vivienda y los servicios dado que no puede ser explicada sin una comprensión teórica y empírica del papel del Estado en el desarrollo urbano”¹¹. Por este motivo, el interés por las políticas públicas en Colombia ha estado enmarcado por la configuración de tres contextos que constituyen herramientas y teorías de diversa procedencia para explicar la estructura y aplicabilidad de la política pública: el contexto académico, el contexto de gobiernos y el contexto de las adaptaciones y aplicaciones de la política pública¹². Si bien, estos contextos tienen un interés por las políticas públicas, las interpretaciones y análisis de los temas e instrumentos relacionados con lo que realiza cada uno demuestra su independencia.

Por ello, nos enfocamos en el contexto académico colombiano al cual le interesan dos ejes: las teorías de la política pública y el análisis de la política pública. Este último de suprema importancia en nuestro objeto de estudio: puesto que “proporciona a la vida pública colombiana, los elementos de estudio apropiados para determinar el nivel de avance y pasividad que registra la estructura gubernamental y burocrática, para actuar sobre temas y asuntos estratégicos relacionados con el territorio, la sociedad, el desarrollo, la internacionalización¹³ y, en nuestro caso, la vivienda.

Al mismo tiempo, nuestra indagación se hace pertinente y tiene cabida porque en el marco de los análisis de la política pública, observamos campos, temas y discursos

¹¹ALLAN, Gilbert y WARD Peter. Asentamientos populares vs poder del estado: tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia. México: Ediciones Gustavo Gili. 1982. p.218.

¹² VELEZ, Ramiro y ZORNOSA, Juan. Elementos estratégicos para comprender las políticas públicas. En: La investigación de las políticas públicas: contribuciones desde la academia. Medellín. Programa Editorial Facultad de Ciencias Humanas y económicas. Universidad nacional de Colombia-sede Medellín. 2011. p9.

¹³ Ibid., p.11.

renovados fundamentalmente por la incorporación de nuevos asuntos, de contrastes inéditos y de nuevos actores que se articulan con la política pública para multiplicar las opciones del análisis que desde el contexto académico exponen en público estudios sobre estadísticas gubernamentales, planeación institucional, organización territorial y el poder, sobre el régimen político y su influencia en el Estado¹⁴.

Por lo tanto, las políticas públicas no deben verse solamente como documentos, leyes o normas con asignaciones presupuestales, “deben verse como la materialización de la acción del Estado, aunque el entendimiento a veces errado del espacio y del territorio sea objetivo de estas”¹⁵ Su análisis es interesante porque “a través de las políticas públicas se expresa el conflicto y la negociación sobre la realidad y su transformación”¹⁶. Es decir, que las políticas públicas, si bien identifican problemáticas y proponen soluciones, tienen un componente implícito cuyo estudio riguroso, que es el objetivo de esta monografía, determinaría sus motivaciones, intenciones y alcances.

1.1. REFERENTES TEÓRICOS

1.1.1. Perspectivas críticas y enfoques marxistas

Si bien, este trabajo es una aproximación al análisis de las políticas públicas, no deja de lado las teorías fundamentales que sustentan y han nutrido a las ciencias sociales. El marxismo, y la teoría crítica que se desprende de éste, han servido de referencia para explicar la evolución de las ciencias sociales y por ende de las políticas públicas, es ahí donde radica la importancia de ambas vertientes. La teoría crítica inició con la Escuela de Frankfurt en el siglo XX (en particular J. HABERMAS, T. ADORNO Y H.

¹⁴ Ibid., p.11.

¹⁵ TORRES MELO Jaime, SANTANDER Jairo. Introducción a las políticas públicas Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. [en línea]. IEMP ediciones, 2013. 15 p. [Consultado: 6 de octubre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/internacionales/introduccion-a-las-politicas-publicas-conceptos-y-herramientas-desde-la-relacion-entre-estado-y-ciudadania>.

¹⁶ VÉLEZ, Óp. cit., p. 10.

MARCUSE) que contribuyó al desarrollo del pensamiento filosófico y a las ciencias sociales.

La teoría crítica es un amplio campo de estudios que se expandió hacia el análisis de distintas características de las sociedades contemporáneas, tanto a nivel filosófico como histórico y político; para esta teoría la realidad existe, pero es de difícil acceso. “Por lo tanto, la actividad investigativa está siempre orientada por valores y la búsqueda de objetividad es ilusoria, se elimina la falsa pretensión de ser objetivo y se adopta una postura de compromiso para la transformación social, por último, se considera que la actividad científica es por naturaleza emancipadora y que debe centrarse en develar las nuevas formas y espacios de dominación”¹⁷.

Por su parte, el enfoque marxista representado en las figuras de Henri Lefebvre, Manuel Castells, David Harvey, (entre otros que no se tienen en cuenta) aunque con planteamientos no coincidentes, argumentan que las injusticias sociales y sus manifestaciones espaciales son inseparables al sistema capitalista; por consiguiente, sólo es posible alterar su forma y el contenido de la ciudad aboliendo el sistema capitalista que descansa en la propiedad privada y en la posesión monopolista del suelo urbano. Una consecuencia de este enfoque es que el cientista social no puede abordar el estudio de la ciudad desde una posición de neutralidad con la pretensión de explicar y comprender la estructura espacial de un modo aséptico, sino que debe tomar parte activa de denuncia y compromiso, contribuyendo así, con su esfuerzo intelectual y la práctica política, a la destrucción del sistema capitalista¹⁸.

¹⁷ ORDÓÑEZ MATAMOROS, GONZALO. Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. 2013. P. 40.

¹⁸ GONZÁLEZ ORDOVÁS, José. La cuestión urbana: Algunas perspectivas críticas. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). septiembre de 1998. Núm. 101, p. 303. [Consultado: 13 de febrero de 2017]. Disponible en Internet: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaCuestionUrbana-27496.pdf.

1.1.2. La perspectiva de Henri Lefebvre

Las reflexiones que se desarrollan piensan el espacio, como un producto social, definido según Lefebvre “como un conjunto de formas representativas de las relaciones sociales del pasado, del presente y por una estructura representada por las relaciones sociales que ocurren ante nuestros ojos y que se manifiestan por medio de procesos y funciones”¹⁹. Es decir, el espacio viene siendo el resultado de las funciones que en él se desarrollan, y estas funciones que estructuran los procesos sociales permiten en su dimensión histórica social comprender la producción y reproducción de lugares específicos y conjuntos espaciales particulares²⁰. De la misma forma Lefebvre va teorizar lo siguiente:

El poder político y la acción política de sus aparatos administrativos no pueden concebirse ni como «sustancias» ni como «formas puras». Saben utilizar, sin embargo, las realidades y las formas. La transparencia ilusoria del espacio es a fin de cuentas la ilusión de transparencia del poder que se disimula tras su contenido. Es el acto del poder político, pues es él quien suscita la fragmentación para controlarla (la crea en realidad con el fin de controlarla). No obstante, la fragmentación de la realidad — dispersión, segregación, separación, localización— puede desbordar el poder, que sólo puede sostenerse reforzándose continuamente. Este círculo vicioso explica el carácter cada vez más severo de la autoridad política, allí donde se ejerza, según el ciclo «presión-represión-opresión». Así es como el poder político-estatal deviene omnipresente, como el poder divino en las religiones y teologías: con mayor o menor intensidad está por doquier, difuso en ciertos sitios, concentrado en otros²¹.

Además, hablar del acto del poder político nos refiere a hablar de la materialización de la acción del Estado, puesto que las políticas públicas son esa materialidad, se pueden entender como esa ilusión de transparencia del poder, por lo tanto, sin hablar de políticas públicas es difícil entender dicho poder y estudiar las políticas públicas sin insertarlas en un contexto estatal aún más dificulta dicho entendimiento. Según Ortegón, al referirse a políticas públicas es imposible ignorar aspectos trascendentales como el papel del Estado, su impacto en la sociedad, los procesos políticos y el contexto institucional. Por ejemplo, hablar de la política sin las políticas públicas “parece más un

¹⁹ LEFEBVRE, Henri. La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing, 2013. p.200

²⁰ *Ibíd.*, p., 92.

²¹ *Ibíd.*, p., 356.

sistema político sin rumbo ni horizonte, concentrado en la distribución del poder y la riqueza entre los agentes políticos y sociales”²².

Para Lefebvre el poder político no es *per sé* productor del espacio, pero lo reproduce en tanto que lugar y medio de la reproducción de las relaciones sociales (que le son confiadas). En el espacio del poder, el poder no aparece como tal, sino que se disimula bajo la denominada «organización del espacio». Suprime, elude y evacúa todo cuanto se le opone mediante la violencia inherente y, si ésta no fuera suficiente, mediante la violencia expresa”²³.

Por último, para Lefebvre, el espacio se fragmenta cuando artificialmente se reduce entorno a los centros para «valer» más caro, para la venta al por mayor o al detalle. Está literalmente pulverizado; se vende en «lotes» y en «parcelas». Es así como el espacio se convierte en el medio de las segregaciones, de la dispersión de los elementos de la sociedad rechazados hacia las periferias²⁴ en general se va asegurar que dichos elementos, “son mantenidos y dominados por intenciones estratégicas, por voluntades de poder. Lo dispersado y lo fragmentado conservan, sin embargo, cierta unidad en lo homogéneo: el espacio del poder, que tiene en consideración evidentemente las conexiones y vínculos entre los elementos que retiene, paradójicamente unidos y desunidos, agregados y desagregados, separados y apretujados”²⁵.

²² ORTEGÓN, Edgar. Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Bogotá: Convenio Andrés Bello, Universidad de Alcalá, Colciencias. 2008. citado por TORRES MELO Jaime, SANTANDER Jairo. Introducción a las políticas públicas Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. [en línea]. IEMP ediciones, 2013. 23 p. [Consultado: 6 de octubre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/internacionales/introduccion-a-las-politicas-publicas-conceptos-y-herramientas-desde-la-relacion-entre-estado-y-ciudadania>.

²³ LEFEBVRE, Henri. La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing, 2013. p 356

²⁴ LEFEBVRE, Henri. La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing, 2013. p. 368.

²⁵ *Ibíd.*, p. 397-394.

1.1.3. La perspectiva de David Harvey

A partir de las reflexiones de Lefebvre sobre fuerza y el poder de las prácticas dominantes, discusiones geográficas desde perspectivas críticas y con enfoques marxistas, por ejemplo, para autores como Harvey la tarea consiste en erradicar esas prácticas mediante un movimiento revolucionario mucho más amplio.

Harvey, enuncia cómo la distribución cada vez más desigual de riqueza y poder, junto con el crecimiento espontáneo ejercen una presión enorme sobre las relaciones sociales y los ecosistemas globales, distribución protegida por políticas neoliberales y por la relación dominante de clase que sujeta y ordena la expansión de la producción y realización de encarecimiento, que es la que produce dicha polarización en la distribución de la riqueza y el poder, que termina expresándose desigualmente en el espacio de las ciudades.

Los resultados de esta creciente polarización en la distribución de la riqueza y el poder están indeleblemente grabados en las formas espaciales de nuestras ciudades, en las que se van condensando progresivamente fragmentos fortificados, comunidades cercadas y espacios públicos privatizados bajo una vigilancia constante. La protección neoliberal de los derechos de propiedad privada y sus valores se convierte en una forma hegemónica de política, incluso para la clase media baja²⁶.

Por lo tanto, las estrategias inmobiliarias, del capital y la orientación del Estado producen la segregación además, profundizan las relaciones espaciales con el desarrollo de las técnicas de transporte y comunicación, yendo más allá del límite estrecho de la producción del espacio como mercadería y del ciudadano como fuerza de trabajo²⁷, esto nos permite entender que el espacio urbano es una producción social que se materializa, formal y concretamente, en algo pasible de ser abarcado, entendido y apropiado por el hombre, como condición de la reproducción de la vida.

²⁶ Harvey, David. Ciudades rebeldes Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Ediciones Akal, S. A., 2013. p 35.

²⁷ ALESSANDRI, CARLOS. De la "GEOGRAFÍA DE LA ACUMULACIÓN" A LA "GEOGRAFÍA DE LA REPRODUCCIÓN": UN DIÁLOGO CON HARVEY. [en línea]. En: *Scripta Nova*. agosto de 2008, Vol. XII, no. 143, p. 6. [Consultado: 13 de agosto de 2017]. Disponible en Internet: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-143.htm>.

Según Harvey los dos agentes principales de la destrucción creativa del territorio, aunque no los únicos, son el Estado y el capital. Por lo tanto, para este autor a partir del pensamiento Geográfico se puede obtener una comprensión del mundo moderno y, en esta perspectiva, señala la necesidad de cambiar el modo de pensar la disciplina con el objetivo de definir una “Geografía Crítica” y una “Teoría Urbana Crítica”, para deconstruir el modo en que determinados tipos de conocimiento, aparentemente neutrales, son capaces de ser medios instrumentales para la preservación del poder político²⁸.

Harvey en su libro “espacio de esperanza” ilustra que con eliminar el mecanismo que regula el mercado del suelo y de la vivienda puede eliminar el problema del ghetto. Esto supondría el establecimiento de un mercado del suelo y de la vivienda controlada de un modo socialista, algo incompatible con la propiedad privada. En esas condiciones asegura que difícilmente los ideales de identidad urbana, ciudadanía y pertenencia, y de una política urbana coherente, ya amenazados por la creciente difusión ética neoliberal individualista, puedan de sostenerse.

1.1.4. La perspectiva de Manuel Castells

Castells, quien cuestiona y explica las formas de producción y operación de mercados en las ciudades a través del espacio geográfico, concibe el espacio como un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres los cuales contraen determinadas relaciones sociales, que dan al espacio y a los otros elementos de combinación, una forma, una función y una significación social. Asimismo, enuncia que el espacio urbano al ser un producto material está estructurado, o sea, no se organiza al azar, y los procesos o relaciones sociales que se refieren a él expresan, especificando, los determinismos de cada tipo y de cada período de la organización social.

²⁸ Harvey, David. Ciudades rebeldes Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Ediciones Akal, S. A., 2013.p 40.

De esta manera, se concibe la ciudad como el lugar geográfico donde se instala la superestructura político-administrativo de una sociedad que ha llegado a un tal grado de desarrollo técnico y social (natural y cultural) que ha hecho posible la diferenciación del producto entre reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo, y por tanto, originado un sistema de repartición que supone la existencia de: 1) un sistema de clases sociales; 2) un sistema político que asegure a la vez el funcionamiento del conjunto social y la dominación de una clase; 3) un sistema institucional de inversión, en particular en lo referente a la cultura y a la técnica; 4) un sistema de intercambio con el exterior²⁹.

Para este autor, la segregación urbana no aparece, pues, como la repartición de la residencia de los grupos sociales en el espacio siguiendo una escala más o menos gradual, sino, como la expresión, a nivel de la reproducción de la fuerza de trabajo, de las complejas y cambiantes relaciones que determinan las modalidades de aquella. De este modo, no existe espacio privilegiado de antemano, en términos funcionales; el espacio se define una y otra vez según la coyuntura de la dinámica social.

Hay que aclarar que este autor entiende la segregación como la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía. Esto quiere decir concretamente que la estructura del espacio residencial sufre las siguientes determinaciones: a nivel económico, a nivel político-institucional, a nivel ideológico, por último, el nivel de la lucha de clases.³⁰

Por último, las siguientes conclusiones fundamentales que enuncia Castells nos permiten tener un panorama más amplio sobre la relación de las políticas de vivienda y la segregación residencial. primero, vamos a encontrar que el análisis del proceso político no agota una realidad dada, pero constituye su elemento primordial, porque es la política quien estructura el conjunto del campo y determina sus modos de transformación; segundo, para estar en condiciones de estudiar el proceso político de manera objetiva es necesario dar un rodeo utilizando el análisis estructural de sus

²⁹ CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana. 2 ed. Madrid: Siglo XXI editores España, 1999. p. 19.

³⁰ CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana. 2 ed. Madrid: Siglo XXI editores España, 1999. p. 25.

elementos y la leyes de la matriz social en que se inscribe; tercero, no se puede hablar de política de urbanización sin la comprensión del significado del proceso social y la forma en que la relación sociedad-espacio expresa las articulaciones particulares de las sociedades con la estructura a la que pertenecen.

Por último, la distribución de los lugares de residencia sigue las leyes generales de la distribución de los productos y, por tanto, produce reagrupación en función de la capacidad social de los sujetos, o sea en el sistema capitalista, además dicha distribución de las residencias produce diferenciación social y específica del paisaje urbano, ya que las características de las viviendas y de su población fundamentan el tipo y el nivel de los equipamientos y de las consiguientes funciones.

Por último, habría que entender que los políticas de vivienda referidas como políticas urbanas son dirigidas por el aparato jurídico-político que tiende a asegurar el poder de las clases dominantes y la regulación de las contradicciones que se manifiestan entre ellas, así como entre las diferentes instancias desplazadas de una formación social (económica, política, ideológica, vestigio de otros modos de producción, etc.); para llegar a ello despliega una serie de canales de integración respecto a las clases dominantes, ejerciendo siempre permanentemente respecto a estas clases una auténtica represión más o menos abierta, según la coyuntura que en últimas esta defina la dinámica social del espacio³¹. La organización institucional del espacio viene determinada en un principio por la expresión, a nivel de las unidades urbanas, del conjunto de los procesos de integración, de represión, de dominación y de regulación que emanan del aparato del Estado.³²

³¹ CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana. 2 ed. Madrid: Siglo XXI editores España, 1999. p. 248.

³² *Ibíd.*, p. 248

1.2. Marco conceptual

El hilo conductor de este trabajo está constituido por dos conceptos: Políticas públicas de vivienda y segregación residencial.

1.2.1. Política pública

Pese a que los problemas en su definición pasan por lo semántico y lo conceptual, en esencia las políticas públicas son acciones con blindaje jurídico realizadas por un ente estatal. De la misma forma, podemos encontrar definiciones de las políticas públicas elaboradas a partir de varios teóricos: Dye, Meny y Thoening en las cuales estas corresponden al programa de acción -no acción- de una autoridad o al resultado de las actividades de una autoridad investida del poder público y de legitimidad gubernamental.

Por lo tanto, exige precisar la acepción que le damos aquí: por política pública entendemos un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. El término incluye, pues a la vez; decisiones jurídicas para alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores³³. De acuerdo con esto, las políticas públicas son el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía, “expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales³⁴”.

Por su parte, se hace necesario precisar que la vivienda según Sotelo³⁵ ha sufrido a lo largo del tiempo y el espacio variaciones diversas en cuanto a sus tipos y

³³ TORRES MELO Jaime y SANTANDER Jairo. Introducción a las políticas públicas Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. [en línea]. IEMP ediciones, 2013. 22. p. [Consultado: 6 de octubre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/internacionales/introduccion-a-las-politicas-publicas-conceptos-y-herramientas-desde-la-relacion-entre-estado-y-ciudadania>.

³⁴ *Ibíd.*, p. 15.

³⁵ SOTELO, Liliana. La vivienda: concepto, función, problemas y mercado. 13p. 2012

características, agrega que es el reflejo de las condiciones reales de vida de una población, ya que es considerado un bien social satisfactor de necesidades esenciales que tiene una estrecha relación con lo económico. Entonces la política pública de vivienda es considerada como acciones “formulaciones jurídicas”, leyes, decretos, sentencias, entre otras formas jurídicas que hablen específicamente sobre la vivienda. También es necesario entender la vivienda como un mundo de signos, un mundo cargado de deseos y de frustraciones. Sin embargo, es un marco preconstruido, producto de un proceso socioeconómico general y su ocupación se hace según las leyes de la distribución social.³⁶

1.2.2. Segregación Socio espacial

La segregación socioespacial, también denominada segregación social del espacio urbano, segregación residencial o simplemente segregación urbana se origina con las primeras descripciones de la Escuela de Chicago con (Park 1915, 1936) y a partir de los años cincuenta, Duncan, Duncan,³⁷ White³⁸ y trabajos como los de Massey³⁹ con gran preocupación advertían de los problemas de la separación entre la minoría afroamericana y la mayoría blanca en las ciudades de los EE. UU. Por esta razón, gran parte de los trabajos contemporáneos sobre segregación se han construido conforme a esta vertiente (estudios sociológicos y geográficos). Ya en ámbito Latinoamericano, estos estudios se han consolidado a partir de los años 70, pero dando mayor relevancia a los análisis socioeconómicos *Sabatini, (Rodríguez y Arriagada, 2004*.

La segregación socioespacial, hace referencia a localización geográfica que separa a los individuos y se enfoca en el atributo de diferenciación de la localización de las personas. Si bien, “La noción de segregación, remite a la existencia de diferencias o desigualdades dentro de un colectivo y a la separación de los sujetos en categorías que

³⁶ CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana. 2 ed. Madrid: Siglo XXI editores España, 1999. p.202.

³⁷ DUNCAN, O Dudley.; DUNCAN, Beverly. Methodological analysis off segregation indexes. En American Sociological Review, 1955, vol. 41, p. 210

³⁸ WHITE, Michael.: «The measurement of spatial segregation». En: American Journal of Sociology, 1983, vol. 88, Nº 5, p.018.

³⁹ MASSEY. Douglas. The Dimensions of Residential Segregation. En: Social Forces. Diciembre, 1988; Vol.; 67. No 2, p. 281.

tienen cierto grado de distinción jerárquica o valorativa”⁴⁰, esta noción siempre va a significar sinónimos de separación. La segregación residencial, va hacer una modalidad específica de esta, es “un proceso de reducción de las oportunidades de interacción de grupos o categorías sociales con distintas consecuencias”⁴¹ que se enfoca en el atributo de diferenciación de distancias socioeconómicas y no, por ejemplo, como la fenotípica o sea la racial que, en los últimos años, han producido bastantes investigaciones.

Por su parte, Jean Lojkin, quien centra sus investigaciones en los procesos de producción de la segregación urbana (el papel de las políticas urbanas desde 1969 hasta principios de los 80) distingue tres tipos de segregación urbana, la primera referida a la oposición entre el centro (donde el suelo es más caro) y la periferia de la ciudad; la segunda sería la separación creciente entre las zonas de vivienda de las clases altas privilegiadas y las zonas de vivienda popular y por último, la existencia de zonas desarticuladas, geográficamente distintas y cada vez más especializadas: zona de oficinas, zona industrial, zona de vivienda, etc.⁴²

La segregación socioespacial o residencial, urbana referida en este trabajo, tendrá en cuenta la propuesta formulada por Lojkin (la separación creciente entre las zonas de vivienda de las clases altas privilegiadas y las zonas de vivienda popular y la dimensión operacional en donde intervienen financiera y jurídicamente el Estado central y los aparatos estatales locales en la organización del espacio urbano mediante un conjunto de las prácticas reales⁴³). En nuestro caso, Cali tiene dos zonas: oriente y oeste, marcadas por una notable precariedad de los servicios, equipamientos, accesos a mejores trabajos, mejores escuelas y barrios seguros.

⁴⁰CEPAL. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política. En: Serie No.47 Población y Desarrollo. Santiago de Chile. 2003.p56

⁴¹ CEPAL. La Dimensión Espacial en las Políticas de Superación de la Pobreza Urbana. Serie No.47 población y desarrollo. Santiago de Chile. 2003. p.40. [Consultado: 13 de febrero de 2017]. Disponible en Internet: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5761-la-dimension-espacial-politicas-superacion-la-pobreza-urbana>.

⁴² LOJKINE, Jean. De la política estatal a la política urbana el papel del estado en la urbanización capitalista. En: El marxismo, el Estado y la cuestión urbana. 2 ed. México: Siglo Veintiuno Editores 1981. p.174.

⁴³ Ibíd., p. 174

1.3. METODOLOGÍA

La investigación será mixta, está basada el método deductivo, es decir partimos de lo general a lo particular en la organización de la información y la presentación de conclusiones, teniendo en cuenta normas de carácter general hasta llegar a regulaciones de carácter municipal, y las circunstancias en el que estas son aplicadas, observando la incidencia en la producción de segregación socio espacial.

En la revisión de los contenidos predominantes de las políticas en materia de vivienda desarrolladas en nuestro marco temporal, se identifican las decisiones tomadas explícita o implícitamente en ellas y los impactos que su aplicación, es decir, la forma cómo esas decisiones en su mayoría de orden nacional se están materializando en el desarrollo urbano (de larga data en nuestras ciudades). Es una indagación, cuyo objetivo es distinguir los efectos de la segregación socio espacial.

Primero, un análisis de la historia de la estructura urbana de la ciudad, segundo una recolección de datos, posteriormente se realizar caracterización de la política pública entendiéndose que es un tipo de descripción cualitativa que puede recurrir a datos o a lo cuantitativo con el fin de profundizar el conocimiento sobre algo. Para cualificar ese algo previamente se deben identificar y organizar los datos; y a partir de ellos, describir (caracterizar) de una forma estructurada; y posteriormente, establecer su significado (sistematizar de forma crítica⁴⁴).

En el enfoque cuantitativo es entendido como un conjunto de procesos secuenciales y probatorios en el cual se establecen hipótesis y determinan variables; se desarrolla un plan para probarlas (diseño); y se establece una serie de conclusiones respecto de las hipótesis⁴⁵. Dentro de este enfoque se destacan algunas de las técnicas utilizadas para

⁴⁴ BONILLA, CASTRO E., Hurtado Prieto J. & JARAMILLO, HERRERA C. La investigación. Aproximaciones a la construcción del conocimiento científico. Colombia: Alfaomega, 2009. p.100.

⁴⁵HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, María del Pilar. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN [en línea]. 5 ed. México: McGraw-Hill Interamericana, 2010.p46. [Consultado: 13 de mayo de 2018]. Disponible en Internet: https://www.esup.edu.pe/descargas/dep_investigacion/Metodologia%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%205ta%20Edici%C3%B3n.pdf.

la confección de información cuantitativa con el uso de mapas en este caso se toman los mapas de coropletas para la representación de la segregación urbana.

1.3.1. Fases, fuentes e instrumentos

El trabajo está dividido en tres partes. La primera, se enfoca en la revisión bibliográfica-documental, ésta consiste en la sistematización de Leyes, Decretos, sentencias y ordenanzas referentes a la normativa política de vivienda, La siguiente acción, caracteriza estas políticas en la estructura urbana y evidencian su relación con el proceso de segregación socio-espacial en la ciudad de Cali. La tercera, realiza una identificación de la segregación socioespacial, a partir de la comparación en el espacio y en el tiempo de la ubicación de proyectos de vivienda social para la población con menores ingresos en la ciudad.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA 1970-2017

2.1. Antecedentes de la política de vivienda en Colombia

El presente capítulo tiene la función de realizar una cronología de la intervención de la política de vivienda vigente y no vigente. Desde la perspectiva investigativa de la caracterización “fase descriptiva con fines de identificación, entre otros aspectos, de los componentes, acontecimientos (cronología e hitos), actores, procesos y contexto de una experiencia, un hecho o un proceso”⁴⁶

La política de vivienda en Colombia inicialmente fue asumida por organizaciones religiosas y manejada por rentistas urbanos o por urbanizadores de hecho, para ofrecer, originalmente estas vivienda en arriendo,⁴⁷ posteriormente la vivienda llamó la atención del Estado con la Ley 46 de 1918 (destinada al proletariado y la inquietud por los aspectos de salubridad e higiene de las habitaciones y regulaba las condiciones en las cuales se debía prestar el servicio de la vivienda) que impuso a los municipios de más de 1500 habitantes usar el 2% de su presupuesto en construir habitaciones higiénicas para el proletariado; más tarde dicha Ley fue modificada por la Ley 61 de 1936, que a su vez fue modificada por la Ley 23 de 1940⁴⁸ entre otros lineamientos exigieron el aumento del presupuesto para la construcción de vivienda y mejorar las condiciones para los trabajadores.

Si bien, la Ley 46 de 1918, es uno de los primeros antecedentes legislativos en materia de vivienda en nuestro país, le aventajan países como Chile con la Ley de habitaciones obreras de 1906 que promovió la construcción de viviendas baratas e higiénicas para los obreros, fijó las normas de construcción y fomento la formación de sociedades

⁴⁶ SÁNCHEZ UPEGUI, A. Introducción: ¿qué es caracterizar? Medellín, Fundación Universitaria Católica del Norte. 2010. p 40.

⁴⁷FIQUE PINTO, Luis Fernando. Vivienda Social en Colombia. Políticas Públicas y Habitabilidad en los años noventa. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006. p.21.

⁴⁸ LEY 61 DE 1936, reforma el art. 70 de la Ley 46 de 1918, se dictan otras disposiciones sobre construcción de viviendas higiénicas para los obreros de las minas y salinas de propiedad de la nación y se da una autorización al gobierno.

encargadas de construirlas⁴⁹, entre otros aspectos y Argentina con Ley Nacional 9677 de 1915 que crea la Comisión Nacional de Casas Baratas, asigna fondos provenientes de las carreras hípias para la construcción de viviendas obrera⁵⁰. Este período es definido por Ceballos y Saldarriaga como *Higienista* que va de 1918 a 1942, y se encuentra asociado con la preocupación estatal por la prevención de epidemias y las condiciones mínimas de salubridad, lo que seguramente hizo que el problema de la vivienda fuera entendido como un problema de higiene, más que social y económico⁵¹.

2.1.1. El Subsidio a la oferta: Creación y desarrollo del ICT / BCH

Más adelante, la política pública basada en el subsidio a la oferta (legislación asistencialista, basada en el modelo de la teoría del bienestar, donde el Estado fija como prioridad la provisión de servicios públicos). Se crean instituciones para cumplir dicho fin, mediante la Ley 57 de 1931 se crea la Caja de Crédito Agrario -hoy llamado Banco Agrario- y la Caja Colombiana de Ahorro, para el año siguiente mediante el Decreto 711 de 1932 (Art. 4) asimismo, inicia el funcionamiento por Decreto 211 de 1932, del Banco Central Hipotecario (BCH), con el fin de hacer operaciones hipotecarias de amortización gradual a plazos no mayores a 10 años. Estas iniciativas impulsan el crédito hipotecario, rompen con la tradición, y pasa de ofrecer créditos a corto plazo que se venían trabajando en el país a créditos de largo plazo.

La creación de un organismo autónomo y especializado, (Ley 200 de 1939) con personería y patrimonio propio denominado ICT (Instituto de Crédito Territorial) para la financiación y construcción de la vivienda rural mejoro la calidad de vida de los

⁴⁹ ANDRADE, YANEZ, Juan Carlos. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL DE CHILE ENTRE 1906 Y 1924. [en línea]. En: Rev. estud. hist. -juríd. septiembre de 1999. n.21. p211. [Consultado: 13 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54551999002100011&lng=es&nrm=iso

⁵⁰ Historia de la Vivienda Social en la Provincia de Buenos Aires. Archivo y Centro de Documentación de la Dirección de Política Habitacional del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. [Consultado: 23 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/varios/historia_vivienda.pdf P2.

⁵¹ CEBALLOS, Olga Lucia; Alberto Saldarriaga y Doris Tarchópulos. Vivienda social en Colombia: una mirada desde la legislación (1918-2005). 1ª ed. Bogotá: Editorial Pontificia universidad Javeriana, 2008. p. 27.

campesinos. Ya en 1942, el ICT incursiona en el ámbito de la vivienda urbana, y realiza su gestión hasta el año 1991, para dar paso al nuevo modelo de administración pública. Por tanto, el ICT tuvo un papel definitivo en la solución del problema de vivienda de los sectores sociales con menores de ingresos, como en los procesos de expansión física de las ciudades colombianas durante 50 años como principal artífice de estas políticas⁵² (ver Mapa N.4). También, la creación de importantes instituciones entre ellas la Caja de Vivienda Popular⁵³ de Bogotá en 1942, la Caja de Vivienda Militar⁵⁴ en 1947, alianzas con cooperativas de habitaciones y en 1951 la creación del Centro Interamericano de Vivienda (CINVA), programa de cooperación técnica de las Organizaciones de los Estados Americanos⁵⁵ permiten corroborar la notable intervención del Estado en el mercado de vivienda.

También, la Ley 90 de 1946, si bien es nace de una iniciativa privada va hacer un antecedente legislativo importante para la implementación del subsidio familiar, dicha ley creó el instituto colombiano de seguros sociales y el régimen de los seguros sociales obligatorios, dando inicio paralelamente al sistema de subsidio familiar (Art.9). Asimismo, la Ley 85 de 1946, presentada para financiar viviendas de trabajadores y para la clase media, o para adiciones, mejoras o reconstrucción de las misma también crea las Juntas Departamentales de la Vivienda Popular que funcionaron en cada una de las capitales del país. De igual manera la Ley 41 de 1948, dispuso de los terrenos de ejidos para resolver el déficit de vivienda en las ciudades. Es necesario mencionar que en esta etapa si bien hay intencionalidad de mejorar las condiciones de calidad de la vivienda, la verdadera intención radica en la cobertura de servicios públicos.

⁵²INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL. Una política de vivienda para Colombia. 1955. p.55.

⁵³ Fue creada mediante el Acuerdo No.20 de 1942, del Concejo de Bogotá, en desarrollo del decreto extraordinario 380 de 1942, entre la Nación y el Municipio de Bogotá. Posteriormente ante la circunstancia del contrato de préstamo estaba próxima a terminarse el Consejo estimó conveniente reformar los estatutos de la Entidad, y expidió el Acuerdo No. 15 de marzo 13 de 1959.

⁵⁴ La caja de vivienda militar, creada mediante la ley 87 de 1947, sustituida posteriormente por el decreto legislativo 2787. Fue una institución autónoma, con carácter cooperativo, personería jurídica y patrimonio independiente del tesoro nacional. Encargada de proveer a los integrantes permanentes de las Fuerzas Armadas.

⁵⁵ El centro interamericano de vivienda proporcionaba adiestramiento a profesionales de todos los países americanos que deseaban especializarse en los aspectos constructivos, económicos, sociales y administrativos de la vivienda. Además, realizó investigaciones y trabajos experimentales en problemas técnicos, aplicados en la construcción.

Asimismo, se observa una transición del concepto de vivienda social al de vivienda económica. Se amplían los instrumentos de oferta crediticia, a partir de la figura de pignoración de cesantías y salarios⁵⁶, implementación de seguros, autorización de cooperativas para otorgamiento de créditos y la inclusión de financiación para compra de lotes, construcción de vivienda, reparación y reconstrucción, liberación de hipoteca y otras deudas⁵⁷.

En la década de los 60, desciende la construcción estatal financiada principalmente con préstamos internacionales o con “ayuda” económica, social y política como: Alianza para el Progreso (1961)⁵⁸ que en medio de sus grandes objetivos planteó incrementar los planes de vivienda de bajo costo. Igualmente, hubo más control jurídico y normativo para frenar la vivienda considerada “clandestina” que por ese entonces se incrementó en el país. En esa misma década la expedición de los Decretos 3151 de 1962 y Decreto Reglamentario 2037 de 1964, ampliaron las actividades de las Cajas de Compensación Familiar, más allá del pago del subsidio en dinero, autorizándolas para invertir en obras de beneficio social lo ahorrado de sus gastos de administración y de los rendimientos de los fondos que administraban.

Más tarde, se difumino un poco el enfoque de intervención estatal con la Ley 66 Art.1 de 1968 la cual regulaba las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas a través del Superintendente Bancario ejerció, la inspección y vigilancia de las actividades de enajenación de inmuebles, dentro de los planes o programas de urbanización o construcción de las viviendas, cualquiera que fuera el sistema adoptado; así como de las consistentes en el otorgamiento de crédito para la

⁵⁶ La pignoración, es un respaldo para créditos otorgados por: Cooperativas, Fondos de empleados y Cajas de Compensación Familiar, es la acción de entregar los dineros depositados en el fondo cesantías como garantía de un crédito, teniendo en cuenta las condiciones determinadas por la Ley 50 de 1990.

⁵⁷ LOZANO, Mayra Alejandra. Vivienda Social en Colombia: Diagnóstico y Evolución. [en línea]. En Revista CIFE 2015. [Consultado: 13 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <file:///C:/Users/dyoni/Downloads/3770-11756-1-PB.pdf>.

⁵⁸ Fue un programa propuesto por Estados Unidos para América Latina con el fin de crear condiciones para el desarrollo y la estabilidad política en el continente durante los años sesenta. Con este programa Estados Unidos inaugura un tipo de intervención sistemática, a largo plazo y a escala regional, con miras a orientar el cambio social en América Latina e impedir el avance del comunismo en el marco de la guerra fría.

adquisición de lotes o viviendas o para la construcción de las mismas

Además, el Decreto 3118 de 1968 crea el Fondo Nacional de Ahorro,⁵⁹ para garantizar el pago oportuno del auxilio de cesantías y la solución del problema de vivienda de los trabajadores oficiales. En 1969 se crea el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano para la formulación de una política habitacional y urbana, y dada la intensificación de la preocupación del Estado por la falta de capacidad de pago de los hogares, se adoptan iniciativas de focalización e implementación de subsidios.

2.2. Desmonte del ICT y auge de las CAV 1972-1990

Recordemos que antes de 1972, la construcción y financiación de la vivienda estuvo a cargo de cuatro entidades estatales: el Instituto de crédito Territorial ICT- que atendía a los segmentos de menores ingresos-; la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero Caja Agraria- encargada de respaldar el sector rural-; el Banco Central Hipotecario BCH- creado para construir y financiar la construcción y adquisición de vivienda-, y el Fondo Nacional de Ahorro FNA-orientado a los empleados públicos⁶⁰.

Ya en la década de los 70, se renovó el concepto de ahorro para adquirir vivienda y las corporaciones que lo manejaban a partir de la hipótesis del economista Lauchlin Currie, con el fin de “acelerar la migración rural hacia las urbes y aprovechar las oportunidades de generación de empleo de las ciudades, estructuró un esquema de financiamiento de la vivienda privado⁶¹”, por lo cual, todo el desarrollo de la política estuvo sustentado en el sector de la construcción como motor del desarrollo económico del país debido a sus altos poderes generadores de crecimiento económico y de distribución del ingreso, debido a la alta demanda de insumos de origen nacional y al empleo de mano de obra

⁵⁹ Creado por el Decreto 3118 de 1968, reformado por la Ley 432 de 1998, conformando entre los dos una unidad que determina su régimen jurídico propio, cada uno con sus respectivos decretos reglamentarios, además de otra serie de disposiciones posteriores que tienen incidencia en su formación jurídica.

⁶⁰ CUELLAR, María Mercedes. ¿A la vivienda quién la ronda?: Situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia. tomo I. Universidad Externado de Colombia. 2006, p. 32.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 32.

no calificada provenientes de las zonas rurales⁶².

En esta década, marcaron una notable diferenciación Decretos como el: 678 de 1972, el Decreto 937 cuya finalidad era promover el ahorro privado y canalizarlo hacia la industria de la construcción, y el Decreto 1229 de 1972 creó la unidad de poder adquisitivo constante UPAC, con base en la cual las corporaciones de ahorro funcionaron.

Dicha legislación dio el marco normativo a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) para ser las únicas entidades crediticias especializadas en el otorgamiento de créditos hipotecarios de largo plazo favoreciendo la financiación de la vivienda. Hay que resaltar que este período se caracterizó por la privatización del mercado en materia de vivienda, es decir se da paso a una nueva etapa de la vivienda en Colombia: la asignación de subsidios a la demanda. Además, el auge de las CAV radicó en que desarrollaron una gran gama de servicios para sus ahorradores llegando a captar un tercio de los recursos del mercado, teniendo para el año 1993 más de seis millones de cuentas de ahorro, en más de 1000 oficinas en 80 municipios del país. Sus logros se evidenciaron en que durante 20 años de existencia fueron capaces de financiar un millón doscientas mil unidades de vivienda coadyuvando a generar más de quinientos mil puestos de trabajo anuales⁶³.

De la misma manera, en 1975 inició operaciones el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV), gremio que agrupaba a las (CAV) encargadas de manejar el sistema UPAC e instituciones financieras que ofrecían créditos hipotecarios de largo plazo; con la Ley 9 de 1979 se constituyó el nuevo código sanitario nacional. Su trascendencia, afirman Ceballos y Saldarriaga, radicó en que retomó un tema importante como el de la calidad habitacional, referido tanto a edificaciones como a su entorno⁶⁴.

⁶² CONSTRUdata. Mirada retrospectiva y análisis de alternativas: El sistema de vivienda en Colombia. [en línea]. [Consultado: 13 de febrero de 2017]. Disponible en Internet: http://www.construdata.com/BancoConocimiento/s/sistema_de_vivienda/sistema_de_vivienda.asp.

⁶³ Currie, Lauchlin. Ensayos sobre planeación: Introducción a una Teoría de Desarrollo conocida como Operación Colombia. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1963, 20 p.

⁶⁴ CEBALLOS, Olga Lucia y SALDARRIAGA, Alberto. Vivienda social en Colombia: una mirada desde la legislación (1918-2005), 2006.154 P.

Asimismo, se promulgan las siguientes leyes: Decreto Ley 78 de 1987 asignó funciones a entidades territoriales beneficiarias a la cesión del Impuesto del Valor Agregado (IVA), otorgamiento de permisos para desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, para el desarrollo de los planes y programas de vivienda realizados por el sistema en los términos de la Ley 66 de 1968, conjuntamente, el Decreto-ley 2610 de 1979 y sus disposiciones reglamentarias y el Decreto 497 de 1987 cuya vigencia fue aplazada por el Decreto 548 de 1988.

Un año después se promulga la Ley 9 de 1989 o Reforma Urbana, la cual dictó normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y otras disposiciones; iniciativa que mejoró el desarrollo en las ciudades y sus áreas de influencia en el aspecto físico, económico, social y administrativo, y obligó a los municipios con una población mayor de cien mil habitantes a realizar el Plan de Desarrollo, una estrategia para entrelazar la política nacional con la departamental. Adicionalmente, surgen dos formas de producción: la vivienda pública por encargo y la vivienda formal de origen privado”⁶⁵.

2.2.1. El subsidio a la demanda 1991-2000

Durante la década de los noventa y de la primera mitad de la década del 2000 la política atravesó por un profundo proceso de cambio normativo, dicho proceso se dio con particular intensidad en lo relacionado con los aspectos financieros y tributarios⁶⁶ estos cambios se van a dar gracias a las teorías neoliberales, se establece que el Estado no debe competir con el sector privado en la producción de bienes y servicios, y por lo tanto debe desarrollar un papel facilitador⁶⁷ o más bien convertirlo en un “Estado mínimo”. Esto, abrió un nuevo capítulo para la vivienda, el sector de la construcción y la economía del país donde los cambios significativos en el sistema de la vivienda están

⁶⁵ LOZANO, Mayra Alejandra. Vivienda Social en Colombia: Diagnóstico y Evolución. [en línea]. En Revista CIFE, 2015. [Consultado: 13 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: file:///C:/Users/dyoni/Downloads/3770-11756-1-PB.pdf

⁶⁶ CUELLAR, María Mercedes. ¿A la vivienda quién la ronda?: Situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia. tomo I. Universidad Externado de Colombia. 2006, p 31.

⁶⁷ LOZANO, Op. cit., p.30

marcados por una política de mercado.

Estas iniciativas normativas nacen como un medio para privatizar los servicios públicos. Si bien, los subsidios se hacían por medio de la oferta mediante empresas públicas:

“En la nueva modalidad, los subsidios se entregan a las empresas privadas que se encargan de convertirlos en beneficios a los sectores señalados. En realidad, el subsidio a la demanda fue impulsado por los organismos internacionales (el Banco mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo-BID y el Fondo Monetario Internacional-FMI) y los gobiernos como una práctica para mejorar el desempeño de las instituciones mediante el mayor juego del mercado y la competencia”⁶⁸.

En la Constitución Política de Colombia del 1991 se consagra en el artículo 51⁶⁹ donde se responsabiliza directamente al Estado de fijar y ofrecer las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de la población a poseer una vivienda digna a través de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. A partir de este hito el Estado ha producido más de 36 leyes con el fin de garantizar dicho derecho, posteriormente se expide la Ley 02 de 1991 la cual modifica la Ley 9 de 1986 (específicamente los artículos 44 y 119) esta ley va a significar avances en la normativa ya que amplía las funciones del BCH y del ICT y va a esclarecer el monto y lo que se entiende por vivienda de interés social.

En ese mismo año, la Ley 3 de 1991, si bien va a reducir la acción del Estado a la implementación de un único instrumento: el subsidio familiar de vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie⁷⁰, va a significar grandes avances en materia de vivienda por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés

⁶⁸ SARMIENTO, Eduardo. Subsidio a la demanda. [en línea]. En: El espectador. Junio 3 de 2017. [Consultado: 26 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.elspectador.com/opinion/subsidio-la-demanda-columna-696778>.

⁶⁹ Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

⁷⁰ FIQUE PINTO, Luis Fernando. Vivienda Social en Colombia. Políticas Públicas Y Habitabilidad en Los años noventa. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.p 192.

Social⁷¹, integrado por las entidades públicas y privadas con funciones conducentes a la financiación, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda (Art.1). También, crea el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana⁷² (INURBE), (que reemplaza y reforma definitivamente el Instituto de Crédito Territorial, ICT) al que se le delegaron la definición y el manejo de las políticas nacionales de construcción de vivienda y desarrollo urbano, en el marco de los planes de descentralización política y administrativa.

No obstante, para su correcta aplicación se dicta el Decreto 2154, (derogado por Art. 62 Decreto 706 de 1995 a su vez derogado Art. 42 Decreto 1133 de 2000) el cual define entre otras cosas quienes pueden acceder al subsidio y también va a determinar diferentes soluciones de vivienda tales como: lote urbanizable, lote urbanizado, unidad básica, vivienda mínima, mejoramiento de vivienda en zona urbana, habilitación legal de títulos y saneamientos básicos en algunas zonas rurales (Art.12). En resumen, estos avances legislativos van a privatizar la promoción, la construcción y el financiamiento de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos, y el Estado se encargó de la gestión de incentivos económicos para que las familias demandantes adquirieran las soluciones de vivienda. La promoción y la construcción pasan a manos de las empresas constructoras privadas y la financiación a las CAV⁷³.

En este período, la competencia en el mercado financiero gira en torno a la captación de ahorros. Ya no eran solamente las CAV las únicas autorizadas para remunerar los ahorros, sino que se enfrentaban a la competencia de las cuentas de ahorros de los bancos y de las fiduciarias con fondos comunes ordinarios. En buena medida el éxito de los bancos y las fiduciarias se debe a que han ofrecido una rentabilidad relativamente alta en especial las fiduciarias ya que están respaldados por inversiones en la bolsa y

⁷¹ Decreto 2154/Art 2.

⁷²Capítulo 1/Art.1- Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.

⁷³ TARCHÓPULOS, Doris. El sistema nacional de vivienda de interés social (1990-2007). En: CEBALLOS, Olga Vivienda social en Colombia: una mirada desde la legislación (1918-2005). 1ª ed. Bogotá: Editorial Pontificia universidad Javeriana, 2008. P. 182

otros papeles financieros⁷⁴.

Ante esto, la Ley 35 de 1993 (Art. 17) constituyó iniciativas de contrapeso a las nuevas medidas que permitieron diversificar los productos que ofrecen las CAV, de esta manera gracias al Decreto 663 de 1993 las corporaciones de ahorro y vivienda efectuaron inversiones en sociedades de servicios financieros en los mismos términos y condiciones autorizados a los establecimientos de crédito y les permitieron otorgar créditos de consumo sin hipoteca hasta los límites y con las condiciones que señalaba el Gobierno, manteniendo su esencia en el financiamiento de vivienda y de la construcción.

También se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo-Ley 152 de 1994 cuyo propósito era establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Las leyes 152 y 143 de 1994 suponen redes de control social sobre servicios públicos en Colombia y representan un avance respetable para constituir una política pública por lo menos en la fase de diseño⁷⁵.

Además, los Decretos 706 de 1995⁷⁶, 1956 de 1997, 1990 de 1997 reglamentaron parcialmente las Leyes 49-1990 y Ley 03-1991 en cuanto a la aplicación del subsidio familiar de vivienda en dinero para áreas urbanas. Asimismo, en 1997 se expidió la Ley 388 de Desarrollo Territorial, que modificó la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictaron otras disposiciones. Esta ley trae consigo notorios avances mediante un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, incluso va a desarrollar la vivienda de interés social como garantía al derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos.

⁷⁴ SEMANA. SECTOR FINANCIERO [en línea]. En: Revista Semana, OCTUBRE 24 DE 1994. Párr. 2. [Consultado: 16 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: [HTTPS://WWW.SEMANA.COM/ESPECIALES/ARTICULO/SECTOR-FINANCIERO/23870-3](https://www.semana.com/especiales/articulo/sector-financiero/23870-3)

⁷⁵ VELEZ RIVERA, Ramiro Alberto y ZORNOSA BONILLA, Juan Antonio. Elementos estratégicos para comprender las políticas públicas. En: La investigación de las políticas públicas: contribuciones desde la academia. Medellín. Programa Editorial Facultad de Ciencias Humanas y económicas. Universidad nacional de Colombia-sede Medellín. 2011. p14.

⁷⁶ Cambio el papel de los subsidios en las ciudades y realizo el papel de las cajas de compensación familiar en el proceso de asignación de subsidios.

Si bien, esta Ley fortalece el modelo de Estado facilitador y promotor de la acción privada que aportó a la descentralización y concedió a los municipios instrumentos de intervención en la construcción y modificación del espacio urbano, tuvo como consecuencia el desarrollo de proyectos de vivienda social donde el mercado de suelo urbano ofrecía mejores condiciones de rentabilidad a los promotores inmobiliarios, dichos avances fueron opacados por la crisis de la banca que explota a finales de los 90 originada por una expansión excesiva del sistema financiero tanto en número de entidades como en colocación de crédito. Esto va a significar un retroceso en la política de vivienda.

Ante la crisis y desaparición de instituciones del Estado como la Caja Agraria, el Banco Central Hipotecario, y de otras entidades financieras como: Arfín, Andino del Pacífico, financiera comercial Bermúdez y Valenzuela, la Corporación Financiera del Pacífico, la Caja Popular Cooperativa, varios organismos cooperativos de ahorro y crédito especialmente Granahorrar, una de las CAV más importantes del país y la primera entidad que había nacido bajo el sistema UPAC en 1972. En 1998 el Gobierno decretó la emergencia económica y por medio del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) dispuso recursos para subsidiar a los deudores y rescatar alguna de estas entidades privadas a través de créditos de capitalización.

Como se dijo anteriormente el UPAC desapareció, la Revista Dinero lo explica así: primero, hubo sentencias que le quitaban su esencia, una de las más importantes se produjo en 1999 juzgando inexecutable la fórmula de cálculo que tomaba como referencia la DTF⁷⁷. Eso significaba que la corrección monetaria no podría medirse atada a la tasa de interés del momento, vale la pena mencionar que la fórmula de cálculo fue corregida en veintidós ocasiones desde su concepción; segundo, el mismo año la Corte Constitucional prohibió el pago de intereses sobre intereses en las obligaciones de vivienda; tercero, la Sentencia C-1140 del 30 de agosto de 2000

⁷⁷ Los DTF son tasas de captación son las tasas de interés que las instituciones financieras reconocen a los depositantes por la captación de sus recursos. Estas tasas de interés se conocen también como tasas de interés pasivas, porque son depósitos que constituyen una deuda de la entidad financiera con terceros. El Banco de la República calcula y publica tasas de interés de captación de certificados de depósito a término (CDT's) a diferentes plazos, como el promedio ponderado de las diferentes tasas, por los montos transados en cada período. Banco de la república de Colombia.

expediente D-955-00 tumbó el Art. 16 de la Ley 31 de 1992 que obligaba al Banco de la República a reflejar la tasa de interés vigente para el mercado al momento de fijar el método para calcular el valor de la UPAC, se pasa a las unidades de valor real (UVR) que relaciona el poder adquisitivo de los usuarios con el índice de precios al consumidor y no a la tasa de interés⁷⁸.

La Ley 546 de 1999 (ley de vivienda) dicta nuevas normas en materia de financiación de la vivienda que rigen el sector hipotecario, al mismo tiempo, de haber reemplazado el UPAC por un nuevo sistema de financiación hipotecaria conocido como UVR va a cambiar la naturaleza (promover el ahorro privado y de crédito hipotecario de largo plazo para canalizarlo hacia la industria de la construcción) de las CAV a bancos comerciales (Art.5).⁷⁹ Esta misma Ley señala: los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional para regular la financiación de un sistema especializado, crea instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones⁸⁰.

2.2.2. La apertura al sector financiero en la política de vivienda 2000-2018

Luego de la crisis financiera de finales de la década de los noventa, la política de vivienda tuvo un profundo cambio en la generación de nuevos instrumentos de financiación de vivienda social, uno de ellos corresponde al fondo de reserva para la estabilización de la cartera hipotecaria FRECH el cual es administrado por el Banco de la República (Art.48).

Por otro lado, el subsidio familiar de vivienda es una constante a partir del año 2000, va

⁷⁸CARÁTULA. El fin del Upac. [en línea] En: Dinero, agosto 21 de 2013. [Consultado: 16 de febrero de 2018]. Disponible en internet: <https://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/el-fin-del-upac/182444>.

⁷⁹EL TIEMPO. [en línea] En: EL TIEMPO, agosto 05 de 2002. crisis financiera y fin de UPAC. [Consultado: 16 de febrero de 2018]. Disponible en internet: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1347546>

⁸⁰ Ver Cuellar, María Mercedes ¿A la vivienda quién la ronda? compilación de las principales normas, jurisprudencia y estudios relacionados con la financiación de la vivienda, un análisis más detallado de esta Ley.

a significar un dinamismo para la economía y especialmente para la construcción dado que muchos de estos subsidios se dan exclusivamente para viviendas nuevas. Paralelamente se continúa con la misma lógica: solo ajustes y modificaciones sobre el otorgamiento de subsidios familiares. Fe de ello son los Decretos número 1133 (2000), 951 (2001), y 2480 de 2002, los Decretos 975 de 2004 y el 973 de 2005 que reglamentan parcialmente las leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 que se centran en reglamentar parcialmente la Ley 3 de 1991 y la Ley 546 de 1999 en relación con el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas y rurales, también, se encarga de “mejorar las condiciones para el acceso a la vivienda, promover al ahorro programado, modificaciones del valor de los subsidios, procesos de selección de beneficiarios y de asignación de dichos subsidios⁸¹. Todas estas iniciativas están enmarcadas en la visión de la vivienda como dinamizadora del empleo y como una oportunidad de fortalecimiento del sector de la construcción.

Simultáneamente, el Decreto 553 de 2003 suprime el Instituto Nacional de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE y se ordena su liquidación, el Decreto 555 de 2003, crea el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propio; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y fue adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Su principal objetivo correspondió a consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda, ejecutar y administrar los recursos del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

Esto implicó delegar las funciones de su predecesor (INURBE⁸²) y el Decreto 216 de 2003, que va a determinar los objetivos de la estructura del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) específicamente artículos 1, 2 y 17, donde el

⁸¹ TARCHÓPULOS, Doris. El sistema nacional de vivienda de interés social (1990-2007). En: CEBALLOS, Olga Lucía Vivienda social en Colombia: una mirada desde la legislación (1918-2005). 1ª ed. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2008. p. 214.

⁸² RESOLUCIÓN 4391 DE 2005 liquidación del INURBE

Ministerio y el Fondo se convirtieron en los rectores del programa de subsidios familiares de vivienda. Sin embargo, el MAVDT formula e implementa las políticas y Fonvivienda asigna los subsidios, también en este nuevo sistema hacen parte tres entidades presentes: Findeter para calificar objetivamente los proyectos, las Cajas de Compensación, para divulgar y promover dichos subsidios⁸³ y Fonade: supervisa y certifica el avance de ejecución de los proyectos.

La Ley 795 del 2003 como apertura al sistema financiero incorporó la figura del Leasing Habitacional. Asimismo, crea el concepto de microcrédito inmobiliario como aquella financiación que se otorga para la adquisición, construcción o mejoramiento de inmuebles, cuyo monto no supere los 25 SMLM, con un plazo inferior a 5 años y una tasa de interés equivalente a la prevista para la financiación de Vivienda de Interés Social (VIS). Asimismo, facultó al gobierno nacional la reglamentación de una comisión adicional con la cual se remunera el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación. Luego la Ley 920 de 2004 autoriza a las cajas de compensación familiar a desarrollar actividades financieras y prestar el servicio a sus empleados y afiliados, sin que de esto generara obligatoriedad alguna.

Por otro lado, Ley 1151 de 2007 (Art.79) crea la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional -MISN-. Sin embargo, la Sentencia C-149/10 de la Corte Constitucional declaró inexecutable el Art.79 de la Ley 1151 de 2007. Resuelve que esta decisión surte efectos hacia el futuro para no producir traumatismo alguno. Las consecuencias de la inexecutable se aplicarán para nuevos macroproyectos y no para los que se encontraban en curso. Además, el Decreto 4260 de 2007 modificado por el Decreto 3671 de 2009 reglamento (artículo 79, Ley 1151 de julio 24 de 2007) la modificación de las condiciones de los Macroproyectos de Interés Social Nacional.

Con una política orientada hacia las poblaciones con menores ingresos se crea el

⁸³ PECHA GARZÓN, Camilo J. Evaluación de Impacto del programa de vivienda colombiano: El caso de Fonvivienda R. p7. 2010. [Consultado: 6 de diciembre de 2018]. Disponible en Internet: https://www.researchgate.net/profile/Camilo_Pecha_Garzon/publication/273140539_Evaluacion_de_Impacto_del_programa_de_vivienda_Colombiano/links/54f9c85a0cf25371374ffa36/Evaluacion-de-Impacto-del-programa-de-vivienda-Colombiano.pdf?origin=publication_detail

Decreto 2190 de 2009: que define la Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP): como “aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smmlm).” Van a ver dos tipos de vivienda la VIS Y la VIP a la cual se va a poder acceder según los ingresos y la Ley 1151 de 2007 va a fijar los topes (ver ilustración N° 2)

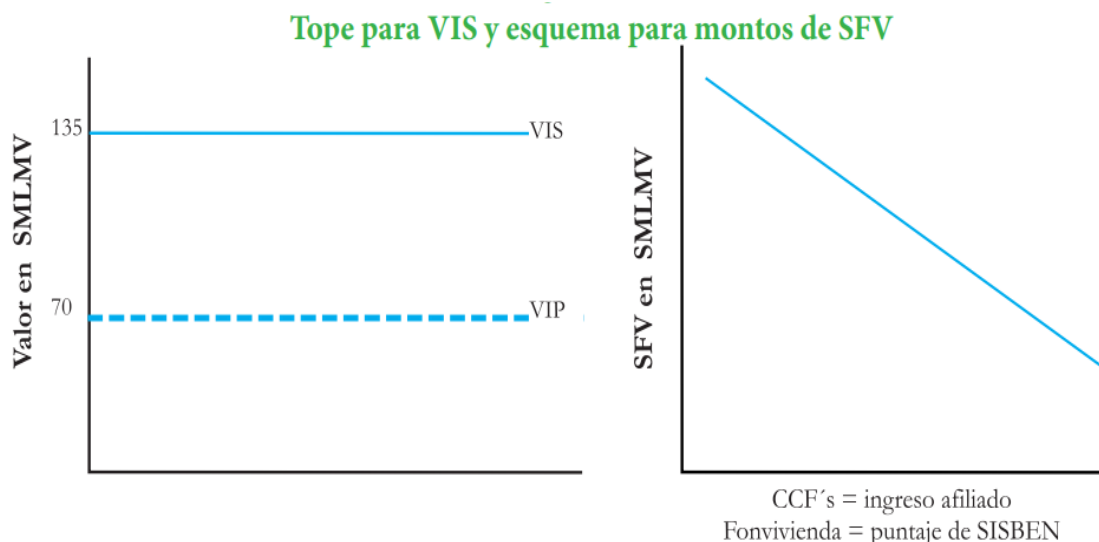


Ilustración N° 2: Tope VIS –VIP y esquema para montos de SFV

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

Posteriormente, el Decreto 1143 de 2009 reglamenta el artículo 48 de la Ley 546 de 1999 y autoriza al Banco de la República en su calidad de administrador del FRECH ofrecer con recursos de este fondo una cobertura condicionada que facilite la financiación de la vivienda. El objetivo de este fondo es facilitar las condiciones de financiación de vivienda, dando a los establecimientos de crédito la cobertura de riesgo de la diferencia entre tasa de captación y tasa de crédito, a través de un contrato de permuta financiera swap cuando la diferencia entre la Unidad de Valor Real (UVR) que determina el ingreso y el Depósito a Término Fijo (D.T.F) que fija costos presente pérdidas.

Además, de establecer el fondo FRECH “Ley de vivienda” va a simplificar los procesos de titularización (Art.12) permitiendo que las Sociedades fiduciarias, los Establecimientos de Crédito en forma directa y las Sociedades Titularizadoras, puedan formular un conjunto de créditos hipotecarios con el objeto de emitir títulos respaldados exclusivamente por dichos activos, salvo que el originador decida otorgarles una

garantía directa con su propio patrimonio.⁸⁴ Es decir, permite a los establecimiento de créditos que son instituciones financieras como: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial y cooperativas financieras (Art.454/1999).

La “Ley de vivienda” va a significar la entrada y la participación del sector financiero en la política de vivienda pues, ve a reglamentar la financiación a largo plazo de la vivienda y establecer las condiciones de los créditos de vivienda individual. A partir de esta Ley y bajo la supervisión de la superintendencia en el capítulo III “las titularizaciones” artículos 12 al 1 permite emitir y colocar títulos representativos otorgados para financiar la construcción y la adquisición de vivienda y en su capítulo 5, refiere en su orden a la titularización de cartera hipotecaria (Art.12) los derechos de los tenedores de títulos hipotecarios (Art.13)⁸⁵ Art. 14 y la autorización para que la Nación participe en el capital de una o más sociedades titularizadora (Art.15). En últimas aseguran Hurtado y Quintero que estas acciones terminan siendo el traslado del riesgo, de lo invertido porque provee un mecanismo de seguridad o apoyo crediticio⁸⁶.

Estos hechos evidencian como los subsidios a las tasas de interés se dan como una política social orientada a aumentar el acceso al crédito de las familias de clase media, pero también puede ser tomado como una medida económica anticíclica para producir la reactivación del sector vivienda incentivando un mayor consumo de crédito hipotecario⁸⁷.

Este período está marcado por la necesidad de avanzar en la financiación hipotecaria para incorporar a aquellos hogares que actualmente no pueden acceder a una solución

⁸⁴ HURTADO PARDO, Marcela y QUINTERO LEAL, Inga. Titularización de cartera hipotecaria en el contexto de la nueva Ley de financiación de vivienda. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de ciencias Jurídicas, 2002. p.35.

⁸⁵ La sociedad titularizadora, compra cartera hipotecaria, representada en pagarés, donde cada uno de ellos tiene un valor respaldado en casas o apartamentos. dicha cartera titularizada, la vende en el mercado bursátil y recogen los recursos. Los recursos conforman una universalidad totalmente independiente del patrimonio. Ver HURTADO PARDO, Marcela y QUINTERO LEAL, Inga.p. 44.

⁸⁶Op. cit. p.46.

⁸⁷CONTRERAS CASTRO, Daniel Eduardo. Evaluación del subsidio a la tasa de interés en créditos de vivienda: políticas objetivos y resultados 2002-2013. Bogotá: Universidad de los Andes, 2013. p. 213.

habitacional y que constituyen el grueso de la demanda insatisfecha por vivienda en el país. Por ello la Ley 1432 de 2011 modifica el Art.60 de la Ley 3 de 1991 referente al subsidio de vivienda familiar como un aporte en dinero o en especie para el acceso a una vivienda de interés social o interés prioritaria. Posteriormente la "Ley 1450 de 2011 que privilegia las estrategias de intervención a grandes escalas da todas las directrices y planeación del período administrativo dirigido a la construcción de vivienda.

Iniciativas legislativas como Ley 1469 de 2011 la cual adopta medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y otras disposiciones para el acceso a la vivienda, evidencian cómo el Estado puede entrar a mediar sobre el problema de la segregación socioespacial por ejemplo: controlando la especulación sobre el suelo, la destinación de suelos, principalmente a usos residenciales, con reserva de una parte a la vivienda de interés prioritario, captación de plusvalías y reparto de cargas y beneficios, para aportar el suelo y/o construir las obras de equipamientos para garantizar el derecho a la participación de los ciudadanos en la formulación de operaciones urbanas integrales.

No obstante, con la excusa de la ejecución de operaciones urbanas integrales el Estado termina introduciendo los Macroproyectos de Interés Social Nacional MINS que en la práctica termina haciendo todo lo contrario a lo que propone la Ley 1469 de 2011, primero, quita a los municipios la facultad de regular los usos del suelo y niega toda posibilidad de participación y concertación, ya que el Estado elige sin consulta previa el lugar donde se realizará el macroproyecto.

De la misma manera, la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) tiene por objeto básico ordenar el territorio de manera que se permita ejecutar un plan conforme a un criterio u orientaciones determinadas, esto da pie para establecer las competencias, entidades, autoridades, recursos, funciones y servicios, respondiendo a la lógica de la descentralización y a la garantía de la autonomía de los entes territoriales. Lo anterior va a dar muestra de una búsqueda con mucho éxito sobre la mejora del hábitat y las condiciones de las viviendas que se están ofreciendo.

De manera simultánea, el gobierno nacional expidió el Decreto 4821 de 2010 y el 1490 del 2011 con los cuales garantiza "la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la

situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”. Estos proyectos, llamados “Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano” (PIDU) se concibieron con enormes similitudes en proceso y alcance a los Macroproyectos de Interés Social Nacional -MISN-. Adicionalmente, permite que los MISN ya aprobados (de primera y segunda generación) puedan ampliarse para atender las soluciones habitacionales de las personas damnificadas por un desastre o que habitan zonas de riesgo no mitigable⁸⁸.

En este contexto, por medio de la Ley 1469 de 2011 van a reaparecer los Macroproyectos de Vivienda MISN llamados ahora de “segunda generación”. Recordemos que el rechazo del Art. 79 de la Ley 1151 de 2007 suspendió aquellos Macroproyectos que no se habían adjudicado y adoptó en total trece en su gran mayoría en el valle del cauca y los de “segunda generación” tan sólo fue uno (Santa Fe-Cali-Valle del Cauca). Adicionalmente, la resolución 0444 de 2013 expedida por Min. ambiente en cumplimiento de la Ley 1469 de 2011 Art 3 establece que los Macroproyectos deberán promover las construcciones de proyectos urbanísticos que permitan localizar asentamientos con adecuados estándares de calidad ambiental el uso racional del suelo armonizado con las necesidades de vivienda para el desarrollo económico y productivo. Sin embargo, muchos de estos Macroproyectos han sido criticados dado que quita autonomía a los municipios, asimismo, muchos de estos son localizados en las periferias de las ciudades y en terreno no aptos para las construcciones de unidades residenciales.

En el año 2012 la expedición de la Ley 1537 de 2012 como un punto de inflexión en la formulación de políticas habitacionales en Colombia, gracias a dicha Ley se dictaron normas tendientes para facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda autorizó por medio del Art. 6 al Fondo Nacional de Vivienda transferir recursos a patrimonios autónomos que podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar proyectos de vivienda y/o para la

⁸⁸ Méndez, Luz Amparo; Hincapié, Miguel; AGUDELO, Carlos Fernando. LOS MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL Y SU IMPACTO FRENTE AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: El caso de Ciudad Verde. Universidad de La Salle.p3. [Consultado: 7 de diciembre de 2018]. Disponible en Internet: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15975/060_BGT_Agudelo_Carlos.pdf

adquisición de proyectos de vivienda de interés prioritario.

El Art. 17 de la Ley 1537 delega a las entidades municipales atender y responder por todas las actividades inherentes a la estratificación en el municipio, también, señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda. Con esta Ley, el gobierno nacional pretende atender el déficit habitacional del sector de la población que por su condición de pobreza no tiene posibilidades de acceder a una vivienda digna.

Con esta Ley se va a gestar el programa de las 100 mil viviendas gratuitas-Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie (SFVE)- el cual tiene como población objetivo familias con ingresos por debajo del 1 SMLMV y población vulnerable. Posteriormente el Decreto 1921 va a reglamentar con los Art 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012 la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del (SFVE), así como los criterios para la asignación y legalización del referido subsidio, en el marco del programa de vivienda gratuita, dirigido a los hogares que trata el Art 12 de la ley 1537 de 2012.

Asimismo, la Resolución 0010/2013, define el mecanismo para surtir el procedimiento de sorteo establecido en los artículos 15 y 16 del Decreto 1921 de 2012. Es decir, que esta resolución otorga a la Dirección de Ingreso Social del DPS el método de asignación de los hogares que participaron en el sorteo del SVFE.

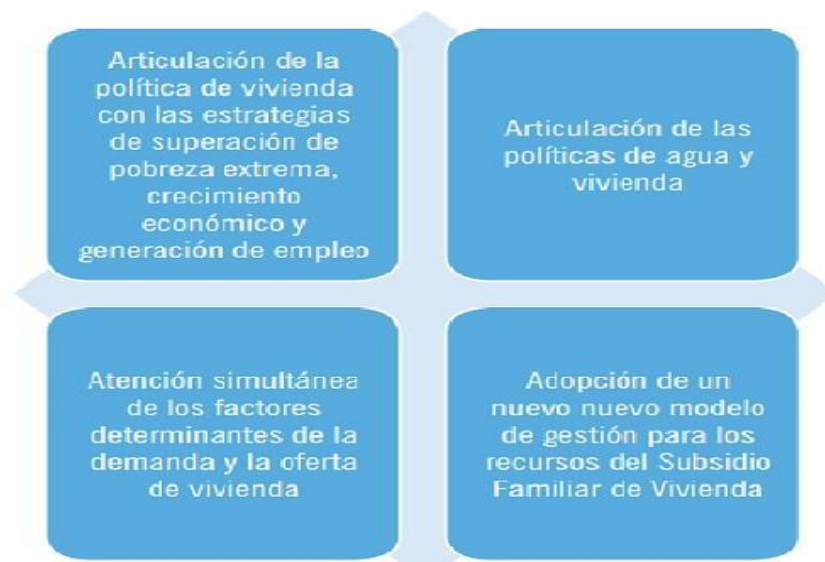


Ilustración N° 3. Nuevo modelo de política de Vivienda
Lozano, M (2015)

Fuente:

De la misma forma, los siguientes programas van a dar un dinamismo a la política de vivienda:

- Subsidios Familiar de Vivienda: Mi Casa Ya Decreto N. 0428 de 2015.
- Ahorradores, Mi Casa ya - Subsidio a la Tasa de Interés, Mi Casa Ya - Cuota Inicial.
- Subsidios Familiar 100% de Vivienda en Especie- SFVE “Viviendas gratis” Ley 1537 de 2012 (Art.12) y Decreto 1921 de 2012.
- Programa de vivienda VIPA (Vivienda de interés prioritarios para ahorradores)
- Leasing habitacional (Decreto 777 2003)
- Microcrédito inmobiliario (Ley 795 de 2003)
- Sistema de financiación a través del Fondo Nacional del Ahorro, denominado Tacs.
- Ahorra Tu Arriendo- para afiliados por cesantías al Fondo Nacional del Ahorro.
- Cuenta de Ahorro para el Fomento de la Construcción AFC. Ley 1819 de 2016- Art.16.
- Devolución de IVA a los constructores de vivienda de interés social o social prioritaria. Proyecto-de-Decreto-2006-2018.
- Proyectos integrales de desarrollo urbano PIDUS (Diseñado para mitigar efectos de la Ola invernal).

Por otro lado, ante nuevas crisis el gobierno según Camacol⁸⁹ tomó medidas contracíclicas debido a choques externos que la economía colombiana empezaba a

⁸⁹ CAMACOL. Cuarta edición. Tendencias de la construcción economía y coyuntura sectorial. 2015. P. 24. [Consultado: 9 de diciembre de 2018]. Disponible en Internet:

sentir derivados de la desaceleración mundial y con lo cual se buscaron medidas transversales, que impactaran todos los sectores de la actividad económica y disposiciones específicas en sectores de alto impacto en la generación de empleo y encadenamientos. Por esta razón, el gobierno nacional vio en el sector de la vivienda un aliado estratégico gracias a sus efectos multiplicadores en materia de empleo, demanda de insumos y generación de valor agregado.

Por esta razón, el sector de la construcción es considerado un sector líder para la dinamización de la economía y la generación de empleo. Sin embargo, no es que el sector de la construcción se encuentre en una fase expansiva, sino que su participación dentro del PIB ha ganado mayor importancia después de la crisis de 1999. Un ejemplo de ello son las iniciativas del gobierno con los planes de impulso a la productividad y el empleo (PIPE) 1.0-2013 y 2.0-2015 según ASOBANCARIA, son un conjunto de medidas transversales y sectoriales en donde el gobierno invierte recursos para la reactivación de la economía. Dentro de las medidas se destacan las orientadas a estimular la vivienda, especialmente por medio del subsidio a la tasa de interés para las viviendas de estratos medios (con valor entre 80 y 200 millones de pesos)⁹⁰.

Por ejemplo, en la primera versión (2013) del PLAN DE IMPULSO A LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO (PIPE) la inversión total fue 5 billones de pesos de los cuales \$2,1 billones de pesos se destinaron a beneficios de vivienda y \$1,7 billones de pesos para construir otras 100 mil viviendas y adicionalmente, el beneficio del subsidio de 2,5% a la tasa de interés para adquirir un predio nuevo entre 79 y 180 millones de pesos (FRECH-NOVIS)⁹¹. En su segunda versión (2015), según Semana con una inversión de 16,8 billones de pesos para cuatro años se financiaron 60.000 soluciones de viviendas en zona rural y se reactiva el programa de subsidio a la tasa

[https://camacol.co/sites/default/files/IE-](https://camacol.co/sites/default/files/IE-Tendencias/TENDENCIAS%20DE%20LA%20CONSTRUCCION%20N.%204.pdf)

[Tendencias/TENDENCIAS%20DE%20LA%20CONSTRUCCION%20N.%204.pdf](https://camacol.co/sites/default/files/IE-Tendencias/TENDENCIAS%20DE%20LA%20CONSTRUCCION%20N.%204.pdf)

⁹⁰ ASOBANCARIA. El Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo, PIPE. Abril de 2013

[Consultado: 6 de diciembre de 2018]. Disponible en Internet:

<http://incp.org.co/Site/news/archivos/asobancariapipe.pdf22>.

⁹¹ Abecé del Plan de Impulso al Empleo y la Productividad (PIPE). [Consultado: 6 de diciembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/abec-plan-de-impulso-al-empleo-y-productividad-pipe>

de interés para 40.000 viviendas entre 80 y 200 millones de pesos y otros 30.000 cupos para el plan 'Mi casa ya'⁹².

En el Decreto 2500 de 2015, incorporado en el Decreto 1068 de 2015, y la Resolución 201 de 2016 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público permite el fortaleciendo del programa FRECH - No VIS⁹³, programa del gobierno nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que consiste en una cobertura condicionada a la tasa de interés ofrecida por el gobierno nacional. Se debe aclarar que según la norma ayuda a bajar únicamente la tasa de interés mensual del crédito hipotecario (esto quiere decir, que es un descuento en la mensualidad de las cuotas del crédito hipotecario y así ya no se paga el monto total anual que le liquidó el banco con el que adquirió el crédito), más no beneficia con un monto la cuota inicial además, solo para la compra de vivienda nueva y en zona urbana con el objetivo que meter el acelerador a la actividad de la construcción y a otros sectores industriales.

En este segmento vemos como el sector financiero desempeña un papel determinante en la promoción de mecanismos de financiación de vivienda nueva, así como en el estímulo al consumo hipotecario a partir de los años ochenta. El cual está conformado por los establecimientos de crédito (EC), las entidades de servicios financieros (ESF) y otras entidades financieras, las cuales, en su mayoría, se han agrupado mediante la figura de los conglomerados financieros, haciendo presencia tanto en el ámbito interno como externo⁹⁴ se ha empezado a beneficiar de la política de vivienda, sin embargo los más beneficiados son los establecimiento de créditos como los bancos, compañías de financiamiento especializadas en leasing y las Sociedades de servicios financieros como fiduciarias.

⁹² SEMANA. Pipe recargado. En: Revista Semana. 30 de mayo de 2015. [Consultado: 9 de diciembre de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.semana.com/economia/articulo/gobierno-lanza-plan-de-impulso-la-productividad-el-empleo-pipe-20/429760-3>

⁹³ Se trata de un subsidio a la tasa de interés, para la compra de vivienda entre 135 y 335 salarios mínimos mensuales legales vigentes (87 – 215 millones que no son de interés social) oportunidades para clase media, reducción en la tasa de los créditos hipotecarios.

⁹⁴ Banco de la República. El sistema financiero colombiano: estructura y evolución reciente. [Consultado: 6 de diciembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/rbr_nota_1023.pdf

Por otro lado, el Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio pone a cargo al MINISTERIO DE VIVIENDA. CIUDAD Y TERRITORIO todo lo relacionado con el sector de la vivienda. Si bien no es una Ley nueva, se trata de una recopilación de los decretos ya existentes y vigentes, fue una iniciativa para simplificar la normativa. Sin embargo, ha sufrido 30 intervenciones entre modificaciones y adición de artículos, este es un claro ejemplo de la realidad del país en cuanto se evidencia la sucesión de unas normas a otras, al punto no hay claridad sobre lo que rige o está vigente. En este caso, va a reglamentar todos los aspectos que anteriormente mencionamos.

Para finalizar, el gobierno entrante para el período 2018-2022 continua acciones de los anteriores gobiernos en cuanto a la asignación de subsidios como base de la política de vivienda, continúa programas del gobierno anterior como: Mi Casa Ya al cual en el 2019 se destinarán 32 mil subsidios a la cuota inicial y a la tasa del crédito hipotecario para viviendas de interés social y prioritario; continúa con la ejecución del programa Viviendas Gratis, garantizando la entrega de las casas que faltan por construir.

Sin embargo, se distancia en cuando plantea un énfasis en disminuir el déficit cualitativo con la construcción de: colegios, parques, Centros de Desarrollo Infantil y mejoramiento de barrios—asunto que no es nuevo en la historia de la política- caso de la Ley 3-91 y el Decreto 2154/93, el cual plantea un mejoramiento de la vivienda truncados por las exigencias del decreto 2620 de 2000- Igualmente, tendrá nuevos programas destinados a personas de escasos recursos como: arrendamiento social, semillero de Propietarios, con 200 mil subsidios, y el programa de mejoramiento de vivienda Casa Digna, Vida Digna, que llegará a 600 mil familias y se desarrollará en conjunto con Prosperidad Social y el Ministerio de Agricultura⁹⁵. Asimismo, no lograr comprenderse porqué la Resolución 4926 elimina el subsidio de vivienda para la clase media, si ha impulsado notablemente el sector de la construcción.

⁹⁵ COLOMBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. Continuará con el programa de las viviendas gratuitas. En: Sala de Prensa Septiembre de 2018. [Consultado: 23 de febrero de 2017]. Disponible en Internet: <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/septiembre/minvivienda-continuara-con-el-programa-de-las-viviendas-gratuitas>.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL EN CALI

Para la comprensión e interpretación del actual problema de la segregación socio espacial es necesario reconocerlo como un elemento histórico constituido desde la fundación de la ciudad a partir de la organización social de la Colonia; estructura piramidal conformada por españoles, criollos-mestizos, indígenas, negros y mulatos, en la cual se segregó en las escuelas, lugares, negocios privados y en terrenos para vivienda dependiendo de la condición socioeconómica, determinada según el color de piel. Por ello, la segregación socio espacial siempre ha estado presente en la ciudad, ya que es un proceso antiguo y continuó, expresándose en la composición sociodemográfica, los rasgos urbanísticos y arquitectónicos de los barrios, viviendas y las condiciones de habitabilidad de la población. Es así como la clase alta ocupa las zonas con mejor equipamiento y la clase baja tienen una localización que aparte de ser marginal en la ciudad presenta las peores condiciones socioambientales.

3.1. De la Colonia al siglo XX

La historia de Santiago de Cali⁹⁶, fundada el 25 de Julio de 1536⁹⁷ por Sebastián Moyano⁹⁸, en el sitio que hoy ocupa el Beaterio y Templo de la Iglesia La Merced, ha estado marcada por una notable segregación residencial. Incluso, asegura Aprile, que desde principios del siglo XVII se desdibuja una marcada división del espacio urbano, la cual se evidencia en el centro, en donde opera una segregación física de los diferentes usos⁹⁹. Como un *villorrio* ya estaba dividida en dos zonas; la primera, núcleo

⁹⁶ En conmemoración de los conquistadores al Apóstol Santiago.

⁹⁷ Según Aprile (2010), incierta dado que hasta ahora no se hallaron las actas originales de los trámites ceremoniales y procedimientos de ley registrados por un “escribano”, y otros requisitos exigidos por la Corona y prescritos por el Consejo de Indias, además, no hay precisión sobre el sitio exacto de la fundación

⁹⁸ Quien se apellida de Belalcázar

⁹⁹ APRILE-GINISSET, Jacques. La ciudad colombiana: Prehispánica, de Conquista e Indiana. (Volumen 1) Bogotá: Editorial Banco Popular, 1991. p. 265.

inicial La Merced-san Antonio y San Agustín que iba de la Calle 5 a la 11 y de la Carrera 1 a la 5, empezó a ser llamada El Empedrado; la segunda el Vallano o Bayano (hoy San Nicolás) se extendía de la Plaza de Caicedo hacia Santa Rosa. En el Empedrado se concentraba la clase señorial en viviendas con soberados (cielo raso) de cañamenuda y con puertas y ventanas de madera; en cambio, en el Vallano o Bayano se concentraba –la llamada *plebe*- en casas de bahareque, adobe y de hojas de palma. En su mayoría, los habitantes eran maestros de oficio, pulperos, peones, zapateros y sastres, algunos indígenas, migrantes y uno que otro judío, incluso gente sin casa y vagabunda¹⁰⁰. (Ver mapa N°2).

Desde su fundación, hasta entrado el siglo XX, la ciudad se caracterizó por una pobreza demográfica o como diría Aprile una “inmovilidad letárgica”, es decir, Santiago de Cali vivió el tiempo lento y estacionario con mínimas expansiones de su perímetro urbano y con un lento crecimiento poblacional y con la obstinada presencia del legado colonial; singularmente visible en su fisonomía y en su hábitat, como en el atavismo de las mentalidades. Sin embargo, en el transcurso del siglo XIX “una conjunción de fenómenos internos y externos reaniman el viejo sistema urbano regional y activan la modernización del centro de Cali¹⁰¹”, hechos como la confluencia del eje de negocios Cascajal-Cali-Palmira, más adelante eje comercial importador-exportador, inician junto con una notoria corriente de inmigración de extranjeros, convertidos en empresarios y banqueros, una nueva lucha por el progreso material de Cali y la región vallecaucana.

¹⁰⁰ APRILE-GINISSET, Jacques. La ciudad colombiana. (Volumen 4) Santiago de Cali: Editorial universidad del valle, 2010.p. 19.

¹⁰¹ Ibid.,p. 43

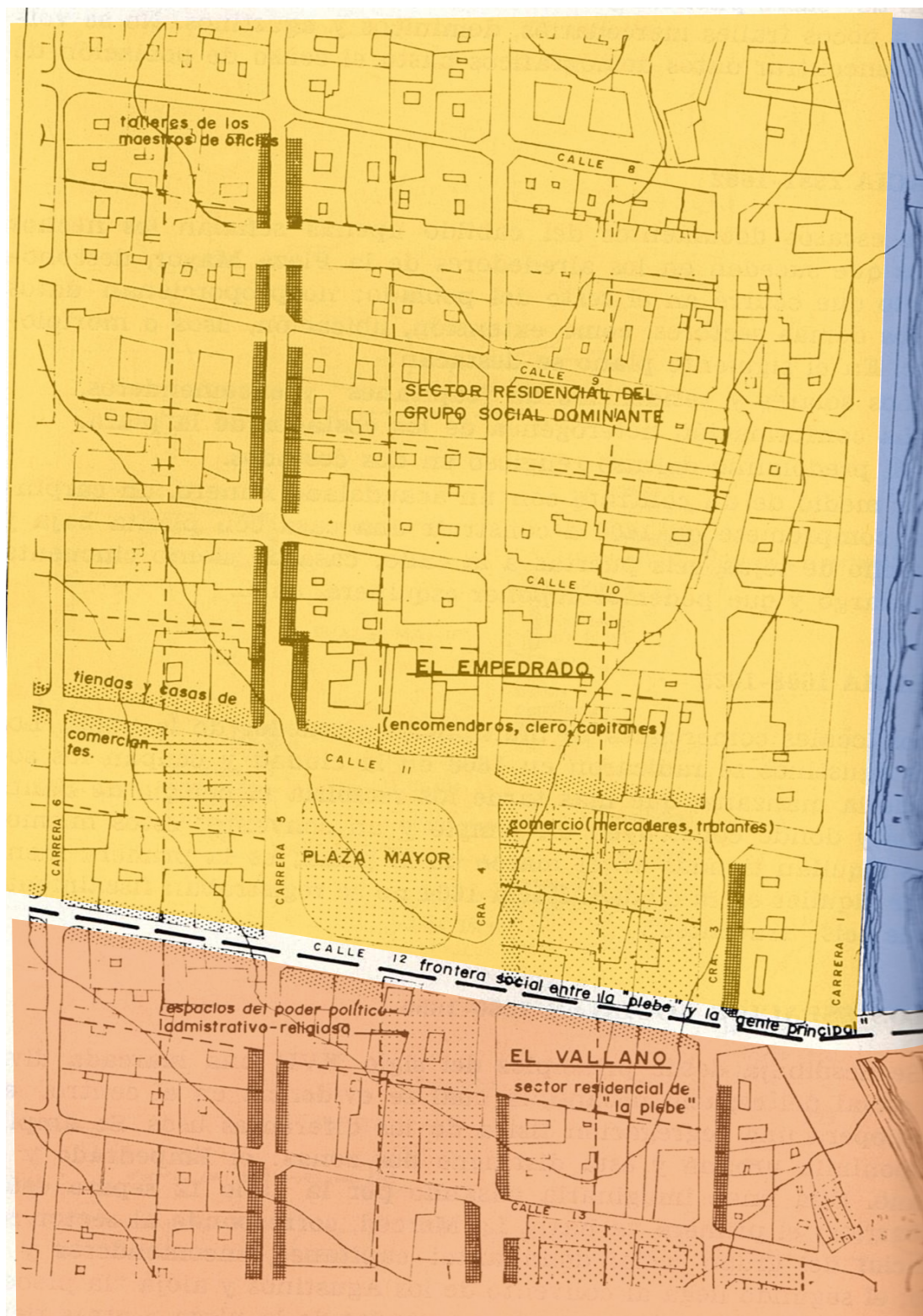


Ilustración N° 4. Los espacios sociales, 1580.

Fuente: elaboración propia a partir de Aprile (1991)

3.1.2. Modernización y expansión urbana de Santiago de Cali (de 1910 a 1970)

Al inicio del siglo XX la ciudad acompañada de fuertes cambios sociales y demográficos deja su tradición colonial; empieza una fase de modernización gracias al nombramiento de Cali como capital del Valle del Cauca en 1910, se da así la construcción del tranvía (1912), la apertura del Canal de Panamá (1914), la construcción del ferrocarril del Pacífico y su llegada a Cali en 1915 permitiendo la articulación y punto de acceso a los mercados mundiales. También, según Aprile, la doble palanca económica de la bonanza cafetera de 1919-1926, el ingreso al Valle de una parte de los 25 millones por la venta de Panamá y numerosos empréstitos en dólares al municipio y a la gobernación procedente de los EE. UU¹⁰² permitieron el despegue definitivo de la economía caleña. Lo mencionado anteriormente, junto con la proliferación de negocios y la formación de un campo agro empresarial e industrial determinado principalmente por la actividad cafetera y azucarera posicionó a la ciudad como una de la más importante de la región¹⁰³. Las consecuencias inmediatas de estos hechos, según Vinasco, fueron: una mayor inversión en infraestructura, la creación de nuevas empresas industriales y comerciales, el aumento en la demanda de mano de obra y el crecimiento de las migraciones, atraídas principalmente por la oferta laboral¹⁰⁴ y también, la adopción de los servicios públicos como alumbrado, acueducto, recolección de basura, el mejoramiento de vías, y la construcción de equipamientos¹⁰⁵.

Los acontecimientos mencionados anteriormente, intensifican el problema de la vivienda debido a la necesidad de más tierras ante el crecimiento de la población, por

¹⁰² APRILE-GINISSET, Jacques. La ciudad colombiana. (V4) Santiago de Cali: Editorial universidad del valle, 2010. p. 48.

¹⁰³ VÁSQUEZ BENÍTEZ, Edgar. Historia del Desarrollo Económico y Urbano en Cali. [en línea]. Editorial Universidad del Valle. 1990, p. 5. [Consultado: diciembre 6 de 2018]. Disponible en Internet: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/5486/1/Historia%20del%20desarrollo%20historico%20y%20urbano%20en%20Cali.pdf>.

¹⁰⁴ VINASCO MARTÍNEZ, Diana Yolanda. Transporte público, expansión urbana y planeación: Cali 1910-1999. Trabajo de investigación Licenciada en Historia. Santiago de Cali: Universidad del Valle. Facultad de Humanidades. Departamento de Historia. 2016. p. 12.

¹⁰⁵ MOSQUERA GILMA, Gilma. Vivienda popular y acción estatal en Cali, siglo XX. En: Historia de Cali siglo XX, Tomo I: Espacio urbano. Santiago de Cali: Programa Editorial Facultad de Humanidades. Universidad del Valle. 2012, p 237

tal razón los ejidos, manejados principalmente por el cabildo, empiezan distribuirse en el espacio, pero no de una manera equitativa; al contrario, con la asignación de considerables extensiones de terreno ejido para la creación de barrios periféricos destinados a las clases pobres se produce la segregación social¹⁰⁶. Terrenos sin ningún tipo de servicios públicos y desconectados del centro de la ciudad fueron asignados a las personas de limitados recursos económicos, mientras las grandes extensiones de tierra con buena ubicación quedaron en manos de unos pocos, habría que agregar que en un principio la Ordenanza N° 186 de 1871 señalaba que para obtener una porción de tierra solo era necesario el haber nacido y habitado en Cali, sucesivamente las Ordenanzas y Acuerdos limitaron estos derechos.

Posteriormente, la Ley 32 de 1929 reglamenta el patrimonio de ejidos en el distrito de Cali, al mismo tiempo, se dictó el Acuerdo 14 de 1930 reformativo de los Acuerdos 31 de 1919, 31 de 1927 y 14 de 1929, que marca la intensidad de las disputas en torno a las tierras del común; incluso en 1936 el Acuerdo 76 crea la Oficina de Ejidos del Municipio de Cali. La exigencia por parte del estrato bajo de la ciudad, de distribuir equitativamente los terrenos ejidales, desencadena un extenso movimiento de los destechados quienes se agruparon en organizaciones populares de barrio, para exigir su derecho al suelo urbano. Esto tuvo lugar desde 1928 hasta 1980 y se extendió a numerosas ciudades colombianas¹⁰⁷. A medida que la ciudad fue creciendo debido al arranque económico experimentado entre 1915 y 1930 y el dinamismo de la actividad constructora, el número de viviendas acumuladas pasó de 3.185 en 1922 a 5.302 en 1928, es decir, que en cinco años se construyeron 2.177 viviendas, se fortaleció el latifundio urbano y suburbano, los ejidos fueron disminuyendo y terminaron, como ya se mencionó, en manos de unas pocas familias.

¹⁰⁶ Los ejidos en Cali: Espacio persistente en la memoria colectiva En: Historia de Cali siglo XX, Tomo I P. 300

¹⁰⁷ Ver: MOSQUERA GILMA, Gilma. Vivienda popular y acción estatal en Cali, siglo XX. En: Historia de Cali siglo XX, Tomo I: Espacio urbano. Santiago de Cali: Programa Editorial Facultad de Humanidades. Universidad del Valle, 2012. 387 p.

Por otra parte, con la crisis de 1929-1932 no sólo crecieron las fuerzas del progreso material y el proceso de industrialización¹⁰⁸, si no que aumentaron los déficits cuantitativos y cualitativos de la vivienda en la ciudad y ante esta problemática el Instituto de Crédito Territorial (ICT) a partir de 1942 incursiona en el ámbito de la vivienda urbana, especialmente en la construcción de vivienda en los sectores sociales con menos ingresos desde 1945 hasta 1990. (Ver anexo A mapa N° 1). Sin embargo, es preciso señalar que según Aprile, cualquier evaluación crítica de la acción del ICT debe considerar con honestidad sus principales limitaciones: primero un reducido presupuesto y segundo la filosofía de la cual nació.

Para Aprile, el limitado presupuesto y normas, en las cuales el precio del terreno no debía pasar del 10%, hizo que el ICT buscara terrenos baratos que de por sí, se encontraba en la periferia de la ciudad; paradójicamente al estar más distante de la ciudad se hacían más costosos debido a las inversiones del municipio en redes nuevas de servicios públicos, al adicionar este costo al precio del terreno en bruto y terminaba sumando el 40% del presupuesto lo que hacía que disminuyera el presupuesto para las obras de construcción¹⁰⁹.

Si bien, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) suplió de vivienda a una gran capa de la población de escasos recursos, durante décadas fue el máximo infractor de las leyes asegura Aprile debido a la dispersión de sus programas en tierras agrícolas lo que incrementó la especulación raíz; por ejemplo, se encuentran programas que por su distancia quedaron sin entregar durante varios años en razón del elevado costo de la prolongación de las redes existentes de energía, acueducto, alcantarillado o de la falta

¹⁰⁸ La crisis mundial que produjo el hundimiento de la bolsa de Nueva York y la superproducción de las compañías monopólicas norteamericana, esto afectó a la economía Colombia ya que hizo que decayera el precio del café y el no ingreso de capital extranjero entre 1930 y 1993, esta situación estancó la actividad productiva del país y se aplica una política proteccionista.

¹⁰⁹ APRILE-GINISSET, Jacques. La ciudad colombiana. Siglo XIX y Siglo XX (v2) Bogotá: Editorial Banco Popular, 1992. 734 p.

de vías de acceso. Además, una reducción creciente de las especificaciones sobre los materiales y su calidad¹¹⁰.

Cabe resaltar que algunos barrios fueron realizados bajo la Alianza para El Progreso y financiados por la Banca Internacional. Adicionalmente, muchos de estos proyectos iniciaron como “invasiones”; hoy la fecha de creación no es exacta, por lo tanto, para realizar el inventario se tomaron diferentes fuentes¹¹¹ y se unificaron en una sola tabla. En algunos casos hay inconsistencias entre las fechas de creación de los barrios, igualmente estas fechas se contradicen con las enunciadas en las ordenanzas del municipio, incluso algunos barrios cambiaron sus nombres y fueron divididos lo cual dificultó su ubicación en la estructura actual de la ciudad.

Entonces, para la ubicación de dichos proyectos se procedió a realizar manualmente polígonos en Google Earth y posteriormente se incluyeron en el programa ArcGIS. Hay que aclarar que no se conoce con certeza el número de unidades realizadas por el ICT, en algunos casos no se sabe con exactitud bajo que modalidad se entregó el barrio, ya que eran varias: la autoconstrucción, sistema directo, préstamos a propietarios de lote (PPL), sistemas de terceras partes (P3), Planes con financiadores privados, Plan trabajador (PT), Plan de erradicación de tugurios, mejoramientos de barrios subnormales y préstamos a otras entidades.

El mapa N° 1 evidencia que varios programas del Instituto de Crédito Territorial contribuyeron en la expansión particularmente de la zona oriental, sobre las tierras bajas, donde se localizan los terrenos de bajo costo y por tanto susceptibles a la urbanización popular. Se evidencia cómo los proyectos del ICT se distribuyeron socio-espacialmente en la periferia urbana configurando “Dos ciudades”: el espacio de los “Excluidos”, a lo largo de la ladera y de las márgenes occidentales del río Cauca

¹¹⁰ APRILE-GINISSET, Jacques. La ciudad colombiana. Siglo XIX y Siglo XX (v2) Bogotá: Editorial Banco Popular, 1992. 734 p.

¹¹¹ VÁSQUEZ BENÍTEZ, Édgar. Historia de Cali en el siglo XX. Sociedad, economía, cultura y espacio, 2001. 318 p. CORPORACIÓN COLEGIO DE VILLA DE LEYVA. Vivienda estatal y desarrollo urbano en Colombia. El caso de Cali en: Estado, Ciudad Y Vivienda Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990. 1996 ICT (1955) **

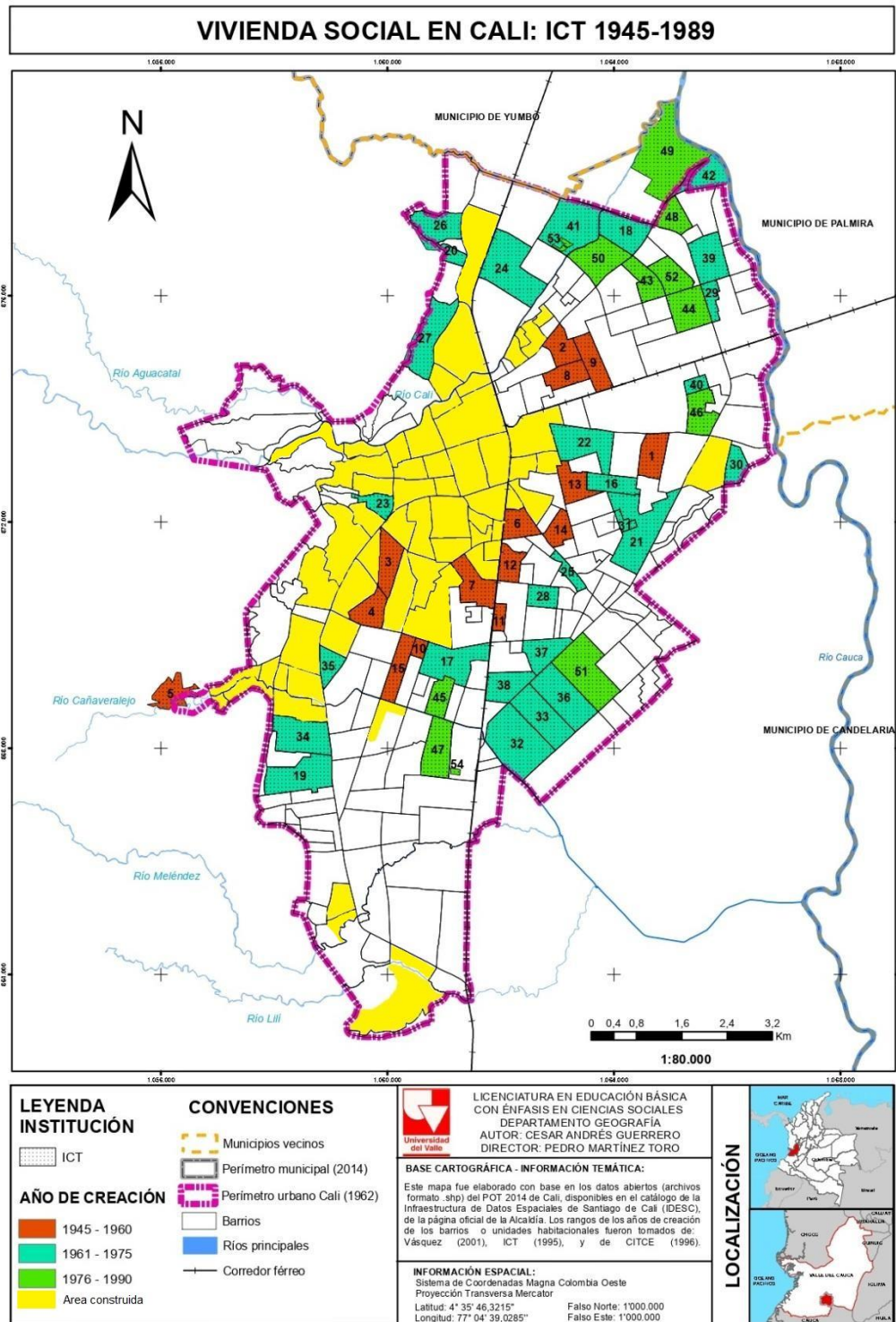
denominada zona aluvial¹¹² y la ciudad de los “incluidos” que ocupa el interior o la zona plana con las mejores condiciones¹¹³.

También, algunos programas originados en las tomas de terrenos fueron habilitados, dotados de servicios públicos y extendidos a través de la ejecución de proyectos de erradicación de tugurios y de habilitación de asentamientos subnormales¹¹⁴. De igual forma, debido a la intensidad de esas fuerzas expansivas, la inconexión de la infraestructura vial y de servicios, las características fisiográficas determinaron la forma espacial segregada de la ciudad.

¹¹² Según el POT es la franja baja oriental, compuesta por terrenos con altos niveles freáticos, vivienda de alta densidad en baja altura y retícula de circunvalar con la trama de retícula.

¹¹³ VÁSQUEZ Benítez, Edgar. Historia de Cali en el siglo XX. Sociedad, economía, cultura y espacio. 2001, p. 4

¹¹⁴ CORPORACIÓN COLEGIO DE VILLA DE LEYVA. Vivienda estatal y desarrollo urbano en Colombia. El caso de Cali en: Estado, Ciudad Y Vivienda Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990. 1996 p. 210



Mapa N° 1. La vivienda social ICT en Cali

Fuente: elaboración propia a partir de Vásquez (2001) *, ICT (1955) **, CITCE (1996) ***

En los años 40 los límites del perímetro urbano de Cali llegaban a lo que hoy en día son la carrera 15 y la calle 25 paso del ferrocarril, Sin embargo, Urrea y Murillo afirman que dos eventos marcan la apertura de las tierras “rurales” hacia el oriente de la ciudad para su urbanización. La legislación urbana sobre nuevo perímetro urbano, expedida en 1948, y dos meses después la Ley 41 de 1948 o Ley Barberena, que establece la importancia de los ejidos o tierras comunales alrededor de los centros urbanos, estos hechos permiten la ampliación del perímetro, extendiéndose hacia el oriente, en unos casos hasta los límites del mismo río Cauca –de la carrera 8a o salida a Candelaria hacia el norte hasta el paso del ferrocarril- y en otros hasta antes de las áreas inundables de la laguna de Aguablanca y los caños o brazos del río Cauca –de la carrera 8a hacia el sur-”¹¹⁵.

La ampliación del perímetro urbano se asocia también con la intención de aumentar el valor de dichas propiedades donde se construyeron muchos de estos proyectos que permitieron pasar de una escasa renta agrícola a la creciente renta urbana.¹¹⁶ Además, para conseguir dicho objetivo la recién creada Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC (1954) ejecutó obras de infraestructura de gran impacto como la represa de La Salvajina en el municipio de Suárez (norte del Cauca), finalizada en 1985, con el objetivo de regular las aguas del río Cauca y generar energía eléctrica y la construcción en Cali de jarillones (1959-1964) que liberaron, mediante drenajes, extensas tierras bajas y pantanosas. Para ello se realizaron canales en la margen occidental del río Cauca, evitando las inundaciones recurrentes, precisamente en este mismo período arranca la urbanización en las cuatro etapas de Alfonso López, una zona anegadiza por la que atravesaban una parte de brazos (caños) del Cauca, al igual que

¹¹⁵DINÁMICA DEL POBLAMIENTO Y ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS POPULARES CON POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA EN EL ORIENTE DE CALI. p 4. [Consultado: 2 de febrero de 2019]. Disponible en Internet: <https://www.google.com/search?client=ubuntu&channel=fs&ei=ovF2XPmOINKosgXm-KrYBg&q=distrito+de+aguablanca+clacso&oq=distrito+de+aguablanca+clacso&gs>.

¹¹⁶ CORPORACIÓN COLEGIO DE VILLA DE LEYVA. Vivienda estatal y desarrollo urbano en Colombia. El caso de Cali en: Estado, Ciudad Y Vivienda Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990. 1996 p. 187.

MOSQUERA GILMA, Gilma. Vivienda popular y acción estatal en Cali, siglo XX. En: Historia de Cali siglo XX, Tomo I: Espacio urbano. Santiago de Cali: Programa Editorial Facultad de Humanidades. Universidad del Valle. 2012, p 190.

toda la franja oriental de los terrenos hacia el sur y que años más tarde conformarán el Distrito de Aguablanca.

Aunque se planteó en los años 50¹¹⁷ el desarrollo futuro de la ciudad siguiendo un eje norte-sur, con un control del crecimiento urbano hacia el costado oriental por medio de una vía -autopista del Valle- perimetral de borde y la contemplación de la vía férrea como límite último del desarrollo urbano de la ciudad hacia el este¹¹⁸. Esto truncaba los grandes negocios de los hacendados ya que disponían de un arco de extensas propiedades entre la ciudad y el río Cauca, tierras bajas, inundables o pantanosas, adscritas a las últimas categorías agrológicas; de poco valor, sin uso agrícola y todas dedicadas a la ganadería. Esto evidencia según Aprile iniciativas que sólo deciden la ubicación de los habitantes en el espacio urbano, por medio de la zonificación de las funciones. Pero se planifica menos el suelo que a los residentes y opera la drástica segregación socioespacial legalizada de la población¹¹⁹.

Iniciando la década del 60 al sur de la ciudad de Cali se da otro ejemplo del crecimiento celular segregado, la Urbanización Ciudad Jardín y la Ciudad Universitaria de Meléndez. La primera en la vía Jamundí, y la segunda, construida en un predio donado por la familia Garcés¹²⁰ esto no solo permitió expandir las redes de servicios e infraestructuras para viabilizar el funcionamiento de la Ciudad Universitaria, si no que

¹¹⁷ Para cumplir con la Ley 88 de 1947 (Art.7) que ordenó a los municipios con un presupuesto mayor a los doscientos mil pesos, se contrató en 1949 a la firma Town Planning Associates (TPA) encabezada por los arquitectos Wiener y Sert para elaborar el "Plan Piloto de Cali", sin embargo, el Plan no tuvo una oficina capaz de asumir lo planteado lo cual dificultó el trabajo y en esencia los alcances del proyecto.

¹¹⁸ ESPINOSA RESTREPO, León Darío. El Plan Piloto de Cali 1950. [en línea]. En: Bitácora Urbano Territorial. Universidad Nacional de Colombia. enero 2006. Vol. 1, no. 10. p. 228. [Consultado: 2 de febrero de 2019]. Disponible en Internet: <file:///C:/Users/dyoni/Downloads/Dialnet-ElPlanPilotoDeCali1950-4015058.pdf>.

¹¹⁹ CAMPO, Urbano. La urbanización en Colombia. Biblioteca Marxista Colombiana, 1977. p.147

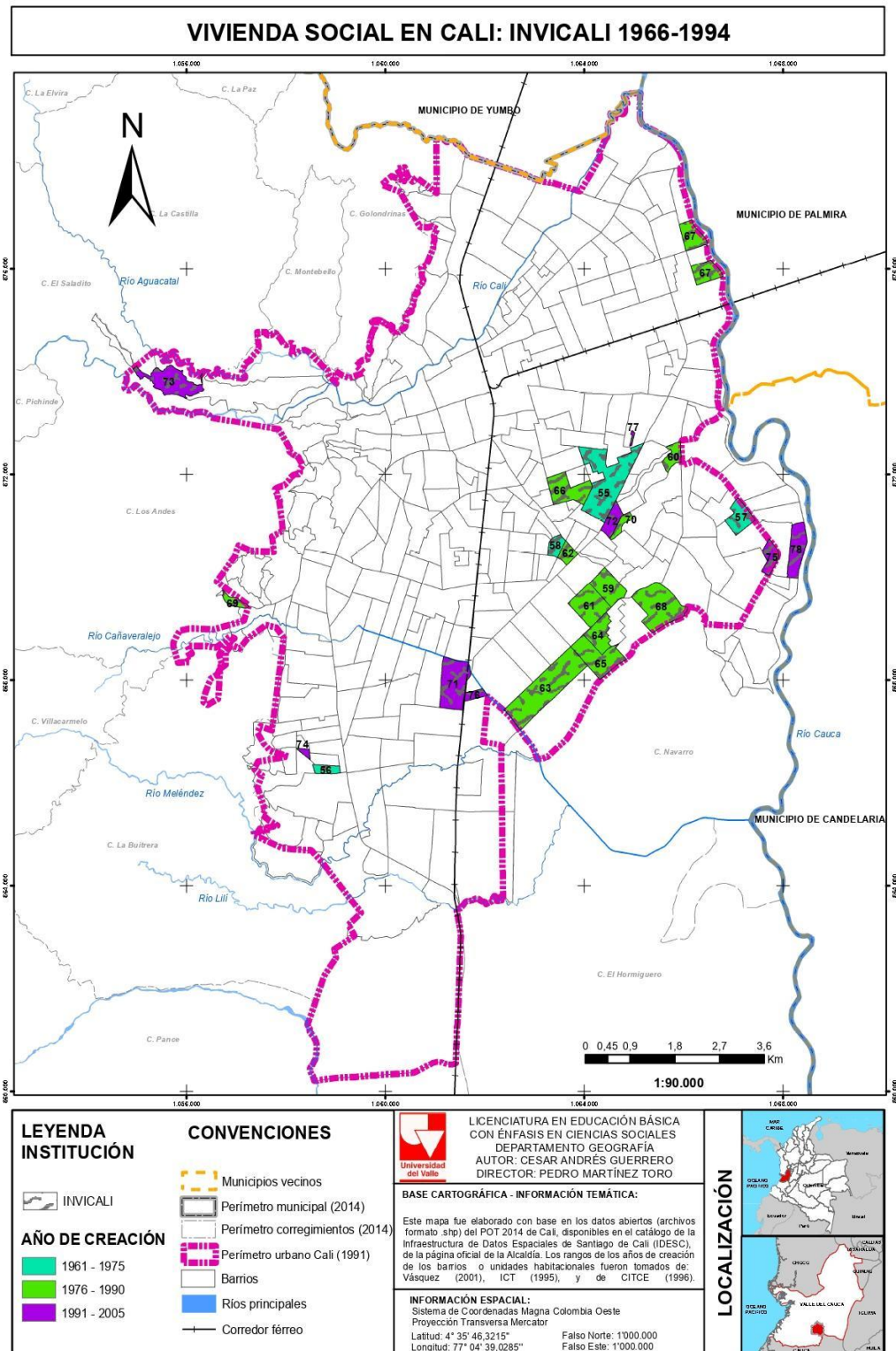
¹²⁰ MARTINEZ, Pedro Martín. Mercado inmobiliario y la producción del archipiélago metropolitano. La metropolización de Cali. [en línea]. En: Revista Bitacora. Universidad Nacional, Bogotá. enero - abril de 2018. Vol. 1 no p.10. [Consultado: 3 de febrero de 2019]. Disponible en Internet: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/40237>.

terminó beneficiando un proyecto privado y permitió el desarrollo de la zona sur en lo que se denominó Ciudad Meléndez.

Por otro lado, al debilitarse la acción del Estado a través del ICT y del BCH y ante un momento de auge de las ocupaciones ilegales masivas y organizadas sobre terrenos ejidos y particulares, el Concejo del Municipio de Cali, creó mediante el Acuerdo 102 de 1966 el Instituto de la Vivienda de Cali (INVICALI) retoma las funciones de sus antecesores. No obstante, sus funciones se centran en la erradicación y legalización de tugurios y la rehabilitación de zonas susceptibles de invasión y al no tener un banco de tierras, esta institución sigue la misma lógica del ICT buscar tierras baratas, sin servicios básicos en zonas periféricas (ver mapa N° 2 y anexo A) tierras por lo general de pertenencia de familias representativas de las élites caleñas que negociaron sus terrenos trataron por todos los medios de cobrar la renta urbana apoyados en la municipalidad y los partidos políticos tradicionales.

La diferencia de la actuación de INVICALI con el ICT radica en que el primero debido a sus limitaciones y al no tener un banco de tierras, construyó muy pocos proyectos en comparación con su antecesor, entregó lotes con servicios de los cuales muchos se entregaron sin servicios, además, se encargó de reordenamiento, legalización y reubicación de Lotes. Las soluciones fueron 29.559 y adicional 1.488 soluciones registradas en otras fuentes, y que corresponden en su mayoría a programas de reordenamiento y legalización llevados a cabo entre 1966 y 1991.¹²¹ (Ver mapa N° 2)

¹²¹ CORPORACIÓN COLEGIO DE VILLA DE LEYVA. Vivienda estatal y desarrollo urbano en Colombia. El caso de Cali en: Estado, Ciudad Y Vivienda Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990. 1996 p. 234



Mapa N° 2: Vivienda social en Cali: INVICALI 1966-1994
Fuente: Elaboración propia a partir de: Vásquez (2001) *, ICT (1955) **, CITCE (1996) ***

Los programas del ICT e INVICALI proporcionaron entre el 3% y 4% de las soluciones que se requerían, de modo que a la "demanda no solvente" no le quedó más remedio que recurrir a las invasiones y compras de lotes en urbanizaciones no aprobadas por la oficina de Planeación Municipal. Mientras tanto los conjuntos de casas y apartamentos financiados por el sector privado iban ocupando los espacios intersticiales y extendiéndose en la periferia urbana sobre las tierras más aptas para la urbanización. La ubicación espacialmente debido a que algunos barrios fueron modificados sus nombres y se dividieron lo que impide conocer su ubicación actual además muchas de las operaciones donde reordenamiento y legalización la falta de la fecha de creación de algunos barrios dificultó el proceso.

3.2. Nuevo marco de la vivienda en Cali 1971-1990

A partir de la década de los 70 se da un nuevo marco de dirección de la política de vivienda a través de la creación del UPAC y las CAV, la cual impulsa la vivienda construida por empresas privadas, en donde se privilegia una vivienda comercial para estratos medios y medios altos que termina generando así espacios exclusivos. El sistema UPAC como asegura Bonilla, cambió la forma de producción del espacio, ahora dominado por los grandes productores de vivienda que, ante la toma del espacio residencial, en forma de conjuntos, abiertos primero y después cerrados fomentan la aparición de una segregación cada vez mayor, que se da paralelamente con el surgimiento de Aguablanca y el abandono de la idea de ciudad lineal¹²².

Esta dinámica solo terminó beneficiando a la clase media para adquirir casa propia, lo cual no sucedió en los sectores sociales de más bajos ingresos y con reducida capacidad de endeudamiento dentro de los cuales se encontraba el déficit no fueron beneficiados, según Vásquez (2016) la estrategia de la construcción - implementada con el sistema UPAC y con las CAV- no logró reducir el déficit de vivienda que se esperaba.

¹²² SANDOVAL RAMIRO BONILLA. Modelos urbanísticos del Cali en el siglo XX: UNA VISIÓN DESDE LA MORFOLOGÍA URBANA. En: Historia de Cali siglo XX, Tomo I p. 27.

Ante esta apertura, la ciudad se extendió hacia al sur con la construcción de nuevos barrios para clases altas, medias y medias altas: Nueva Tequendama, Camino real, Mayapán, La Cascada, Las quintas de don simón, Parque del limonar, Bosques del limonar, Parcelación Alferez Real, Parcelación Cañasgordas, La finca I, II Y III, La umbría, Prados del limonar, El caney, la Hacienda, Parcelación Piedra Grandes, Pío XII, La riverita, Parcelación los Farallones, Claret, Parcelación la María. Por su parte, hacia el oriente surgieron: Villa del lago, Ricardo Belalcázar, Los lagos, Calipso, El diamante en la manga oriental de la autopista oriental entre autopista y la base aérea, Epicol y las Ceibas. Para Mosquera (1983) y Aprile-Gniset (1992), esta forma de crecimiento se asocia a factores socio- económico que configuran un espacio dividido según la capacidad de los pobladores de acceder a mejores o peores tierras para urbanizar.

Las transformaciones urbanísticas de Cali, van aumentar con la realización de los VI Juegos Panamericanos en 1971, debido a que permitió no solo la construcción de escenarios deportivos, si no que se realizaron una serie de obras y proyectos que como asegura Figueroa (2016) fue una oportunidad de crecimiento para la ciudad. Entre las obras asociadas al evento están: el aeropuerto internacional, la terminal intermunicipal de transporte terrestre, un hotel internacional, las dependencias de los gobiernos local y regional, la Ciudad Universitaria, una central de abastos, la pavimentación de importantes vías urbanas y regionales, la nueva nomenclatura del sur de la ciudad, la creación y mejora de fuentes y parques urbanos. Varias de estas obras, gestadas ya en la década de 1940 y que involucraron al gobierno local, regional y nacional, se terminarían a tiempo para el evento y otras, varios años después¹²³.

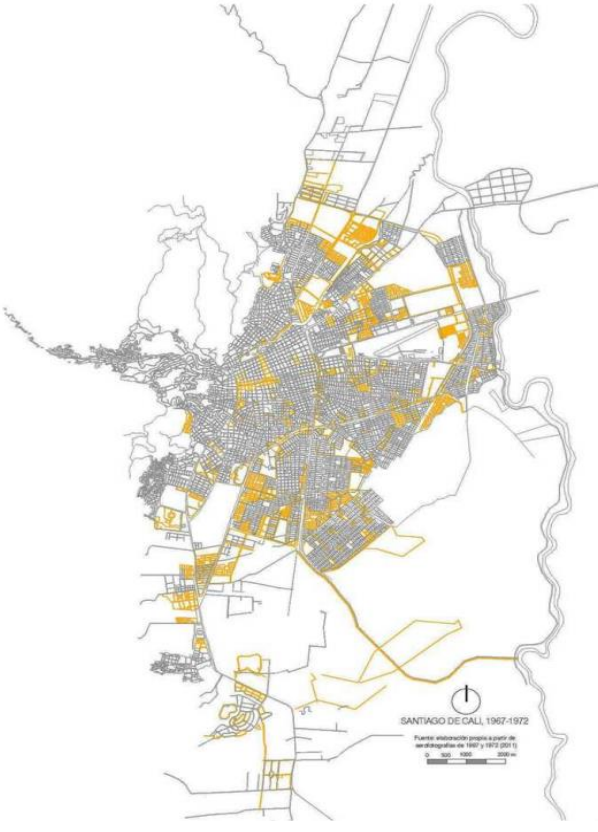
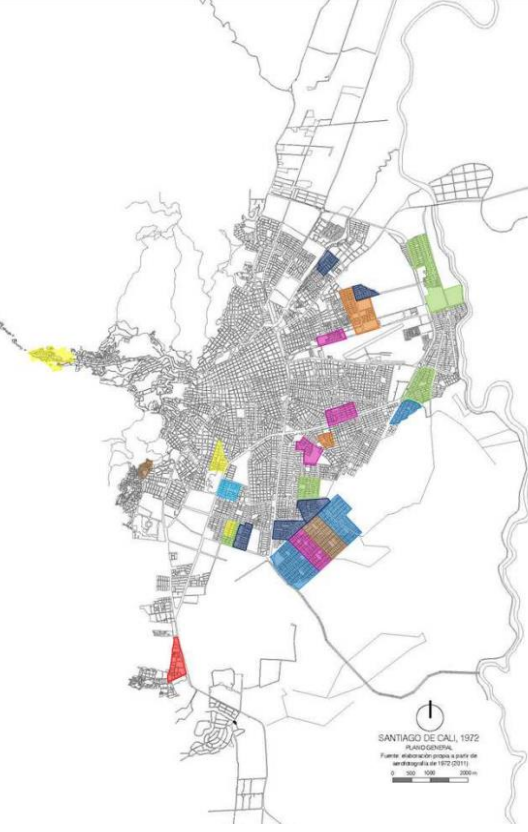
De nuestra importancia vemos como la gran inversión de capital privado que se concentró en el mercado de vivienda unifamiliar, bifamiliar y multifamiliar gracias al

¹²³ FIGUEROA PEREIRA, Erick Abdel. Grandes eventos como oportunidades de transformación urbana. Los VI Juegos Panamericanos de 1971 en Santiago de Cali. 7. p. [Consultado: 3 de diciembre de 2018]. Disponible en Internet: https://www.researchgate.net/publication/299312993_Grandes_eventos_como_oportunidades_de_transformacion_urbana.

impulso del UPAC, y el de oficinas en altura transformaron la imagen urbanística de la ciudad. (Ver Ilustración N° 6 y 7) en las cuales se evidencia el crecimiento de barrios periféricos o sea por fuera del área construida que en el caso de la franja oriental fueron proyectos por lo general liderados por el ICT comparar con el mapa N°1.

Las transformación no van a parar en la ciudad, a partir de 1981 se conformó el inmenso sector de Aguablanca con invasiones y asentamientos subnormales Mojica, comuneros 1, 2 y 3, Laureano Gómez, Marroquín 1, 2 y 3, El Poblado 1 y 2, La Alianza, Villa Blanca, Omar Torrijos, Yira Castro, Los Robles, Pondaje, Charco azul, Belisario Betancur, Cinta Larga, Los Naranjos, Manuela Sáenz, Las Palmas, Alfonso Bonilla Aragón, Manuela Beltrán, La Paz, comuneros, Alirio Mora Beltrán, alrededor de la Laguna del Pondaje, Rodrigo Lara Bonilla, y Daniel Guillard. Vásquez (2001).

Además, con la aprobación de la Ley 11 o de reforma Municipal que por medio del Acuerdo 15 de 1988, permite la división urbana en comunas organizándose el área urbana en 20 comunas y el área rural en 15 corregimientos. Más tarde el Acuerdo 10 de 1998, crea la comuna 21 y mediante el Acuerdo 69 de 2000, se delimita y clasifica el suelo en: urbano, de expansión urbana, suburbana y rural, posteriormente el Acuerdo 134 del 2004 crea la comuna 22. El resultado es un área urbana de 22 Comunas y el área rural de 15 corregimientos. (Ver Anexo B y C)

 SANTIAGO DE CALI, 1967-1972 Fuente: elaboración propia a partir de cartografía de los años 1967 y 1972 (2011). 0 100 200 m	 SANTIAGO DE CALI, 1972 Fuente: elaboración propia a partir de cartografía de los años 1964 y 1972 (2011). 0 100 200 m
Ilustración N° 5. Nuevos barrios y urbanizaciones, 1967-1972 Fuente: Figueroa, 2016.	Ilustración N° 6. Barrios creados y/o legalizados por el Concejo Municipal, 1964. Fuente: Figueroa, 2016.

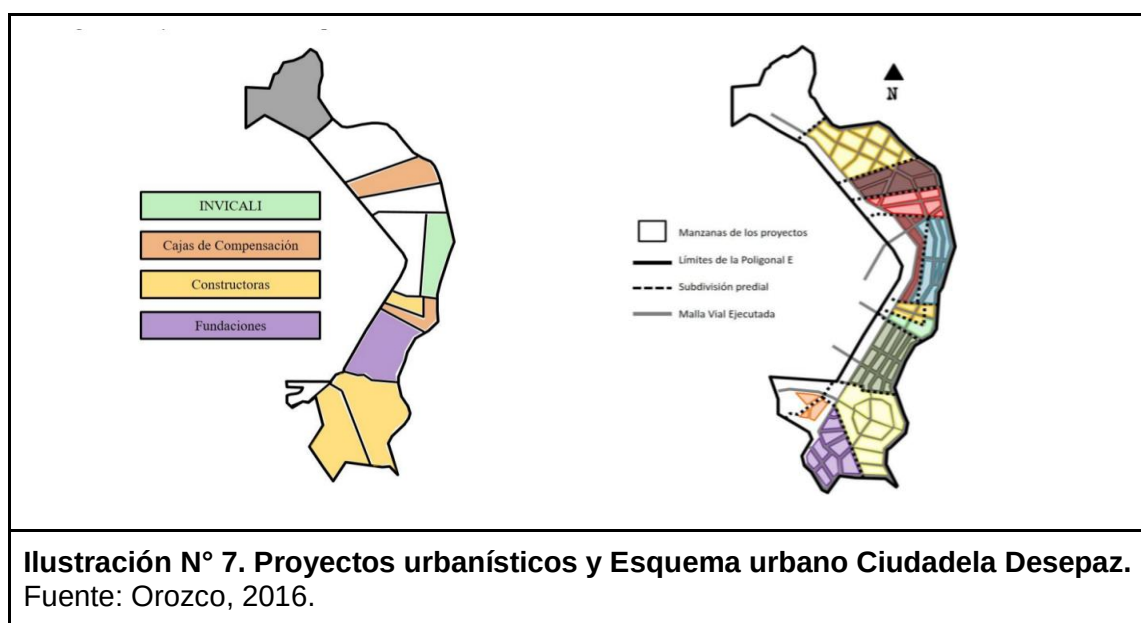
3.2. La política de vivienda en Cali 1991-2018

La década de los noventa va a significar un viraje muy importante en la política de vivienda en Cali, para Montoya constituye un momento relevante en la gestión urbana, la vivienda en general y la vivienda de interés social¹²⁴. Ley 3 de 1991 Art.4 incluye que las Administraciones Municipales deben coordinarán programas a través de los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, un ejemplo de ello fue el programa de vivienda de Interés Social llamado Ciudadela Desepaz (Ver ilustración N° 7), con el fin de entregar soluciones habitacionales que suplieran el déficit de los estratos 1 y 2 contempló la urbanización de 380 Has, gracias a la ejecución de este programa se

¹²⁴ MONTOYA FLOREZ, Olga Lucia. Habitabilidad en los conjuntos multifamiliares de interés social construidos en Cali entre 1990 Y 2010. Universidad de San Buenaventura. p. 27.

produjo en el oriente de Cali, una expansión urbana de grandes proporciones espaciales si bien, contribuyó al desarrollo de soluciones habitacionales dirigidas a las clases menos favorecidas, término replicando la misma lógica: tierras periféricas y baratas para construir vivienda de estratos bajos, zonas inundables o aluviales, con nula integración al resto de la ciudad y con carencia de servicios básicos.

Además, con el nombramiento de la comuna 21 a la Poligonal E (Navarro I)¹²⁵ mediante el Acuerdo No. 10 de 1998, se delimitó el área que contenía el cinturón ecológico de la ciudad, franja de 250 metros con uso restringido sólo a cultivo o parque natural, los impactos de estas decisiones se observan en la liberación de 150 metros del cinturón ecológico y afectando la zona de protección del río Cauca como cordón ecológico a todo lo largo de su recorrido a fin de obtener una mayor área para los desarrollos de vivienda con áreas inferiores a 1.000M2 .



¹²⁵ Por su parte, el cumplimiento del Art 1 de la Ley 9 de 1989, el Municipio de Cali, aprobó mediante el Acuerdo 14 de mayo 3 de 1991 el Plan General de Desarrollo o PDG, identificó y definió como una estrategia principal la Vivienda de Interés Social (VIS) para la ciudad de Cali. Dentro del Plan de Desarrollo, se previeron áreas de desarrollo prioritario para VIS y se incorporó dentro del perímetro sub-urbano de la ciudad, el sector denominado la Poligonal E, o Navarro I, asignándole un uso mixto industrial-residencial para soluciones con un área mínima de 1.000M2.

Con base en la Ley 388 de 1997 especialmente los artículos 80, 82, 313, 334 se exige la formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aprobado en Cali mediante el Acuerdo N° 069 de 2000, declaró como única área de expansión al CCJ un área de 1.652,85 hectáreas delimitada por las carreras 48 y 50 al norte; las carreras 134, 141 y 143 al sur; las calles 18, 25, 42 y 48 al occidente; y las calles 48, 60, 61 y el borde del Cinturón Ecológico al oriente¹²⁶. Además, en materia de suelos, se clasificó el suelo en tres tipos: el suelo rural, el suelo urbano y se zonificó los suelos aptos para la expansión de la ciudad.

Sin embargo, dicha Área de Expansión Corredor Cali–Jamundí del POT¹²⁷ (Ver ilustración N° 8) ubicada al sur del municipio de Santiago de Cali sobre el costado oriental del corredor férreo y calles 25 y 36 tiene una ubicación estratégica debido a la conexión directa con Jamundí, Puerto Tejada, Santander de Quilichao y Popayán. Aunque no ha sido desarrollada totalmente y pese que la Ley 388 de 1997 en el párrafo 1 Art. 91 y 92, exige asignar un porcentaje fijo del área de expansión en suelo de desarrollo para VIS Y VIP además, el Art. 46 de la Ley 1537 de 2012, el Acuerdo 0373 de 2014, Art. 339, que retoma la Ley 1537 de 2012 exige que el 20% del AU destinada a vivienda deberá ser VIP y no podrá ser inferior al 15% del área útil total del plan parcial o proyecto urbanístico.

Lo paradójico, está en que ha primado un porcentaje alto de AU para los estratos 4, 5, y 6 y no precisamente estratos 1, 2 ó 3, como lo requiere la ciudad para atender el déficit cualitativo de 23.352 unidades y el déficit cuantitativo de 95.416 unidades para el año 2017¹²⁸. Según Becerra para el 2013 el sector sobrelleva un proceso de planeación mediante Planes Parciales donde de los catorce planes formulados siete

¹²⁶ (Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) 2000, pág. 394)

¹²⁷ -ACUERDO N° 0373 DE 2014 -

¹²⁸ Informe de calidad de vida 2018 del programa Cali Cómo Vamos

han sido aprobados¹²⁹; los demás se encuentran en concertación ambiental o revisión¹³⁰.

Este es uno de los tantos hechos que evidencia la baja aplicación de instrumentos de gestión pública del suelo urbano a nivel local, contemplados en la legislación colombiana en Ley 388 de 1997 el cual crea barreras a la producción de la VIP y VIS por los altos precios del suelo (Ver ilustración N° 12). Esta condición de mercado determina limitaciones severas a la producción de vivienda social y constituye un factor generador y reproductor de la segregación socio-espacial y residencial así lo afirma la misma institucionalidad¹³¹ ante esto falta mejorar su uso y la capacidad para hacer cumplir con el ordenamiento que se propone y garantizar la aplicación de las normas, la cual limitaría considerablemente el problema de la segregación socio espacial en la ciudad.

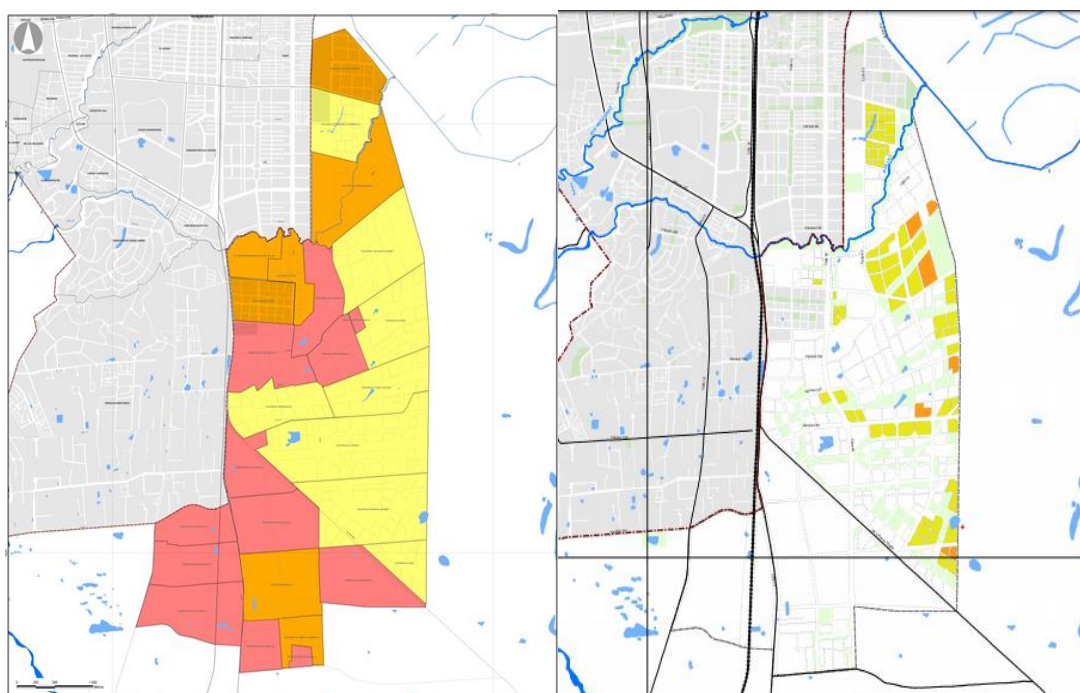


Ilustración N° 8. Zona de expansión urbana y proyectos VIS Y VIP

Fuente: POT-2014

¹²⁹ Plan parcial Meléndez - plan parcial el Carmen y San Bartolo, (acuerdo 207 de 2006) - plan parcial las Vegas de Comfandi, (Acuerdo N ° 196 de 2006) -plan parcial Bochalema,(Acuerdo 202 de 2006)- plan parcial centro intermodal del sur, (A. 279 de 2009) - plan parcial el Verdal, (A.279 de 2009) y en espera están: Cachipay, el Capricho, El marañón, Piedra grande, Paraíso, Piedra chiquita, El ható y El Guayabal.

¹³⁰ BECERRA VALENCIA, Laura Cristina. Transformación urbana del área de expansión de Cali. estudio de caso: corredor Cali – Jamundí, 2000 – 2013. Universidad Colegio Mayor de Nuestra señora del Rosario. Facultad de ciencia política y gobierno BOGOTÁ D.C., 2014 Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos – Ekística. <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/9017/1144044218-2014.pdf?sequence=11>.

¹³¹Ibid., p 199.

Las anteriores ilustraciones hacen parte de la cartografía del POT 2014, muestran la zona de expansión anteriormente mencionada. La parte izquierda identifica los 14 planes parciales que hay proyectados en dicha zona: planes parciales adoptados en color naranja, Planes Parciales en trámite color amarillo y en rosado propuesta delimitación planes parciales. Por su parte, la ilustración de la parte derecha evidencia áreas para el desarrollo de vivienda de interés prioritario en la zona de expansión VIS amarillos y áreas para el desarrollo de vivienda de interés social en la zona de expansión VIP color naranja.

Ya que profundizar en esta aspecto desbordara el objetivo del trabajo¹³², se trae a colación para comprender cómo la normativa no se aplica, y como la vivienda VIP no prima en este tipo de planes debido al alto costo de la tierra en dicha zona, además, como asegura Martínez hay una contradicción entre su necesidad y disposición como bien social, y su modo de apropiación privada, se expresa en la estrategia de crecimiento celular disperso y su resultado es un territorio segmentado, policéntrico y reticular. Si bien, asegura Martínez en cada momento, las necesidades residenciales variadas y selectivas hacen de la vivienda el motor primario y casi exclusivo de la expansión territorial, en esta última etapa el mercado inmobiliario ha instrumentalizado esa necesidad para el alcance de los objetivos de los inversores¹³³

En otro apartado del problema de la vivienda en la ciudad de Cali, encontramos situaciones o problemas históricos que se han sumado, por ejemplo: el conflicto armado ha generado desplazamientos masivos y la ola invernal 2010 y 2011, permiten planear y ejecutar proyectos habitacionales a gran escala como Potrero Grande (678,

¹³² Ver, BECERRA VALENCIA, Laura Cristina. Transformación urbana del área de expansión de Cali. estudio de caso: corredor Cali – Jamundí, 2000 – 2013. Universidad Colegio Mayor de Nuestra señora del Rosario. Facultad de ciencia política y gobierno BOGOTÁ D.C., 2014 Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos – Ekística. <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/9017/1144044218-2014.pdf?sequence=11>.

¹³³ MARTINEZ, Pedro Martín. Mercado inmobiliario y la producción del archipiélago metropolitano. La metropolización de Cali. [en línea]. En: Revista Bitacora. Universidad Nacional, Bogotá. enero - abril de 2018. Vol. 1 no p17. [Consultado: 3 de febrero de 2019]. Disponible en Internet: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/40237>.

soluciones), Llano Verde (4.000) soluciones de vivienda planteadas directamente desde el Estado para población desplazada, reubicada y damnificada, sin embargo, estos proyectos aparte de tener una ubicación periférica carecen de acceso a opciones de empleo y servicios básicos, equipamiento de educación y salud.

Además, la figura de los Macroproyectos de Interés Social Nacional-MISN¹³⁴ (Ver mapa N° 5) para el caso de Santiago de Cali: Altos de Santa Elena, Ecociudad Navarro, Santa Fé (segunda generación) creados por la Ley 1469 de 2011 y puestos en marcha con los el Decreto 4821 de 2010 y el 1490 del 2011 con los cuales se garantiza “la existencia de suelo urbanizable” para dichos proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos terminaron generando las misma lógicas de separación producidas en períodos anteriores. Podemos observar como en el mapa N° 5 la vivienda liderada por el Ministerio de Vivienda distribuye la vivienda social en zonas periféricas, sin espacio público y con carencia de equipamientos.

No solo los macro proyectos si no otro tipo de intervención desde el Ministerio de Vivienda y la Secretaria Municipal de Vivienda de Cali formularon proyectos como Ciudadela el Pondaje y Charco Azul (4.000), Torres de Paz (160), Torres del Alba (320) – en construcción- y M. Santa Fe (1.550.000) y M Ecociudad Navarro (600.000), que, si bien están en proyecciones, aparecen el POT 2014 para construirse futuramente. En estos proyectos el Estado ha utilizado mediante la Ley 1537 de 2012 el Programa Nacional de las 100.000 viviendas gratis que permitió que de las 4.000 casas gratis que se entregaron en la ciudad 3.471 estuviesen en el sector de Llano Verde y Potrero Grande. Además, algunos de estos proyectos incluyen a familias que habitan el Jarillón de Cali y tienen que ser reubicadas ya que se encuentran en zona de riesgo no mitigable, también incluyen población desplazada, reinsertados que pertenecieron a grupos armados y a mujeres cabeza de hogar.

¹³⁴ Los MISN nacional son un conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas definidas de común acuerdo entre el gobierno nacional y las administraciones municipales y distritales para ejecutar operaciones urbanas integrales de impacto municipal metropolitano o regional qué de conformidad con el artículo 1 de la Ley 1469 del 2011 deberán atender de forma preferente el déficit de vivienda de la respectiva entidad territorial y establecer mecanismos para asegurar que los hogares de menores ingresos y la población vulnerable pueden acceder a las soluciones habitacionales.

Es importante aclarar que, aunque no se piensa ahondar en el problema de la vivienda social a nivel metropolitano, el crecimiento de la ciudad y la ocupación de los espacios ya segregados, agotados y calificados como suelo urbano residencial propicio según Martínez y Patiño la localización de proyectos de vivienda social en suelo de los municipios vecinos, normalmente en suelo de aquellos municipios próximo al perímetro urbano. (Ver mapa N° 5), esto sucede según Martínez a la búsqueda de suelos más baratos y que traen consigo grandes precariedades en materia de servicios públicos, hábitat-urbanismo, espacio público, zonas verdes, vías de acceso, seguridad y por último expuestos a desastres producto de inundaciones, puesto que están localizados en terrenos con niveles por debajo del río Cauca¹³⁵ (Ver mapa N° 5) además, se puede apreciar Santa Fe y Ecociudad Navarro en suelos rurales, convertidos en suelos suburbanos. (Ver mapa N° 4).

Con el mapa N°4 podemos concluir que la vivienda social no se ha construido de manera dispersa dentro de la ciudad, por el contrario, ha tendido a concentrarse en lugares de periferia cercanos al río Cauca y la zona de ladera, incluso saliéndose del límite municipal con una localización cada vez más periférica de los proyectos, asociados al menor valor del suelo, por otro lado se evidencia que prácticamente hay zonas en la ciudad que no han recibido vivienda social una de esta es la zona sur de la ciudad que concentra la mayor inversión inmobiliaria con una participación en ventas del 75 por ciento.¹³⁶ Además, de acuerdo con cifras de Camacol Valle, actualmente Cali y su área de influencia cuenta con 10.693 unidades de vivienda nueva en oferta: 4.399 en Cali por lo general en la zona sur y 9.294 en municipios vecinos.¹³⁷

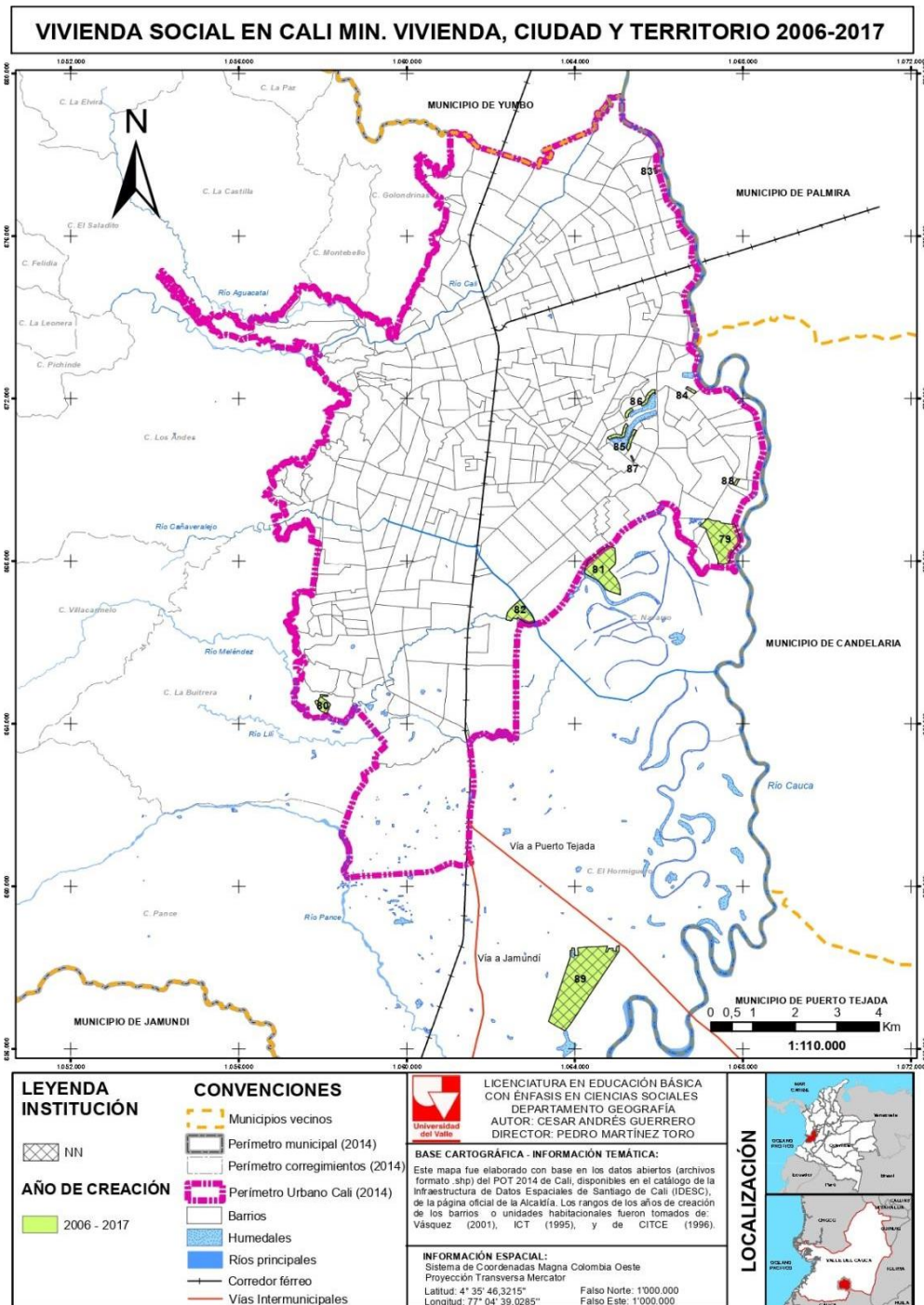
¹³⁵ Martínez Toro, Pedro Martín & Patiño Gómez, Zaida Liz. Área metropolitana del sur del Valle y norte del Cauca -AMVACA- definición, caracterización y propuesta de conformación. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle, 2015.281 p.

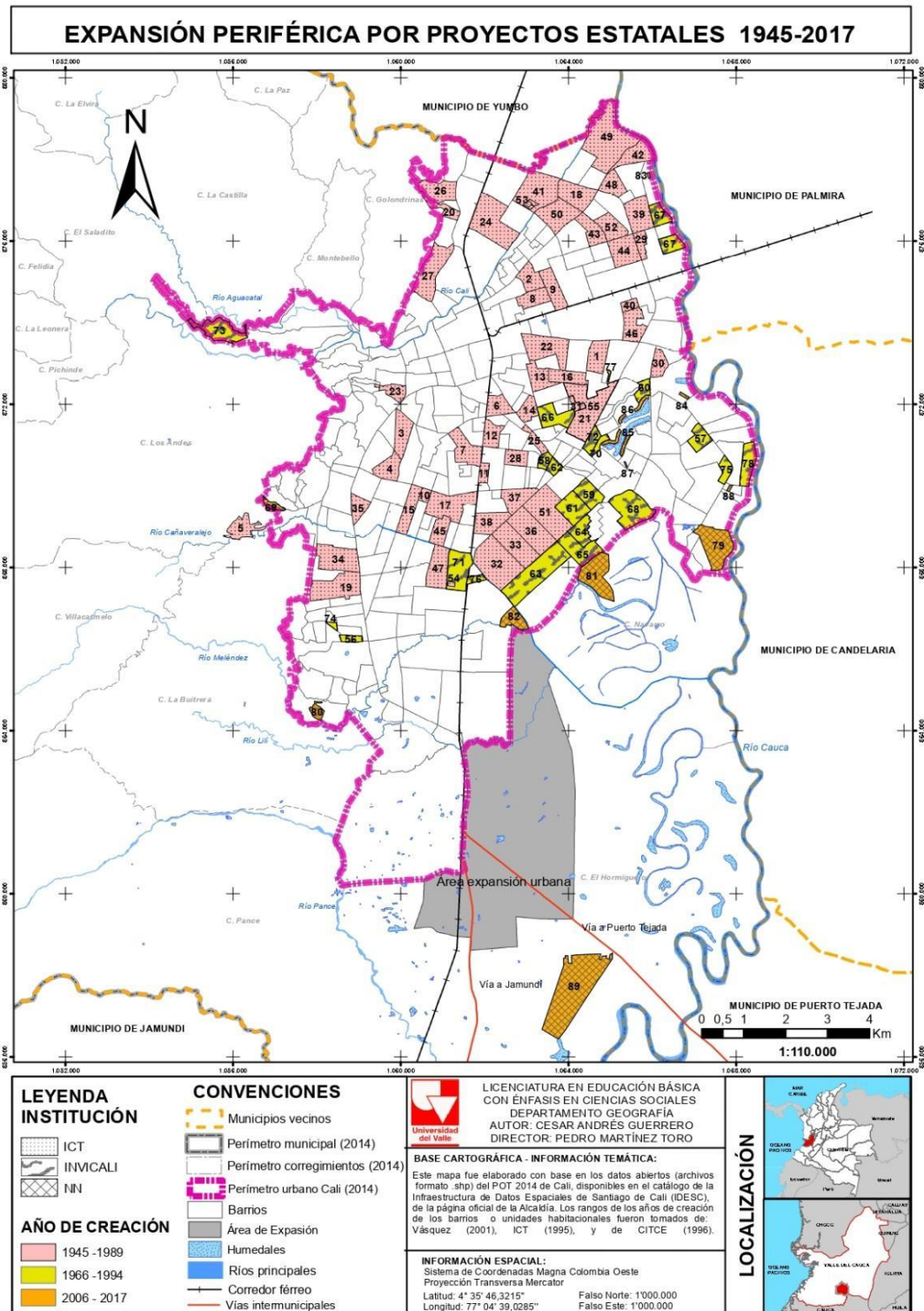
¹³⁶ Revista Vivendo año 2018.

¹³⁷ AdminVivienda. Santiago de Cali, Agosto 31 de 2018. párr. 2. [en línea]. En: Camacol, [Consultado: 16 de enero de 2019]. Disponible en Internet: <https://www.feriadelaviviendacali.com.co/comunicado-de-prensa-buenas-noticias-la-vivienda-social-continua-su-dinamica-positiva-de-ventas-en-cali-y-municipios-vecinos/>.

Mapa N ° 3. Vivienda social en Cali

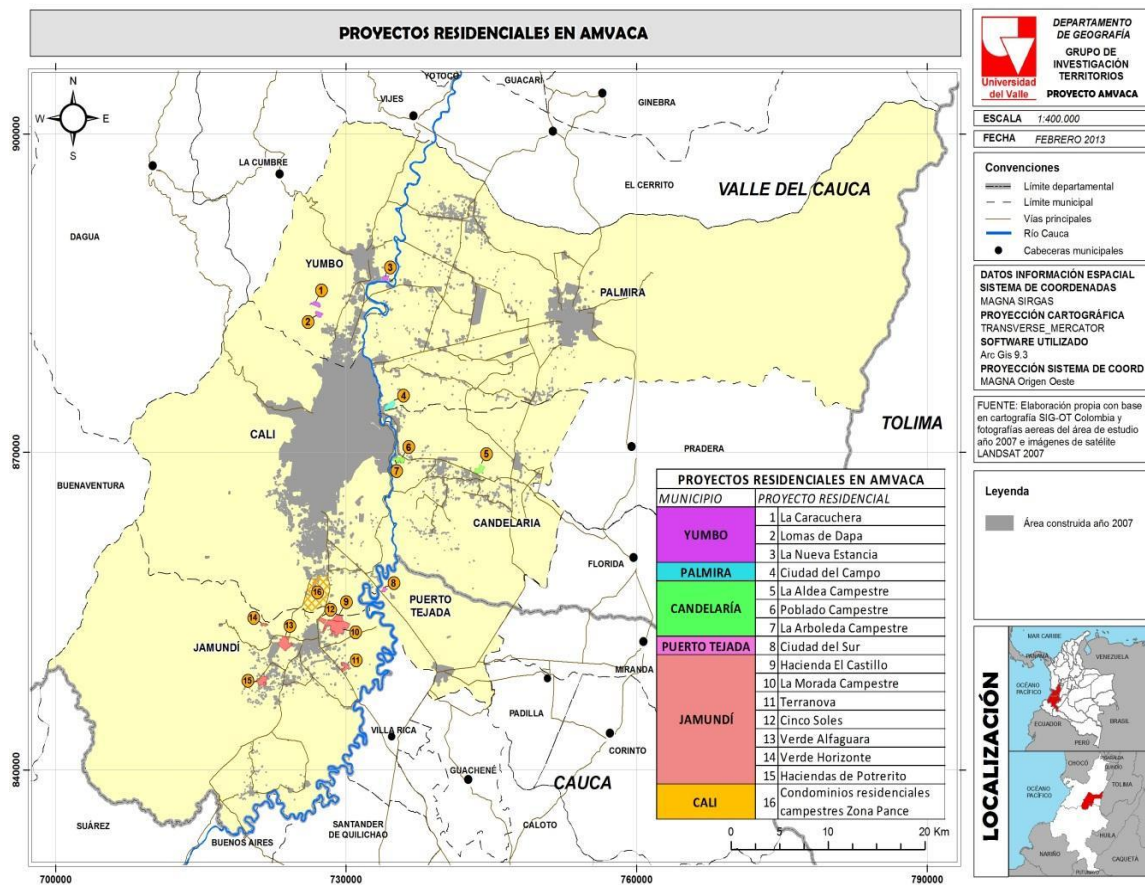
Fuente: Elaboración propia





Mapa N °4. Expansión periférica por proyectos estatales

Fuente: Elaboración propia



Mapa N° 5. Proyectos residenciales en AMVACA (Área metropolitana del sur Valle y el norte del Cauca)
 Fuente: Martínez y Patiño, 2016.

3.3. Índices de segregación socioespacial en Cali¹³⁸

El resultado de lo expuesto anteriormente es la aglomeración de cinco comunas ubicadas en la franja oriental de la ciudad y la zona de ladera, que incluye tres comunas, ambas zonas concentran las peores condiciones de pobreza de la ciudad y las mayores desigualdades sociales respecto de la zona longitudinal de la ciudad. También, de ser las zonas receptoras de construcciones directas de vivienda social por instituciones

¹³⁸ Para la ciudad de Cali los trabajos disponibles sobre segregación residencial son escasos, sin embargo, se identifican los aportes de Barbary (2004), Vivas (2011, 2013, 2017) y Loaiza y Carvajal (2013) como antecedentes empíricos que permiten identificar los cambios en la dinámica del fenómeno de la segregación socio espacial en la ciudad de Cali.

públicas bajo varias modalidades, hoy son las zonas con avalúos catastrales más bajos por su condición de borde, alta densidad poblacional, poca densidad del empleo y ubicación periférica en la ciudad¹³⁹ aparte de, de altos déficit de infraestructura, servicios y equipamientos necesarios para tener una calidad de vida digna, de acuerdo con Vivas los índices de concentración de la población, según su composición de capital humano y etnia, permite apreciar que en aquellas comunas aparte de tener una baja composición de capital humano se localiza una proporción importante de población afrodescendiente¹⁴⁰. Si bien, Cali, se caracteriza por tener el mayor número de población negra en Colombia (542.000 personas, que representan el 26% de los habitantes de la ciudad según el censo de población de 2005 del DANE esta población es una de la más afectadas por la segregación residencial en la ciudad.

En el 2017 las comunas 6, 13, 14 y 15 representan la mayor concentración de la población en la ciudad (Ver ilustración N° 9 y 10) a su vez representan la población con un puntaje inferior o igual al 30.56 en Sisbén III es decir el 48% del total de la ciudad, además, presentan una alta concentración de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) pobreza y miseria entre el 9.3% y el 12% del total de las personas registradas con al menos un NBI.¹⁴¹

En cuanto a la estratificación socioeconómica se identifican en la ilustración N° 11 seis estratos socioeconómicos, al estrato 1 pertenece 21,83%, de la población, al 2 el 30,81%, al 3 el 31,03%, al 4 pertenece el 7,43%, al 5 el 6,99% y al estrato 6 le corresponde el 1,92% de la población. Esto se ve expresado en la alarmante cifra del 83,67% de la población de Cali pertenece a los estratos 1, 2 y 3 que particularmente corresponden a los barrios de las comunas mencionadas anteriormente ubicados en el

¹³⁹ IPIA ASTUDILLO, Jeisson y VIVAS PACHECO, Harvy. Precios del suelo, segregación residencial y distribución del empleo: un estudio aplicado para la ciudad de Cali. En: Revista Sociedad y Economía, núm. 33, 2017. p31. [Consultado: 13 de enero de 2019]. Disponible en Internet: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99654715001>.

¹⁴⁰ Ibid, p. 31.

¹⁴¹ URREA G, Fernando, *et al.* Escalas de geografía urbana de la pobreza para la población registrada en el SISBEN III, a 31 de diciembre del 2012, en las 22 comunas y la zona rural del municipio de Cali. p. 25. [Consultado: diciembre 6 de 2018]. Disponible en internet: <http://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=28485>.

oriente y las laderas de la ciudad (Ver Ilustración N° 11) en donde hay una concentración en las comunas 6, 13, 14 y 15 de estrato uno y dos¹⁴².

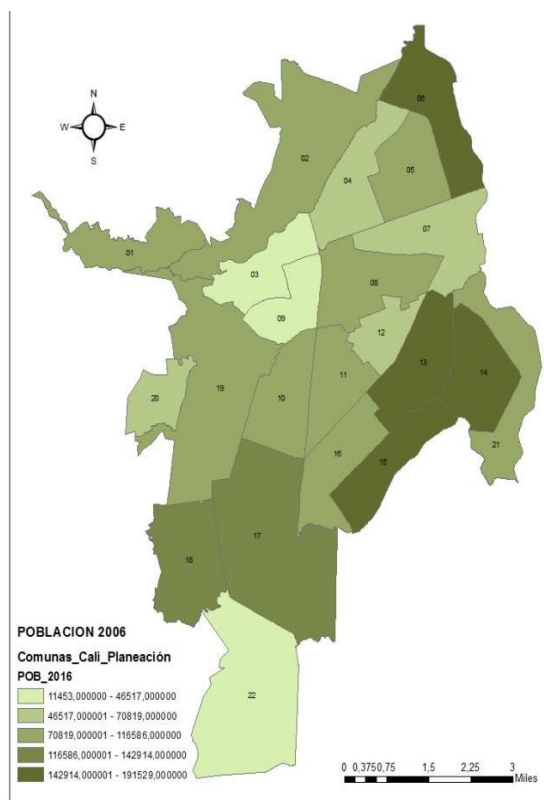


Ilustración N° 9. Distribución de la población por comunas 2016

Fuente: elaboración propia con base en Cali en cifras 2016

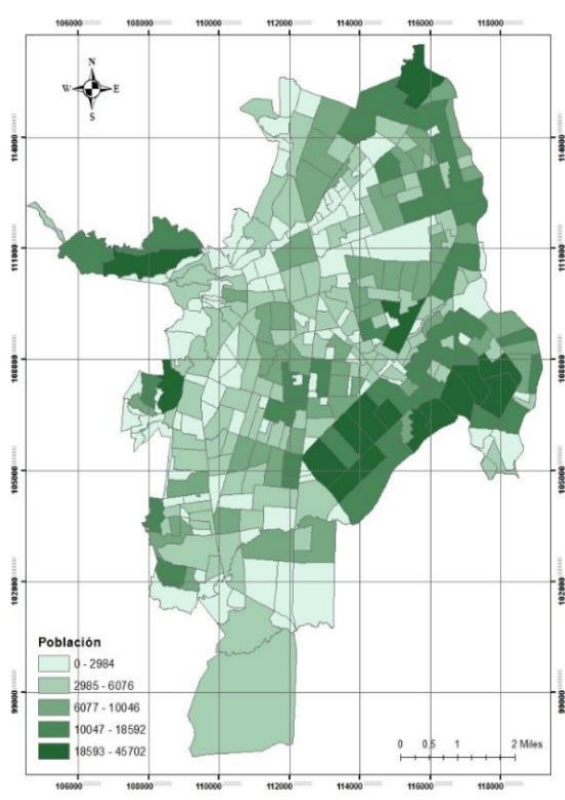


Ilustración N° 10. Distribución de la población por barrios, 2005

Fuente: Vivas, 2017

Por su parte, en la ilustración N ° 12 se evidencia que las comunas mencionadas anteriormente tienen los índices de avalúos de predios más bajos en la ciudad. Se muestra que en el centro y hacia el sur de la ciudad predominan unidades espaciales de altos avalúos catastrales, rodeados por barrios con la misma característica. Hacia el

¹⁴² URREA G, Fernando, *et al.* Escalas de geografía urbana de la pobreza para la población registrada en el SISBEN III, a 31 de diciembre del 2012, en las 22 comunas y la zona rural del municipio de Cali. p. 25. [Consultado: diciembre 6 de 2018]. Disponible en internet: <http://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=28485>.

oriente se detectan barrios con avalúos catastrales bajos, rodeados por barrios similares, lo que se interpreta como evidencia de clústeres espaciales¹⁴³.

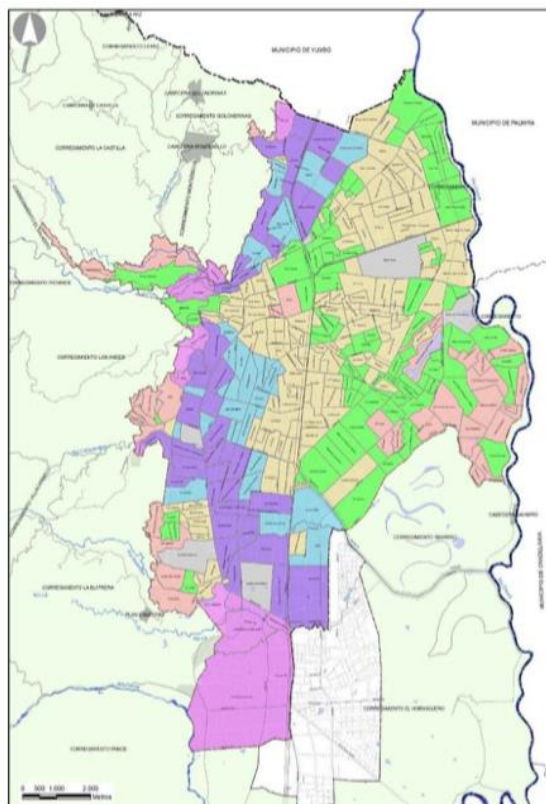


Ilustración N° 11. Estratificación socioeconómica por Barrios
Fuente: DAPM, 2014

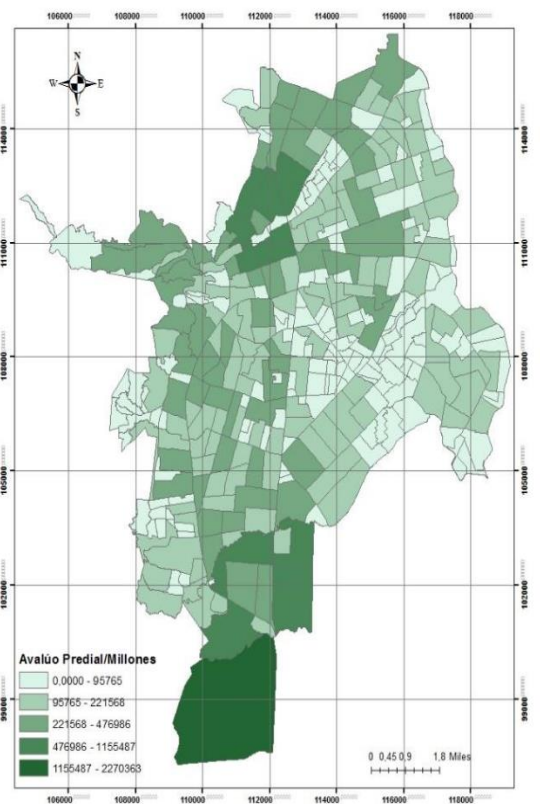


Ilustración N°12. Distribución espacial de avalúo predial
Fuente Vivas, 2017

En las ilustraciones expuestas anteriormente se puede constatar que el estrato bajo corresponde a las zonas con avalúos catastrales más bajos de la ciudad, además se puede identificar la alta concentración de estratos altos y avalúos catastrales altos en la zona sur de la ciudad.

¹⁴³ IPÍA ASTUDILLO, Jeisson y VIVAS PACHECO, Harvy. Precios del suelo, segregación residencial y distribución del empleo: un estudio aplicado para la ciudad de Cali. En: Revista Sociedad y Economía, núm. 33, 2017. p23. [Consultado: 13 de enero de 2019]. Disponible en Internet: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99654715001>.

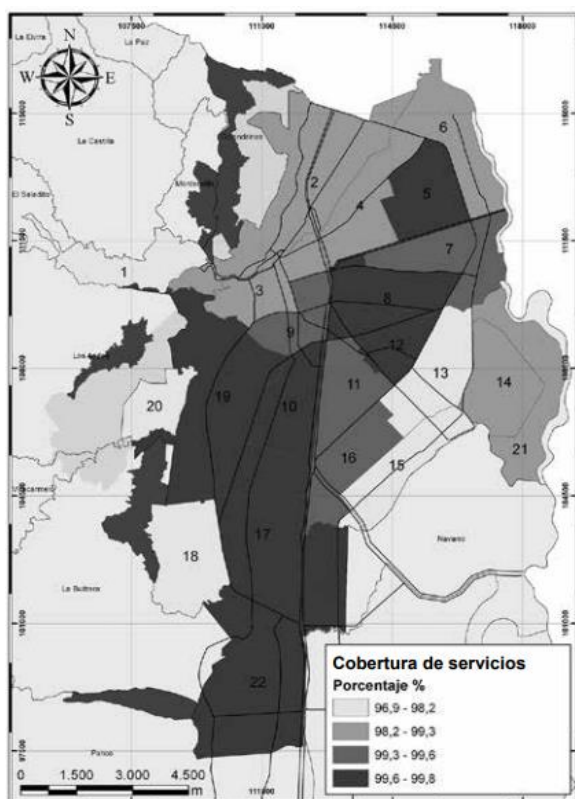


Ilustración N° 13. Cobertura de servicios públicos por comunas Fuente: Loaiza y Carvajal, 2014

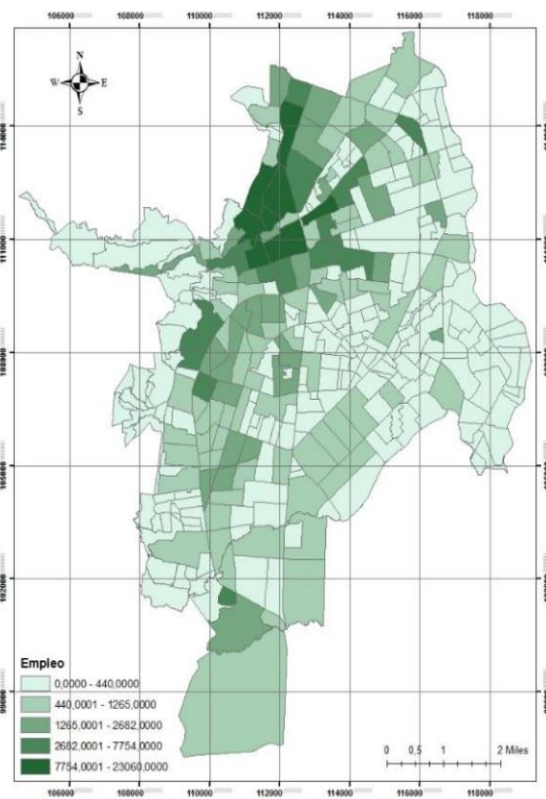


Ilustración N° 14. Distribución espacial del empleo Fuente: Vivas, 2017

Vemos en la ilustración N° 13 como los porcentajes de cobertura de servicios, si bien no son bajos representa una diferencia con respecto a otras comunas de la ciudad. Por su parte, se observa como la distribución espacial de empleo se concentra en unas zonas, donde las comunas 14, 13 y 15 representan los más bajos niveles de empleo que superan el promedio nacional. Según datos los empleos de baja calidad, estos se concentran en el nororiente (25,29%) y en el distrito de Aguablanca (23,36%), y a la vez los empleos de calidad media en el nororiente (29,45%) y el sur (27,05%). Por otro lado, los empleos de buena calidad corresponden a personas que viven en las zonas sur (50,6%) y noroccidente (23,96%). La concentración en el distrito de Aguablanca y el nororiente de Cali de empleos de baja calidad hay una alta incidencia del crimen y altas tasas de homicidios por ejemplo según el informe mensual en diciembre 2018 la tasa de homicidios se ubicó por debajo de 50 por cada 100.000 y aunque esta tendió a bajar

se encuentra por encima del promedio nacional que es de 25,4 por cada 100.000 habitantes¹⁴⁴.

Esta fragmentación, es el resultado de las políticas públicas que fomentan la segregación espacial directa o indirectamente, ya que al no realizar acciones de integración producen el aumento de distancias respecto a los lugares de servicio, aprovisionamiento y trabajo, ante esto surgen inquietudes sobre ¿cómo vincular a la población que se encuentra alejada de los equipamientos urbanos? cómo lograr una igualdad si en el eje longitudinal de la ciudad se localiza la población de altos niveles educativos y con ingresos medios y altos, que cuenta con mejor accesibilidad a servicios urbanos, y en las zonas de ladera y en la zona oriente de la ciudad se localiza la población vulnerable¹⁴⁵.

Redacción Nacional. Pese a avances, tasa de homicidios en Cali continúa por encima del promedio nacional. [en línea]. En: El espectador, Colombia. Enero 4 de 2019. parr. 5. [Consultado: 16 de febrero de 2019]. Disponible en Internet: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/valle/pese-avances-tasa-de-homicidios-en-cali-continua-por-encima-del-promedio-nacional-articulo-832384>

¹⁴⁵ IPIA ASTUDILLO, Jeisson y VIVAS PACHECO, Harvy. Precios del suelo, segregación residencial y distribución del empleo: un estudio aplicado para la ciudad de Cali. En: Revista Sociedad y Economía, núm. 33, 2017. p30. [Consultado: 13 de enero de 2019]. Disponible en Internet: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99654715001>.

CONCLUSIONES

A lo largo de los capítulos se evidencian tres ciclos progresivos de la política de vivienda, primero el subsidio a la oferta, donde el Estado por medio de sus instituciones se encarga de planear y ejecutar las soluciones habitacionales en donde el crédito hipotecario era administrado por el Banco Central Hipotecario y desarrollado por instituciones como ICT y en el caso de Cali por INVICALI; segundo, un periodo transitorio donde se pasa del subsidio a la oferta al subsidio a la demanda y donde toma fuerza sistema de financiamiento del UPAC y el otorgamiento de privilegios a las CAV, tercer ciclo, participación del sector financiero como los Bancos y otras entidades financieras. Simultáneamente el Estado participa en todos los ciclos, pero a partir del segundo actúa como supervisor y otorgante en el marco de una política macro económica de subsidios diversificados según la política de cada gobierno de turno.

El sector de la construcción de la vivienda ha jugado un papel importante debido a que se ha convertido en uno de los sectores con mayor crecimiento en la economía nacional y el principal sector de inversión del capital financiero, esto ha conducido a la incidencia de la política pública a la segregación residencial ya que genera dificultades en el acceso y reproduce la exclusión social y restringe la asequibilidad para la población de bajos ingresos, esto sucede porque la oferta privada define donde y de qué modo se ofrecerá la vivienda, todo lo anterior inscrito en una sola visión la de solucionar el problema de la vivienda creando propietarios de vivienda nueva y no usada. De la misma forma, se evidencia en las últimas décadas aquello que se presenta como política de vivienda ha sido en realidad “políticas de financiación de la vivienda”, en otras palabras hay una política pública orientada por mecanismos para acceder a la vivienda por la vía del crédito, subsidio o ahorro, medida según las capacidades financieras de las personas.

La economía de mercado actúa como único mecanismo para la asignación de tierras y escenarios de las formas espontáneas de producción del espacio y esto ha perpetuado los problemas habitacionales ya que sin intervenir en los efectos del mercado de tierras, a la segregación genera inequidad y falta de calidad gracias a una

promoción y regulación precaria por parte del Estado, en donde el sector privado define el tiempo y el espacio del crecimiento de la ciudad de Cali, y determina los sectores de las rentas con base en la calidad y en los precios de los entornos construidos que oferta.

Las instituciones estatales si bien se han preocupado por distribución espacial de los habitantes han jugado papel muy pasivo ya que han transferido su rol al sector inmobiliario privado y financia la demanda de los hogares de bajos ingresos mediante la atribución de subsidios o créditos, además, su necesaria intervención interinstitucional, integral y focalizadamente los barrios de mayor índice de pobreza en la ciudad ha sido muy difusa. Esto debido en parte a que las comunas 13 (11.4%), 14 (10.5%), 15 (8.4%), 16 (5.5%), 21 (7.1%) y 6 (5.4%) presenta la mayor densidad de la población con un puntaje inferior o igual a 30.56 en Sisbén III el 48% del total de la ciudad¹⁴⁶. Además, las instituciones se desentiende de la localización de esos subsidios, financiando la construcción y su supervisión que queda limitada a (no en todos los casos): que los receptores no se localicen en áreas de alto riesgo, que tengan asegurada una prestación de servicios públicos, y que, aseguren la tenencia del terreno al cual se va a aplicar el subsidio.

Además, las acciones de los gobiernos en cuanto al carácter cualitativo de los proyectos de vivienda no ha sido objeto ni integral, ni real porque la segregación residencial ha tenido un bajo nivel de discusión y debate público; más bien, la política de vivienda en vez de resolver los problemas de acceso a la vivienda con condiciones para ser habitada dignamente está apuntando a resolver programas macro: ofrecer viviendas mas no se preocupa por las condiciones en la cuales se produce dicha vivienda.

Asimismo, el Estado participa en la producción y reproducción de la segregación socio espacial, lo hace mediante condiciones de parcelamiento, edificabilidad y tipo de construcción a través de la normativa urbana o de acciones directas de localización de proyectos de vivienda social.

¹⁴⁶URREA G, Fernando, *et al.* Escalas de geografía urbana de la pobreza para la población registrada en el SISBEN III, a 31 de diciembre del 2012, en las 22 comunas y la zona rural del municipio de Cali. p. 25. [Consultado: diciembre 6 de 2018]. Disponible en internet: <http://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=28485>.

De manera que ha habido una sucesión de leyes ininterrumpidamente, lo cual ha dificultado el pleno desarrollo de la política, pues han sido modificadas en reiteradas ocasiones, por ello el limitado alcance y esencia de la misma. Igualmente, las normas urbanísticas no han hecho frente al problema de la segregación residencial, pero, si en menor medida, al problema de la habitabilidad. De la misma forma, se evidencia que las normas urbanísticas, y su materialización en la vivienda social, propician el ensanchamiento físico-urbano y la ampliación constante del perímetro, por lo cual la alta proporción de las superficies agregadas al perímetro urbano a través de la construcción de miles de viviendas sociales, así las viviendas otorgadas por entidades estatales a familias con ingresos bajos determinaron un crecimiento segmentado de la ciudad, con altas densidades tanto de vivienda como de habitantes.

Dentro de las recomendaciones, aunque cualquier política alternativa de la vivienda se enfrentan a un conglomerado conformado por el gran capital financiero, inmobiliarias, empresarios, gremios, promotores privados, e importantes relaciones personales de por medio, se puede matizar el problema realizando una dispersión espacial de conjuntos residenciales y poniendo control de la especulación del suelos. También, intentando modificar las estructuras del sector promotor, promoviendo y fortaleciendo iniciativas mixtas como las organizaciones populares de vivienda¹⁴⁷ y proyectos de uso mixto del suelo y VIP.

No obstante, una posible política de la vivienda que busque minimizar los efectos de la segregación debe mediante una regulación del sector de la construcción, eliminar sus aspectos parasitarios y promotores ineficaces, debe tomar decisiones oportunas de planificación por parte del Estado, debido a que la segregación, lleva a que la calidad de vida de los habitantes de dichas zonas sean mínimas por la falta de servicios públicos básicos, infraestructura vial, equipamientos para educación, salud y recreación; por lo tanto, las políticas deben focalizar territorialmente la inversión en aquellos sectores con altos índices de segregación y deben promover programas de

¹⁴⁷Reglamentadas en el Decreto 975 de 2004-numeral 2.17.

mejoramiento y recuperación de barrios; equipamientos y servicios y dispositivos que integren dichas zonas con el resto de la ciudad.

Queda la urgencia de realizar con mayor profundidad este tipo de estudios los cuales son de gran ayuda para que puedan tomarse decisiones más acertadas, focalizando las políticas públicas en los lugares más necesitados de la ciudad, ya que los hallazgos de este tipo de investigaciones son relevantes para el diseño de estrategias de inclusión y aportan evidencia empírica que puede ser de utilidad para la consolidación de los procesos de intervención en el interior de las áreas urbanas deprimidas.

De la misma forma, quedan caminos abiertos para entender mejor el fenómeno de la segregación a nivel metropolitano ya que en los últimos años se han desbordado de forma descontrolada la oferta de vivienda de Cali hacia los municipios vecinos: Yumbo, Candelaria, Palmira y especialmente Jamundí, permitiendo entender en otra escala el comportamiento de dicho fenómeno, también se corrobora que el análisis multitemporal de la segregación en Cali si bien es persistente no ha tenido mayores cambios en los últimos 30 años y que la dificultad en la disponibilidad de los datos hacen aún más difícil la tarea de emprender este tipo de investigaciones.

Por último, al actual marco neoliberal impide la realización de una política pública de provisión de la vivienda satisfactoria que mitigue el problema de la segregación residencial, por lo cual, se requiere entender que la política pública es pública y política; es decir, se necesita un movimiento social de suficiente densidad que exija el debate público de este tema, mejores condiciones, una política alternativa en donde se considere un problema público y se adopte una nueva política del suelo y de regulación sectorial.

BIBLIOGRAFÍA

ALESSANDRI, Carlos; FANI, Ana. De la “geografía de la acumulación” a la “geografía de la reproducción”: un diálogo con Harvey. [En línea]. En: *Scripta Nova*. Agosto de 2008, Vol. XII, no. 143, p. 6. [Consultado: 13 de agosto de 2017]. Disponible en Internet: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-143.htm>.

ALLAN, Gilbert; WARD, Peter. Asentamientos populares vs poder del Estado: tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia. México: Ediciones Gustavo Gili. 1982. 218 p.

ANDRADE, YANEZ, Juan Carlos. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL DE CHILE ENTRE 1906 Y 1924. [En línea]. En: *Rev. estud.hist-juríd.* septiembre de 1999. n.21. pp.203-210., [Consultado: 13 de febrero de 2017]. Disponible en Internet: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54551999002100011&lng=es&nrm=iso.

APRILE-GINISSET, Jacques. La ciudad colombiana. (V4) Santiago de Cali: Editorial universidad del valle, 2010. 475 p.

APRILE-GINISSET, Jacques. La ciudad colombiana. Siglo XIX y Siglo XX (V2) Bogotá: Editorial Banco Popular, 1992. 798 p.

APRILE-GINISSET, Jacques. La ciudad colombiana: Prehispánica, de Conquista e Indiana. (V 1) Bogotá: Editorial Banco Popular, 1991. 568 p.

APRILE-GNISSET, Jacques. Cuatro pistas un estudio del espacio urbano caleño. En: *Historia de Cali siglo XX, Tomo I: Espacio urbano*. Santiago de Cali: Programa Editorial Facultad de Humanidades. Universidad del Valle, 2012. 387 p.

ARANGO ESCOBAR, Gilberto. La vivienda en Colombia en el cambio de siglo. [en línea]. En: *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado Colombiano*. Universidad Nacional de Colombia Medellín y Tercer Mundo Editores. 2001. [Consultado: 3 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.bdigital.unal.edu.co/9830/1/gaeVivCol.pdf>. P. 355.

ARRIAGADA LUCO, Camilo y RODRÍGUEZ VIGNOLI Jorge. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política. Naciones Unidas, octubre de 2003. [Consultado: 16 de febrero de 2018]. Disponible en internet: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7189/1/S0310709_es.pdf
ASOBANCARIA. Ensayos sobre política de vivienda. Bogotá, D.C: Asobancaria, 2016. 248 p.

BONILLA, Elssy; HURTADO, Jimena y JARAMILLO, Christian. La investigación. Aproximaciones a la construcción del conocimiento científico. Colombia: Alfaomega, 2009. p.100.

CAMPO, Urbano. La urbanización en Colombia. Biblioteca Marxista Colombiana, 1977. 207 p.

CARÁTULA. El fin del UPAC. [en línea] En: Dinero, agosto 21 de 2013. [Consultado: 16 de febrero de 2018]. Disponible en internet: <https://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/el-fin-del-upac/182444>.

CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana. 2 Ed siglo XXI editores España, 1999. 517 p.

CEBALLOS, Olga Lucia; SALDARRIAGA, Alberto y TARCHÓPULOS, Doris. Vivienda social en Colombia: una mirada desde la legislación (1918-2005). 1ª ed. Bogotá: Editorial Pontificia universidad Javeriana, 2008. 277 p.

CONTRERAS CASTRO, Daniel Eduardo. Evaluación del subsidio a la tasa de interés en créditos de vivienda: políticas objetivos y resultados 2002-2013. Bogotá: Universidad de los Andes. 213. p.

CORPORACIÓN COLEGIO DE VILLA DE LEYVA CEHAP, MEDELLÍN CITCE, CALI. Vivienda estatal y desarrollo urbano en Colombia. El caso de Cali en: Estado, Ciudad Y Vivienda Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990, 1996. 500 p.

CUÉLLAR, María Mercedes. ¿A la vivienda quién la ronda? Compilación de las principales normas, jurisprudencia y estudios relacionados con la financiación de la vivienda, Universidad Externado de Colombia, 2006. 300 p.

CUELLAR, María Mercedes. ¿A la vivienda quién la ronda? Situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia. tomo I. Universidad Externado de Colombia, 2006. 464 p.

CURRIE, Lauchlin. Ensayos sobre planeación: Introducción a una Teoría de Desarrollo conocida como Operación Colombia. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1963, 210 p.

DUNCAN, O Dudley; DUNCAN, Beverly. Methodological analysis of segregation indexes. En *American Sociological Review*, 1955, vol. 41, 210 p.

ESPINOSA RESTREPO, León Darío. El Plan Piloto de Cali 1950. [en línea]. En: Bitácora Urbano Territorial. Universidad Nacional de Colombia. enero 2006. Vol. 1, no. 10. p. 222-233. [Consultado: 2 de febrero de 2019]. Disponible en Internet: <file:///C:/Users/dyoni/Downloads/Dialnet-ElPlanPilotoDeCali1950-4015058.pdf>.

FIQUE PINTO, Luis Fernando. Vivienda Social en Colombia. Políticas Públicas y Habitabilidad en Los años noventa. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006. 226 p.

GONZÁLEZ ORDOVÁS, José. La cuestión urbana: Algunas perspectivas críticas. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). septiembre de 1998. Núm. 101, 333 p. [Consultado: 13 de febrero de 2016]. Disponible en Internet: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaCuestionUrbana-27496.pdf>.

HARVEY, David. Ciudades rebeldes Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Ediciones Akal, S. A., 2012. 238 p.

HARVEY, David. La construcción social del espacio y del tiempo: una teoría relacional. Conferencia presentada en el Simposio de Geografía Socioeconómica, Universidad de Nagoya, 1994. 18 p. [Consultado: 13 de abril de 2018]. Disponible en Internet:

<https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/harvey-la-construccic3b3n-social-del-espacio-y-del-tiempo.pdf>.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, María del Pilar. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN [en línea]. 5 ed. México: McGraw-Hill Interamericana, 2010.10 p. [Consultado: 13 de mayo de 2018]. Disponible en Internet: https://www.esup.edu.pe/descargas/dep_investigacion/Metodologia%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%20ta%20Edici%C3%B3n.pdf.

HURTADO PARDO, Marcela y QUINTERO LEAL, Inga. Titularización de cartera hipotecaria en el contexto de la nueva Ley de financiación de vivienda. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de ciencias Jurídicas, 2002. p.46.

INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL. Una política de vivienda para Colombia. 1955. 315 p.

INURBE-CORPORACIÓN COLEGIO VILLA DE LEYVA. Estado, Ciudad Y Vivienda Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990. Santa Fe de Bogotá, 1996. 378 p.

IPIA ASTUDILLO, Jeisson; VIVAS PACHECO, Harvy. Precios del suelo, segregación residencial y distribución del empleo. Sociedad y Economía, [S.l.], n. 33, sep. 2017. ISSN 2389-9050. Disponible en: http://revistas.univalle.edu.co/index.php/sociedad_y_economia/article/view/5619>. Fecha de acceso: 11 mar. 2019 doi:

LEFEBVRE, Henri. La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing, 2013. 200 p.

LLORENTE MARTINEZ, Rodrigo. El Desafío de un Pueblo en Desarrollo. En: Biblioteca Central de la Universidad Nacional de Colombia, 1972.187 p.

LOAIZA CERÓN, Wilmar; CARVAJAL ESCOBAR, Yesid. Índice de Segregación Espacial y Socioeconómico (ises) en las comunas de Santiago de Cali. En: CUADERNOS DE VIVIENDA Y URBANISMO. ISSN 2027-2103. Vol. 7, No. 13, enero-junio 2014: 84-101. doi:10.11144/Javeriana.CVU7-13.ises.

LOJKINE, Jean. De la política estatal a la política urbana el papel del Estado en la urbanización capitalista. En: El marxismo, el Estado y la cuestión urbana. 2 ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1981. 340 p.

LOZANO, Mayra Alejandra. Vivienda Social en Colombia: Diagnóstico y Evolución. [en línea]. En Revista CIFE 2015. [Consultado: 13 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <file:///C:/Users/dyoni/Downloads/3770-11756-1-PB.pdf>

MARTÍNEZ TORO, Pedro Martín & Patiño Gómez, Zaida Liz. Área metropolitana del sur del Valle y norte del Cauca -AMVACA- definición, caracterización y propuesta de conformación. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle, 2015.341 p.

MOSQUERA GILMA, Gilma y APRILE-GINISSET, Jacques. Clases segregación y barrios. Cali: Universidad de Valle, 1984. 231 p.

MOSQUERA GILMA, Gilma. Vivienda popular y acción estatal en Cali, siglo XX. En: Historia de Cali siglo XX, Tomo I: Espacio urbano. Santiago de Cali: Programa Editorial Facultad de Humanidades. Universidad del Valle, 2012. 387 p.

MOSQUERA, Gilma. Expansión Urbana y Políticas Estatales en Cali. En: Boletín 9 Polis, (009), 8-10. Disponible en: <http://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/polis/archivos/pdf/boletin9.pdf>. 2011.24 p.

NAVARRO, Carmen. El estudio de las políticas públicas. [en línea]. En: Portal de revistas electrónicas UAM: Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid. Septiembre- octubre 2008, No. 17, 231-255 [Consultado: 13 de octubre de 2018]. Disponible en: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6100/6562>.

ORDOÑEZ, MATAMOROS, Gonzalo. Manual de análisis y diseño de política públicas. Universidad Externado de Colombia, 2013. 328 p.

PECHA GARZÓN Camilo J. Evaluación de Impacto del programa de vivienda colombiano: El caso de Fonvivienda R. p7. 2010. Disponible en internet: https://www.researchgate.net/profile/Camilo_Pecha_Garzon/publication/273140539_Evaluacion_de_Impacto_del_programa_de_vivienda_Colombiano/links/54f9c85a0cf25371374ffa36/Evaluacion-de-Impacto-del-programa-de-vivienda-Colombiano.pdf?origin=publication_detail.

PINTO Ferreira Luis y Oscar Uribe Villegas. Concepto y Clasificación de los Procesos Sociales. Revista Mexicana de Sociología Vol. 21, No. 2 (mayo - agosto de 1959), pp. 485-492 (8 páginas). https://www.jstor.org/stable/3538182?read-now=1&seq=2#page_scan_tab_contents. p.486

SÁNCHEZ UPEGUI, A. Introducción: ¿qué es caracterizar? Medellín, Fundación Universitaria Católica del Norte. 2010. p 40.

SARMIENTO, Eduardo. Subsidio a la demanda. [en línea]. En: El espectador. Junio 3 de 2017. [Consultado: 26 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.elespectador.com/opinion/subsidio-la-demanda-columna-696778>. SEMANA. SECTOR FINANCIERO [en línea]. En: Revista Semana, 24 de 1994. párr. 2. [Consultado: 16 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.semana.com/especiales/articulo/sector-financiero/23870-3>

SOTELO, Liliana. La vivienda: concepto, función, problemas y mercado, 2012. 100 p.

TORRES MELO Jaime, SANTANDER Jairo. Introducción a las políticas públicas Introducción a las políticas públicas Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. [en línea]. IEMP ediciones, 2013. 234 p. [Consultado: 6 de abril de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/internacionales/introduccion-a-laspoliticas-publicas-conceptos-y-herramientas-desde-la-relacion-entre-Estado-y-ciudadania>.

URREA G, Fernando, *et al.* Escalas de geografía urbana de la pobreza para la población registrada en el SISBEN III, a 31 de diciembre del 2012, en las 22 comunas y la zona rural del municipio de Cali. p. 25. [Consultado: diciembre 6 de 2018]. Disponible en

internet:<http://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=28485>.

VÁSQUEZ BENÍTEZ, Édgar. Historia de Cali en el siglo XX. Sociedad, economía, cultura y espacio, 2001. 318 p.

VÁSQUEZ BENÍTEZ, Edgar. Historia del Desarrollo Económico y Urbano en Cali. [en línea]. Editorial Universidad del Valle.1990, [Consultado: diciembre 6 de 2018]. Disponible en Internet: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/5486/1/Historia%20del%20desarrollo%20historico%20y%20urbano%20en%20Cali.pdf>. 20 p.

VELEZ RIVERA Ramiro Alberto y ZORNOSA BONILLA Juan Antonio. Elementos estratégicos para comprender las políticas públicas. En: La investigación de las políticas públicas: contribuciones desde la academia. Medellín. Programa Editorial Facultad de Ciencias Humanas y económicas. Universidad nacional de Colombia-sede Medellín, 2011. 207 p.

VINASCO MARTÍNEZ, Diana Yolanda. TRANSPORTE PÚBLICO, EXPANSIÓN URBANA Y PLANEACIÓN: CALI 1910-199. Trabajo de investigación licenciada en historia. Santiago de Cali: Universidad del Valle. Facultad de Humanidades. Departamento de Historia, 2016. 153. p.

VIVAS PACHECO, Harvy. Persistencia de la segregación residencial y composición del capital humano por barrios en la ciudad de Cali. En: Ensayos sobre POLÍTICA ECONÓMICA, vol. 31, núm. 70, Edición especial sobre economía de las ciudades. P 121-155 [Consultado: 3 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/espe_art3_70.pdf.

VIVAS, Harvy. Segregación residencial y distancia socioeconómica en Cali. En: Revista La Sociología en sus Escenarios. Núm. 25. 2012, p. 2. [Consultado: 13 de febrero de 2017]. Disponible en Internet: <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/view/11455/10454>.

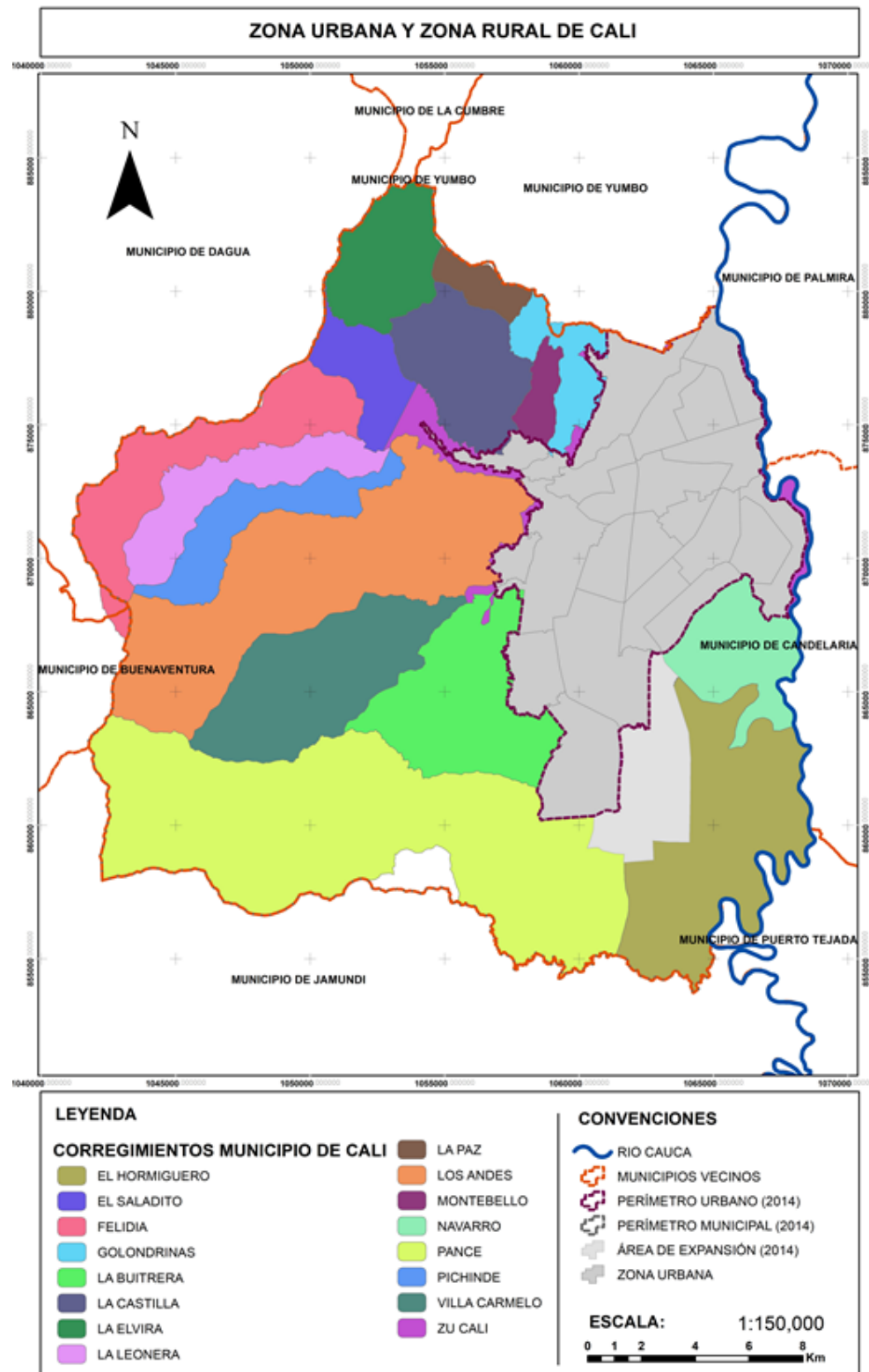
ANEXOS

A. Tabla N°2. La vivienda social en Cali: 1945-2018. Fuente: Elaboración propia a partir de: Vásquez (2001) *, ICT (1955) **, CITCE (1996) ***

N	AÑO	BARRIO	RANGO
VIVIENDA SOCIAL EN CALI: ICT			
1	1945	El Guabito-La base**	1
2	1949	Manzanares-José A. Galán**	1
3	1949	El Cedro I Y II Y III**	1
4	1950-1955	Hipódromo 1 y 2 ** - Eucarístico	1
5	1950	Sector los mangos*	1
6	1951	P. Crespo**	1
7	1951	Santa Elena*	1
8	1953	Las Delicias**	1
9	1953-1955	Salomia 1, 2, 3, 4 Etapa**	1
10	1955	Pasoancho**	1
11	1957	Urbanización Boyacá*	1
12	1958	Aguablanca*	1
13	1959	Atanasio Girardot*	1
14	1959	Santa Monica popular*	1
15	1959	Departamental*	1
16	1961	Chapinero*	1
17	1962	El guabal*	1
18	1962-1966	Calima 1 y 2*	2
19	1962-1966	El refugio*	2
20	1964	La Campiña***	2
21	1964	La Nueva Floresta***	2
22	1964	El Troncal***	2
23	1964	Los Libertadores***	2
24	1964	Vipasa***	2
25	1964	Villanueva***	2
26	1964	El Bosque***	2
27	1964	Santa Mónica***	2
28	1964	La Fortaleza I, II, III***	2
29	1964	Riviera I Y II***	2
30	1964	Cauquita I, II,III,IV-El Ángel del hogar***	2
31	1966	Fenalco kenedy*	2
32	1969	Mariano Ramos***	2
33	1970	República de Israel***	2
34	1970	Puente Palma-Pampalinda*	2
35	1971	Unidad Residencial Santiago de Cali***	2
36	1971	Unión de Vivienda Popular***	2
37	1972	Periquillo I (Ciudad Modelo)***	2
38	1972	Villa del sur***	2
39	1972	San Luis I	2
40	1972	San Marino	2
41	1973	Los Álamos***	2
42	1974	Paso del comercio***	2
43	1979	Barranquilla-Los Parques de barranquilla***	2
44	1979	Los Guayacanes***	2
45	1979	La Selva***	3
46	1979	Las Ceibas***	3

47	1980	El Limonar***	3
48	1982	Alcázares***	3
49	1982	Ciudadela Floralia***	3
50	1982	Flora Industrial	3
51	1987	Chiminangos***	3
52	1989	Pacará***	3
53	1989	Torremolinos***	3
VIVIENDA SOCIAL EN CALI: INVICALI			
54	1966	Nueva Floresta***	2
55	1966- 1970	Alto Napoles***	2
56	1972	Puerta del sol V y VII***	2
57	1975	Quiroga-Conquistadores***	2
58	1980	Poblado I***	3
59	1981	Charco Azul***	3
60	1981	El vergel***	3
61	1981	San pedro Claver ***	3
62	1982	Ciudad Córdoba***	3
63	1982	Retiro***	3
64	1983	El Vallado I Y II***	3
65	1984	El Rodeo***	3
66	1984	Petecuy I Y 2	3
67	1986	Mojica II	3
68	1986	Pueblo Joven***	3
69	1987	Villablanca***	3
70	1991	Cañaverales- Los Samanes***	4
71	1991	El Pondaje***	4
72	1991	Vista Hermosa***	4
73	1993	Colinas del Sur***	4
74	1993	Invicali***	4
75	1993	La Alborada***	4
76	1993	Multifamiliares la base***	4
77	1994	Ciudadela Decepaz***	4
VIVIENDA SOCIAL EN CALI: MINISTERIO DE VIVIENDA			
78	2006	Potrero grande	5
79	2009	Altos de santa Helena	5
80	2009	Eco Ciudad Navarro-CaliDA-Navarro	5
81	2013	Llano verde	5
82	2015	Urbanización Ramali- Calimo Norte	5
83	2015	Urbanización Rio cauca	5
84	2017	Ciudadela El Pondaje	5
85	2017	Ciudadela Charco Azul	5
86	2017	Torres de la Paz-La Paz	5
87	2017	Torres del alba	5
88	2017	Ciudadela Santa Fe- Hormiguero	5

B. Mapa zona urbana y zona rural de Santiago de Cali



C. Mapa división de Santiago de Cali por comunas

